

**ALLEGATO B ALLA DELIBERA N. 33/06/CONS**  
**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE**

## **ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE**

L'analisi dell'impatto regolamentare richiede di valutare:

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

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

#### **A.1 Ambito oggettivo di intervento**

L'ambito di intervento oggettivo è identificato dai due mercati rilevanti oggetto della presente analisi, ovvero il mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e il mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali.

#### **A.2 Ambito soggettivo di intervento**

L'Autorità ha individuato i potenziali problemi concorrenziali nel mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e nel mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali. Tali problemi potenziali sono costituiti da comportamenti anticoncorrenziali che l'operatore detentore di una notevole forza di mercato potrebbe attuare al fine di perseguire l'estensione della dominanza in mercati verticalmente integrati, l'estensione della dominanza in mercati orizzontalmente integrati, l'esercizio della dominanza sul singolo mercato.

Considerata la natura dei potenziali problemi concorrenziali e constatato che i rimedi nei mercati all'ingrosso (accesso disaggregato alla rete metallica e, in misura marginale, i servizi di selezione e preselezione del vettore) sono necessari ma insufficienti ad assicurare condizioni concorrenziali nei mercati dell'accesso al dettaglio, l'Autorità ha ritenuto di dovere intervenire simultaneamente a livello wholesale, per promuovere ulteriormente l'apertura della rete di accesso all'utilizzo di altre imprese (e sviluppare così la concorrenza tra operatori), e a livello retail, per

garantire il controllo delle condizioni economiche e tecniche imposte dall'operatore dominante agli utenti finali (così da salvaguardare il benessere del consumatore).

In particolare, a livello wholesale, l'Autorità ha imposto in capo a Telecom Italia l'obbligo di offrire, nelle aree in cui il servizio all'ingrosso di accesso disaggregato alla rete metallica non è sviluppato, il servizio di rivendita del canone all'ingrosso (WLR), ai sensi della normativa in materia di accesso e di uso di determinate risorse di rete (art. 49, comma 1, del Codice), e ha previsto che, nel fornire tale servizio, deve rispettare i seguenti obblighi:

- a) obbligo di trasparenza (ex art. 46 del Codice);
- b) obbligo di non discriminazione (ex art. 47 del Codice);
- c) obbligo di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi (ex art. 50 del Codice);
- d) obbligo di separazione contabile (ex art.48 del Codice).

A livello retail, al fine di tutelare gli utenti finali, l'Autorità ha imposto, ai sensi dell'art. 67 del Codice, i seguenti obblighi:

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

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

*I destinatari diretti dell'insieme degli obblighi imposti sono molteplici. I più importanti sono rappresentati dai clienti finali residenziali e non residenziali che usufruiscono dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati quali il servizio di facsimile e di trasmissione dati. Tali soggetti, in seguito all'introduzione delle misure regolamentari proposte, beneficiano del controllo delle condizioni economiche e della possibilità di scegliere tra una più vasta gamma di operatori per l'acquisizione dei servizi di accesso.*

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

*Tra i destinatari diretti rientrano anche le imprese presenti nel mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica, ovvero gli operatori di comunicazione che dispongono, in toto o in parte, di una rete di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa.*

Tra i destinatari indiretti rientrano, nella misura in cui l'insieme degli obblighi imposti a livello wholesale promuove ulteriormente l'apertura della rete di accesso all'utilizzo di altri operatori (sviluppando così la concorrenza), le imprese presenti nei

mercati al dettaglio dei servizi telefonici per le chiamate locali, nazionali, internazionali e per le chiamate destinate verso clienti della rete mobile, che non dispongono di una infrastruttura di accesso installata sull'intero territorio nazionale atta a offrire servizi di accesso per clienti residenziali e clienti non residenziali. Tali imprese, grazie all'introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso in capo all'operatore notificato nelle aree in cui l'unbundling non è sviluppato, beneficeranno della possibilità di entrare nel mercato dell'accesso. Ovviamente, la rimozione delle barriere all'entrata nel mercato conseguita con l'introduzione del WLR potrebbe favorire anche la costituzione e l'ingresso di imprese attualmente non presenti nel mercato dei servizi di telecomunicazione.

## **B. OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI**

### **B.1 Obiettivi generali di breve-medio periodo**

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

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

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

### **B.2 Obiettivi specifici di breve-medio periodo**

Tra gli obiettivi specifici degli interventi regolamentari previsti a livello retail nell'ambito del presente provvedimento, vi è il controllo dei prezzi dei servizi destinati ai consumatori, ovvero impedire che l'operatore notificato applichi condizioni economiche sproporzionate nei mercati al dettaglio dei servizi di accesso alla rete

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

Tra gli obiettivi specifici degli interventi regolamentari previsti a livello wholesale nell'ambito del presente provvedimento, vi è la riduzione delle barriere all'ingresso nei mercati al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, per clienti residenziali e per clienti non residenziali. La riduzione delle barriere all'ingresso, attuata imponendo all'impresa notificata la fornitura del servizio di rivendita del canone all'ingrosso nelle aree in cui l'unbundling non è sviluppato, viene considerata il primo passo necessario affinché i concorrenti possano procedere lungo la cosiddetta scala delle dotazioni infrastrutturali per giungere a livelli di infrastrutturazione sempre maggiori. La modulazione dell'obbligo in ragione del grado di sviluppo del servizio di accesso disaggregato alla rete locale assicura che il servizio di rivendita del canone all'ingrosso non risulti in contrapposizione all'unbundling, nel senso che non ne ostacoli lo sviluppo, scoraggiando gli investimenti da parte degli operatori alternativi. In altri termini, l'Autorità contempera l'obiettivo di sviluppare una concorrenza tra operatori infrastrutturati con l'obiettivo di non scoraggiare comunque altre forme di competizione, basate sulla concorrenza di prezzo e la rivendita dei servizi.

### **C. METODOLOGIA DI ANALISI ADOTTATA**

Metodologia impiegata per l'analisi dell'impatto regolamentare

La metodologia utilizzata per l'analisi dell'impatto regolamentare è volta all'individuazione dei benefici e dei costi derivanti ai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari previste per il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per il mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali.

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

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

Il mercato oggetto di analisi è caratterizzato da una situazione di sostanziale monopolio di fatto nel quale un unico operatore detiene quote di mercato, nella fornitura

di servizi di accesso sia ai clienti residenziali sia ai clienti non residenziali, ben superiori al 90%. La fornitura al dettaglio dei servizi di accesso dipende dalla disponibilità della rete di accesso, la cui duplicazione non è praticabile, nel breve e medio periodo, sull'intero territorio nazionale per via degli onerosi costi fissi iniziali. Tuttavia, gli operatori di telecomunicazione hanno costruito in alcune zone del Paese reti di accesso in modalità unbundling, determinando le condizioni per un intervento regolamentare differenziato a seconda del grado di sviluppo dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale. L'analisi dell'impatto regolamentare è pertanto volta a quantificare e qualificare il benessere sociale in una situazione monopolistica.

## **D. IMPATTO DELL'INTERVENTO REGOLAMENTARE**

### **D.1 Impatto sulla pubblica amministrazione**

Il provvedimento ha un impatto indiretto sulla pubblica amministrazione in qualità di utente finale di servizi di accesso offerti attraverso la rete di distribuzione in rame. Non si ritiene che il provvedimento abbia un impatto specifico sulla pubblica amministrazione rispetto agli altri utenti finali presenti nei mercati al dettaglio delle comunicazioni elettroniche.

### **D.2 Impatto sui destinatari diretti e indiretti**

L'impatto della misura regolamentare sui destinatari diretti è determinabile in modo puntuale nel mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e nel mercato dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali. A fine 2004, Telecom Italia forniva collegamenti di accesso a circa 17,5 milioni di clienti residenziali e a oltre 6 milioni di clienti non residenziali. Il valore del paniere dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa fornisce da un lato i ricavi all'ingrosso dell'operatore detentore di significativo potere di mercato e dall'altro la spesa sostenuta dalla domanda.

In applicazione degli obblighi previsti dagli artt. 49 e 50 del Codice, la misura regolamentare proposta prevede la fornitura dei servizi di accesso a clienti residenziali e a clienti non residenziali a predefinite condizioni tecniche nonché a condizioni economiche soggette al controllo pluriennale dei prezzi (price cap). I prezzi dell'operatore dominante per la fornitura dei servizi di accesso destinati a clienti non residenziali, in virtù del cap pari a IPC-0, potrebbero incrementare, nel periodo di efficacia della misura, in termini nominali e rimanere immutati in termini reali, mentre i

prezzi dell'operatore dominante per i servizi di accesso destinati a clienti residenziali, in virtù del cap fissato nella misura di IPC-IPC, potranno al massimo, nel periodo di efficacia della misura, rimanere immutati in termini nominali e dovranno diminuire in termini reali. In base ai dati di contabilità regolatoria, tali vincoli non compromettono la redditività delle attività in esame, ma raggiungono lo scopo di tutelare i consumatori. Infatti, in assenza dei vincoli alla variazione percentuale dei prezzi, Telecom Italia avrebbe modo di estrarre le rendite derivanti dalle posizioni di assoluto controllo detenute nei mercati in esame, imponendo prezzi eccessivi ai consumatori.

Un altro beneficio derivante dal nuovo quadro regolamentare delineato nel presente provvedimento è connesso all'imposizione, in capo a Telecom Italia, dell'obbligo di non accorpate in modo indebito i servizi offerti. In virtù di questo obbligo, viene rimosso il divieto per Telecom Italia di vendere i servizi di accesso congiuntamente ad altri servizi. Tale provvedimento mette il consumatore nelle condizioni di beneficiare di migliori condizioni economiche (derivanti dall'economie conseguite dal fornitore che, proponendo pacchetti, è in grado di evitare la duplicazione di alcune attività) e di una maggiore facilità di acquisizione dei servizi. Allo stesso tempo, considerati i limiti imposti a Telecom Italia nella proposizione delle offerte congiunte (l'operatore è tenuto ad aggregare tali servizi in modo ragionevole, a garantire che i servizi oggetto dell'offerta congiunta siano acquistabili separatamente dall'utente finale e a sottoporre le condizioni economiche dell'offerta all'Autorità, che verificherà, con opportuni test di prezzo, la non predatorietà e la ragionevolezza dell'offerta), tale obbligo garantirà gli operatori concorrenti, nei confronti dell'eventuale adozione di pratiche predatorie da parte di Telecom Italia.

L'analisi costi benefici dell'intervento regolamentare deve tenere in considerazione anche gli effetti sui destinatari finali derivanti dall'introduzione degli obblighi in materia di accesso e uso di determinate risorse di rete nelle aree in cui il servizio di accesso disaggregato non è sviluppato.

A seguito dell'introduzione dell'obbligo di fornitura del servizio del canone all'ingrosso, in primo luogo, molti utenti finali avranno modo di conseguire dei risparmi nei costi di transazione: al momento, gli utenti che hanno stipulato un contratto con gli operatori concorrenti per la fornitura del servizio di CPS, continuano ad acquistare i servizi di accesso da Telecom Italia e quindi 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. Con l'introduzione del WLR, i consumatori avranno modo di pagare un'unica bolletta, qualora ritenessero di aderire all'offerta dei servizi di accesso degli operatori alternativi basata sull'acquisto della linea in modalità WLR.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Si rammenta 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.

Il benessere dei consumatori, in secondo luogo, è positivamente influenzato dalla possibilità di scegliere tra una più vasta gamma di operatori per l'acquisizione dei servizi di accesso. Al momento, i clienti finali scelgono, di fatto, tra tre operatori alternativi, uno dei quali ha predisposto offerte commerciali esclusivamente per il mercato dell'accesso dei clienti non residenziali. A seguito dell'introduzione del WLR è lecito ritenere che molte delle imprese presenti nei mercati al dettaglio dei servizi telefonici per le chiamate locali, nazionali, internazionali e per le chiamate destinate verso clienti della rete mobile, che non sono proprietarie di infrastrutture di accesso in tutto il (o in parte del) territorio nazionale, decideranno, rispettivamente, di entrare nel mercato in esame o di ampliare la copertura geografica dei servizi di accesso offerti. A sostegno della menzionata argomentazione, l'Autorità nota che, tra gli operatori intervenuti in risposta alla consultazione pubblica e favorevoli all'introduzione del WLR, 8 attualmente non offrono servizi di accesso e 2 offrono servizi di accesso solo su una parte del territorio.

In terzo luogo, i consumatori finali potrebbero beneficiare, oltre dei vantaggi summenzionati, di una riduzione dei prezzi finali indotta dalla maggiore competizione nella fornitura dei servizi di accesso.

La possibilità di fatturare i servizi di accesso e di traffico dovrebbe rappresentare 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 sarà nelle condizioni di assumere il controllo dell'intera filiera produttiva. Inoltre, la bolletta unica dovrebbe permettere 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).<sup>2</sup> Infine, il WLR consente agli operatori meno infrastrutturati (e anche alle imprese non presenti nel mercato dei servizi di telecomunicazione) l'entrata nel mercato dell'accesso al dettaglio senza dover realizzare i considerevoli investimenti necessari per l'unbundling: di conseguenza, gli investimenti avranno un grado di rischio relativamente contenuto.

A fronte dei vantaggi di cui godono i destinatari diretti e indiretti dell'intervento regolamentare declinato nel presente provvedimento, l'Autorità ha valutato attentamente i costi derivanti dall'implementazione del WLR. Tali costi, pur considerevoli in valore assoluto, sono comunque notevolmente inferiori al valore complessivo dei panieri dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, e del tutto ragionevoli considerati i benefici prodotti dall'implementazione del WLR.

In conclusione, sulla base dell'analisi dei costi e dei benefici derivanti dall'attuazione del nuovo quadro regolamentare previsto per il mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica destinato ai clienti residenziali e per il mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica destinato ai

---

<sup>2</sup> Cfr. nota precedente.

clienti non residenziali, l'Autorità ritiene che l'intervento proposto nel presente provvedimento sia in linea con gli obiettivi previsti dal Codice (promozione della concorrenza, dell'innovazione e dello sviluppo di reti e servizi di comunicazione elettronica, nonché tutela del consumatore finale).

### D.3 Proporzionalità delle misure

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

Con riferimento alla natura della restrizione accertata, gli obblighi a livello wholesale, ovvero l'obbligo di fornitura del WLR nelle zone in cui non è sviluppato l'unbundling, indirizzano specificatamente i problemi legati all'insufficiente grado di concorrenza riscontrati nei mercati al dettaglio dell'accesso, particolarmente marcati nelle zone in cui non sono disponibili i servizi di accesso disaggregato. Tale obbligo promuove ulteriormente l'apertura della rete di accesso di Telecom Italia all'utilizzo di altre imprese, si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi e è peraltro necessario in quanto 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: ciò è vero soprattutto in virtù del fatto che l'ULL è effettivamente disponibile solo in parte del territorio nazionale. Pertanto, la fornitura del WLR nelle zone in cui l'accesso disaggregato alla rete locale non è sviluppato rappresenta la misura più efficace e al contempo meno invasiva per promuovere lo sviluppo della concorrenza tra operatori nei mercati dell'accesso alla rete telefonica pubblica per clienti residenziali e non residenziali.

Per quanto riguarda i problemi concorrenziali a livello retail (inter alia, l'applicazione di condizioni economiche e di fornitura sproporzionate e discriminatorie nel trattamento della clientela finale), il controllo dei prezzi realizzato con il meccanismo del price cap nella misura indicata risulta proporzionato in quanto impedisce la formazione di prezzi ingiustificatamente elevati, lascia un congruo margine di flessibilità all'operatore incumbent, e si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi. Inoltre, i costi di attuazione di tale obbligo sono molto contenuti e sicuramente inferiori ai benefici che ne scaturiscono. Analogamente, l'obbligo di non privilegiare ingiustamente determinati utenti risulta proporzionato in quanto, nel perseguire uno degli obiettivi del Codice, si applica esclusivamente ai servizi oggetto della presente analisi e ha costi di attuazione molto contenuti.