

Proposta di provvedimento

Identificazione ed analisi dei mercati dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico e forniti 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. 4 e n. 6 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 ed i servizi di comunicazione elettronica.
2. Il nuovo quadro regolamentare si basa, con riferimento al presente procedimento, principalmente 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 2003⁶ (di seguito, la Raccomandazione);
 - 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 e i servizi di comunicazione elettronica, adottate dalla Commissione il 9 luglio 2002⁷ (di seguito, le Linee Guida o Linee guida);
 - 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 2003⁸ (di seguito, la Raccomandazione sull’art. 7).

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.

4. Il nuovo quadro normativo sopra delineato ed, 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”⁹ (di seguito, anche il Codice).

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, inoltre, 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 sui mercati rilevanti volte ad 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'ERG – *European Regulators Group* – 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 riconosce il termine della fase di liberalizzazione dei mercati e sancisce la convergenza tra disciplina regolamentare e disciplina antitrust, in primo luogo attraverso la definizione dell'analogia tra significativo potere di mercato e posizione dominante. Infatti, la direttiva quadro (considerando 25) indica che “la

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

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 debbano essere condotte tenendo nel massimo conto la Raccomandazione e le Linee guida. 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 di 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 sull’art. 7, negli artt. 11 e 12 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nonché nelle delibere dell’Autorità n.

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).

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.

12. Entrando nel dettaglio dei mercati analizzati nel presente documento, la Raccomandazione individua i seguenti mercati al dettaglio rilevanti per servizi vocali forniti in postazione fissa:

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 riguardato in generale 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.

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

15. In primo luogo, si ricorda che il processo di riequilibrio tariffario è stato avviato con la delibera n. 85/98¹⁴, cui ha fatto seguito la delibera n. 101/99 con la quale è stato realizzato l'ultimo intervento tariffario da parte dell'Autorità e sono stati definiti i tempi per lo svolgimento dell'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*.

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 a 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/CONS¹⁶.

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, nella quale 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 notificato¹⁸.

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.

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 Raccomandazione della Commissione dell'11 febbraio 2003 ha individuato, in base alle caratteristiche della domanda e dell'offerta, i mercati di servizi/prodotti forniti agli utenti finali (c.d. "mercati al dettaglio").

19. Ai fini del presente documento, sono stati analizzati i mercati relativi ai:

- a) Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali (di seguito "Mercato 4");
- b) Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali (di seguito "Mercato 6").

20. Nella definizione dei mercati rilevanti è stata valutata:

- a) l'opportunità di distinguere i mercati per categoria di clientela (residenziale e non residenziale);
- b) la dimensione geografica del mercato.

21. Si ritiene opportuno evidenziare che il mercato del prodotto/servizio rilevante 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 servizi che sono solo scarsamente o relativamente intercambiabili tra loro non fanno parte dello stesso mercato.

22. 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.

23. 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.

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.

24. 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 a causa di 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.

25. Con riferimento al mercato geografico, invece, 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.

26. Infine, coerentemente con il principio di neutralità tecnologica, nell'analisi non sono state considerate, ai fini della definizione del mercato, né le diverse tipologie di rete sottostante, né la banda associata alla fornitura dei servizi in oggetto. Non è stata considerata rilevante neppure la tecnologia utilizzata per il trasporto del segnale vocale. Da questo punto di vista l'interesse del consumatore è essenzialmente quello di instaurare una comunicazione interpersonale in tempo reale, a prescindere dal mezzo trasmissivo utilizzato e dalle tecnologie impiegate dal fornitore del servizio.

2.1. Il mercato merceologico

27. Come richiamato nella Raccomandazione (paragrafo 4.2.1), nonché sulla base di quanto riportato nel documento per la consultazione sui mercati n. 3 e n. 5, cui si rimanda per un'analisi più approfondita, le diverse tipologie di chiamata (locali, nazionali, internazionali, verso mobili) non sono considerate dagli utenti finali sufficientemente sostituibili per essere ritenute come appartenenti allo stesso mercato in termini di domanda.

28. L'Autorità reputa che il mercato rilevante dal punto di vista merceologico sia quello dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico in postazione fissa.

2.1.1. Articolazione del mercato per tipologia di clientela

29. Nell'ambito dei mercati dei servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico in postazione fissa, è possibile effettuare una suddivisione per tipologia di clientela.

30. Infatti, le offerte degli operatori si distinguono a seconda che siano indirizzate alla clientela residenziale o a quella non residenziale.

31. I clienti residenziali sono 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.

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

33. In tal senso, la distinzione tra clienti residenziali e non residenziali in base all'identificativo fiscale continua a caratterizzare l'offerta degli operatori. 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.

34. 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*. Anche le condizioni contrattuali, in termini di opzioni speciali, servizi aggiuntivi offerti, pacchetti tariffari e sconti a volume, differiscono tra clientela residenziale e non residenziale.

35. All'interno del mercato non residenziale è possibile individuare differenti tipologie di clientela: studi professionali ed esercizi commerciali (SOHO - Small Office Home Office), piccole e medie imprese (PMI), imprese di grandi dimensioni (Corporate) differenziabili tra società private, pubbliche e gruppi industriali. Tuttavia, dal momento che non si riscontrano rilevanti diversità nelle modalità tecniche ed economiche di fornitura dei servizi offerti alle differenti tipologie di clientela, nonché nelle esigenze nella domanda di servizi di fonia, si ritiene opportuno non individuare segmenti di mercato all'interno dei mercati non residenziali in base alla tipologia di clientela.

36. Nel contesto descritto, si ritiene che se un ipotetico monopolista sul mercato delle chiamate destinate alla clientela non residenziale innalzasse il livello dei prezzi, non si genererebbe una migrazione della clientela verso il mercato delle chiamate residenziali, in quanto le condizioni economiche e contrattuali, i servizi a valore aggiunto, i servizi di assistenza, e, non ultimo, il regime fiscale sono molto diversi. Simmetricamente, un aumento del prezzo delle chiamate per la clientela residenziale da parte di un ipotetico monopolista non provocherebbe sostanziali migrazioni verso l'offerta non residenziale, se non per fasce marginali di clientela.

37. Dal lato dell'offerta, si ritiene che sia improbabile che un operatore che fornisce servizi alle imprese risponda ad eventuali aumenti di prezzo praticati da un ipotetico monopolista sul mercato dei servizi di telefonia 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 diverse²¹.

38. Le differenti condizioni economiche e articolazioni del servizio, il diverso identificativo fiscale del cliente, nonché l'effettiva capacità degli operatori di discriminare tra le due tipologie di clientela, dimostrano come le caratteristiche del mercato dei servizi telefonici internazionali destinati alla clientela residenziale e quelle destinate alla clientela non residenziale siano tali da condurre a due mercati distinti.

2.2. Il mercato geografico

39. 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.

40. In Italia, i servizi di telefonia vocale internazionale sono disponibili in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale in termini sia di copertura geografica sia di prezzo.

41. Dal punto di vista della domanda, un incremento di prezzo da parte dell'ipotetico monopolista potrebbe al più comportare per i consumatori o l'accettazione delle nuove condizioni economiche oppure la richiesta degli stessi servizi di telefonia vocale presso altri operatori concorrenti. In entrambi i casi i consumatori per fruire dei servizi di telefonia vocale non avrebbero la necessità di spostarsi fisicamente in aree limitrofe.

42. Dal lato dell'offerta, l'uniformità territoriale della copertura e del prezzo dei servizi telefonici da parte di Telecom Italia fa sì che esista di fatto un vincolo alla definizione dei prezzi a livello nazionale che influenza la definizione dei prezzi anche degli altri operatori, i quali offrono anch'essi i propri servizi a condizioni economiche omogenee su base nazionale.

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

²² Paragrafo 56 delle Linee Guida.

43. Nel contesto descritto l'Autorità ritiene che la dimensione geografica del mercato di riferimento sia nazionale.

2.3. Conclusioni

44. Sulla base delle considerazioni esposte e coerentemente con quanto analizzato e previsto dalla Commissione europea, l'Autorità ha individuato per le chiamate internazionali i seguenti mercati rilevanti:

1. il mercato dei servizi telefonici internazionali forniti in postazione fissa per clienti residenziali;
2. il mercato dei servizi telefonici internazionali forniti in postazione fissa per clienti non residenziali.

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

- 1. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di identificare due mercati rilevanti dei servizi telefonici internazionali forniti in postazione fissa distinguendo tra mercato internazionale residenziale e mercato internazionale non residenziale?*
- 2. In particolare, con riferimento al mercato non residenziale, si condivide l'orientamento dell'Autorità di non individuare ulteriori segmenti di mercato all'interno del mercato internazionale?*
- 3. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di considerare nazionale il mercato geografico?*

3. VALUTAZIONE DEL SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO

46. L'analisi presentata nei successivi paragrafi segue le indicazioni contenute nelle Linee Guida e nella Raccomandazione. In particolare, vengono presi in considerazione i seguenti criteri per la valutazione del significativo potere di mercato:

1. quote di mercato (in minuti e ricavi);
2. ulteriori criteri, tra i quali: barriere all'entrata e all'uscita, barriere al cambiamento, barriere all'espansione, economie di scala, economie di scopo, integrazione orizzontale, integrazione verticale, sviluppo della rete di distribuzione e vendita, vincoli legislativi e regolamentari;
3. scenari di breve e medio periodo.

3.1. Quote di mercato

47. Un primo criterio di valutazione utilizzato per stabilire l'esistenza di una posizione dominante è l'analisi delle quote di mercato in termini di minuti e di ricavi derivanti dal traffico telefonico internazionale.

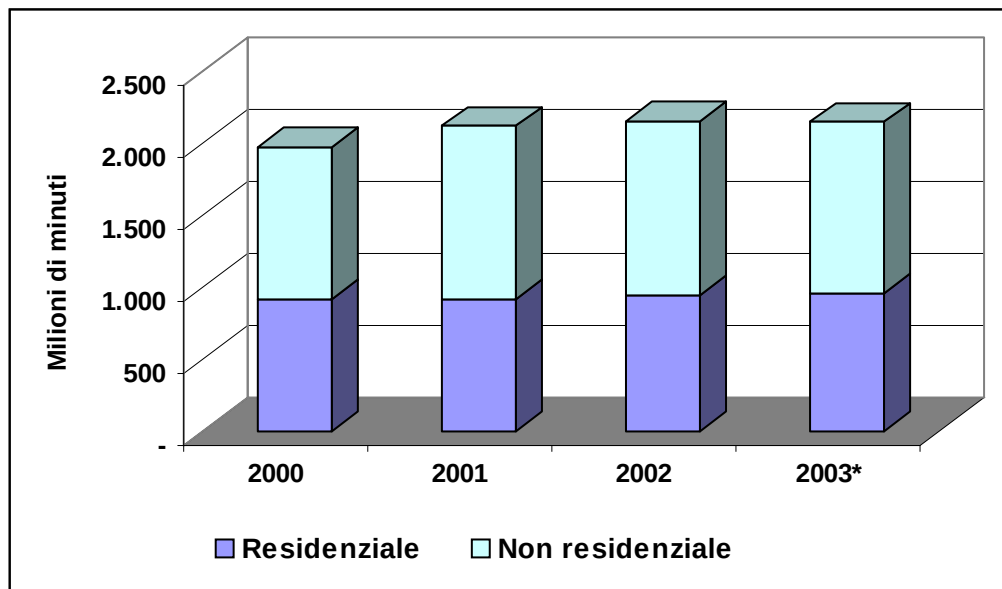
48. Il volume delle vendite e i minuti di traffico, dichiarati all'Autorità tramite questionario dalle imprese di telecomunicazioni, hanno fornito utili informazioni per la misurazione dei mercati; i dati (minuti e ricavi) relativi al secondo semestre del 2003 sono stati stimati dal momento che risultavano consolidati solo i valori del primo semestre.

49. La difficoltà di ottenere informazioni puntuali in serie storiche omogenee non ha consentito di effettuare un'analisi né per singola direttrice internazionale né per macro aree, per cui si è ritenuto opportuno procedere a valutare i dati in maniera aggregata²³.

50. Le analisi, quindi, sono state effettuate considerando la ripartizione della direttrice internazionale tra mercato residenziale e non residenziale, analizzati in termini di minuti di traffico e di ricavi nel periodo 2000-2003.

²³ Le indicazioni emerse per la direttrice internazionale trovano riscontro con quanto indicato nella Relazione Annuale 2004 dell'Autorità, anche se i dati non sono completamente omogenei a causa della non perfetta corrispondenza delle fonti utilizzate e delle metodologie di calcolo adottate.

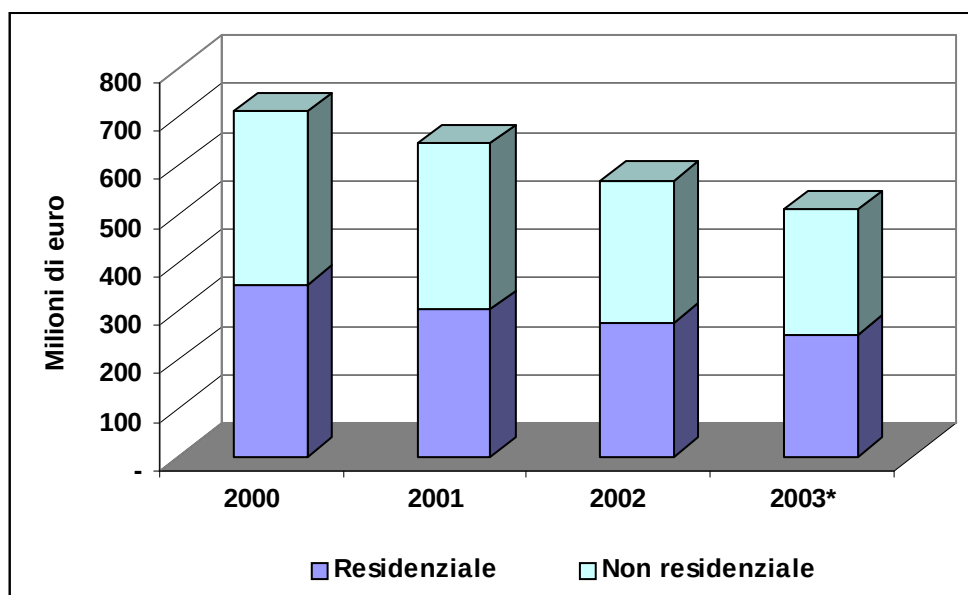
Graf.1 - Andamento dei minuti della direttrice internazionale residenziale e non residenziale



*Fonte: elaborazione Autorità su dati forniti dagli operatori. - *Stima per il secondo semestre 2003.*

51. Complessivamente i minuti del traffico internazionale sono progressivamente aumentati fino al 2002. Si segnala che nel mercato non residenziale tale incremento si è mostrato particolarmente sostenuto risultando una crescita, nel periodo 2000-2001, pari al 13%. Successivamente, si è assistito ad un rallentamento di tale incremento, avvenuto soprattutto nel mercato residenziale dove si sta diffondendo l'uso di schede telefoniche internazionali pre-pagate e post-pagate. Per il 2003, in considerazione dell'andamento del traffico registrato nel primo semestre dell'anno, è stato previsto un sostanziale consolidamento dei dati consuntivati nel 2002 (Grafico 1).

Graf.2 - Andamento dei ricavi della direttrice internazionale residenziale e non residenziale



Fonte: elaborazione Autorità su dati forniti dagli operatori. - *Stima per il secondo semestre 2003.

52. La direttrice internazionale presenta in termini di ricavi un *trend* decrescente sia nel mercato residenziale che non residenziale. Tale decremento è dovuto soprattutto alla progressiva riduzione dei prezzi delle chiamate (Grafico 2). Si segnala che nell'arco temporale in esame a fronte di un incremento del traffico internazionale intorno al 9%, si è avuta una riduzione complessiva dei ricavi di circa il 30%.

3.1.1. Mercati delle chiamate internazionali residenziali

53. Nel mercato residenziale la quota di Telecom Italia presenta una significativa riduzione in termini di minuti, passando dal 75,4% del 2000 al 57,6% della prima metà del 2003 (Tabella 1), che conferma un livello di concorrenza maggiore rispetto ad altri mercati del traffico commutato. Si evidenzia, invece, che in termini di ricavi il decremento risulta essere più graduale e il valore della quota di mercato è più elevato per effetto di un differenziale di prezzo ancora significativo.

54. La quota di mercato dei tre principali concorrenti si attesta in termini di valore nel primo semestre 2003 intorno al 25%; inoltre, nel periodo in esame, si segnala un sostenuto incremento della quota in minuti attribuibile essenzialmente all'operatore che risulta essere il secondo in tale mercato. Nel primo semestre del 2003 tale crescita sembra essere avvenuta a scapito non solo di Telecom Italia, ma anche di Wind Telecomunicazioni.

Tabella 1. Traffico internazionale residenziale

Residenziale	2000	2001	2002	1°sem. 2003	2000	2001	2002	1°sem. 2003
Operatori	Quote di mercato in volumi di traffico				Quote di mercato in valore			
Telecom Italia	75,4%	68,1%	62,1%	57,6%	82,3%	77,4%	73,3%	71,3%
Wind, Tele2, Fastweb	23,5%	30,3%	33,9%	38,1%	17,1%	21,5%	23,6%	25,1%
Altri	1,1%	1,6%	4,0%	4,3%	0,6%	1,1%	3,1%	3,6%

Fonte: elaborazione Autorità su dati forniti dagli operatori.

3.1.2. Mercati delle chiamate internazionali non residenziali

55. Nel mercato non residenziale la quota di Telecom Italia, calcolata in volumi di traffico, scende dall'81,8% del 2000 al 59% della prima metà del 2003 (Tabella 2); anche in questo mercato la quota di Telecom Italia in valore è più elevata per effetto di un differenziale di prezzo ancora significativo, essendo nel primo semestre 2003 pari al 68,1%.

56. La quota di mercato in volumi di traffico dei tre principali concorrenti ha raggiunto nel primo semestre 2003 un valore intorno al 30% soprattutto ad opera del secondo e del terzo operatore.

Tabella 2. Traffico internazionale non residenziale

Non residenziale	2000	2001	2002	1°sem. 2003	2000	2001	2002	1°sem. 2003
Operatori	Quote di mercato in volumi di traffico				Quote di mercato in valore			
Telecom Italia	81,8%	69,4%	63,2%	59,0%	86,0%	77,4%	69,8%	68,1%
Wind, Tele2, Albacom	17,0%	26,1%	26,9%	29,9%	13,0%	19,8%	23,7%	22,8%
Altri	1,2%	4,5%	9,9%	11,1%	1,0%	2,8%	6,5%	9,1%

Fonte: elaborazione Autorità su dati forniti dagli operatori.

3.2. Criteri diversi dalla quota di mercato

57. A prescindere dalla modalità di calcolo adottata la quota di mercato di Telecom Italia risulta essere sempre superiore al 57%, anche se quella in volume è più bassa di quella in valore.

58. Sebbene la presenza di una quota di mercato superiore al 50% segnali di per sé l'esistenza di una posizione di dominanza in capo al soggetto che la detiene,²⁴ si ritiene opportuno effettuare un'analisi approfondita delle caratteristiche economiche dei mercati rilevanti, attraverso la verifica di criteri aggiuntivi, tra i quali: le barriere all'entrata e all'uscita, le barriere al cambiamento, le barriere all'espansione, le economie di scala, le economie di scopo, l'integrazione verticale, l'integrazione orizzontale, lo sviluppo della rete di distribuzione e vendita, i vincoli legislativi e regolamentari.

59. Si evidenzia da subito che le considerazioni di seguito svolte e relative all'analisi dei criteri aggiuntivi hanno valore per tutti i mercati al dettaglio dei servizi di telefonia fissa individuati dalla Commissione europea.

3.2.1. Barriere all'entrata e all'uscita

60. Le valutazioni sulle barriere all'entrata nei mercati in esame non possono prescindere dalla considerazione che nel settore delle telecomunicazioni esistono diverse modalità di accesso alla rete. A seconda della tipologia di accesso utilizzata dagli operatori ne consegue un differente livello di barriere all'ingresso nel mercato del traffico telefonico.

61. E' opportuno distinguere tra i servizi telefonici offerti in modalità di accesso indiretto (*carrier selection* o *carrier pre-selection*) e in modalità di accesso diretto (*unbundling* del *local loop* e fibra ottica).

62. La prima tipologia di accesso ha consentito negli ultimi cinque anni ad un elevato numero di operatori di entrare nel mercato della telefonia. Infatti, l'esistenza di un'offerta all'ingrosso per i diversi livelli di interconnessione ha permesso anche ad operatori dotati di limitate infrastrutture proprie di offrire traffico in modo diffuso sul territorio nazionale sostenendo costi variabili in funzione della capillarità della rete di interconnessione. Il livello delle barriere all'ingresso, in questo caso, è risultato relativamente contenuto.

²⁴ Cfr. paragrafo 75 delle Linee guida.

63. Al contrario, per quanto riguarda l'accesso diretto ad oggi è presente sul mercato un numero limitato di operatori. Infatti, per poter offrire un servizio di accesso diretto, un operatore deve essere in grado di sviluppare una propria rete capillare che richiede ingenti investimenti, difficilmente recuperabili in caso di uscita dal mercato (*sunk costs*), e tempi di realizzazione particolarmente lunghi. Oltre agli investimenti in infrastrutture di telecomunicazione, gli operatori nuovi entranti devono sostenere anche elevati costi in attività di *marketing* e di vendita per la creazione di una base di clienti sufficientemente ampia, costi anche in questo caso difficilmente recuperabili nell'ipotesi di uscita dal mercato. Nel caso della fornitura di accesso diretto, pertanto, si riscontra un elevato grado di barriere all'entrata e all'uscita.

3.2.2. Barriere al cambiamento

64. L'analisi delle barriere al cambiamento è fondamentale per la corretta valutazione delle quote di mercato. Per quanto concerne la clientela residenziale, sulla base di indagini di mercato si è rilevato che:

- a) oltre l'80% degli individui è a conoscenza della possibilità di fruire di servizi offerti da operatori concorrenti e su oltre il 25% delle famiglie è stata rilevata la presenza di almeno un operatore alternativo; oltre il 50% delle famiglie dichiara, inoltre, di essere a conoscenza di almeno due operatori alternativi a Telecom Italia;
- b) oltre i $\frac{3}{4}$ degli individui ritengono di disporre di un livello sufficiente di informazioni riguardo agli operatori alternativi e considera che il cambiamento sia sostanzialmente facile; anche chi si è abbonato a più fornitori, poi ne ha privilegiato uno solo;
- c) circa il 20% delle famiglie pensa di cambiare fornitore nel corso del 2004 (tasso di *churn*); il tasso di *churn* risulta lievemente più elevato nel caso dei clienti di Telecom Italia rispetto a quelli della concorrenza.

Per quanto attiene alla clientela non residenziale:

- a) oltre il 90% delle imprese è a conoscenza della possibilità di utilizzare operatori alternativi e su oltre il 25% delle imprese viene rilevata la presenza di almeno un operatore alternativo; la maggior parte delle imprese è a conoscenza dell'esistenza di due operatori alternativi a Telecom Italia;

- b) i $\frac{3}{4}$ delle imprese ritiene di disporre di un livello sufficiente di informazioni riguardo agli operatori alternativi e considera che il cambiamento sia sostanzialmente facile;
- c) poco meno di $\frac{1}{4}$ delle imprese pensa di cambiare fornitore nel corso del 2004 (tasso di *churn*); il tasso di *churn* risulta lievemente più elevato nel caso dei clienti di Telecom Italia rispetto a quelli della concorrenza.

65. Di fatto, mentre è ampiamente diffusa la conoscenza di un'offerta alternativa di servizi rispetto a quelli erogati dall'operatore storico, gli individui che, invece, dichiarano di essere a conoscenza della possibilità di risolvere ogni rapporto contrattuale con Telecom Italia sono, nel caso di clientela residenziale, meno del 50%. Un numero ancora inferiore di individui è inoltre pienamente consapevole delle implicazioni e condizioni di tale distacco.

66. Per le imprese maggiori occorre, invece, rilevare che vi possano essere dei costi di migrazione non immediatamente evidenti legati alla complessità del processo di cambiamento dell'operatore, anche se, per quanto riguarda i servizi di base, tali costi appaiono comunque marginali.

3.2.3. *Barriere all'espansione*

67. Le barriere all'espansione da parte di operatori alternativi oggi attivi sul mercato dei servizi a traffico sembrano essere riconducibili innanzitutto alla difficoltà di conquistare nuove quote di mercato.

68. Da un lato, è emersa la circostanza che la maggior parte degli utenti che non intende migrare dall'operatore storico ai nuovi operatori riconosce come il passaggio potrebbe potenzialmente condurre ad un risparmio; ciò dimostra sia l'esistenza di potenziali elementi di inerzia nella dinamica competitiva, sia l'importanza di aspetti complementari rispetto a quelli strettamente economici.

69. D'altra parte, a causa del ridotto differenziale tariffario tra i diversi operatori, l'acquisizione di nuove quote di mercato da parte degli operatori alternativi appare sempre più difficile ed è basata prevalentemente su nuove offerte in grado di integrare diversi servizi o mediante livelli di sconto particolarmente significativi.

70. In questo contesto, l'espansione della quota di mercato degli operatori alternativi appare fortemente legata alla capacità di sviluppare una propria offerta integrata di accesso e traffico, arricchita, inoltre, con servizi diversi dalla telefonia vocale.

3.2.4. *Economie di scala*

71. Le economie di scala sono una caratteristica peculiare del settore delle telecomunicazioni ritenute particolarmente importanti nella fase iniziale di sviluppo del traffico sui singoli punti di interconnessione.

72. In effetti l'esistenza di costi fissi (*kit* e *link* di interconnessione), infatti, richiede un volume di traffico minimo per poter ottimizzare il costo complessivo dell'interconnessione e generare adeguati margini; la presenza di economie di scala spinge gli operatori alternativi ad utilizzare la leva del prezzo per saturare al meglio le risorse di rete, cercare di integrare sulle stesse infrastrutture il trasporto di diverse tipologie di traffico, oltre che aumentare le proprie quote di mercato. I costi unitari decrescono, poi, in funzione della progressiva estensione dei punti di interconnessione e dello sviluppo della rete di trasporto.

73. Dato l'attuale livello di sviluppo delle strutture di interconnessione degli operatori alternativi, si ritiene che ulteriori contenimenti dei costi unitari siano essenzialmente legati a maggiori incrementi dei volumi e ad interventi marginali sulla rete di trasporto.

74. Occorre comunque tener presente che, anche a fronte di una struttura di raccolta speculare rispetto a quella di Telecom Italia, l'operatore alternativo che opera in modalità di accesso indiretto deve sostenere un livello aggiuntivo di commutazione almeno per alcune direttrici (ad es. le chiamate locali). Di conseguenza, la struttura dei costi da traffico di un operatore alternativo in accesso indiretto è tipicamente superiore a quella di Telecom Italia.

3.2.5. *Economie di scopo e integrazione orizzontale*

75. La possibilità di sfruttare le economie di scopo dipende in larga misura dalla capacità di offrire un'ampia gamma di servizi che hanno in comune alcune componenti di costo. Di conseguenza, le economie di scopo sono maggiori per l'operatore che è in grado di veicolare il più ampio portafoglio di prodotti/servizi.

76. La possibilità di sfruttare le economie di scopo è minore nelle prime fasi di apertura del mercato, dal momento che non sempre gli operatori alternativi sono in grado di sostenere costi di sviluppo e lancio (ad esempio costi pubblicitari, commerciali e di *marketing*) per un'ampia gamma di servizi. Con il consolidamento del contesto concorrenziale, le economie di scopo tendono poi ad essere strettamente correlate alla dimensione assoluta dell'impresa e alla sua capacità di generare elevati ricavi unitari per cliente.

77. Le economie di scopo sono rilevabili non tanto nell'offerta *bundled* delle diverse tipologie di traffico, quanto nell'integrazione tra il traffico e altri servizi (ad esempio quelli a valore aggiunto).

78. Anche nel caso dell'integrazione orizzontale, gli operatori con un elevato livello di integrazione possono disporre di un vantaggio competitivo, il cui impatto sui consumatori dipende dal contesto concorrenziale che caratterizza i diversi mercati. In una situazione nella quale l'acquisto di un servizio è strettamente dipendente dall'acquisto di un altro servizio (come i servizi aggiuntivi), una posizione di *leadership* di costo sul primo può essere utilizzata per fare leva sull'altro servizio attraverso il meccanismo del *bundling*, vale a dire rendendo gli acquisti dei due servizi interdipendenti.

79. Telecom Italia presenta un elevato livello di integrazione orizzontale per quanto riguarda l'offerta di servizi su rete fissa e la sua offerta è di fatto la più articolata oggi disponibile sul mercato delle telecomunicazioni, in particolare, per i servizi supplementari e accessori.

3.2.6. Integrazione verticale

80. L'esistenza di situazioni di significativo potere di mercato a monte (all'ingrosso) può, attraverso effetti leva, influenzare in modo rilevante il livello concorrenziale dei mercati a valle (al dettaglio). In altri termini, l'eventuale difficoltà di accesso alle risorse all'ingrosso, ovvero la difficoltà di accesso a condizioni concorrenziali, può accentuare le barriere all'ingresso sul mercato al dettaglio.

81. In una situazione di forte integrazione verticale si possono generare situazioni di comportamenti anti-concorrenziali per la riduzione della forbice tra il prezzo al dettaglio e all'ingrosso con la conseguente diminuzione dei margini dei concorrenti (c.d. *price squeeze*) e il relativo abbassamento del loro livello di interesse al mercato.

82. Anche gli operatori alternativi con propria infrastruttura di rete possono beneficiare degli effetti dell'integrazione verticale, sebbene nessuno con la stessa intensità verificabile nel caso dell'operatore storico, in quanto permane l'utilizzo di alcune componenti di rete di Telecom Italia.

83. Per il mercato in oggetto, il livello di integrazione verticale con il mercato del traffico all'ingrosso può effettivamente rappresentare un significativo vantaggio competitivo per Telecom Italia, contribuendo a limitare in maniera significativa il grado di concorrenza nei mercati oggetto del presente documento.

3.2.7. Sviluppo della rete di distribuzione e vendita

84. L'articolazione della struttura di vendita di Telecom Italia appare essere la più capillare (con strutture dirette e indirette) ed estesa sul territorio, consentendo una maggiore efficacia dell'azione commerciale che beneficia anche degli effetti indiretti delle iniziative promozionali e pubblicitarie di entità superiore rispetto a quella dei concorrenti.

3.2.8. Vincoli legislativi e regolamentari

85. Nell'ambito del nuovo quadro regolamentare, il passaggio dal regime delle licenze a quello autorizzatorio riduce il livello delle barriere di tipo legislativo e regolamentare per l'ingresso sul mercato in oggetto. Tali barriere non sono quindi considerate come rilevanti ai fini dell'accesso al mercato.

3.3. Scenari di breve e medio periodo

86. La graduale diminuzione delle quote di mercato di Telecom Italia, registrata nell'arco temporale anno 2000-primo semestre 2003, riguarda sia i dati in volume, per i quali si osserva una riduzione di circa il 20%, sia i dati in valore con un decremento di circa il 40%. La maggiore riduzione dei dati in valore rispetto a quelli in volume è imputabile anche al meccanismo del *price cap*.

87. Alla luce degli andamenti esaminati si prevedono, nel breve-medio periodo, ulteriori riduzioni delle quote di mercato di Telecom Italia anche per effetto:

- a. della sostituzione della telefonia fissa con la telefonia mobile,
- b. dello sviluppo di modalità alternative utilizzate per effettuare chiamate internazionali, come le schede telefoniche e i *phone center* per i quali si osserva un crescente ricorso da parte della clientela.

88. Non meno importante, ai fini delle valutazioni sul livello di competitività, è considerare in questi mercati l'esistenza di interrelazioni tra mercato al dettaglio e all'ingrosso ovvero dei meccanismi di acquisto e di vendita di traffico internazionale all'ingrosso che prevedono un forte interscambio di traffico tra i diversi operatori effettuato sulla base di continui aggiornamenti delle condizioni economiche.

89. L'elevato numero di offerte disponibili sul mercato delle chiamate internazionali, nonché la continua diminuzione delle condizioni economiche e il meccanismo stesso di acquisto e vendita di traffico internazionale, che prevede un forte interscambio di traffico tra i diversi operatori, sulla base di continui aggiornamenti delle condizioni economiche, sono sintomo di una sempre maggior apertura di questi mercati alla concorrenza.

90. L'analisi dei criteri aggiuntivi alla quota di mercato e l'analisi prospettica portano a ritenere che sebbene sui mercati individuati si stia assistendo ad un progressivo sviluppo della concorrenza, non si intravede nel breve-medio periodo un declino della quota di mercato di Telecom Italia tale da escludere una posizione di notevole forza sul mercato.

3.3. Conclusioni

91. Sulla base delle valutazioni espresse nel presente capitolo, l'Autorità ritiene di identificare Telecom Italia come unico operatore dominante sui seguenti mercati:

1. il mercato dei servizi telefonici internazionali forniti in postazione fissa per clienti residenziali;
2. il mercato dei servizi telefonici internazionali forniti in postazione fissa per clienti non residenziali.

4. 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

92. Ai sensi del vigente quadro normativo, l'Autorità, individuati i mercati rilevanti, è chiamata a imporre, mantenere, modificare o revocare gli obblighi regolamentari per le imprese in possesso di significativo potere di mercato in quei mercati in cui si è riscontrata l'assenza di una concorrenza effettiva.

93. Si rammenta che 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 per passare all'azione correttiva in caso di designazione di significativo potere di mercato.

94. L'Autorità è chiamata a verificare che ogni correttivo imposto sia compatibile con il "principio di proporzionalità", ovvero che l'obbligo 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 (paragrafo 117) 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. Le Linee Guida forniscono, infine, indicazioni circa l'applicazione del concetto di proporzionalità a livello comunitario (paragrafo 118).

95. La migliore prassi corrente che si va instaurando a livello europeo, basata anche sulle indicazioni della Posizione Comune ERG, prevede, in aggiunta alla coerenza con gli obiettivi sopra richiamati, che l'Autorità si premuri di disegnare strumenti applicativi che incentivino comportamenti virtuosi da parte delle imprese tenute al rispetto degli obblighi stessi. L'obiettivo del regolatore, in altri termini, deve essere quello di far sì che il pieno adempimento degli obblighi *ex ante* risulti preferibile rispetto agli eventuali interventi correttivi *ex post*.

96. A livello nazionale, l'articolo 13, comma 8, del Codice prevede, inoltre, che l'Autorità effettui un'analisi di impatto regolamentare degli obblighi introdotti.

97. 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).

98. 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.

98. Un’ultima 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 sui mercati riconducibili ai mercati n. 4 e n. 6 della Raccomandazione, è infine quella secondo cui l’introduzione di obblighi aggiuntivi 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.

99. 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.

4.2. Valutazione del quadro regolamentare

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

- a) impedire la fissazione di prezzi predatori che limitino la concorrenza,
- b) garantire la trasparenza e la pubblicazione delle informazioni e delle condizioni di offerta

101. L'efficace applicazione di tali obblighi presuppone anche la definizione di adeguati sistemi di contabilità dei costi e di separazione contabile, finalizzati a verificare la non discriminazione e la parità di trattamento, nonché di obblighi di comunicazione anticipata delle condizioni economiche di offerta dei servizi.

4.2.1 Price cap

102. Con la delibera n. 171/99 i prezzi dei servizi 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.

103. 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 e avendo constatato un decremento dei prezzi medi delle chiamate internazionali superiore rispetto ai limiti imposti dal meccanismo del *price cap*, la necessità di revocare per il periodo 2003-2006 gli obblighi di controllo dei prezzi massimi dei servizi al dettaglio di telefonia internazionale, 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).

104. L'Autorità a seguito delle nuove analisi condotte sui mercati e avendo rilevato una sensibile crescita negli ultimi anni della concorrenza nei servizi delle chiamate internazionali e un progressivo decremento dei prezzi, conferma la decisione, presa con la delibera n. 289/03/CONS, di escludere le chiamate internazionali residenziali e non residenziali di Telecom Italia dal controllo tramite il meccanismo di *price cap*.

5. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di escludere le chiamate internazionali residenziali e non residenziali dall'obbligo del regime di *price cap*?

4.2.2. Parità di trattamento, non discriminazione e orientamento al costo: i test di prezzo.

105. L'Autorità, al fine di verificare il rispetto dei *price floor* e per controllare che i prezzi delle offerte dei servizi finali siano determinati dall'operatore avente notevole forza di mercato in considerazione dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di orientamento al costo, ha introdotto con la delibera n. 152/02/CONS l'obbligo di sottoporre tutte le offerte di Telecom Italia ai test di prezzo.

106. Tale obbligo consente di prevenire, nella formazione dei prezzi finali, l'insorgenza di compressione dei margini da parte di Telecom Italia a scapito degli operatori concorrenti e garantisce a questi ultimi di competere a parità di condizioni economiche con Telecom Italia sul mercato dei servizi finali.

107. L'Autorità ha fissato con la delibera n. 152/02/CONS le modalità e i criteri necessari per definire le soglie minime di prezzo (c.d. test di prezzo) che Telecom Italia è obbligata a rispettare nella predisposizione delle condizioni di offerta dei servizi di telefonia internazionale rivolte sia alla clientela residenziale che non residenziale.

108. I test di prezzo, la cui disciplina trova supporto proprio nell'articolo 67 del Codice, consentono all'Autorità di confrontare i prezzi proposti da Telecom Italia per i servizi di telefonia internazionale residenziali e non residenziali con due livelli di soglia di costo:

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

109. Nell'Allegato E alla delibera n. 152/02/CONS sono riportate al paragrafo 1 le modalità di calcolo e gli algoritmi che l'Autorità ha adottato ai fini della fissazione dei livelli di soglia dei test di prezzo.

110. La Contabilità Regolatoria (art. 1, delibera 152/02/CONS) e l'Offerta di Interconnessione di Riferimento (OIR) di Telecom Italia, (art. 3 delibera n. 152/02/CONS), costituiscono la fonte dei dati utilizzati negli algoritmi di calcolo dei test 1 e 2.

111. In conformità al nuovo quadro regolamentare l'Autorità è chiamata ad esprimersi sul mantenimento o revoca di questi obblighi a valle delle analisi di mercato.

112. Le analisi di mercato, condotte con riferimento al periodo 2000-2003, per le chiamate internazionali hanno consentito di constatare una graduale diminuzione delle quote di mercato di Telecom Italia imputabile ad una maggiore competizione anche in termini di prezzo.

113. E' stata registrata una maggior apertura del mercato delle chiamate internazionali alla concorrenza, avvenuta non solo per l'elevato numero di offerte disponibili e per la continua diminuzione dei prezzi, ma anche per il meccanismo di acquisto e vendita di traffico internazionale all'ingrosso caratterizzato da un forte interscambio di traffico tra i diversi operatori sulla base di continui aggiornamenti delle condizioni economiche.

114. In considerazione della progressiva riduzione della quota di mercato di Telecom Italia, imputabile anche ad una vivace dinamica concorrenziale in termini di prezzi, nonché a nuove forme di competizione che si affacciano sul mercato (come le schede telefoniche, i *phone center*, la telefonia mobile), si ritiene che per l'operatore dominante sia possibile formulare offerte che possono essere replicate dagli operatori concorrenti, conseguentemente l'Autorità ritiene opportuno revocare come obbligo regolamentare il test 2 di prezzo.

6. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di revocare l'obbligo, previsto dalla delibera n. 152/02/CONS, di sottoporre i prezzi delle chiamate internazionali residenziali e non residenziali al controllo tramite il test 2?

115. L'Autorità ritiene che il test 1 di prezzo, contenuto nella delibera n. 152/02/CONS, continui a persistere in capo a Telecom Italia affinché non ricorra a pratiche di prezzi predatori ossia non fissi prezzi al di sotto dei costi sostenuti.

116. Ai fini dell'attività di verifica, l'Autorità ritiene necessario confermare quanto disciplinato con l'Allegato D della delibera n. 152/02/CONS in base al quale tutte le nuove condizioni di offerta rivolte alla clientela residenziale e non residenziale o di modifiche a condizioni di offerta preesistenti, sono presentate all'Autorità con almeno trenta giorni di anticipo rispetto alla data prevista per la loro commercializzazione. Tale obbligo, propedeutico alla verifica del rispetto del test di prezzo si rende necessario alla luce della possibilità da parte di Telecom Italia di omettere di sottoporre al sistema di controlli *ex ante* le offerte a danno della concorrenza.

117. In particolare, l'Autorità ritiene di realizzare tale verifica *ex ante* su tutte le offerte che Telecom Italia intende commercializzare, comprese quelle rivolte alla clientela non residenziale e basate su listini e/o accordi riservati a tale mercato. Le offerte sono comunicate da Telecom Italia riportando tutti i dettagli contenuti nell'offerta medesima come ad esempio le eventuali classi di sconto che si intende praticare ai clienti finali. Per quanto riguarda le gare pubbliche sebbene, in base al parere del Consiglio di Stato n. Sezione 598/2001 del 29 maggio 2002, l'obbligo di comunicazione preventiva "non è applicabile alle offerte presentate in sede di gara pubblica", l'Autorità ha "pieno titolo ad esercitare i propri poteri di vigilanza e, eventualmente, sanzionatori anche nei confronti degli atti e comportamenti posti in essere dalle imprese nell'ambito dei procedimenti di gara che interessano lo specifico mercato delle telecomunicazioni" in base al parere del Consiglio di Stato n. Sezione 5611/2003 del 25 febbraio 2004.

118. Fatte salve le sospensioni per richieste di informazioni e/o documenti, l'Autorità si esprime in ordine alla non conformità della proposta sottoposta al test di prezzo nei predetti trenta giorni decorrenti dal ricevimento della comunicazione. La commercializzazione delle offerte potrà avere luogo solo al termine del periodo previsto.

119. Qualora le proposte soggette a verifica richiedano un approfondimento di analisi, il termine iniziale di trenta giorni può essere prorogato di ulteriori trenta giorni, dandone motivata comunicazione all'operatore.

7. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di mantenere gli obblighi previsti dalla delibera n.152/02/CONS concernenti le modalità e le tempistiche di comunicazione delle condizioni economiche dei servizi offerti alla clientela residenziale e non residenziale?

120. L'Autorità, inoltre, ritiene opportuno mantenere l'obbligo di pubblicazione dei dati, come da Allegato B della delibera n. 152/02/CONS, nei formati e criteri predisposti con l'Allegato A della medesima delibera e ritiene altresì di confermare le linee guida previste dall'Allegato E alla delibera n. 152/02/CONS per la valutazione dei livelli di soglia del test 1 di prezzo. Tuttavia, l'Autorità ritiene che il test di prezzo applicato per i servizi a traffico internazionale sia differenziato tra clientela residenziale e non residenziale in coerenza con la definizione dei mercati rilevanti individuati. A tal fine dovranno essere adeguate le tabelle riportate nel citato allegato A. Inoltre, dal momento che relativamente al calcolo del ritorno minimo sul capitale commerciale investito era previsto nell'Allegato E l'utilizzo in via provvisoria del WACC (*Weighted*

Average Cost of Capital) fissato per gli aggregati regolatori Telecom Rete di Accesso e Telecom Rete di Trasporto, l'Autorità ritiene opportuno procedere alla determinazione del tasso di remunerazione del capitale anche per l'aggregato regolatorio Telecom Commerciale, ai fini della valutazione del test di recupero dei costi.

8. Si ritiene che la metodologia utilizzata dall'Autorità per la verifica dei prezzi dei servizi di telefonia internazionale residenziale e non residenziale siano sufficienti per garantire il controllo delle offerte di Telecom Italia?

9. Si ritiene che vi siano altri strumenti incentivanti in grado di migliorare l'efficacia del meccanismo di controllo da parte dell'Autorità?

10. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di calcolare la soglia di costo del test 1 differenziando tra clientela residenziale e non residenziale?

11 Si condivide l'orientamento dell'Autorità di determinare un tasso di remunerazione del capitale per l'aggregato regolatorio Telecom Commerciale ai fini del test 1?

121. In base all'Allegato E paragrafo 2 della delibera n. 152/02/CONS, l'Autorità applica i test di prezzo, secondo le indicazioni precedentemente illustrate, per analizzare le offerte presentate da Telecom Italia.

122. Se le proposte di offerta non superano il test 1, presentando un ricavo medio unitario inferiore alle due soglie, esse non sono commercializzabili, in quanto non consentono un recupero dei costi dell'operatore dominante (prezzi predatori). In tal caso l'operatore dominante è obbligato ad articolare nuovamente l'offerta.

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

123. L'art. 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*”.

124. 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.

125. 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.

126. L'Autorità ritiene che, anche in ossequio all'obiettivo di cui all'art. 13, comma 6, 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.

127. 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.

128. In merito alla comunicazione al pubblico delle offerte, l'Autorità ritiene opportuno di 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.

129. 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.

130. 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.

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