

## **DELIBERA N° 171/99**

### **Regolamentazione e controllo dei prezzi dei servizi di telefonia vocale offerti da telecom italia a partire dal 1° agosto 1999**

#### **L'AUTORITA'**

NELLA seduta del Consiglio del 27 luglio 1999;

VISTA la direttiva del Consiglio 90/387/CEE, sull'istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione di una rete aperta di telecomunicazioni (ONP);

VISTA la direttiva della Commissione 90/388/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni;

VISTA la direttiva della Commissione 96/19/CE che modifica la direttiva 90/388/CE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni;

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 97/33/CE 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 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 legge 14 novembre 1995, n. 481, recante: *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*, in particolare gli artt. 1 e 2;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante: “*Istituzione dell’Autorità per le 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, comma 9;

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

VISTA la propria delibera del 22 dicembre 1998 n. 85/98, concernente le condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale;

VISTA la propria delibera del 25 giugno 1999 n. 101/99, concernente le condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale alla luce dell’evoluzione dei meccanismi concorrenziali;

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 21 luglio 1999;

SENTITA la società Telecom Italia in data 22 luglio 1999;

VISTI gli atti del procedimento;

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

**Considerando quanto segue:**

## **1 La regolamentazione delle condizioni economiche dei servizi di telefonia dell’operatore Telecom Italia**

In virtù di quanto stabilito all’art. 4, comma 9, della legge 249/97 l’offerta del servizio di telefonia vocale dal 1° gennaio 1998 è soggetta ad un “regime di prezzo”. La stessa norma prevede che “la società concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni, per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è soggetta per il servizio di telefonia vocale a regime tariffario. Le tariffe sono determinate ai sensi dell’art. 2, comma 18, della l. 481/95, con l’obiettivo del ribilanciamento tariffario e dell’orientamento ai costi”. L’ultimo capoverso implica, quindi, che l’Autorità si ispiri, nelle manovre tariffarie dal 1° gennaio 1998 al 31 luglio 1999, ad un criterio che tenga conto sia dell’obiettivo di

ribilanciamento tariffario, sia dell'obiettivo di recupero di produttività dell'operatore. In questa prima fase si riconosce, quindi, un periodo transitorio di passaggio dalla regolamentazione basata su tariffe amministrative ad una regolamentazione dei prezzi.

Il periodo transitorio riconosciuto nell'art. 4, comma 9, della legge n.249/97 dipende quindi in prevalenza dal perseguimento dell'obiettivo di orientamento dei diversi servizi al rispettivo costo e di ribilanciamento tariffario e può essere in tal senso letto in combinato disposto con l'art. 7, comma 3, del D.P.R. 318/97 che prevede un percorso graduale di orientamento dei prezzi dei servizi ai rispettivi costi.

La successiva fase di controllo dei prezzi, attraverso il meccanismo del price cap, assume la connotazione di un orientamento specifico agli obiettivi di tutela dei consumatori ed all'incentivazione ad una maggiore efficienza dell'operatore dominante, in un mercato differenziato e solo parzialmente caratterizzato da una effettiva concorrenza.

Per quanto riguarda le modalità di intervento dell'Autorità, l'art.7, comma 1 del D.P.R. n.318/97, derogando al limite temporale stabilito dall'art.4, comma 9 della legge n.249/97, dispone che: *“le condizioni economiche per l'accesso e per l'uso di una rete telefonica pubblica fissa e per i servizi di telecomunicazioni accessibili al pubblico sulla suddetta rete osservano i principi di trasparenza, di obiettività e di orientamento ai costi nel caso di operatori con una notevole forza di mercato nonché i criteri di carattere generale stabiliti per la disciplina dei servizi di pubblica utilità dalla legge n.481 del 1995 e dalla delibera CIPE del 24 aprile 1996, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.118 del 22 maggio 1996”*, senza indicare alcun termine finale per l'applicazione di tali criteri.

Pertanto, attualmente l'Autorità esercita i suoi poteri di regolamentazione e controllo dei prezzi dell'operatore dominante in base a quanto stabilito all'art. 1, comma 6, let. c) n. 14 della legge 249/97, ispirandosi ai principi contenuti nella legge 481/95.

L'art. 2, comma 12, let. e) della legge n.481/95 stabilisce, infatti, che *“l'Autorità al fine di perseguire gli obiettivi di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore, nonché adeguati livelli di qualità (di cui all'art. 1, comma 1) stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17, 18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale”*.

I commi 17, 18 e 19 dell'art.2 della legge n.481/95 definiscono gli elementi per la costruzione del modello di price cap. In particolare:

- il comma 17 definisce quali tariffe (sottoposte a regolamentazione) i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte;
- il comma 18 definisce i parametri che l'Autorità deve fissare per la determinazione del price cap, e in particolare: a) il tasso di variazione medio annuo riferito ai dodici mesi precedenti dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT; b) l'obiettivo di variazione del tasso annuale di produttività (X annuo), prefissato per un periodo almeno triennale;
- il comma 19 definisce gli altri elementi di cui tener conto nella definizione delle tariffe sulla base del price cap: a) recupero di qualità del servizio rispetto a standard prefissati per un periodo almeno triennale; b) costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti nel quadro normativo o dalla variazione degli obblighi del servizio universale; c) costi derivanti dall'adozione di interventi volti al controllo e alla gestione della domanda attraverso l'uso efficiente delle risorse.

In base a quanto stabilito all'art. 2, comma 18 della legge n.481/95, l'Autorità fissa un valore medio ponderato del prezzo di un paniere di servizi che vincola la società alla variazione di tale prezzo sulla base di un valore calcolato della "X" (che rappresenta il recupero di produttività dell'operatore sottoposto al vincolo) e dell'indice dei prezzi al consumo.

Nell'ambito dell'obiettivo di recupero di efficienza di medio e lungo periodo, l'Autorità può variare – alla luce di significativi cambiamenti nella struttura dei costi, di eventi straordinari, di mutamenti nelle normative o nella struttura del servizio universale – la struttura del price cap, anche variandone la composizione del paniere di servizi a cui il meccanismo si applica.

In ogni caso, come stabilito dall'art.4, comma 9 della legge 31 luglio 1997, n.249, l'Autorità ha il compito di sorveglianza sui prezzi praticati, ovvero deve svolgere un'azione continua di monitoraggio sui prezzi al fine di garantire condizioni di effettiva concorrenza.

L'art. 2, comma 12, let. e) inoltre stabilisce la procedura di variazione dei prezzi stabilendo che "l'Autorità verifica la conformità ai criteri stabiliti delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro 90 giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente". I 90 giorni rappresentano un tempo massimo per l'Autorità. Tenendo conto dell'evoluzione del mercato, dei meccanismi concorrenziali e dei comportamenti degli operatori concorrenti sul mercato, l'Autorità risponde tempestivamente alle richieste formulate dall'operatore sottoposto al vincolo di price cap, valutando di volta in volta la congruità dei tempi di risposta.

L'art.2, comma 20 stabilisce, inoltre, una serie di funzioni dell'Autorità al fine dell'esercizio del controllo dei prezzi. Tra queste hanno particolare rilevanza: a) la richiesta di informazioni e di documenti al soggetto esercente il servizio con riferimento

alle attività svolte; b) la possibilità di effettuare controlli anche in relazione al rispetto di standard previsti dal regolamento di servizio (e in prospettiva dalla Carta dei servizi); c) l'irrogazione di sanzioni amministrative.

Infine – nelle attività di controllo dell'operatore dominante nel settore delle comunicazioni fisse (rete e servizi) - l'Autorità si ispira a quanto contenuto nelle direttive comunitarie e nazionali con riferimento agli obblighi che ricadono sugli operatori identificati quali aventi notevole forza sui mercati della telefonia e delle reti fisse di telecomunicazioni. Tali obblighi prevedono il rispetto da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato di alcuni principi e contenuti regolamentari quali: a) standard qualitativi e tecnici delle condizioni di accesso alla rete e di uso dei servizi; b) rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione; c) rispetto del principio di orientamento al costo; d) separazione contabile e sistemi appropriati di contabilità; e) fornitura di servizi informativi e addizionali; f) condizioni di sconto trasparenti e non discriminatorie.

I principi e le modalità di regolamentazione dei prezzi contenute nella legge 481/95 assumono una connotazione flessibile e dinamica, sia alla luce delle specificità del settore delle telecomunicazioni rispetto agli altri servizi di pubblica utilità, sia in relazione all'evoluzione della concorrenza nei diversi segmenti di mercato delle reti e dei servizi di telecomunicazione. Tali orientamenti, in uno scenario complessivo di regolamentazione del settore, vengono delineati nelle delibere dell'Autorità in materia di regolamentazione delle condizioni economiche dell'operatore dominante.

In particolare il Titolo VII della delibera n. 85/98 – Evoluzione della regolamentazione dei prezzi dell'operatore dominante – stabiliva al punto 1, let. a) “l'introduzione di strumenti che incentivino l'incremento di produttività dell'operatore dominante su differenti mercati di servizi (accesso e traffico) attraverso la costruzione di metodi incentivanti di controllo dei prezzi (price cap), differenziati per categorie di clientela e di servizi”. La delibera 101/99 ribadiva tale orientamento fissando un termine per la determinazione del modello di price cap da adottare (Titolo VI, punto 2).

Nell'ambito di segmenti di mercato differenziati per i quali le dinamiche concorrenziali seguono percorsi e tempi di implementazione diversi, il meccanismo di controllo dei prezzi attraverso il price cap rappresenta per l'Autorità uno strumento flessibile in grado di rispondere gradualmente agli effetti prodotti nel tempo dalla liberalizzazione, in quanto l'ampiezza e la diffusione dei benefici sull'intero sistema delle telecomunicazioni sono correlate a tali dinamiche.

## **2. Gli obiettivi della regolamentazione attraverso il price cap e identificazione dell'ambito di applicazione (servizi e mercati che compongono il paniere di riferimento)**

La scelta degli obiettivi ha una ripercussione fondamentale nella specifica determinazione della struttura di price cap adottata dall'Autorità.

A tal fine l'Autorità considera prioritari i seguenti obiettivi:

- tutela degli interessi dei consumatori in una situazione di transizione dal monopolio alla concorrenza e in presenza di mercati caratterizzati da livelli diversi di concorrenza. In tale situazione, l'Autorità può ritenere opportuno introdurre ulteriori restrizioni (sub cap) al fine di proteggere particolari classi di clientela (ad es. clientela residenziale), oppure particolari mercato in monopolio (ad es. telefonia urbana);
- determinazione di un incentivo per l'incumbent a migliorare il proprio livello di efficienza, sia alla luce dei comportamenti di un'impresa ex monopolista, sia per rispondere alle azioni degli operatori entranti caratterizzati da un maggior grado di efficienza;
- simulazione di comportamenti concorrenziali attraverso incentivi al comportamento dell'operatore laddove la concorrenza è in fase di decollo.

Obiettivo considerato addizionale dall'Autorità è quello del ribilanciamento tariffario dell'operatore dominante. A tale proposito, occorre rilevare che il price cap ha un impatto sul processo di ribilanciamento solamente se la sua struttura è sviluppata tenendo conto di quest'obiettivo. A tal fine, l'Autorità ha identificato uno specifico sub cap – con riferimento al servizio di attivazione e di accesso – tenuto conto del disequilibrio di tale aggregato. Tale obiettivo è, tuttavia, condizionato non solo dalla rilevazione di disavanzi nella contabilità del servizio, ma anche da valutazioni sul grado di concorrenza attuale e potenziale del mercato, al fine di tener conto sia degli effetti di maggiori prezzi sulla clientela (in presenza di monopolio), sia di strutture efficienti di costo in una prospettiva di apertura alla concorrenza. In tale ottica l'inserimento di sub cap per servizi ancora sostanzialmente in monopolio, in presenza di un paniere che include servizi sottoposti a pressione concorrenziale, dovrebbe contenere il rischio che il raggiungimento dell'obiettivo del price cap avvenga attraverso la riduzione dei prezzi sottoposti a concorrenza ed un contestuale aumento dei prezzi sostanzialmente in monopolio.

La fissazione degli obiettivi della regolamentazione condiziona la decisione sull'identificazione dei mercati a cui applicare il price cap. Tale decisione è infatti condizionata dagli obiettivi di tutela dei consumatori e di incentivazione al recupero di efficienza dell'operatore alla luce del grado di concorrenza sui diversi mercati.

Alla luce di tali obiettivi e dell'esperienza dei principali paesi europei, l'Autorità ha per ora limitato il price cap ai principali servizi di telefonia di base:

- a) attivazione e trasloco linea (PSTN, ISDN);

- b) abbonamento al servizio telefonico (PSTN, ISDN);
- c) telefonia urbana;
- d) telefonia interurbana;
- e) telefonia internazionale.

### **3. I servizi di telecomunicazioni e i criteri di regolamentazione**

Nell'implementazione della struttura del price cap e dell'applicazione di tale meccanismo di controllo ai diversi segmenti di mercato (servizi/clientela), l'Autorità ha quindi tenuto conto, da una parte dei diversi obiettivi perseguiti, dall'altra, del profilo regolamentare dei diversi mercati e servizi di telecomunicazioni.

In particolare, è possibile distinguere tra:

- 1) servizi sottoposti al criterio del price cap che l'Autorità ha identificato nei servizi finali di telefonia (installazione, canoni abbonamento, telefonia urbana, telefonia interurbana, telefonia internazionale). Tali servizi presentano, inoltre, al loro interno gradi diversi di concorrenzialità e per tale ragione i vincoli sono stati specificati per alcuni servizi all'interno del paniere complessivo;
- 2) servizi sottoposti al criterio dell'orientamento al costo (cost based) e all'obbligo di separazione contabile: interconnessione, accesso speciale, circuiti diretti alla luce della posizione di notevole forza di mercato dell'operatore incumbent;
- 3) servizi sottoposti al criterio del "prezzo abbordabile" in base alla disciplina sul servizio universale.

E' possibile, inoltre, distinguere tra "tariffe (prezzi)" che richiedono un'approvazione preventiva del regolatore dai prezzi che non richiedono approvazione. Nel primo caso, rientrano tutti i servizi regolamentati ai sensi dei criteri di cui ai punti 1-3, nonché gli sconti o le condizioni di offerta speciale richiesti nell'ambito di tali servizi; nel secondo caso, i servizi c.d. a valore aggiunto per cui esiste un livello elevato di concorrenza.

La possibilità di estendere anche ad altri servizi il criterio di regolamentazione e controllo sulla base del meccanismo di price cap, dipenderà dall'evoluzione dei mercati e dal conseguente percorso della regolamentazione. A tal fine l'Autorità, nel rispetto dei compiti di sorveglianza sui prezzi praticati attribuitigli dalla legge 249/97, si riserva di valutare la possibilità di rivedere la struttura del price cap adottato.

**DELIBERA**

## **I. Regolamentazione pluriennale dei prezzi di Telecom Italia attraverso un meccanismo di price cap**

1. Ai prezzi dei servizi di fonia vocale offerti da Telecom Italia si applica un meccanismo pluriennale di controllo basato sulla fissazione di un vincolo complessivo alla modifica del valore economico del paniere dei consumi di tali servizi (price cap).
2. Il vincolo è definito nella misura di  $IPC - X$  (cap), dove IPC (Indice dei Prezzi al Consumo) rappresenta la variazione percentuale su base annua dell'indice dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT e X il livello di variazione di produttività dell'insieme dei servizi di fonia vocale.
3. All'interno del paniere possono essere identificati specifici servizi o categorie di clientela ai quali possono essere applicati vincoli pluriennali di tipo  $IPC - Y$  (sub-cap), dove Y rappresenta il livello di variazione di produttività per lo specifico servizio o categoria di clientela.
4. I servizi inclusi nel paniere, il livello del cap e dei sub-cap, la durata e le modalità di applicazione del price cap sono fissati dall'Autorità.

## **II. Determinazione di un price cap fino al 31 dicembre 2002**

1. In sede di prima applicazione la durata del price cap è di 3 anni e 5 mesi, dal 1° agosto 1999 al 31 dicembre 2002.
2. Il paniere dei consumi di fonia vocale sottoposto al regime di price cap è composto dai seguenti servizi:
  - a) Contributi di attivazione e/o trasloco linea (PSTN e ISDN)
  - b) Canoni mensili (PSTN e ISDN)
  - c) Telefonia urbana
  - d) Telefonia interurbana
  - e) Telefonia internazionale
3. Per tutti i servizi inclusi nel paniere devono essere distinti i consumi originati da abbonati residenziali rispetto a quelli originati da abbonati affari.
4. Sono fissati specifici sub-cap per i seguenti servizi e categorie di clientela:
  - a) Clientela residenziale (comprensivo dei servizi da a) ad e) di cui al punto 2)
  - b) Contributi di attivazione e/o trasloco linea (PSTN e ISDN) e canoni mensili (PSTN e ISDN)
  - c) Telefonia urbana

### III. Modalità applicative

1. Per ciascun anno il paniere dei consumi di riferimento è quello trasmesso da Telecom Italia entro il 31 agosto dell'anno precedente e riferito all'ultimo esercizio concluso. Il paniere è trasmesso all'Autorità accompagnato da una autocertificazione della veridicità dei dati e della loro congruenza rispetto ai dati contabili da predisporre allo scopo nelle forme e modalità previste ai sensi della Legge n° 15/1968.
2. Il paniere dei consumi di riferimento è aggiornato annualmente, sulla base delle informazioni trasmesse da Telecom Italia, di cui al punto precedente.
3. Il valore di riferimento dell'Indice dei Prezzi al Consumo delle famiglie di operai e impiegati (IPC) da utilizzare ai fini dell'applicazione del Price Cap è, per ciascun anno, quello risultante dalla rilevazione ISTAT per il periodo gennaio-dicembre dell'anno precedente.
4. Ai fini della verifica del rispetto dei vincoli imposti si utilizzano i prezzi al pubblico praticati da Telecom Italia. I prezzi praticati a seguito della sottoscrizione da parte della clientela di specifiche offerte tariffarie (c.d. pacchetti tariffari) non sono, in linea di principio, utilizzabili a tal fine. L'Autorità, nel caso di pacchetti tariffari, preventivamente autorizzati, che per le loro caratteristiche sono destinati ad una larga diffusione presso la clientela, può consentirne il computo ai fini della verifica del vincolo di price cap.
5. Almeno la metà degli effetti di riduzione della spesa conseguenti dal vincolo generale di price cap e dai vincoli dei sub cap devono essere resi operativi nei primi 6 mesi dell'anno. Non più della metà degli effetti di incremento della spesa conseguenti dal vincolo generale di price cap e dai vincoli dei sub cap possono essere resi operativi nei primi 6 mesi dell'anno.
6. Le variazioni dei prezzi dei servizi inclusi nel paniere che Telecom Italia intende rendere operative devono essere comunicate all'Autorità, che si pronuncia entro 90 giorni dal ricevimento della proposta (art.1, comma 12, let. e) della Legge 481/95). Le comunicazioni devono essere corredate da una valutazione degli effetti provocati da tali variazioni di prezzo sul paniere generale e sui diversi mercati e servizi indicati al titolo II punto 4.
7. Per ciascuno dei vincoli di cui al titolo IV, qualora nel corso di un anno si realizzino riduzioni di spesa superiori a quelle imposte o incrementi di spesa inferiori a quelli permessi, la differenza è computabile ai fini del rispetto del vincolo dell'anno successivo.
8. Per ciascuno dei vincoli di cui al titolo IV, qualora nel corso di un anno si realizzino riduzioni di spesa inferiori a quelle imposte o incrementi di spesa

superiori a quelli permessi, non dovuti ad eventi imprevedibili ed eccezionali, a mutamenti del quadro normativo o alla variazione degli obblighi del servizio universale, la differenza, maggiorata del 100%, è computabile ai fini del rispetto del vincolo dell'anno successivo.

9. La verifica del rispetto dei vincoli imposti è effettuata al termine di ogni anno.

#### **IV. Valore del Cap e dei Sub Cap**

1. Per il periodo intercorrente tra il 1° agosto 1999 ed il 31 dicembre 1999 a tutti i cap e sub cap si applica un valore di variazione di produttività pari alla variazione dell'Indice dei Prezzi al Consumo delle famiglie di operai e impiegati.
2. Per gli anni 2000, 2001 e 2002 il valore del cap e dei sub cap è il seguente:
  - a) Cap generale sul paniere dei servizi di fonia vocale: IPC – 4,5%
  - b) Sub Cap relativo al paniere dei servizi residenziali: IPC – 2,5%
  - c) Sub Cap relativo ai contributi di attivazione ed ai canoni: IPC + 1%
  - d) Sub Cap relativo alla telefonia urbana: IPC + 0%
3. Il valore del cap e dei sub-cap per gli anni 2001 e 2002 può essere soggetto a revisione entro il 31 dicembre 2000, anche in considerazione di modifiche del paniere conseguenti all'introduzione o esclusione di servizi dal paniere.

#### **V. Disposizioni transitorie**

1. Gli effetti sul paniere delle variazioni dei prezzi che interverranno dopo il 1° agosto 1999 a seguito dell'applicazione della delibera n° 101/99 non sono computabili ai fini della verifica del rispetto dei vincoli del price cap.

In caso di inottemperanza delle disposizioni di cui al presente provvedimento si applicano le sanzioni di cui all'art. 2, comma 20, della legge n. 481 del 14 novembre 1995.

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.

Napoli, 28 luglio 1999

Il Commissario relatore  
Paola M. Manacorda

Il Presidente  
Enzo Cheli