



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 2/CIR/99

"Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1998"

L'AUTORITA'

NELLA seduta della Commissione per le infrastrutture e le reti del 4 agosto 1999;

VISTA la direttiva del Consiglio 90/387/CEE, relativa alla "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/CEE al fine della completa apertura dei mercati delle telecomunicazioni;

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 97/13/CE, relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazioni;

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 97/33/CE, sulla "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, sulla "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 comunicazione della Commissione COM(96) 608, relativa agli "Assessment Criteria for National Schemes for the Costing and Financing of Universal Service in telecommunications and Guidelines for Member States on Operation of such schemes";

VISTA la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, recante il "First Monitoring Report on Universal Service in Telecommunications in the European Union" del 25 febbraio 1998;

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. a), n. 11 e l'art. 5, comma 5;

VISTO il D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, recante "Regolamento di attuazione di direttive comunitarie", in particolare l'art. 3;

VISTO il D.M. 25 novembre 1997, recante "Disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni";

VISTO il D.M. 10 marzo 1998 recante "Finanziamento del servizio universale nel settore delle Telecomunicazioni";

VISTA la propria delibera in data 28 gennaio 1999 con la quale l'Autorità ha disposto l'avvio di un'istruttoria in materia di servizio universale;

VISTA la lettera dell'Autorità del 19 marzo 1999, con la quale si è data comunicazione a Telecom Italia dell'avvio dell'istruttoria;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la propria delibera del 14 aprile 1999 con la quale l'Autorità ha deciso di conferire l'incarico alla società WIK (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH) di controllare il calcolo del costo netto connesso con gli obblighi di fornitura del servizio universale, ai sensi dell'art.3, comma 10, D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318;

VISTA la documentazione del 2 ottobre 1998 inviata da Telecom Italia;

VISTA la lettera del 30 marzo 1999, con la quale Telecom Italia ha reso nota la valutazione del costo netto del servizio universale per il 1998, nonché la metodologia di riferimento;

VISTA la lettera del 21 aprile 1999, con la quale Telecom Italia ha inviato la valutazione del costo netto del servizio universale rettificata rispetto alla versione del 30 marzo 1999;

VISTO l'incontro con Telecom Italia del 14 aprile 1999 nel corso del quale Telecom Italia ha illustrato all'Autorità la metodologia di calcolo ed i risultati conseguenti per la verifica del costo netto del servizio universale per il 1998;

VISTA la nota di Telecom Italia del 24 giugno 1999 relativa al "Contributo Telecom Italia per la valorizzazione dei benefici di mercato derivanti dalla fornitura del servizio universale";

VISTA la relazione finale della società WIK concernente: "L'esame della determinazione dei costi netti del Servizio Universale nel settore delle telecomunicazioni in Italia presentata dalla Telecom Italia" inviata all'Autorità in data 5 luglio 1999;

VISTA la lettera della Commissione Europea (DG IV e DG XIII) pervenuta in data 25 giugno 1999;

VISTO il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pervenuto in data 7 luglio 1999;

SENTITA la società Telecom Italia in sede di audizione in data 22 luglio 1999;

VISTA la documentazione fornita da Telecom Italia in data 27 luglio 1999;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione conclusiva del Commissario Ing. Vincenzo Monaci, relatore ai sensi dell'art. 32 del regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

Considerato quanto segue:

1. La normativa di riferimento

Il DPR 19 settembre 1997, n. 318 (di seguito, "il regolamento") all'art. 3, comma 6, prevede un meccanismo atto a ripartire il costo netto del servizio universale sul territorio nazionale, qualora gli obblighi di fornitura del servizio universale rappresentino un onere iniquo per l'organismo o gli organismi incaricati di fornirlo. Tale meccanismo non è applicabile quando:

- a) la fornitura delle obbligazioni di servizio universale non determina un costo netto;
- b) il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenta un onere iniquo;
- c) l'ammontare del costo netto da ripartire non giustifica il costo amministrativo di gestione del metodo di ripartizione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale.

L'art. 3, comma 10, prevede che, per determinare l'eventuale onere rappresentato dalla fornitura del servizio universale, ogni organismo soggetto ai relativi obblighi calcoli il costo netto dello stesso. Ogni organismo deve tenere a tal fine una contabilità conforme a quanto previsto dall'art. 8.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Il calcolo del costo netto connesso con gli obblighi di fornitura del servizio universale deve essere controllato da un soggetto pubblico o privato con specifiche competenze, autonomo rispetto all'organismo di telecomunicazioni, diverso dall'Autorità e da questa incaricato.

L'art. 3, comma 11, prevede che, sulla base del calcolo del costo netto degli obblighi del servizio universale (di cui al comma 7), della relazione contenente i risultati del calcolo del costo netto e delle conclusioni dei controlli contabili effettuati dal soggetto incaricato di cui al comma 10, l'Autorità, tenuto anche conto degli eventuali vantaggi di mercato derivanti all'organismo incaricato della fornitura del servizio universale, stabilisce se il meccanismo di ripartizione del costo netto degli obblighi di servizio universale è giustificato.

L'art. 6 del D.M. 10 marzo 1998 attribuisce all'Autorità la possibilità di introdurre un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo da parte degli organismi di telecomunicazioni nuovi entranti nel settore, tenendo conto delle condizioni di concorrenzialità del mercato.

Alla luce delle disposizioni normative richiamate, appare evidente come l'eventuale sussistenza di un costo netto positivo per l'operatore su cui gravano gli obblighi di fornitura non determini di per sé l'immediata applicabilità del meccanismo di ripartizione, in quanto preliminarmente dovrà essere valutata la iniquità dell'onere.

2. Il percorso istruttorio

Alla luce di tale quadro normativo, l'Autorità ha disposto un'istruttoria in materia di servizio universale, volta a valutare l'esistenza dei presupposti per la previsione di un meccanismo di ripartizione dei costi di fornitura del servizio universale, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del regolamento. A tal fine, l'attività istruttoria si è sviluppata secondo due percorsi paralleli: da un lato, la verifica della sussistenza di un onere iniquo associato alla fornitura del servizio universale, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del regolamento e dell'art. 5, comma 2, lettera a) del D.M. 10 marzo 1998; dall'altro, la valutazione delle modalità di determinazione e di ripartizione del relativo costo ai sensi dell'art. 1, comma 6, lettera a), n.11 della legge n. 249/97, dell'art. 3, comma 6, del regolamento e dell'art. 5, comma 2, lettera b) del D.M. 10 marzo 1998. All'uopo, è stato richiesto a Telecom Italia di fornire all'Autorità gli elementi previsti dalla normativa citata al fine di conoscere le sue valutazioni in merito all'esistenza di un costo netto.

Telecom Italia ha dichiarato l'esistenza di un costo netto per le seguenti categorie:

1. Aree non remunerative
2. Clienti non remunerativi in aree remunerative
3. Telefoni pubblici non remunerativi
4. Servizio di informazioni elenco abbonati

Il costo netto dichiarato da Telecom Italia non include i vantaggi di mercato ed i benefici indiretti ad essa derivanti quale soggetto incaricato della fornitura del servizio universale, la cui valutazione spetta all'Autorità.

L'Autorità, tenuto conto della dichiarazione da parte di Telecom Italia sull'esistenza di un costo netto positivo, ha ritenuto, pertanto, necessario proseguire l'istruttoria al fine di verificare l'effettiva



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

sussistenza delle condizioni per l'applicabilità del meccanismo di ripartizione ai sensi dell'art. 3, comma 6, del regolamento.

2.1 La valutazione dell'iniquità dell'onere connesso con la fornitura del servizio universale

Sulla base della normativa comunitaria in materia di servizio universale, l'Autorità ritiene che il concetto di iniquità dell'onere sia indissolubilmente legato al grado di concorrenzialità raggiunto nel mercato delle telecomunicazioni, ed in particolare nel mercato della telefonia vocale. Infatti, la normativa comunitaria collega la possibilità di istituire un meccanismo di ripartizione del costo netto solo a seguito della liberalizzazione del mercato. L'introduzione in un contesto di mercato scarsamente competitivo di un eventuale meccanismo di finanziamento del servizio universale condurrebbe alla paradossale situazione in cui i concorrenti nuovi entranti finanzierebbero l'operatore dominante prima ancora di causare ad esso perdite economiche. Pertanto, il finanziamento del servizio universale può avere luogo solamente in un contesto di mercato competitivo. Tale orientamento si evince anche dal confronto con gli orientamenti di altre Autorità di Regolamentazione europee in materia di servizio universale.

In tale contesto, l'Autorità ritiene che occorra fare riferimento non alla data formale di apertura del mercato, ovvero il 1° gennaio 1998, ma alla situazione concorrenziale realmente esistente nel mercato al termine dell'anno solare cui si riferisce il calcolo del costo netto.

A tal proposito, al fine di valutare la sussistenza di un onere iniquo connesso con la fornitura del servizio universale, appare opportuno fare riferimento agli orientamenti espressi sia dalla Commissione europea sia dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, non contemplando il quadro normativo comunitario una definizione armonizzata del concetto di iniquità.

In relazione a quanto sopra esposto, l'Autorità ha effettuato un'analisi del panorama concorrenziale nel 1998 del mercato della telefonia vocale in Italia, assumendo che il livello di competitività presente nel mercato sia il parametro di riferimento più efficace per la valutazione dell'iniquità dell'onere del servizio universale. In tal senso, peraltro, hanno proceduto diverse Autorità di regolamentazione europee, le cui conclusioni sull'iniquità dell'onere hanno stabilito la non applicabilità di meccanismi per il finanziamento del servizio universale. La fissazione di parametri quantitativi varia da paese a paese: così, nel caso dell'Austria, ad esempio, l'operatore dominante non può richiedere una compensazione fino a quando detiene l'80% di quota di mercato; in Belgio l'eventuale meccanismo di ripartizione non può essere applicato prima del 2000.

Nel 1998 il panorama concorrenziale nel mercato della telefonia in Italia è stato caratterizzato dalla presenza effettiva di soli tre operatori di telefonia fissa che hanno cominciato la propria attività commerciale solamente nell'ultimo trimestre dell'anno. Considerando che le quote di mercato di tali operatori nel corso del 1998 sono rimaste inferiori all'1%, e quindi che Telecom Italia ha esercitato di fatto un monopolio nel settore delle telefonia fissa, non appare possibile configurare l'onere derivante dalla fornitura del servizio universale come iniquo.

Né, d'altro canto, si può sostenere che nel 1998 vi sia stata una significativa sottrazione di ricavi per Telecom Italia dovuta ad effetti di sostituzione fisso-mobile. Infatti, il processo di sostituzione di telefonia fissa da parte della telefonia mobile è stato nel 1998 ancora parziale, cosicché i due mercati sono rimasti ancora distinti. In ogni caso, dato il particolare regime di





Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

tariffazione e di interconnessione applicato, nel 1998, alle comunicazioni tra rete fissa e reti mobili, i margini per Telecom Italia derivanti dalle telefonate da e verso mobile sono stati tali da compensare qualsiasi perdita di traffico derivante dall'effetto di sostituzione tra telefonia fissa e telefonia mobile.

A tali conclusioni, peraltro, giunge anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, allorchè in un parere sul finanziamento del servizio universale inviato all'Autorità, sottolinea come il 1998 appaia caratterizzato dalla quasi totale assenza di operatori concorrenti nel mercato dei servizi di telefonia, con la conseguente possibilità per il fornitore del servizio universale di continuare a sussidiare, laddove necessario, le relative prestazioni in favore delle eventuali aree o clienti non remunerativi tramite i proventi derivanti dalle attività redditizie. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato non ritiene, quindi, che per l'anno 1998 sussistano le condizioni stesse per l'applicabilità di un meccanismo di contribuzione al fondo per il servizio universale.

2.2. La valutazione della metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale

L'Autorità ha incaricato la società WIK (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationdienste GmbH) di verificare la metodologia ed il calcolo del costo netto del servizio universale presentato da Telecom Italia per il 1998. Tale società risponde pienamente ai requisiti di indipendenza e di competenza ai sensi dell'art. 3, comma 10, del regolamento. La società WIK, infatti, è stata incaricata dalla Commissione Europea (DG XIII) per l'elaborazione di uno studio sulle metodologie di valutazione dei costi e del finanziamento degli obblighi del servizio universale in un mercato di telecomunicazioni competitivo nell'Unione Europea. La stessa Telecom Italia, nei documenti inviati all'Autorità, illustranti la metodologia utilizzata per la valutazione del costo netto del servizio universale, dichiara peraltro esplicitamente che tale lavoro "trova fondamento nelle indicazioni normative nazionali ed europee, nella documentazione prodotta per conto dell'Unione Europea dal WIK e nella lettura delle esperienze internazionali maturate sul tema del servizio universale".

Nel rapporto finale presentato all'Autorità, la società WIK:

- a) ha calcolato i benefici indiretti e vantaggi di mercato derivanti a Telecom Italia quale soggetto incaricato della fornitura del servizio universale;
- b) ha evidenziato alcune sostanziali divergenze tra la metodologia adottata da Telecom Italia e quella ritenuta corretta da parte di WIK.

Sulla base delle valutazioni effettuate dalla società WIK, l'Autorità, tenendo conto anche delle osservazioni espresse dalla società Telecom Italia in corso di audizione, nonché degli ulteriori rilievi evidenziati dalla stessa a seguito dell'analisi delle principali conclusioni e problematiche metodologiche contenute nello studio WIK, ha concluso che Telecom Italia non ha fornito tutti gli elementi necessari ai fini di una corretta individuazione del costo netto del servizio universale e che, pertanto, non si è prodotta evidenza che la prestazione del servizio universale abbia determinato un costo netto.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA

Articolo unico

1. Il costo netto del servizio universale, alla luce delle condizioni concorrenziali e di mercato nel settore della telefonia riscontrabili in Italia nel corso del 1998, non rappresenta un onere iniquo ai sensi dell'art. 3, comma 6, lettera b) del regolamento ed ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera a) del D.M. del 10 marzo 1998, e, pertanto, il meccanismo di ripartizione non è applicabile.

Il presente provvedimento è notificato alla società Telecom Italia e pubblicato nel Bollettino Ufficiale dell'Autorità.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 1, comma 26, della legge 249 del 31 luglio 1997.

Roma, 4 agosto 1999

Il Commissario relatore
Ing. Vincenzo Monaci

Il Presidente
Prof. Enzo Cheli

Il segretario della Commissione
Adriano Soi