

## **Delibera n. 101/99**

### **Condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale alla luce dell'evoluzione di meccanismi concorrenziali**

#### L'AUTORITA'

NELLA seduta del Consiglio del 24 giugno 1999;

VISTA la direttiva del Consiglio 90/387/CEE del 28 giugno 1990, *Istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione di una rete aperta di telecomunicazioni (Open Network Provision - ONP)*;

VISTA la direttiva della Commissione 90/388/CEE del 28 giugno 1990, *Concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni*;

VISTA la direttiva della Commissione 96/19/CE del 13 marzo 1996 che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura dei mercati delle telecomunicazioni;

VISTA la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 97/33/CE del 30 giugno 1997 sull'*Interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP)*;

VISTA la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 98/10/CE del 28 febbraio 1998 sull'*Applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale*;

VISTA la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 98/61/CE del 24 settembre 1998 che modifica la direttiva 97/33/CE per quanto concerne la portabilità del numero di operatore e la preselezione del vettore;

VISTA la comunicazione COM(97) 203 della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 21 maggio 1997 sulla consultazione sul Libro verde per una politica della numerazione nel settore dei servizi di telecomunicazioni in Europa;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità*” e in particolare gli artt. 1 e 2;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249 recante “*Istituzione dell’Autorità per la Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”, in particolare l’art. 1, comma 6, lett. c), n. 14 e l’art. 4;

VISTA la legge 23 dicembre 1998, n. 448 recante “*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*”;

VISTO il D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, recante il “*Regolamento di attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni*”;

VISTO il D.M. 28 febbraio 1997, concernente le tariffe telefoniche nazionali e successive modificazioni;

VISTO il D.M. 28 febbraio 1997, concernente le tariffe telefoniche internazionali e successive modificazioni;

VISTO il D.M. 25 novembre 1997, relativo alla “*Suddivisione del territorio nazionale per il servizio telefonico*”;

VISTO il D.M. 10 marzo 1998, recante “*Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni*”;

VISTO il D.M. 27 febbraio 1998, recante “*Disciplina della numerazione nel settore delle telecomunicazioni*”;

VISTO il D.M. 23 aprile 1998, recante “*Disposizioni in materia di interconnessione nel settore delle telecomunicazioni*”;

VISTA la propria delibera del 22 dicembre 1998 n. 85/98, recante “*Condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale*”;

VISTO il documento relativo all’introduzione della tariffa di prossimità del 8 marzo 1999 prodotto dal Gruppo di Lavoro di cui al Titolo VI, punto 3, della delibera n. 85/98;

VISTA la relazione concernente i risultati del controllo del calcolo del deficit di accesso prodotta dalla società KPMG e inviata all’Autorità in data 18 maggio 1999;

SENTITI gli operatori titolari di licenza per operare nel settore delle telecomunicazioni in data 13 maggio 1999;

UDITA la relazione al Consiglio della Dott.ssa Paola Maria Manacorda sui risultati dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 32 del regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autorità) nella seduta del Consiglio del 25 maggio 1999;

SENTITI le Associazioni Sindacali, la Confindustria e le Associazioni dei Consumatori in data 31 maggio 1999, 1 giugno e 24 giugno 1999;

SENTITA la società Telecom Italia in data 1 giugno e 24 giugno 1999;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione al Consiglio della Dott.ssa Paola Maria Manacorda sugli ulteriori risultati istruttori;

### **Considerando quanto segue**

#### **1. Il percorso avviato dall'Autorità con la delibera n. 85/98**

L'Autorità, ai sensi della normativa nazionale e comunitaria, ha avviato con la delibera n. 85/98 del 22 dicembre 1998 il percorso per il riassetto delle tariffe telefoniche dell'operatore Telecom Italia. Si tratta di un percorso normativo di notevole complessità che investe diverse problematiche relative alla struttura della tariffazione, ai valori economici di offerta dei servizi, alle modalità di remunerazione del c.d. deficit sull'accesso, agli aspetti qualitativi e tecnici di offerta, alle modalità di informazione e di trasparenza per la clientela.

In particolare la delibera n. 85/98 delinea il calendario di attuazione di una serie di azioni da parte dell'Autorità intese ad accompagnare il processo di orientamento delle tariffe ai rispettivi costi (ribilanciamento) con un percorso complementare di revisione della struttura e della composizione delle tariffe alla luce dei cambiamenti indotti dall'evoluzione dei mercati. In quell'ambito l'Autorità rimandava la decisione successiva alla conclusione di procedimenti in corso, primo fra tutti la certificazione della Contabilità dei servizi regolamentati di Telecom Italia. Alla luce degli orientamenti già delineati dalla delibera n. 85/98, e una volta conclusa l'attività di certificazione, l'Autorità ha delineato il completamento del percorso iniziato il 22 dicembre 1998.

In particolare le decisioni riguardano quattro aspetti fondamentali:

- 1) interventi di riequilibrio dei conti economico-finanziari dei singoli servizi di Telecom Italia alla luce dei risultati della certificazione e delle condizioni del mercato sia sotto il profilo della domanda (tutela dei consumatori) sia dell'offerta (impatto concorrenziale);
- 2) interventi di analisi dell'accesso alle reti di telecomunicazioni da parte degli utenti al fine di utilizzare i diversi servizi (traffico) alla luce della sostenibilità dei

costi delle infrastrutture da parte dell'operatore dominante e considerando la consistenza del Deficit sull'Accesso valutata dall'auditor e le modalità di remunerazione di tale deficit;

- 3) interventi di natura pro-concorrenziale che mirano a far sì che il processo di ribilanciamento delle tariffe dell'operatore dominante venga contestualmente accompagnato da un aumento sia quantitativo sia qualitativo dei livelli di concorrenzialità su tutti i mercati di riferimento;
- 4) interventi sulla struttura e sui "bacini" di applicazione della tariffazione con l'obiettivo sia di garantire una struttura tariffaria più semplice, trasparente e maggiormente orientata all'uso dei servizi da parte dei consumatori (tipologia di comunicazione, durata), sia di garantire una maggiore equità e corrispondenza ai costi dei servizi nei diversi bacini di domanda sul territorio nazionale.

## **2. I principi sottostanti al ribilanciamento delle tariffe telefoniche di Telecom Italia nell'ambito della regolamentazione delle condizioni di offerta di un operatore con rilevante potere di mercato**

L'art. 7 del D.P.R. 318/97 (qui di seguito Regolamento) fissa i principi e le modalità di regolamentazione delle condizioni economiche per l'accesso e per l'uso della rete telefonica di Telecom Italia e per i servizi accessibili al pubblico su tale rete. In particolare, le condizioni economiche offerte da Telecom Italia, quale operatore avente notevole forza, sia sul mercato della rete telefonica pubblica fissa sia sul mercato del servizio di telefonia vocale, devono rispettare i seguenti principi:

- Trasparenza, nel senso di evidenziazione chiara dei prezzi dei singoli servizi ai consumatori e di comunicazione semplice e trasparente dei prezzi imputati alle singole prestazioni;
- Obiettività e proporzionalità nel senso di determinazione delle condizioni economiche indipendentemente dal tipo di applicazione da parte degli utenti (eccetto quando siano richiesti servizi o prestazioni supplementari) e imputazione dei costi proporzionatamente allo sviluppo della propria rete, alle risorse effettivamente utilizzate e in relazione sia all'origine sia alla destinazione delle diverse attività;
- Orientamento al costo, ovvero un percorso che – in linea con l'evoluzione del mercato e in particolare con lo sviluppo di livelli efficienti di contendibilità delle tecnologie e del sistema di offerta e contemporaneo ad un parallelo riconoscimento dei livelli di sostenibilità sociale e di accessibilità al servizio universale- incentivi i prezzi dei singoli servizi a livellarsi ai rispettivi costi reali.

Tali criteri di carattere generale, del resto sono contenuti nella normativa nazionale e in particolare nella legge n. 481/95 di disciplina dei servizi di pubblica utilità e nella legge n. 249/97 di istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che contengono riferimenti all'incentivo all'efficienza dell'operatore dominante, alla definizione di standard minimi di servizio da parte dell'Autorità, alla tutela di particolari

categorie sociali, alla promozione della diffusione di nuove tecnologie e di nuovi servizi.

I principi generali contenuti nel Regolamento sono maggiormente specificati nella normativa comunitaria che fissa le condizioni di armonizzazione per gli Stati Membri e, in particolare nelle direttive 97/33/CE e 98/10/CE.

Con specifico riferimento al mercato dei servizi di telefonia vocale Telecom Italia, quale operatore avente notevole forza su tale mercato, è tenuta, ai sensi della direttiva 98/10/CE, al rispetto di particolari oneri sia sotto il profilo tecnico-qualitativo, sia riguardo alle condizioni economiche. Relativamente alle condizioni tecnico-qualitative, l'operatore dominante è tenuto al rispetto dei seguenti obblighi fissati dalla direttiva 98/10/CE:

- art. 12, comma 2: obbligo di informazioni sulla qualità dei servizi in base a parametri uniformi stabiliti dalla normativa (allegato III);
- art. 13: rispetto di procedure e obblighi relativamente alle condizioni di accesso e di uso e rispetto di prescrizioni essenziali;
- artt. 14 e 15: obblighi di fornitura di servizi aggiuntivi (fatturazione dettagliata, selezione numerica multifrequenza, blocco selettivo di chiamata) e di servizi supplementari;
- art. 16: soddisfacimento delle richieste ragionevoli di accesso speciale alla rete.

Con riferimento alle condizioni economiche di offerta e, fatte salve le disposizioni particolari di cui all'art. 3 sull'abbordabilità, l'operatore che detiene rilevante potere di mercato è tenuto a rispettare i seguenti principi:

- art. 17, comma 2: le tariffe per l'uso della rete telefonica pubblica fissa e dei servizi telefonici pubblici fissi rispettano i principi fondamentali di orientamento al costo della direttiva 90/387/CE;
- art. 17, comma 3: le tariffe di accesso e di uso della rete telefonica pubblica fissa sono indipendenti dal tipo di applicazione realizzato dall'utente, salvo quando siano richieste prestazioni supplementari;
- art. 17, comma 4: le tariffe dei servizi forniti in aggiunta al collegamento alla rete telefonica pubblica fissa e dei servizi telefonici pubblici fissi sono sufficientemente scorporate in modo da non obbligare l'utente a pagare prestazioni non necessarie per il servizio richiesto;
- art. 17, comma 5: le modifiche tariffarie entrano in vigore soltanto dopo un periodo adeguato di preavviso al pubblico fissato dall'Autorità;
- art. 17, comma 6: fatto salvo l'art.3 relativo all'abbordabilità, uno Stato membro può autorizzare la sua autorità nazionale di regolamentazione a non conformarsi ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 del presente articolo *ove sia stata chiaramente provata l'esistenza di una effettiva concorrenza sul mercato dei servizi telefonici pubblici fissi.*
- art. 18: obbligo di predisporre un sistema appropriato di contabilità che consenta di applicare l'art. 17. Di tale sistema contabile deve essere controllata la conformità da un organo competente indipendente;

- art. 19: obbligo, nel caso di riduzioni tariffarie per gli utenti, inclusi i consumatori, sia del principio di orientamento ai costi, sia di trasparenza, pubblicazione e rispetto del principio di non discriminazione. L'Autorità, inoltre, può esigere che i programmi di riduzione tariffaria siano modificati o ritirati.

La direttiva 98/10/CE e gli obblighi da essa derivanti, precedentemente riferibili all'operatore con rilevante potere di mercato, mettono in chiara evidenza due aspetti fondamentali della regolamentazione delle condizioni di offerta dei servizi di tale operatore: da una parte la correlazione tra la regolamentazione tariffaria e il concetto di accessibilità quale estensione del principio di servizio universale in un mercato in trasformazione verso la concorrenza; dall'altra la relazione tra regolamentazione delle condizioni economiche e tecniche di offerta e l'evoluzione dei meccanismi concorrenziali, in quanto gli obblighi in precedenza imputati all'operatore dominante e le relative azioni dell'Autorità sono esercitabili finché la concorrenza non realizzi un effettivo controllo dei prezzi.

Il ribilanciamento si inserisce in tale contesto di rilevante complessità. Infatti, il ribilanciamento sta ad indicare l'applicazione del principio di orientamento ai costi costo dei prezzi dei singoli servizi di telefonia offerti dall'operatore dominante, sia pure in un mercato che presenta notevoli differenze sia sotto il profilo dei bisogni espressi ed esprimibili, sia sotto il profilo delle caratteristiche tecniche e delle strutture di costo degli operatori esistenti ed entranti. In tal senso il ribilanciamento sottintende un percorso di azioni regolatorie (orientamento) e non un intervento di mera natura contabile e amministrativa in quanto tali azioni devono essere compatibili da una parte con la reale apertura ed operatività della concorrenza sui singoli mercati, resa efficace dalle azioni del regolatore; dall'altra con la messa in atto di azioni di garanzia dell'"accessibilità" dei servizi e di tutela sociale in un sistema nazionale in cui si distinguono mercati e bisogni di comunicazione molto differenziati.

Nel percorso di apertura e sviluppo della concorrenza il ribilanciamento rappresenta un'evoluzione necessaria del sistema dei prezzi che dovrà tendere in prospettiva alla determinazione naturale di livelli ottimali di equilibrio sotto la spinta dei meccanismi concorrenziali del mercato. Nel breve periodo, tuttavia, il disequilibrio delle tariffe di Telecom Italia rappresenta un elemento strutturale e negativo che limita la stessa evoluzione del mercato: da una parte, infatti, favorisce l'entrata di operatori non in modo permanente sui mercati a lunga distanza attraverso fenomeni di scrematura, dall'altra costituisce una barriera all'entrata sul mercato locale, limitando lo sviluppo di nuovi servizi e la diffusione di nuove tecnologie su tale mercato. Compito dell'Autorità è quello di coordinare tali problematiche legate ad una maggiore efficienza produttiva sui mercati con quelle connesse alla massima diffusione dei benefici prodotti dalla concorrenza in presenza di condizioni di offerta e di domanda differenziate, considerando non solo gli obiettivi di efficienza allocativa ma anche quelli connessi alla tutela dei consumatori e degli utenti più deboli.

Sulla base dei principi esposti e considerando le problematiche derivanti da vincoli troppo rigidi per la variazione dei prezzi dell'operatore dominante, l'Autorità ha avviato il percorso di ribilanciamento con la delibera n. 85/98 del 22 dicembre 1998 che delinea il calendario e gli obiettivi delle decisioni e fissa gli strumenti di intervento alla luce dell'evoluzione del mercato e di condizioni previste dal quadro normativo di riferimento.

### **3. La verifica degli squilibri per singolo servizio attraverso la contabilità di Telecom Italia**

L'art. 7, comma 4, stabilisce che *“qualora il riequilibrio tariffario non sia stato completato, Telecom Italia è obbligata a trasmettere all'Autorità una relazione in tal senso, sulla base di specifiche informazioni”*. In particolare tali informazioni devono evidenziare gli squilibri esistenti nei conti economici e nel conto del capitale dei singoli servizi e devono mettere in luce la consistenza dell'eventuale deficit sull'accesso <sup>(1)</sup> risultante dalle predette informazioni. In base a quanto stabilito dall'art. 7, comma 7, inoltre, *“il calcolo del deficit sull'accesso è controllato da un soggetto pubblico o privato con specifiche competenze autonomo rispetto all'organismo di telecomunicazioni, diverso dall'Autorità e da questa incaricato. I risultati del calcolo del deficit sull'accesso e le conclusioni dei controlli, anche contabili, costituiscono oggetto di una relazione a cura del suddetto soggetto. Tale relazione è acquisita dall'Autorità che provvede a metterla a disposizione del pubblico”*.

Sulla base di quanto stabilito nel Regolamento la società Telecom Italia ha inviato all'Autorità, in data 7 agosto 1998, le informazioni e la relazione intesa ad evidenziare il disequilibrio relativo ai servizi di telefonia vocale e a mettere in luce la consistenza del deficit sull'accesso. Tale documento – denominato da Telecom Italia *“Contabilità regolatoria – Contabilità dei costi e separazione contabile – Risultati dell'esercizio 1997”* – riporta, in base ai principi di contabilità dei costi e di separazione contabile di cui agli artt. 8 e 9 del D.P.R. 318/97 e ai criteri generali stabiliti dalla Raccomandazione 98/322/CE della Commissione Europea dell'8 aprile 1998, i conti economici e finanziari della gestione dei servizi soggetti a regolamentazione e controllo, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 9, comma 4, del D.P.R. 318/97.

L'Autorità ha conferito in data 25 agosto 1998 un primo incarico alla società KPMG al fine di ricostruire i criteri e la struttura di determinazione della c.d. “contabilità regolatoria” di Telecom Italia e un secondo incarico in data 19 febbraio

---

<sup>1</sup> Il deficit sull'accesso nasce dalla presenza di squilibrio dei servizi di telefonia vocale in quanto in passato i servizi relativi al traffico (telefonia locale e a lunga distanza) sussidiavano l'accesso alla rete telefonica su tutto il territorio e per tutti i cittadini. Il Deficit sull'accesso rappresenta, sotto un profilo meramente contabile, la differenza tra i costi della fornitura agli utenti dell'accesso alla rete telefonica pubblica (65% della rete di distribuzione corrispondente allo Stadio di Linea) e i ricavi che derivano da tale attività (contributo installazione e impianto, contributo trasloco, canoni mensili, canoni supplementari)

1999 al fine del controllo del calcolo del deficit sull'accesso per l'esercizio 1997 predisposto da Telecom Italia ai sensi dell'art. 7, comma 7, del D.P.R. 318/97.

La società KPMG ha inviato all'Autorità, in data 18 maggio 1999, la relazione sul controllo del calcolo del deficit sull'accesso sulla cui base l'Autorità ha avviato il procedimento di valutazione del percorso e delle modalità di ribilanciamento.

La contabilità regolatoria, alla luce di quanto previsto dagli artt. 8 e 9 del Regolamento, persegue diverse finalità oltre a quella di costituire un supporto informativo per l'Autorità nel processo di riequilibrio tariffario dei servizi telefonici. Essa, infatti, ha anche la finalità di consentire la verifica degli obblighi connessi alla fornitura del servizio di telefonia vocale e del servizio universale di cui alla direttiva 98/10/CE; nonché degli obblighi di trasparenza, disaggregazione dei costi e parità di trattamento interno-esterno di cui alla direttiva 97/33/CE in materia di interconnessione.

Con particolare riferimento all'analisi dei conti economici e finanziari della gestione dei servizi di telefonia vocale di Telecom Italia, il documento più generale di Contabilità regolatoria assume per l'Autorità una duplice finalità: da un lato costituisce uno strumento di riferimento in quanto fornisce le informazioni e il supporto necessario ad affrontare il processo di riequilibrio; dall'altro consente di porre i conti economici dei servizi di telefonia vocale in relazione con i conti relativi alle infrastrutture di rete di accesso e di trasporto dell'operatore permettendo un confronto tra i mercati dei servizi finali e i mercati integrati dei beni intermedi.

La contabilità regolatoria di Telecom Italia presentata all'Autorità il 7 agosto 1998 e verificata – con riferimento in particolare al calcolo del deficit sull'accesso – dalla società KPMG fa riferimento all'esercizio 1997.

Essa è costruita su due criteri fondamentali: quello di una esaustiva separazione contabile tra le diverse aree di attività e quello di una efficace contabilità dei costi tale da consentire un certo livello (oltre il 90%) di attribuzione dei costi in funzione di un nesso di causalità diretto o indiretto.

Con riferimento alla separazione delle attività, la contabilità regolatoria si compone di quattro aggregati, di cui vengono riportati il relativo conto economico e i rendiconti del capitale impiegato medio:

- Telecom Rete di Accesso;
- Telecom Rete di Trasporto;
- Telecom Commerciale;
- Telecom Altre Attività

L'aggregato Commerciale è ulteriormente disaggregato per servizi, ai fini della trasparenza e per evidenziare il livello di orientamento al costo delle tariffe. La disaggregazione comprende i seguenti servizi: Fonia vocale di cui traffico urbano, traffico extraurbano, traffico extranazionale uscente, servizi di accesso residenziale e

affari; Traffico radiomobile <sup>(2)</sup>; Informazione elenco abbonati; Telefonia pubblica; Circuiti diretti; Altri servizi regolamentati; Altri servizi non regolamentati.

Da un punto di vista contabile lo standard di costo applicato con riferimento ai costi operativi è quello del costo interamente distribuito (*Fully Distributed Costing*). La base di costo è costituita dai costi storici basati sulla spesa realmente sostenuta (*Historic Cost Accounting*), pertanto i valori usati sono gli stessi impiegati per la redazione del bilancio e il totale dei costi del sistema regolatorio è riconciliato con il totale dei costi risultanti dal bilancio d'esercizio al 31 dicembre 1997.

Per il calcolo del costo del capitale proprio è stato applicato il *Capital Asset Pricing Model*. Il tasso di remunerazione è stato determinato applicando al capitale impiegato medio un tasso di remunerazione attesa costruito sulla base della metodologia WACC (*Weighted Average Cost of Capital*) e pari, al lordo delle imposte, al 19%. Tale tasso rappresenta il costo delle fonti di finanziamento aziendali e tiene conto di variabili determinanti quali la composizione del capitale, il costo del debito, il trattamento fiscale.

L'Autorità, analizzando nello specifico tale documento e valutando il tasso di remunerazione attesa calcolato con la metodologia WACC, ha ritenuto non giustificabile il tasso di remunerazione del 19%, stimando il valore del 12,5% maggiormente congruo ai fini del calcolo del costo del capitale relativo al capitale "regolatorio" medio impiegato di Telecom Italia. Tale valutazione deriva da considerazioni specifiche sia in merito alle condizioni per una corretta applicazione del modello; sia in merito all'analisi delle variabili del modello (costo del capitale di rischio; costo del capitale di debito, aliquota fiscale e livello di indebitamento finanziario).

Inoltre, il tasso così calcolato è stato applicato a tutti i servizi di Telecom Italia sia intermedi sia finali. Poiché i mercati dell'accesso (Aggregato Accesso) e del trasporto (Aggregato Rete) presentano differenti situazioni competitive e diversi gradi di rischiosità, l'Autorità valuterà l'opportunità di applicare valori del costo del capitale differenti per ciascuna area di attività.

### *3.1 I conti economici e i rendiconti del capitale medio per servizio*

Come specificato la Contabilità Regolatoria si pone due obiettivi fondamentali: da una parte mettere in evidenza gli squilibri esistenti nei conti economici e del capitale dei singoli servizi di Telefonia ai fini del c.d. riequilibrio tariffario; dall'altra evidenziare l'orientamento al costo dei servizi intermedi di rete forniti ad altri operatori di telecomunicazioni attraverso i conti economici e di capitale di queste specifiche attività. Occorre, inoltre, precisare che tra tali servizi esistono rilevanti economie di gamma ed è di fondamentale importanza considerare i costi comuni e congiunti tra le diverse attività.

---

<sup>2</sup> La contabilità relativa ai servizi fisso-mobile e mobile-fisso dovrebbe essere riportata nell'aggregato rete di Trasporto, date le relazioni di interconnessione

Entrando nel merito dei conti economici e del conto del capitale dei servizi di telefonia vocale ai fini del ribilanciamento, la contabilità di Telecom Italia mostra una situazione estremamente differenziata e in particolare:

- Consistente deficit del servizio di accesso, la cui rilevanza non muta applicando un tasso di remunerazione del capitale del 12.5%;
- Deficit del servizio di fonia urbana che viene sostanzialmente riassorbito applicando un tasso di remunerazione del 12.5%;
- Deficit del servizio di Telefonia Pubblica;
- Surplus consistente del servizio di telefonia extraurbana che aumenta ulteriormente applicando un tasso di remunerazione del 12.5%;
- Surplus del servizio di telefonia internazionale.

La tabella sottostante riepiloga i risultati economici al lordo del costo del capitale dei singoli servizi di telefonia vocale: servizio di accesso, servizio di telefonia urbana, servizio di telefonia extraurbana, servizio di telefonia internazionale applicando il tasso di remunerazione del capitale di Telecom Italia (19%) e quello ritenuto congruo dall’Autorità (12.5%).

Tab. 1 Risultati economici dei singoli servizi di telefonia vocale al lordo del costo del capitale (Miliardi di lire 1997)

|                                   | 19%    | 12.5%  |
|-----------------------------------|--------|--------|
| Servizio di Accesso *             | -6.379 | -5.477 |
| Servizio Telefonia Urbana         | -393   | -17    |
| Servizio di Telefonia Pubblica    | -228   | -132   |
| Servizio Telefonia Extraurbana    | +4.226 | +4.579 |
| Servizio Telefonia Internazionale | +502   | +555   |

\* Il servizio di accesso comprende oltre ai costi e ricavi dell’Aggregato Accesso i costi relativi alle attività di commercializzazione e di gestione del servizio di accesso alla clientela.

Con riferimento, invece, agli aggregati che hanno rilevanza sia al fine della valutazione dei prezzi pagati da altri operatori per l’uso della rete di Telecom Italia, sia al fine del calcolo del Deficit sull’Accesso i tre mercati rilevanti: Accesso (in prospettiva dell’*unbundling*), Rete e Circuiti Diretti presentano i seguenti risultati economici (al lordo del costo del capitale) relativamente al 1997.

Tab. 2 Risultati economici delle aree di attività “Reti di Telecomunicazioni” e servizio Circuiti Diretti: conti rilevanti al fine della valutazione dei beni

*intermedi (accesso, interconnessione, circuiti) forniti ad altri operatori di telecomunicazioni*

|                    |        |        |
|--------------------|--------|--------|
|                    | 19%    | 12.5%  |
| Aggregato Accesso* | -5.281 | -4.470 |
| Aggregato Rete     | 0      | 0**    |
| Circuiti Diretti   | -95    | +135   |

\* In prospettiva della fornitura dell'accesso alla rete periferica e di distribuzione di Telecom Italia da parte degli operatori nuovi entranti (c.d. *unbundling del local loop*).

\*\* I costi dell'aggregato Rete di Trasporto corrispondono, all'interno dello specifico conto economico, all'ammontare dei ricavi o "*transfer charge*" da Telecom Commerciale, nel rispetto del principio della cessione a terzi dei propri servizi al rispettivo costo e in base all'interpretazione di Telecom Italia. Il costo del capitale impiegato di tale aggregato passa da un valore di 3082 Md. (con tasso del 19%) a 2370 Md (con un tasso del 12.5%).

Sulla base di tali indicazioni, l'Autorità ha avviato un'attenta riflessione sui differenti mercati-servizio e sui relativi conti economici, tenendo conto dei cambiamenti intervenuti sia nel contesto esterno, sia nelle attività di Telecom Italia e alla luce della tutela sia dei consumatori, sia della concorrenza.

### 3.2 *Gli interventi di ribilanciamento nei segmenti di mercato dei servizi di telefonia vocale: servizi di telefonia urbana, interurbana e internazionale*

Relativamente alla valutazione degli squilibri ai fini del ribilanciamento in base alla verifica dei conti economici dei singoli servizi e dei rispettivi conti del capitale medio impiegato utilizzando il tasso di remunerazione ritenuto "congruo" (12.5%), la situazione si presenta differenziata alla luce del riscontro di un certo livello di *cross subsidization* tra il traffico a lunga distanza e i servizi di accesso e di traffico locale.

In particolare, come mostrato nella Tab. 1 del § 3.1, il servizio di telefonia urbana presenta un deficit che viene quasi completamente riassorbito se si applica al capitale medio impiegato un tasso di remunerazione del 12.5%. Il tasso di remunerazione del capitale impiegato del 12.5% porta, infatti, i conti economici e finanziari di gestione del servizio di telefonia urbana sostanzialmente in pareggio.

Al contrario i servizi a lunga distanza, di telefonia interurbana e internazionale, presentano surplus consistenti che aumentano ulteriormente applicando ai rispettivi conti del capitale un tasso di remunerazione del 12.5%. Prendendo in considerazione tali elementi contabili l'Autorità ha valutato la decisione di non aumentare le tariffe dei servizi di telefonia urbana. Ulteriori valutazioni potranno risultare opportune in una fase successiva una volta aperto il mercato alla concorrenza per verificare l'effettivo livello di contendibilità (unitamente ad un controllo di eventuali prezzi predatori da parte dell'operatore dominante) del mercato di telefonia locale.

Considerazioni ulteriori sono state fatte dall'Autorità con riferimento alla telefonia a lunga distanza nazionale.

La prima riguarda l'attuale struttura delle tariffe telefoniche in Italia. La tariffa urbana si applica attualmente per le chiamate all'interno delle 696 Aree Locali, così come definite dal Piano Regolatore Nazionale delle Telecomunicazioni da ultimo modificato dal D.M. 25 novembre 1997; le chiamate tra differenti Aree Locali all'interno dei Distretti Telefonici (che definiscono il piano di numerazione) sono in Italia tariffate come interurbane e ad esse si applicano tariffe differenziate in relazione agli scaglioni di distanza <sup>(3)</sup>.

In tale situazione va considerato che le chiamate tra Aree Locali di minori dimensioni costano meno a Telecom Italia (in quanto servite da centrali di primo livello SGU, o da una di secondo livello SGT) oltre a comportare minori opportunità di collegamento per l'utente (in termini di numero di corrispondenti), che devono ricorrere con maggiori probabilità rispetto alle aree locali di maggiori dimensioni a telefonate interurbane. Considerando a tale riguardo gli obiettivi sia di un più efficiente orientamento al costo dei servizi, sia di un maggior livello di equità tra le diverse aree in termini di numerosità media di corrispondenti verso cui applicare una medesima tariffa, l'Autorità ha ritenuto opportuno modificare l'attuale struttura tariffaria definendo una tariffa "intermedia" tra l'attuale urbana e l'interurbana di primo scaglione da applicare a tutte le tipologie di chiamate tra Aree Locali all'interno del Distretto. Tale decisione che comporta contestualmente una riduzione delle tariffe interurbane tra le attuali aree locali è, inoltre, coerente con la verifica dei conti economici del servizio interurbano che mostra un surplus consistente.

Anche in questo caso una valutazione successiva andrà fatta una volta aperto il mercato alla concorrenza. Occorrerà, in seguito, valutare il rapporto tra prezzi del servizio finale ed effettivi livelli di contendibilità del mercato intradistrettuale anche alla luce dei tempi di operatività dell'*unbundling* o di sviluppo della concorrenza diretta sul mercato locale intradistrettuale. L'Autorità, valutando l'attuale relazione tra i costi dell'aggregato Rete di Trasporto, e in particolare dei servizi di interconnessione di raccolta e di terminazione via singolo SGU e SGT e dei circuiti diretti, relativamente ai costi unitari del servizio finale di telefonia tra Aree Locali locali ritiene opportuno svolgere un attento esame dei costi dei beni strumentali al fine di stimolare i meccanismi concorrenziali su tale segmento di mercato. In futuro si valuterà, inoltre, il livello di contendibilità anche del mercato urbano (all'interno delle Aree Locali). Considerando, infatti, che il deficit del servizio urbano non risulta consistente e che con tasso di remunerazione del capitale del 12.5% porta il conto in pareggio, si deduce che i costi indiretti possono costituire un prezzo limite per Telecom Italia. A tale proposito al fine di ridurre le barriere strategiche da parte dell'operatore dominante e per favorire la concorrenza su un mercato ancora in monopolio l'Autorità può stabilire le tariffe massime per l'accesso e l'uso della rete da parte di altri operatori in base a criteri intesi a stimolare un recupero di efficienza dell'operatore con notevole forza di mercato.

---

<sup>3</sup> Scaglioni: 1° scaglione fino a 15 Km, 2° scaglione: da 15 a 30 Km; 3° scaglione: oltre i 30 Km

Ulteriore aspetto rilevante è quello relativo ai rilegamenti d'utente e ai circuiti urbani su cui l'Autorità richiede a Telecom Italia contabilità separata in base agli obblighi contenuti nella direttiva 97/51 e ricadenti su Telecom Italia quale operatore con notevole forza sullo specifico mercato di riferimento.

Relativamente alle comunicazioni locali e con specifico riferimento all'accesso a servizi Internet (accesso a ISP) al fine di perseguire l'obiettivo di una maggiore diffusione del servizio Internet per l'utenza residenziale e di incentivare un miglior utilizzo delle reti attraverso un aumento del traffico l'Autorità tenendo tra l'altro conto di quanto stabilito all'art. 45, comma 13, della legge n. 448 del 23 dicembre 1998 (collegato alla finanziaria 1999) ha valutato l'opportunità di aggiornare la commercializzazione dei pacchetti Formula Internet e Formula Urbana per 12 mesi a partire dal 1° luglio 1999, eliminando da tali offerte la clausola di esclusività alla sola numerazione Telecom Italia, in quanto discriminatoria. Sebbene resti da valutare, in altra sede, il rapporto tra condizioni economiche di interconnessione e condizioni dei prezzi finali alla clientela anche alla luce di uno sviluppo equilibrato degli operatori di rete e dei fornitori di servizi Internet.

Con riferimento alle chiamate interurbane di maggiore distanza, e riconoscendo la consistenza dell'attuale surplus nei conti economici di tale servizio l'Autorità ha ritenuto opportuno determinare un'ulteriore riduzione delle chiamate interurbane di 3° scaglione che si aggiunge alla riduzione già determinata con la delibera n. 85/98.

Stesso ragionamento con riferimento alle chiamate internazionali su cui l'Autorità ha deciso un ulteriore intervento di riduzione con particolare riguardo sia ad alcune direttrici di traffico, sia ai valori economici.

Un livello di deficit – seppure moderato (-132 miliardi, a cui andrebbe tolto l'effetto della manovra del 22 dicembre scorso) – si riscontra anche nel servizio di Telefonia Pubblica. Su tale servizio sia alla luce dei livelli di penetrazione del servizio di telefonia mobile in Italia (che potrebbe costituire, soprattutto nelle aree ad alta densità di popolazione, un bene “sostituto” delle cabine pubbliche), sia alla luce della possibilità di contribuire a tale tipologia di servizio attraverso il Servizio Universale, l'Autorità ha deciso di mantenere allo stato tale forma di deficit, rimandandone la remunerazione alle valutazioni sul costo netto del Servizio Universale.

#### **4. L'evoluzione delle caratteristiche del mercato dal 1997 ad oggi e gli effetti positivi di ulteriori azioni pro-concorrenziali**

Ai sensi dell'art. 7, comma 3 del Regolamento, l'Autorità nell'eliminazione dello squilibrio tiene conto dell'evoluzione del mercato e delle tecnologie.

Dal 1997 ad oggi il mercato della telefonia vocale in Italia ha subito rilevanti cambiamenti, anche per effetto dell'attività regolatoria, sia con riferimento al mercato nel complesso, sia relativamente al posizionamento della società Telecom Italia. Di questi cambiamenti è necessario tener conto, sia nella valutazione dei conti per singolo servizio, sia nella decisione di un'ulteriore manovra di variazione delle condizioni di offerta di Telecom Italia.

I cambiamenti più rilevanti si sono verificati nei segmenti di mercato aperti alla concorrenza già a partire dall'inizio del 1998. Non si tratta solo di un'apertura formale (liberalizzazione) ma di condizioni effettive di operatività della concorrenza. Tali condizioni, anche per ragioni regolamentari, sono riscontrabili – con riferimento ai servizi aperti al pubblico – nel mercato dei servizi di telefonia di lunga distanza interdistrettuale, di telefonia internazionale e di telefonia originata da rete fissa e terminata su reti mobili. In tali mercati si riscontra, nel 1998 e nei primi mesi del 1999, una pluralità di offerte da parte degli operatori a dimostrazione degli effetti dell'entrata di concorrenti in termini di estensione della gamma dei servizi e di una pluralità di condizioni economiche offerte.

Alle offerte dei nuovi operatori, inoltre, si affianca una maggiore flessibilità nelle condizioni di offerta da parte di Telecom Italia che lancia in questo anno di attività una ponderosa campagna promozionale dei pacchetti tariffari sia per l'utenza residenziale (categoria B e C simplex) sia per l'utenza affari (categoria A) <sup>(4)</sup>. In alcune di queste offerte, a motivo dei margini molto elevati consentiti rispetto ai costi dichiarati nella contabilità con riferimento al traffico extraurbano, Telecom Italia offre ampi sconti – commisurati ai volumi di traffico - che raggiungono anche il 40% rispetto all'attuale livello delle tariffe.

A questi cambiamenti strutturali del mercato vanno aggiunti i cambiamenti prodotti nella contabilità di Telecom Italia dalle decisioni dell'Autorità in materia di determinazione di condizioni tariffarie dei servizi finali <sup>(5)</sup>, e in materia di condizioni strutturali ed economiche di interconnessione alla rete di Telecom Italia <sup>(6)</sup>. Da una parte, infatti, la manovra tariffaria del 22 dicembre 1998 ha parzialmente ridotto il surplus con riferimento al traffico nazionale di lunga distanza (nazionale e internazionale); dall'altra la realizzazione di ricavi da interconnessione (Traffico e Kit)

---

<sup>4</sup> Formula 3 International e Residenziale; Formula 5 International e Residenziale; Formula Countries: Linea Valore Top, Business Voice, Business Voice Magnum, Formula Traffico Prepagato

<sup>5</sup> Riduzione delle tariffe internazionali e interurbane e aumento dei canoni determinati dalla delibera n. 85/98 del 22 dicembre 1998; riduzione della tariffa peak e rimodulazione delle tariffe verso Business determinati dalla delibera n. 10/99 del 17 marzo 1999 con riferimento alle comunicazioni fisso-mobile originate dalla rete di Telecom Italia.

<sup>6</sup> La decisione sulla valutazione dell'OIR di Telecom Italia del 25 novembre 1998 e successive modificazioni (delibera n. 1/CIR/98) ha comportato la stipulazione di numerosi accordi di interconnessione di operatori licenziatari di reti e servizi fissi di telecomunicazioni con Telecom Italia. Tali accordi costituiscono per Telecom Italia ricavi da interconnessione nel conto economico dell'aggregato Rete di Trasporto (Core Network). A questo effetto strutturale va aggiunto l'effetto prodotto dalla variazione dell'Autorità delle tariffe del traffico commutato che testimonia una spinta ad una maggiore efficienza nella gestione della rete di trasporto di Telecom Italia

generati dalla stipulazione di numerosi accordi con altri operatori di rete fissa <sup>(7)</sup> migliora il conto economico dell'aggregato "Rete di Telecomunicazioni" (Accesso + Rete di Trasporto) e nello specifico le attività di quella parte di azienda che vende specifici servizi ad altri operatori, che in ogni caso utilizzano la rete di accesso di Telecom Italia ai fini dell'utilizzo del servizio di interconnessione di raccolta tramite *carrier selection* e incentivano l'aumento di traffico gestito dalla rete.

Alcuni cambiamenti rilevanti si riscontrano anche dal lato della domanda che mostra sia una forte elasticità al prezzo in particolare verso alcune tipologie di comunicazioni (in particolare fisso-mobile, soprattutto a motivo dei forti differenziali nelle condizioni di offerta) sia una maggiore propensione all'uso della rete telefonica anche a fini diversi dalla semplice telefonia vocale. A tale proposito, analizzando l'andamento della domanda dal 1997 al 1998 si osserva che l'accesso alla rete ISDN è più che triplicato con riferimento all'utenza residenziale (da 15.724 linee equivalenti nel 1997 a 64.296 nel 1998) e più che raddoppiato per l'utenza affari di categoria A (da 615.464 a 1.293.412). Tale andamento si giustifica sia per effetto di una maggiore propensione all'uso di Internet anche da parte dell'utente residenziale, sia per effetto della campagna promozionale di annullamento del costo di trasferimento dalla RTG alla rete ISDN-accesso base lanciata da Telecom a partire dalla fine del 1998. In ogni caso tali comportamenti mettono in luce la variazione dei comportamenti dei consumatori e una maggiore propensione all'utilizzo dell'accesso telefonico per usi diversi dalla semplice telefonia. Il maggior uso dei servizi Internet da parte dei consumatori è inoltre stimolato anche dalla differenziazione delle tipologie di offerta dei servizi di accesso da parte degli operatori sul mercato e tale comportamento aumenta in prospettiva i ricavi dell'accesso di Telecom Italia.

Con riferimento alla società Telecom Italia, inoltre, il 1998 conferma la tendenza già avviata nel 1997 ad una graduale riduzione della componente di fatturato relativa alla sola telefonia vocale e un aumento della quota percentuale del mercato relativo ai servizi innovativi. I ricavi dei servizi ISDN, Internet, Numero Verde ammontano nel 1998 a 3.926 miliardi (+ 71,3% rispetto al 1997) e rappresentano una quota del 13% dei ricavi complessivi. Si tratta in ogni caso di servizi che utilizzano la stessa Rete di Accesso e di Trasporto dei servizi di telefonia vocale tradizionale, generando in tal senso sia un aumento dei ricavi di tali aggregati regolatori, sia lo sfruttamento di economie di rete e di gamma all'interno del mercato del traffico telefonico complessivo.

Di tutti questi cambiamenti occorre tener conto nella considerazione degli effettivi deficit o surplus dell'operatore dominante rispetto a quelli espressi dalla contabilità riferita all'esercizio 1997.

Inoltre è possibile riscontrare un generale effetto positivo prodotto dalla concorrenza in termini di incentivo all'innovazione, al miglioramento della qualità dei servizi offerti, all'estensione della gamma e delle soluzioni economiche offerte che si

---

<sup>7</sup> Telecom Italia ha stipulato, dal mese di giugno 1998 al mese di maggio 1999, 16 contratti di interconnessione con altri operatori di rete fissa

ripercuote positivamente sia sui consumatori sia sui conti e sul margine operativo dell'operatore Telecom Italia.

A tale proposito è bene osservare che l'Autorità instaura e sviluppa un rapporto di collaborazione con l'operatore tradizionale nel passaggio alla concorrenza finalizzato a evidenziare le problematiche commerciali derivanti dalla situazione monopolistica del passato. Il passaggio alla concorrenza, infatti, mette ancora più in evidenza le problematiche e i disservizi attualmente ancora presenti nell'offerta del servizio alla clientela diffusa.

E' in tal senso intenzione dell'Autorità quella di raccogliere informazioni sulle principali problematiche e lamentele degli utenti – anche attraverso una più stretta collaborazione con Telecom Italia e con le Associazioni dei Consumatori - al fine di rendere la bolletta telefonica più trasparente e soprattutto al fine di eliminare i numerosi costi non più giustificabili in un mercato concorrenziale e sottoposto al controllo dell'Autorità.

A tale proposito occorre rilevare che la rimozione di barriere istituzionali e regolatorie all'operatività della concorrenza dovrebbe essere di per sé un elemento positivo. Una volta rimosse tali barriere, l'attenzione va focalizzata sui costi effettivi dei servizi nei mercati sia dei beni intermedi – al fine di un utilizzo ottimale delle risorse di rete per l'operatore e per il sistema – sia dei prezzi finali, al fine di evitare eventuali prezzi predatori e servizi sottocosto che limitano la concorrenza di tutti gli operatori. L'eliminazione di barriere istituzionali e contestualmente il controllo dell'imposizione di vincoli tecnico-operativi e di barriere strategiche da parte dell'operatore dominante sono necessari a far sì che si estenda l'arena competitiva e soprattutto al fine di evitare il rafforzamento della posizione monopolistica.

L'art. 3 del D.M. 27 febbraio 1998 limita allo stato la *carrier selection* verso le chiamate intradistrettuali. Considerando l'effetto distorsivo sulla concorrenza di tale limitazione e alla luce della disciplina comunitaria che stabilisce, all'art. 1, punto 3, della direttiva 98/61/CE che “*le autorità nazionali impongono agli operatori con rilevante potere sul mercato delle reti pubbliche di telecomunicazioni di offrire ai propri abbonati, compresi quelli che si servono dell'ISDN, la possibilità di accedere ai servizi commutati di qualsiasi fornitore collegato di servizi di telecomunicazioni a disposizione del pubblico*”, e ancora, “*le autorità nazionali di regolamentazione provvedono affinché la determinazione dei prezzi di interconnessione relativi alla concessione di tale possibilità sia basata sui costi e affinché eventuali addebiti per il consumatore non finiscano per disincentivare il ricorso a tali possibilità*”, l'Autorità – anche alla luce di quanto disposto sul punto dal D.P.R. 318/97, la graduale eliminazione di tale vincolo.

L'art. 1, comma 1, lett. ap) del D.P.R. 318/97 definisce l'*easy access* come “*la possibilità di selezionare direttamente il vettore (operatore di lunga distanza o interurbano) modificando la preselezione effettuata dall'operatore in posizione dominante al momento della effettuazione della chiamata*” coerentemente con la

disciplina comunitaria (Comunicazione della Commissione in tema di Numerazione - COM(97) 203). La selezione dell'operatore in modalità *easy access* dovrebbe in tal senso essere estesa alle chiamate tra diverse aree locali in conformità alla normativa nazionale e comunitaria rimuovendo il limite contenuto all'art. 3 del DM 27/02/98 sulla numerazione. Successivamente e in base ai termini stabiliti dalla direttiva 98/61/CE la *carrier selection* dovrebbe essere estesa a tutte le tipologie di chiamate incluse quelle all'interno delle Aree Locali.

L'apertura della *Carrier selection* a tutte le tipologie di chiamate intradistrettuali in due fasi – prima alle chiamate tra Aree Locali e successivamente alle chiamate all'interno delle Aree Locali (contestualmente ad una prossimità distrettuale) - consente lo sviluppo della concorrenza anche al segmento delle chiamate locali attualmente monopolio di Telecom Italia. L'apertura di tale segmento di mercato alla concorrenza non solo genera benefici sui consumatori finali in termini di maggiori possibilità di scelta e di una maggiore diffusione di servizi innovativi, ma consente anche agli operatori entranti di avere nuove opportunità di mercato e di conoscere meglio il mercato di riferimento, incentivando in tal modo l'investimento in reti alternative di accesso ai consumatori. Tale orientamento, inoltre, dipenderà dal percorso contestualmente avviato dall'Autorità di verifica e di orientamento verso costi efficienti dei beni intermedi attraverso l'evoluzione del listino di interconnessione e dei prezzi dei circuiti diretti.

Inoltre vanno considerate le condizioni per rendere operativa l'apertura della *carrier selection*. In particolare, nei casi in cui vengono introdotte modifiche regolamentari che rendono possibile la fornitura di un nuovo servizio da parte degli operatori nuovi entranti, dovranno essere negoziate tra le parti e poste in essere condizioni di interconnessione e di fornitura di circuiti e capacità ai punti di interconnessione per l'espletamento e l'interoperabilità dei servizi medesimi. Pertanto anche nel caso di ampliamento dei servizi accessibili tramite *carrier selection*, laddove l'operatore interconnesso decida di ampliare conseguentemente i servizi offerti ai propri clienti in *carrier selection*, dovranno essere rivisti ed integrati gli accordi di interconnessione in vigore con Telecom Italia. Tale integrazione potrà prevedere anche la necessità da parte dell'operatore richiedente di rivedere le proprie previsioni di traffico nonché di richiedere a Telecom Italia la fornitura di ulteriori circuiti e kit di interconnessione al fine di offrire tale servizio alla propria clientela. In tali casi Telecom Italia dovrà assicurare agli operatori richiedenti la piena disponibilità ad effettuare tempestivamente - e nei termini previsti dall'art. 7 del DM 23/04/1998 - le necessarie integrazioni dell'accordo senza penali o condizioni limitative per l'operatore interconnesso.

Tale decisione, infine, deve essere complementare ad altri interventi dell'Autorità finalizzati a stimolare meccanismi concorrenziali. Questo vale con particolare riguardo sia al mercato dell'accesso, e in tal senso va vista la decisione dell'Autorità di accelerare il c.d. *unbundling* del *local loop* ancor prima che il mercato esprima forme

complete di *bypass* tecnologico della rete di accesso di Telecom Italia, sia al mercato della rete di trasporto (interconnessione e circuiti) su cui l’Autorità è tenuta ad intervenire al fine di verificare l’orientamento a costi e di incentivare una maggiore efficienza degli operatori.

## **5. Le modalità di finanziamento del Deficit sull’Accesso e la relazione tra ribilanciamento-interconnessione-servizio universale**

Il graduale recupero del Deficit sull’Accesso di Telecom Italia – ovvero la differenza tra i costi delle infrastrutture impiantistiche utilizzate per la fornitura ai clienti dell’accesso alle funzioni di commutazione/trasporto della rete telefonica pubblica e i relativi ricavi (canoni, contributi) – può avvenire, in linea con la normativa nazionale e comunitaria, sulla base di tre diverse modalità:

- 1) l’introduzione di un meccanismo di *Access Deficit Contribution* che fissi delle quote di contribuzione sugli operatori interconnessi alla rete dell’operatore dominante proporzionatamente al traffico da interconnessione (*mark up* sui costi di interconnessione);
- 2) separando dal Deficit sull’Accesso non solo la componente non profittevole relativa al servizio universale (i clienti non profittevoli sulla base di criteri di determinazione del costo netto del Servizio Universale), ma anche i segmenti di clientela su cui è prevedibile uno spostamento nel tempo degli effetti concorrenziali. Occorre in tal caso disaggregare i mercati (prodotto e geografici) in relazione alla tipologia di bisogni e di applicazioni, separando i mercati su cui si esercitano meccanismi concorrenziali nella definizione dei prezzi, da quelli in cui è prevedibile la presenza di condizioni monopolistiche di offerta. Nel breve e medio periodo, e fintantochè sui secondi non si sviluppa un certo livello di concorrenzialità, le modalità di contribuzione non possono ricadere indifferenziatamente su entrambe i segmenti di mercato. Tale azione di separazione persegue una duplice finalità: a) tutelare le classi di consumatori con particolari bisogni sociali (che generalmente fanno minor uso del servizio di telefonia o che ne fanno un uso legato a specifiche esigenze sociali), b) far sì che ci sia un orientamento dei prezzi a livelli concorrenziali (costi medi) soltanto e gradualmente sui mercati in cui si esercitano meccanismi concorrenziali;
- 3) attraverso un processo di riequilibrio tra costi e ricavi dell’accesso e cioè attraverso la valutazione di canoni e/o contributi commisurati al costo del servizio. Anche in questo caso occorre, tuttavia, valutare la differenziazione di tali prezzi alla luce di una diversa propensione all’uso delle diverse prestazioni (es. accesso a PSTN, ISDN, xDSL ecc.). Occorre, inoltre precisare che gli aspetti di cui ai punti 2 e 3 sono strettamente connessi sotto il profilo della tempistica degli interventi regolamentari. E’, infatti, corretto prevedere che il ribilanciamento dei canoni riguardi i mercati (d’uso e di traffico) su cui si

esercitano pressioni concorrenziali. Decidere un aumento di tali valori senza prima prevedere condizioni differenziate per utenze “protette” e per categorie speciali sotto il profilo tariffario rischierebbe di trasferire anche su tali utenze il peso del ribilanciamento in assenza di una loro classificazione, certificazione e definizione delle modalità operative di tali forme di tariffazione da parte dell’Autorità.

Con riferimento alle singole modalità (di cui ai punti 1, 2, 3), l’Autorità tenuto conto dei diversi elementi tecnici, economici e normativi ha svolto le seguenti considerazioni e ha stabilito uno specifico calendario di attuazione del recupero dell’*Access Deficit* di Telecom Italia.

### *5.1 Meccanismo di Access Deficit Contribution sugli operatori interconnessi*

Sulla base dell’art. 7, comma 4, del D.P.R. 318/97, l’Autorità può, entro novanta giorni dalla data di certificazione del calcolo del deficit sull’accesso da parte della società incaricata e considerando il livello di concorrenzialità del mercato, istituire un meccanismo atto a ripartire l’eventuale Deficit di Accesso con gli organismi di telecomunicazioni che si interconnettono con la rete telefonica pubblica fissa di Telecom Italia.

Oltre a rilevanti problemi di natura amministrativa che ne rendono problematica l’applicazione, il meccanismo di contribuzione attraverso un *mark up* sui costi di interconnessione pagati dagli operatori presenta numerosi inconvenienti di natura tecnica ed economica. In particolare:

- disincentiva percorsi di riequilibrio dei prezzi sia dei servizi intermedi sia dei servizi finali con il rischio di “pilotaggio” amministrativo del settore;
- incentiva l’utilizzo inefficiente della rete pubblica commutata attraverso un possibile utilizzo sub-ottimale della stessa;
- rappresenta per gli operatori entranti una “tassa” non correlata alle proprie attività senza benefici in termini di risorse per l’operatore dominante;
- dovrebbe essere commisurata alle condizioni effettive di concorrenza e al posizionamento competitivo delle imprese che risultano – allo stato e relativamente al mercato italiano della telefonia fissa - ancora troppo deboli in termini di livelli di concorrenzialità e di *performance* degli operatori.

Tenendo conto, inoltre, dell’effetto prodotto in prospettiva dall’aumento del grado di concorrenzialità su tutti i mercati della telefonia anche in vista dell’accesso alla rete pubblica da parte degli operatori (*unbundling*) l’Autorità ha ritenuto di svolgere ulteriori considerazioni sulla valutazione del mercato dell’accesso come bene intermedio e non come risorsa separata remunerata dagli operatori. Alla luce di tali considerazioni e di una ulteriore verifica e valutazione del vantaggio derivante dall’attuale livello di monopolio sull’accesso per l’operatore dominante (che potrebbe disincentivare forme dirette di investimento), l’Autorità ritiene di non dover applicare il meccanismo di ADC

e ritiene opportuno non identificare soluzioni amministrative di contribuzione al deficit sull'accesso.

## 5.2 *Deficit sull'Accesso, accesso a clienti non profittevoli e nuovi contenuti del Servizio Universale*

La valutazione del deficit sull'accesso e le eventuali decisioni dell'Autorità hanno importanti ripercussioni anche sulla considerazione del servizio universale. A tale proposito occorre fare due osservazioni, una legata agli effetti della concorrenza e alla diffusione dei benefici da essa generati sui diversi mercati prodotto e geografici, l'altra relativa alle funzioni di tutela e di garanzia del principio di accessibilità e sostenibilità sociale da parte dell'Autorità in un sistema nazionale dove sono presenti mercati ed esigenze molto differenziate.

Nella valutazione del deficit sull'accesso, infatti, occorre tener conto del deficit generato dalle utenze e dai servizi compresi nel servizio universale, su cui vengono applicati diversi meccanismi di contribuzione. Inoltre, fino a quando i servizi e le condizioni di offerta restano uniformi e aggregati – e in particolare con riferimento al prezzo dell'accesso (canone) e del traffico locale (componente maggiore della spesa telefonica delle famiglie) - le azioni dell'Autorità in tema di ribilanciamento risultano estremamente complesse, in quanto condizioni economiche pro-concorrenziali non necessariamente si dimostrano essere eque e sostenibili sotto il profilo sociale. L'Autorità in tal senso mira ad operare delle scelte che consentano di aprire il mercato alla concorrenza per far sì che il mercato generi il più possibile prezzi in equilibrio, ma che consentano al tempo stesso di tutelare i mercati (aree geografiche) e i consumatori per cui i benefici della concorrenza risultano limitati o addirittura nulli.

A tale proposito l'art. 3, comma 1, della direttiva 98/10/CE stabilisce che gli Stati membri, tenuto conto del progressivo adeguamento delle tariffe ai costi, mantengono in particolare l'accessibilità dei servizi (di telefonia vocale) per gli utenti nelle zone rurali o a costi elevati e per le categorie di utenti vulnerabili quali gli anziani, le persone disabili o coloro con esigenze sociali speciali. A tale scopo gli Stati membri *“eliminano gli obblighi che ostacolano o limitano l'applicazione di regimi tariffari speciali o mirati per la fornitura dei servizi e possono instaurare, secondo la legislazione comunitaria, tetti tariffari o medie geografiche o meccanismi simili per tutti o parte dei servizi definiti finché la concorrenza non realizzi un effettivo controllo dei prezzi”*.

Tali servizi offerti a condizioni sociali e speciali costituiscono l'offerta di un insieme di servizi e prestazioni che possono essere finanziati nel contesto del servizio universale come stabilito al capitolo II della direttiva 98/10/CE.

Di tali categorie di utenti e di tali servizi occorre tener conto, prima di decidere un aumento incondizionato ed indifferenziato del canone di categoria B e C.

### 5.3 Riequilibrio dell'Accesso

Una volta svolte le considerazioni di cui al punto precedente (storno dell'*access deficit* relativo ai clienti non profittevoli e considerazioni di clienti con condizioni economiche speciali), l'Autorità valuta il livello di canone ritenuto sostenibile per lo sviluppo concorrenziale del mercato. L'accesso, infatti, rappresenta un mercato particolare e la sua contabilità non può essere vista nell'ottica di un semplice e "matematico" processo di ribilanciamento. L'accesso una volta inteso come utilizzo della rete da parte di tutti i cittadini di un prodotto unico e fornito da un solo operatore, in un contesto concorrenziale e in presenza di evoluzione tecnologica e della domanda significa: accesso a clienti con caratteristiche diverse; accesso a mercati geografici differenziati in termini di competitività; accesso potenziale a nuovi usi e nuovi bisogni; sfruttamento di economie di gamma nella relazione accesso-traffico. Inoltre l'accesso ai servizi di telefonia vede oggi presenti sul mercato diverse tecnologie o servizi sostituiti della rete pubblica tradizionale.

A ragione di ciò l'esistenza di un certo livello di deficit sull'accesso (dichiarato sostenibile) è riconosciuta in tutti i paesi europei e dipende sia dalla difficoltà di determinare un aumento eccessivo del canone (che non potrebbe essere compensato da un eventuale calo delle tariffe del traffico), sia da possibili vantaggi derivanti anche da una limitata remunerazione dell'accesso tramite la contribuzione al servizio universale. Anche la proposta di riequilibrio formulata da Telecom Italia si basa su una richiesta di incremento dei ricavi da accesso (canoni) largamente inferiore ai costi necessari al riequilibrio. Le ragioni di un aumento di ricavi inferiore al deficit dichiarato sono da ricercare nella valutazione di tale mercato alla luce degli sviluppi della concorrenza. In particolare una permanenza di deficit (ritenuto sostenibile) può essere spiegata con:

- la previsione dei riflessi negativi sul mercato a causa del possibile aumento dello spazio concorrenziale sul mercato dell'accesso e della telefonia locale;
- la richiesta di ripartizione, in prospettiva, di una parte del deficit tra tutti gli operatori sotto forma di copertura degli oneri del servizio universale (in particolare per la parte di accesso alle utenze e alle zone marginali);
- la previsione, da parte dell'operatore dominante, della futura sostenibilità di margini sui mercati di utilizzo (traffico) in virtù di vantaggi tecnologici, commerciali (reputazione, marchio), di capitale.

Una volta conclusa la classificazione e l'identificazione delle categorie speciali (tariffe speciali) e decretato un certo livello di aumento del canone per la clientela nei mercati concorrenziali, l'Autorità valuterà la sostenibilità del deficit residuo ovvero la congruità del ribilanciamento delle attività connesse all'accesso.

## **6. Prossimità, TAT, price cap: attuazione di quanto previsto dalla delibera n. 85/98**

Con riferimento all'introduzione di una tariffa c.d. "di prossimità", in base a quanto evidenziato al § 3.2, l'Autorità ha introdotto una tariffa "intermedia" tra l'attuale tariffa urbana e la tariffa interurbana da applicare a tutte le chiamate tra Aree Locali appartenenti allo stesso Distretto e su cui ricadranno – in percentuale diversa – le chiamate interurbane di 1°, 2° e 3° scaglione comportando una sostanziale riduzione della spesa dei consumatori (superiore al 50%) sul traffico extraurbano intradistrettuale. In prospettiva, con l'apertura della *carrier selection* alle chiamate all'interno delle singole Aree Locali, l'Autorità valuterà il livello di contendibilità economica all'interno delle Aree Locali valutando i livelli di efficienza anche dei beni intermedi forniti dall'operatore dominante. Inoltre, dato il grado di differenziazione tra gli attuali Distretti l'Autorità analizzerà, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di una maggiore equità per i consumatori, il problema della perequazione tariffaria derivante dalla differenziazione, in termini di numero medio di corrispondenti, tra i diversi Distretti trattando separatamente da una parte i distretti più piccoli (identificando una soglia minima di accorpamento), dall'altra i distretti più grandi (soglia massima di applicazione della tariffa) una volta verificati i costi dei servizi di telefonia in tali aree.

La nuova tariffa intermedia o "di prossimità" entrerà in vigore a partire dal 1° novembre 1999 in modo da tener conto dei tempi di implementazione tecnica da parte di Telecom Italia per la gestione e la fatturazione alla clientela.

L'Autorità ribadisce l'introduzione della Tariffa A Tempo entro il 31 dicembre 1999 e provvederà a fornire a Telecom Italia gli elementi necessari all'avvio della nuova struttura tariffaria.

Nell'ambito dello sviluppo del modello si ribadisce l'opportunità di valutare gli effetti sia in termini di maggiore trasparenza (confronto con il *pricing* degli altri operatori), sia di valutazione delle abitudini e dei bisogni di consumatori con particolare riferimento alle comunicazioni di lunga durata (anche ai fini dell'analisi dello sviluppo del traffico Internet) come già evidenziato dalla delibera n. 85/98.

Sempre secondo l'orientamento delineato nella delibera n. 85/98, l'Autorità rinnova la propria intenzione di fissare un controllo di natura incentivante sulle politiche di *pricing* dell'operatore dominante. Si ribadisce in tal senso l'utilizzo di strumenti pluriennali come vincolo alle decisioni di prezzo di Telecom Italia, che tenga conto degli effetti prodotti dalla concorrenza e che incentivi il recupero di efficienza dell'operatore. Entro il 31 luglio 1999 l'Autorità determinerà il modello di *price cap* da adottare.

## **DELIBERA**

### **I. Tariffe telefoniche da impianto di abbonato**

1. L’Autorità dispone che le tariffe telefoniche urbane, ovvero le tariffe delle chiamate all’interno delle attuali Aree Locali, restino invariate. Restano pertanto validi gli attuali ritmi tariffari: **intera 220”**; **ridotta 400”**.
2. L’Autorità dispone l’introduzione di una tariffa per tutte le chiamate tra Aree Locali all’interno del medesimo Distretto. A tali comunicazioni si applicano, secondo le modalità e i termini di cui al Titolo VIII - Condizioni generali, i seguenti ritmi tariffari: **intera 180”**; **ridotta 360”**.
3. L’Autorità dispone la determinazione di un nuovo livello delle tariffe interurbane di 3° scaglione. A tali tipologie di chiamate si applicano, secondo le modalità e i termini di cui al Titolo VIII - Condizioni Generali, i seguenti ritmi tariffari: **intera 28,7”**; **ridotta 52”**.
4. L’Autorità dispone la determinazione di nuove condizioni tariffarie su alcune direttrici di traffico internazionale e secondo le modalità e i termini di cui al Titolo VIII – Condizioni Generali. In particolare l’Autorità determina:
  - lo spostamento dalle zone internazionali di origine alla zona IVA dei seguenti paesi: Andorra, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Portogallo, Principato di Monaco, Spagna, Svezia;
  - alle direttrici di traffico di cui alla zona IVA si applicano i seguenti ritmi tariffario: **intera 15,25”**; **ridotta 19,05”**.

## **II. Tariffe per le comunicazioni da impianto telefonico a disposizione del pubblico**

1. L’Autorità dispone l’invarianza delle tariffe telefoniche urbane, ovvero delle tariffe delle chiamate all’interno delle attuali Aree Locali. Restano pertanto validi gli attuali ritmi tariffari: **intera 220”**; **ridotta 400”**.
2. L’Autorità dispone l’introduzione di una tariffa per tutte le chiamate tra Aree Locali all’interno del medesimo Distretto. A tali comunicazioni si applicano, secondo le modalità e i termini di cui al Titolo VIII - Condizioni generali, i seguenti ritmi tariffari: **intera 180”**; **ridotta 360”**.
3. L’Autorità dispone la determinazione di nuove condizioni tariffarie su alcune direttrici di traffico internazionale e secondo le modalità e i termini di cui al Titolo VIII – Condizioni generali. In particolare l’Autorità determina:
  - lo spostamento dalle zone internazionali di origine alla zona IVA dei seguenti paesi: Andorra, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Portogallo, Principato di Monaco, Spagna, Svezia.

### **III. Deficit sull'Accesso e canone di abbonamento**

1. L'Autorità dispone di non istituire il meccanismo di ripartizione del Deficit sull'Accesso di cui all'art. 7, comma 4, del D.P.R. 318/97.
2. L'Autorità promuove l'avvio di un procedimento al fine della determinazione di condizioni tariffarie speciali a particolari categorie di clientela, in collaborazione e attraverso il coordinamento con altre Istituzioni. In particolare l'Autorità si impegna alla classificazione di specifiche utenze sociali o con particolari profili di traffico e alla determinazione di condizioni economiche speciali (incluso canone) entro il 31 ottobre 1999 al fine di definire le modalità di applicazione di tali condizioni economiche che entreranno in vigore a partire dal 1° novembre 1999.  
Tale procedimento dovrà avvenire in parallelo all'analisi svolta sul servizio universale in merito allo storno del deficit sull'accesso relativo alla clientela non profittevole, alle zone marginali e alla Telefonia Pubblica e alla valutazione del costo netto del servizio universale per il 1999 da effettuarsi nel 2000.
3. L'Autorità dispone un aumento del canone mensile di abbonamento al servizio telefonico di categoria B simplex, B duplex, C simplex, C duplex dai livelli attuali a 18.000 Lit./mese, secondo le modalità e i termini di cui al Titolo VIII - Condizioni Generali.

### **IV. Carrier selection**

1. L'Autorità dispone l'eliminazione dell'attuale vincolo di cui agli artt. 3 e 4 del D.M. 27/02/98 al fine dell'apertura della *carrier selection* a tutte le chiamate tra Aree Locali intradistrettuali. Il termine "interdistrettuale di cui all'art. 3 del decreto Numerazione va sostituito con l'espressione "tra aree locali".
2. L'Autorità dispone l'obbligo per Telecom Italia di rendere operativo il servizio di *carrier selection* per le chiamate tra Aree Locali attraverso l'estensione degli attuali contratti di interconnessione e l'effettiva fornitura della capacità aggiuntiva richiesta dagli operatori interconnessi entro 90 giorni dalla data della richiesta medesima.
3. In caso di inottemperanza e/o rifiuto da parte di Telecom Italia, l'operatore interconnesso può adire l'Autorità nei termini e nelle modalità di cui all'art. 7 del DM 23/04/1998.
4. L'Autorità dispone l'apertura della *carrier selection* a tutte le tipologie di chiamate all'interno delle Aree Locali in relazione alla trasposizione della direttiva 98/61/CE e comunque non oltre il 1° gennaio 2000.

## **V. Pacchetti tariffari**

1. L'Autorità dispone l'applicazione, a decorrere dal 1° luglio 1999 e per un periodo di 12 mesi, delle offerte commerciali "Formula Urbana" e "Formula Internet" di Telecom Italia, alle condizioni generali già previste nell'autorizzazione del Ministero delle Comunicazioni allo "schema tariffario locale" e allo "schema tariffario Internet" del 28 novembre 1997, fatto salvo quanto contenuto nel seguente provvedimento. In particolare:
  - "Formula Urbana": 50% di riduzione dopo il primo scatto su tutte le chiamate verso un qualsiasi indicativo geografico urbano scelto dal cliente, cumulabile solo con Formula Internet pagando una sola attivazione se contemporanea. Contributo di attivazione o variazione: 10.000 Lit.; Canone mensile: 2.500 Lit./mese e per accesso base ISDN: 5.000 Lit./mese.
  - "Formula Internet": 50% di riduzione dopo i primi 2 minuti su tutte le chiamate interurbane o "di prossimità" verso un numero predefinito di accesso a Internet. Cumulabile con Formula Urbana pagando una sola attivazione se contemporanea. Contributo di attivazione o variazione: 10.000 Lit.; Canone mensile: 5000 Lit./mese e per accesso base ISDN 10.000 Lit/mese.
2. La scelta del numero da parte del cliente può essere rivolta a qualsiasi indicativo geografico del piano di numerazione nazionale anche di un operatore alternativo a Telecom Italia.

## **VI. Tariffa a tempo (TAT) e price cap**

1. L'Autorità conferma quanto contenuto nella delibera n. 85/98 con riferimento all'entrata in vigore della TAT entro il 1999. L'Autorità fornirà a Telecom Italia le indicazioni necessarie a tal fine entro il 31 luglio 1999.
2. L'Autorità determina entro il 31 luglio 1999 il modello di *price cap* da adottare.

## **VII. Mercato dei beni intermedi (circuiti di interconnessione e linee affittate)**

1. L'Autorità dispone l'avvio di un procedimento di valutazione e analisi dei costi e delle condizioni economiche relativi ai circuiti di interconnessione e al mercato delle linee affittate da concludersi entro quattro mesi dall'invio della contabilità specifica di tali servizi e prodotti da parte di Telecom Italia.
2. L'Autorità dispone l'obbligo per Telecom Italia di inviare all'Autorità la contabilità separata e in base alla disaggregazione dei costi e dei ricavi dei circuiti urbani, a lunga distanza, internazionali e di interconnessione, sulla base della Contabilità Regulatoria per l'anno 1998, entro il 31 agosto 1999.

## VIII. Condizioni generali

### 1. L'Autorità delibera:

- a) il presente provvedimento entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana;
- b) la tariffa tra Aree Locali all'interno del distretto di cui al Titolo I, punto 2 e al Titolo II, punto 2, si applica a partire dal 1° novembre 1999;
- c) la tariffa interurbana di cui al Titolo I, punto 3, si applica a partire dal trentesimo giorno dall'entrata in vigore del presente provvedimento;
- d) la tariffa internazionale della zona IV di cui al Titolo I, punto 4 e al Titolo II, punto 3, si applica a partire dal trentesimo giorno dall'entrata in vigore del presente provvedimento;
- e) il canone mensile di abbonamento di cui al Titolo III, punto 3, si applica a partire dal 1° novembre 1999;
- f) la società Telecom Italia provvede alla corretta e tempestiva informazione alla clientela relativamente alle condizioni economiche di offerta di cui al presente provvedimento dandone comunicazione all'Autorità;
- g) il mancato rispetto da parte di Telecom Italia delle disposizioni contenute nel presente provvedimento comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 1, commi 29, 30 e 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

Il presente provvedimento è notificato alla Società Telecom Italia e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nel Bollettino Ufficiale dell'Autorità.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al T.A.R. del Lazio ai sensi dell'art. 1, comma 26, della legge n. 249 del 31 luglio 1997.

Roma, 25 giugno 1999

Il Commissario relatore  
Paola M. Manacorda

Il Presidente  
Enzo Cheli