

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

L'analisi dell'impatto regolamentare richiede di valutare:

1. l'ambito di intervento, con particolare riferimento alle categorie di soggetti destinatarie o coinvolte nei costi e benefici dell'intervento normativo proposto;
2. gli obiettivi generali e specifici immediati e di medio/lungo periodo del provvedimento, indicando contestualmente l'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero realizzarsi;
3. la metodologia adottata per l'analisi dell'impatto della regolamentazione;
4. l'impatto sulla pubblica amministrazione, sui destinatari diretti ed indiretti attraverso l'analisi delle categorie di costi e benefici economici e finanziari inerenti la produttività, la crescita economica, il reddito, la concorrenza, l'occupazione. A questo riguardo tale valutazione richiede che sia predisposta un'adeguata batteria di indicatori.

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

1.1 Ambito di intervento oggettivo

Dal punto di vista del prodotto, l'ambito di intervento oggettivo, è rappresentato dai mercati all'ingrosso della raccolta, terminazione e transito di traffico di telefonia vocale. L'ambito geografico della domanda e dell'offerta dei servizi inclusi nei mercati oggetto di analisi ha dimensione nazionale in quanto l'accesso a tali servizi non presenta alcuna peculiarità di carattere locale che si differenzia dal contesto nazionale. In altre parole, la quasi totalità della domanda e dell'offerta dei servizi di raccolta, terminazione e traffico avviene a livello nazionale anche da parte di operatori che dispongono di un numero limitato di punti di presenza e di una rete di lunga distanza scarsamente sviluppata.

I servizi di raccolta, terminazione e transito sono domandati da tutti quegli operatori che intendono offrire servizi di telefonia vocale ai propri clienti. Tali servizi sono domandati in interconnessione a diversi livelli gerarchici di rete in funzione del grado di infrastrutturazione proprietaria dell'operatore richiedente. Gli operatori che dispongono di maggiori infrastrutture di telecomunicazioni accedono a livelli gerarchici di rete via via più bassi caratterizzati da migliori condizioni economiche. In tal caso infatti gli operatori utilizzano la propria rete di trasporto di lunga distanza per originare e terminare chiamate e domandano agli operatori che dispongono di una rete più capillare

sul territorio nazionale solo quei servizi che viaggiano sulle tratte non coperte dalla propria rete.

L'ambito di intervento è pertanto identificabile attraverso i confini geografici e di prodotto dei mercati rilevanti 8, 9 e 10 definiti dal presente provvedimento.

Nell'ambito del provvedimento relativo ai mercati 8, 9 e 10 sono state regolamentate anche le condizioni tecniche ed economiche di fornitura dei servizi accessori necessari agli operatori alternativi per domandare servizi all'ingrosso dai nodi di Telecom Italia.

1.2 Ambito di intervento soggettivo

L'intervento regolamentare impone agli operatori detentori di significativo potere di mercato obblighi di controllo dei prezzi e di condizioni tecniche di fornitura per i servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10.

I destinatari diretti dell'intervento regolamentare sono pertanto riconducibili a operatori presenti nei mercati del traffico di telefonia all'ingrosso dal lato della domanda e dal lato dell'offerta.

Dal lato dell'offerta dei servizi di raccolta, terminazione e traffico è presente sostanzialmente un unico operatore (Telecom Italia) il quale dispone di una rete di trasporto di breve e lunga distanza capillarmente diffusa sul territorio nazionale. Tale operatore, detenendo un significativo potere di mercato, è soggetto al controllo regolamentare delle condizioni tecniche ed economiche praticate a terzi operatori sui servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10.

Gli operatori alternativi possono offrire i servizi di raccolta, terminazione e transito solo per i livelli gerarchici di rete più elevati a tutti quegli operatori che risultano scarsamente infrastrutturati sul territorio nazionale in termini di numero di nodi e di chilometri di rete di trasporto sia di breve sia di lunga distanza.

Per quanto concerne il versante della domanda, i servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10 sono richiesti a diversi livelli gerarchici di rete in funzione del grado di infrastrutturazione raggiunto sulla rete fissa da parte degli operatori. Gli operatori collocati negli stadi di linea tendono a realizzare una rete di trasporto interamente proprietaria. Ciò consente loro di raccogliere e terminare traffico ai livelli gerarchici di rete più bassi, accessibili a migliori condizioni economiche. Gli operatori meno infrastrutturati, il cui fine è principalmente la rivendita di traffico telefonico, sono invece costretti a domandare i servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10 a livelli di rete più elevati. Tra questi compaiono gli operatori di rete mobile i quali da un lato raccolgono traffico da rete fissa per offrire servizi di telefonia ai propri clienti affari e dall'altro domandano terminazione per offrire le chiamate mobile fisso a tutti i clienti.

Sul versante della domanda, tutti i destinatari diretti dell'intervento hanno la possibilità di richiedere, per i livelli rete gerarchicamente più bassi, i servizi di raccolta, terminazione e transito a condizioni economiche orientate al costo e condizioni tecniche tali da garantire un certo standard di funzionalità del servizio richiesto. Gli obblighi

relativi alle condizioni economiche dei servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10 afferenti ai restanti livelli gerarchici di rete sono invece volti esclusivamente al controllo dei prezzi massimi.

I soggetti indiretti destinatari dell'intervento regolamentare sono molteplici e non tutti identificabili puntualmente. I più importanti soggetti indiretti sono rappresentati dagli utenti finali degli operatori di rete fissa e mobile che acquistano servizi al dettaglio di telefonia. Tali utenti sono riconducibili sia all'utenza affari sia a quella residenziale.

B. OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI

2.1 Obiettivi generali di breve-medio periodo

L'intervento regolamentare si propone di perseguire nell'immediato, attraverso lo sviluppo della concorrenza, l'obiettivo generale di condizioni economiche competitive nei mercati al dettaglio dei servizi di telefonia.

Da un punto di vista prospettico di medio periodo, l'obiettivo generale della misura regolamentare proposta, oltre al miglioramento dei prezzi vigenti nei mercati al dettaglio, è anche quello di un potenziale incremento della qualità e della gamma dei servizi attualmente offerti agli utenti finali.

2.2 Obiettivi specifici di breve-medio periodo

Gli obiettivi generali sono perseguibili attraverso il raggiungimento di obiettivi intermedi (specifici) identificabili nell'eliminazione delle barriere economiche per l'accesso ai mercati dei servizi di raccolta, terminazione e transito. L'eliminazione di tali barriere richiede il controllo regolamentare delle condizioni tecniche ed economiche di fornitura dei servizi all'ingrosso inclusi nei mercati 8, 9 e 10. Per quanto concerne le condizioni tecniche di fornitura, la misura regolamentare si propone di perseguire una concorrenza sostenibile tra operatori che raggiungono un livello minimo di infrastrutturazione di rete dal quale intendono domandare i servizi di raccolta, terminazione e transito.

Il fine è incoraggiare investimenti efficienti e sostenibili nella realizzazione di reti di trasporto di breve e lunga distanza e promuovere l'innovazione e lo sviluppo di reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda, secondo le disposizioni del Codice.

L'impossibilità economica degli operatori alternativi di raggiungere tutti gli stadi di linea, anche nei prossimi 10 anni, fa sì che una parte rilevante del traffico non potrà essere originata dai propri clienti acquisti in *unbundling* ma dovrà essere originata esclusivamente attraverso i servizi di raccolta e transito domandati all'operatore dominante. Per quanto riguarda invece il servizio di terminazione, quest'ultimo dovrà prevedibilmente restare soggetto a regolamentazione anche quando il livello di infrastrutturazione da parte degli operatori alternativi sarà sensibilmente migliorato,

poiché la terminazione è un elemento indispensabile al completamento delle chiamate *end-to-end* tra le reti di due operatori distinti. Il presente provvedimento se da un lato fissa le condizioni tecniche ed economiche relative ai servizi di raccolta terminazione e transito di Telecom Italia, dall'altro pone le basi regolamentari per la definizione dei gli obblighi nell'offerta dei servizi di terminazione su rete fissa in capo a tutti gli operatori alternativi, al fine di garantire questi ultimi richiedendo tariffe eccessive o imponendo condizioni tecniche non accettabili compromettano l'interoperabilità dei servizi di telefonia.

Per tale ragione gli obblighi imposti con il presente provvedimento sono indirizzati a garantire per gli anni 2007 – 2009 la fornitura dei servizi all'ingrosso di raccolta, terminazione e transito a tutti gli operatori di mercato e a condizioni economiche controllate attraverso il meccanismo di *network cap*, offrendo, da un lato, certezza agli operatori alternativi sui costi che sosterranno nell'acquisto dei servizi intermedi offerti da Telecom Italia e dall'altro permettendo a Telecom Italia di non pagare prezzi irragionevolmente alti per i servizi di terminazione su altra rete.

C. METODOLOGIA DI ANALISI ADOTTATA

3.1 Metodologia impiegata per l'analisi dell'impatto regolamentare

La metodologia utilizzata per l'analisi dell'impatto regolamentare è basata sull'identificazione dei benefici (obiettivi) e dei costi derivanti ai destinatari diretti e indiretti delle misure regolamentari nei mercati dei servizi di raccolta, terminazione e transito. L'analisi è rivolta a quantificare, laddove possibile, il costo-beneficio delle categorie dirette e indirette destinatarie dell'intervento regolamentare, anche alla luce di valutazioni prospettiche di breve-medio periodo e di sistema, con particolare riferimento ai mercati coinvolti dal provvedimento.

Le tecniche di calcolo utilizzate sono di tipo econometrico e afferenti l'analisi di indici rilevanti ai fini della valutazione dell'impatto regolamentare.

In taluni casi, i benefici netti derivanti dalla misura regolamentare sono identificabili in ragione degli effetti competitivi generati dall'incremento dell'offerta di servizi, ma non quantificabili puntualmente in quanto la numerosità degli attori coinvolti è elevata e le informazioni e dati non sono reperibili. Tali soggetti peraltro operano spesso in mercati le cui condizioni economiche sono estremamente differenziate, a parità di servizi offerti, ed il collegamento ai mercati dei servizi all'ingrosso della raccolta, terminazione e transito è solo indiretto.

I mercati oggetto di analisi sono caratterizzati da una situazione di significativo potere di mercato detenuto da Telecom Italia. In termini di numero di centrali, il territorio nazionale si compone di circa 10.600 stadi di linea dai quali è possibile attivare direttamente le linee dei propri clienti attraverso i servizi di co-locazione e di *unbundling*. Fino al 2013, data di riferimento dei più recenti piani industriali degli

operatori, meno del 15% degli stadi di linea sarà rilegato dalle reti di trasporto degli operatori alternativi. Ciò sta a significare che circa il 60% degli utenti sarà aggredibile dagli operatori alternativi attraverso l'*unbundling* a seguito di ingenti investimenti nelle proprie reti di trasporto di breve e lunga distanza, nella predisposizione dei siti, nell'acquisizione di apparati trasmissivi e noleggio delle linee della rete di distribuzione di Telecom Italia. Il restante 40% degli utenti non sarà potenzialmente aggredibile attraverso l'*unbundling* neanche dopo il 2013. E' quindi evidente che gli obblighi imposti dal presente provvedimento volti a garantire la fornitura dei servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10, offrono le basi a tutti gli operatori di mercato di contendere attraverso forme di interconnessione diverse ai nodi della rete di Telecom Italia (raccolta, terminazione e transito ai vari livelli gerarchici di rete in alternativa all'*unbundling*), gli utenti finali che domandano principalmente servizi di telefonia. A questo riguardo, il presente provvedimento non solo garantisce al 40% degli utenti non servibili in *unbundling* di disporre di alternative alle offerte commerciali dell'operatore storico, ma permette anche al restante 60% di utenti che intende domandare esclusivamente servizi di telefonia vocale (senza servizi data a larga banda quali internet e TV via cavo) di rivolgersi anche agli operatori interconnessi a livelli gerarchici di rete superiori i quali tipicamente offrono tali servizi a condizioni economiche estremamente competitive.

L'analisi dell'impatto regolamentare è volta a quantificare e qualificare il benessere sociale in una situazione di significativo potere di mercato.

D. IMPATTO SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

4.1 Impatto della misura regolamentare

Il provvedimento può avere un impatto sulla pubblica amministrazione solo in via indiretta in qualità di utente finale dei servizi di telefonia al dettaglio. Non si ritiene, comunque, che il provvedimento abbia un impatto specifico sulla pubblica amministrazione rispetto agli altri utenti finali presenti nei mercati al dettaglio delle comunicazioni elettroniche.

La misura regolamentare proposta ha un impatto sull'attività istituzionale dell'Autorità, la quale è chiamata a garantire l'adeguamento della normativa secondaria di riferimento e la vigilanza della effettiva e corretta applicazione del quadro normativo imposto in capo all'operatore detentore di significativo potere di mercato nonché l'applicazione delle sanzioni previste dal Codice delle comunicazioni elettroniche qualora si verificassero violazioni della normativa vigente. Evidentemente, come qualsiasi altra variazione delle norme di settore, il presente provvedimento incide sulle attività di vigilanza dell'Autorità.

E. IMPATTO SUI DESTINATARI DIRETTI

5.1 Impatto diretto della misura regolamentare

L'impatto economico della misura regolamentare sui destinatari diretti ha effetti sia su Telecom Italia, sia sugli operatori alternativi in ragione dell'imposizione di un meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi massimi dei servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10 offerti da Telecom Italia ed in ragione di vincoli specifici di prezzo imposti in capo agli operatori alternativi per la fornitura dei servizi di terminazione.

Il meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi massimi posto in capo a Telecom Italia prevede il controllo dei prezzi dei servizi di raccolta, terminazione e transito attraverso variazioni di tipo IPC¹ – 13,2% ed IPC – 9,9% in funzione del livello gerarchico di rete dal quale sono domandati i relativi servizi di interconnessione per gli anni 2007, 2008 e 2009. Tale misura è presa in continuità con l'analogo meccanismo di controllo pluriennale dei prezzi massimi posto in capo a Telecom Italia con la delibera 3/03/CIR.

L'introduzione del meccanismo controllo pluriennale delle condizioni economiche dei servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10, impatta in modo asimmetrico sull'operatore detentore di significativo potere di mercato rispetto agli altri destinatari diretti quali gli operatori alternativi di rete fissa e di rete mobile.

In particolare, la riduzione programmata dei prezzi dei servizi inclusi nei panieri del *network cap* simula la pressione competitiva sull'operatore con significativo potere di mercato il quale ha un incentivo ad una maggiore efficienza nei costi di rete specialmente nei servizi dove il grado di concorrenza non è ancora sviluppato. Il meccanismo ha altresì lo scopo di garantire una parziale e graduale restituzione al mercato degli extraprofiti maturati dall'operatore notificato nel corso dell'applicazione del precedente cap di cui alla delibera 3/03/CIR.

Sul versante della domanda, gli operatori che richiedono i servizi di raccolta, terminazione e transito vedono garantito l'orientamento al costo per i servizi di interconnessione domandati a livello di SGU e una riduzione dei prezzi reali dei servizi di interconnessione a livello di SGT.

Il valore dei panieri di servizi soggetti al meccanismo di *network cap* fornisce pertanto da un lato i ricavi all'ingrosso dell'operatore detentore di significativo potere di mercato e dall'altro la spesa sostenuta dalla domanda, rappresentata nel caso specifico da operatori di rete fissa e mobile.

In applicazione degli obblighi previsti dagli artt. 49 e 50 del Codice, la misura regolamentare proposta prevede la fornitura dei servizi di raccolta, terminazione e

¹ Indice dei prezzi al consumo.

transito a predefinite condizioni tecniche ed economiche programmate in un arco di tempo di tre anni.

A fronte della riduzione delle condizioni economiche dei servizi intermedi, è prevedibile un abbassamento dei prezzi finali, non solo degli operatori alternativi, ma anche della stessa Telecom Italia, la quale è vincolata nelle sue offerte finali a rispettare precise soglie di replicabilità e sottocosto ricavate sulla base dei prezzi che pratica agli altri operatori.

A tale riduzione dei prezzi, è prevedibile che il mercato risponda acquisendo maggiori volumi di traffico, consentendo all'operatore detentore di significativo potere di mercato un ulteriore incremento delle proprie economie di scala nell'uso della propria rete di trasporto, una riduzione dei costi unitari, e dunque un aumento dei ricavi all'ingrosso dei servizi di interconnessione.

F. IMPATTO SUI DESTINATARI INDIRETTI

6.1 Impatto indiretto della misura regolamentare

I principali destinatari indiretti sono rappresentati dagli utenti finali i quali a seguito della misura regolamentare possono fruire di servizi di telefonia differenziati rispetto a quelli dell'operatore dominante ed a condizioni economiche competitive da tutti gli operatori di mercato.

Con specifico riferimento ai servizi finali, si prevede che la riduzione programmata di tutti i prezzi reali dei servizi inclusi nei mercati 8, 9 e 10 dovrebbe, inizialmente, a parità di prezzi, incrementare i margini operativi dei servizi al dettaglio sia degli operatori alternativi sia di Telecom Italia, in quanto i servizi di raccolta, terminazione e transito sono servizi intermedi necessari al completamento dei servizi finali offerti anche dalla divisione commerciale di Telecom Italia, ed in un secondo tempo, anche grazie alla pressione competitiva esercitata dagli operatori interconnessi, comportare una riduzione dei prezzi finali a beneficio degli utenti.

Peraltro, la medesima pressione competitiva esercitata dagli operatori interconnessi sull'operatore con significativo potere di mercato può spingere quest'ultimo a sviluppare servizi innovativi a condizioni economiche concorrenziali ed incrementare conseguentemente i propri ricavi dei servizi offerti nei mercati al dettaglio (benefici indiretti).

La riduzione programmata dei prezzi reali prevista dal meccanismo di *network cap* dovrebbe infine consentire agli operatori alternativi oltre alla riduzione dei prezzi dei servizi al dettaglio anche la possibilità di devolvere una quota delle risorse finanziarie risparmiate alla realizzare di ulteriori investimenti nella rete, nonché nello sviluppo di servizi al dettaglio innovativi e differenziati.