

DELIBERA N. 389/00/CONS

DETERMINAZIONE DI CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'OFFERTA DI LINEE AFFITTATE DA PARTE DELLA SOCIETÀ TELECOM ITALIA S.P.A.

L'AUTORITÀ

NELLA sua riunione di Consiglio del 20 giugno 2000, in particolare nella prosecuzione del 21 giugno 2000;

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;

VISTA la direttiva 90/387/CEE del Consiglio del 28 giugno 1990 sull'istituzione del mercato interno per i servizi di telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (Open Network Provision - ONP);

VISTA la direttiva 90/388/CEE della Commissione del 28 giugno 1990 in materia di concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni;

VISTA la direttiva 92/44/CEE del Consiglio del 5 giugno 1992 sull'applicazione della fornitura di una rete aperta (Open Network Provision - ONP) alle linee affittate;

VISTO il decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 289, di attuazione della direttiva 92/44/CEE concernente l'applicazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (ONP);

VISTA la direttiva 95/51/CE della Commissione del 18 ottobre 1995, che modifica la direttiva 90/388/CEE in relazione all'eliminazione delle restrizioni riguardanti l'uso di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, relativa alle norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità e all'istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità;

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

VISTA la delibera CIPE del 24 aprile 1996 recante linee guida per la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 22 maggio 1996;

VISTA la direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 relativa all'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);

VISTO il d.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni;

VISTA la direttiva 97/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 che modifica la direttiva 90/387/CEE e 92/44/CEE per adeguarle al contesto concorrenziale delle telecomunicazioni;

VISTO il decreto ministeriale 25 novembre 1997 recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 283 Serie Generale – parte prima del 4 dicembre 1997;

VISTA la decisione 98/80/CE della Commissione del 7 gennaio 1998 che modifica l'allegato II della direttiva 92/44/CEE del Consiglio;

VISTA la raccomandazione della Commissione dell'8 aprile 1998 sull'interconnessione in un mercato liberalizzato delle telecomunicazioni (Parte 2 - Separazione contabile e contabilità dei costi degli operatori dominanti) (98/322/CEE);

VISTO il decreto ministeriale 23 aprile 1998 recante disposizioni in materia di interconnessione nel settore delle telecomunicazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 133 del 10 giugno 1998;

VISTA la propria delibera n. 66/98, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 263 del 10 novembre 1998, recante autorizzazione alla Telecom Italia S.p.A. in relazione all'offerta di circuiti diretti;

VISTA la propria delibera n. 101/99, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 155 del 5 luglio 1999, in materia di condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale alla luce dell'evoluzione di meccanismi concorrenziali;

VISTA la propria delibera n. 171/99, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n.193 del 18 agosto 1999, relativa alla regolamentazione e al controllo dei prezzi di telefonia vocale offerti da Telecom Italia a partire dal 1° agosto 1999;

VISTA la propria delibera n. 197/99 del 7 settembre 1999, in materia di identificazione degli organismi di telecomunicazioni aventi notevole forza di mercato;

VISTA la raccomandazione della Commissione europea del 24 novembre 1999 sui prezzi di interconnessione delle linee affittate in un mercato liberalizzato delle telecomunicazioni [C (1999) 3863];

VISTO il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 5428 del 30 ottobre 1997 relativo al procedimento "A178 - Albacom/Telecom Italia-Circuiti dedicati";

VISTO il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 7978 del 28 gennaio 2000 relativo al procedimento "A255 - Associazione Italiana Internet Providers/Telecom Italia";

VISTA la nuova offerta servizio collegamenti diretti in ambito nazionale di Telecom Italia S.p.A., pervenuta all'Autorità in data 2 dicembre 1999;

VISTA la lettera inviata dall'Autorità a Telecom Italia S.p.A. in data 21 dicembre 1999;

SENTITA la società Telecom Italia;

SENTITE le società Infostrada, Wind Telecomunicazioni, Albacom, BLU, COLT Telecom, MCI WorldCom, METROWEB, Telecom Italia Mobile e Omnitel Pronto Italia;

SENTITE le associazioni Assoprovider, Associazione Italiana Internet Providers e Associazione Nazionale Utenti Italiani di Telecomunicazioni;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITE la relazione del Commissario Dott.ssa Paola Manacorda, relatore ai sensi dell' art. 32, del regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, nella seduta del 7 giugno 2000, e la relazione finale del relatore nella seduta odierna;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il quadro normativo di riferimento

Il processo di liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione è stato avviato con la direttiva 90/388/CEE, poi modificata dalla direttiva 96/19/CE, attraverso l'abolizione dei diritti speciali e/o esclusivi alla fornitura di reti e di servizi di telecomunicazioni. In particolare, la direttiva 96/19/CE e il d.P.R. n. 318/97

riconoscono che, fino a quando il mercato non mostri caratteristiche concorrenziali, le infrastrutture di rete costituiscono una risorsa essenziale e, pertanto, sottoposta a regolamentazione.

La direttiva 92/44/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/51/CE, art. 2, definisce le linee affittate come *“le infrastrutture di telecomunicazione che forniscono capacità di trasmissione trasparenti tra punti terminali di una stessa rete e che non includono la commutazione su richiesta”*. Le linee affittate rivestono un duplice ruolo nel mercato delle telecomunicazioni: da un lato, si configurano come un servizio di telecomunicazioni rivolto alla generalità della clientela finale e rispetto al quale vanno perseguite condizioni di fornitura concorrenziali; dall'altro, costituiscono un fattore di produzione indispensabile agli operatori nuovi entranti al fine di poter predisporre offerte di servizi di telecomunicazioni alternative a quella dell'operatore storico. Tale duplice natura trova esplicazione nella puntuale disciplina definita a livello comunitario e nazionale in merito alle condizioni di fornitura al pubblico delle linee affittate da parte dell'Operatore avente notevole forza di mercato (di seguito: l'operatore notificato). La disciplina indicata conferisce significato concreto alla considerazione di ordine generale secondo cui la liberalizzazione non è di per sé in grado di garantire un pieno ed immediato funzionamento delle dinamiche concorrenziali, ma deve essere supportata da un adeguato regime regolamentare in capo all'operatore notificato, almeno sino a quando il mercato (in questo caso: il mercato delle infrastrutture) non abbia dato segnali certi di un adeguato livello di concorrenzialità.

In tale contesto, la direttiva 92/44/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/51/CE dispone, al considerando (17) e agli articoli 8, comma 2 e art. 10, comma 1, che gli organismi notificati come aventi significativo potere di mercato (di seguito SPM) nel mercato nazionale delle linee affittate rispettino i principi di orientamento ai costi, trasparenza, obiettività e non discriminazione nella determinazione delle relative condizioni economiche. Oltre al rispetto dei suindicati principi, il d.P.R. n. 318/97, art. 7, comma 1, aggiunge l'obbligo di rispettare i criteri di carattere generale fissati per la disciplina delle reti e dei servizi di pubblica utilità dalla legge n. 481/95 e dalla delibera CIPE del 24 aprile 1996 nella determinazione delle condizioni economiche di offerta per l'accesso e l'uso di una rete telefonica pubblica fissa e per i servizi di telecomunicazioni accessibili al pubblico da parte degli organismi notificati SPM.

L'Autorità, nella delibera n. 197/99, ha notificato la società Telecom Italia S.p.A. (di seguito TI o la società) come organismo dotato di significativo potere di mercato nel mercato nazionale dei sistemi delle linee affittate, in quanto *“oltre a detenere una quota di mercato molto significativa, mantiene ancora una notevole capacità di determinare le condizioni di mercato soprattutto in ragione della sua precedente posizione di operatore monopolista di telecomunicazioni (...)”*.

Nella delibera n. 66/98, in attuazione dei principi normativi di riferimento, l'Autorità ha autorizzato Telecom Italia ad applicare le condizioni economiche proposte per l'offerta delle linee affittate, riservandosi *“la possibilità di variare tali condizioni economiche di offerta in una fase successiva di verifica dei criteri di contabilità dei costi e di separazione contabile ai sensi della raccomandazione comunitaria [98/322/CEE] e degli artt. 8 e 9 del d.P.R. 318/97 o di ulteriori forme di controllo dei*

prezzi ai sensi dell'art. 7, comma 1 dello stesso d.P.R.. In una fase successiva, l'autorizzazione all'applicazione di condizioni economiche di offerta di circuiti diretti richieste da Telecom Italia a questa Autorità saranno prese in considerazione nell'analisi complessiva della contabilità analitica e di separazione contabile di Telecom Italia (...)".

L'Autorità, dopo aver rilevato che il mercato dei circuiti diretti presentava una "situazione di sostanziale monopolio, con livelli di bassa sostituibilità del prodotto sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo", ha puntualizzato che l'attività di regolamentazione dei prezzi di un'infrastruttura essenziale persegue due obiettivi: da una parte, indurre l'operatore dominante al rispetto dei principi di orientamento al costo, trasparenza e non discriminazione nella determinazione delle tariffe (ai sensi degli artt. 7, 8 e 9 del d.P.R. n. 318/97); dall'altro, stimolare lo stesso all'efficienza produttiva e gestionale (ai sensi dell'art. 2, comma 12, lett. e), legge n. 481/95 e dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 14, legge n. 249/97).

Nella delibera n. 171/99, paragrafo 3, punto 2, infine, l'Autorità include tra i "servizi sottoposti al criterio dell'orientamento al costo e all'obbligo di separazione contabile" l'offerta di "circuiti diretti alla luce della posizione di notevole forza di mercato dell'operatore incumbent".

In applicazione dei principi normativi richiamati, l'Autorità ha disposto, con delibera n. 101/99 del 24 giugno 1999, l'avvio del procedimento istruttorio avente ad oggetto "la valutazione e analisi dei costi e delle condizioni economiche relativi ai circuiti di interconnessione e al mercato delle linee affittate".

2. I mercati interessati

Il mercato dei circuiti diretti si distingue in due segmenti: quello dei circuiti di interconnessione e quello delle linee affittate. Entrambi i segmenti possono configurarsi come beni intermedi per la fornitura di servizi di telecomunicazioni (delibera n. 101/99, titolo VII).

I circuiti d'interconnessione, a differenza delle linee affittate, non realizzano un collegamento tra due punti terminali di una rete di telecomunicazioni, bensì costituiscono, in relazione alle diverse modalità tecniche di realizzazione dell'interconnessione e alle connesse esigenze, un collegamento trasmissivo tra il nodo dell'operatore interconnesso e l'autocommutatore dell'operatore che offre l'interconnessione.

Ai fini della presente delibera, il mercato interessato è quello nazionale delle linee affittate. Sulla base delle risultanze istruttorie, infatti, l'Autorità ha deciso di dar luogo a due provvedimenti distinti (uno per i circuiti di interconnessione e l'altro per le linee affittate), al fine di rispondere ad esigenze di razionalizzazione della produzione regolamentare e di definizione chiara ed univoca delle fattispecie afferenti alla disciplina dell'interconnessione.

La presente delibera, pertanto, si concentra sugli aspetti relativi al mercato delle linee affittate, rimandando le determinazioni in materia di circuiti di interconnessione ad uno specifico e ulteriore provvedimento.

Il mercato delle linee affittate si struttura in due segmenti: le linee (o circuiti) di breve distanza (urbani e di accesso, ossia di distanza fino a 5 km) e le linee (o circuiti) di lunga distanza (trasporto o *backbone*).

La dimensione complessiva del mercato nazionale delle linee affittate è stata superiore, nel 1998, ai [2400] miliardi di lire. Nel periodo 1999-2003, nel mercato italiano si prevede una crescita dei ricavi pari a circa il 6% medio annuo, contro un corrispondente valore del 3,4% dei Paesi dell'Unione europea¹.

Per quanto riguarda l'offerta di linee affittate, l'analisi istruttoria ha evidenziato che nel 1999 il mercato ha registrato una situazione di sostanziale monopolio, in quanto l'offerta di linee affittate da parte di operatori alternativi a Telecom Italia ha assunto una assai scarsa rilevanza, non superiore ad alcuni miliardi di lire. L'offerta di TI, pertanto, ha continuato a rappresentare pressoché il 100% dell'offerta sul mercato.

In particolare, il segmento di mercato dei circuiti di lunga distanza vede svilupparsi un certo grado di concorrenza, dovuto all'avvio di investimenti nella costruzione di circuiti di *backbone* ad opera di alcuni operatori alternativi. L'esistenza di segnali di concorrenza su tale segmento di mercato, tali tuttavia da non alterare il sostanziale monopolio di Telecom Italia, si riflette anche sulle condizioni economiche di offerta che, nel caso italiano, risultano superiori rispetto alla media dei corrispondenti valori dei principali paesi europei², ma per un'entità relativamente modesta (attorno al 15% per i circuiti di capacità pari ai 2 Mbit/s di 50-200 km).

Diversamente, sul segmento di mercato dei circuiti di breve distanza gli investimenti degli operatori alternativi risultano essere ad oggi limitati e, comunque, circoscritti alle principali aree urbane. Su tale segmento, pertanto, la situazione di monopolio di TI appare ancora più solida. La sostanziale mancanza di pressione concorrenziale appare avere riscontro nel fatto che le condizioni economiche delle linee affittate di breve distanza (circuiti di capacità comprese tra i 64 Kbit/s e i 34 Mbit/s) risultano essere, nel 1999, superiori per un'entità che varia tra il 15 ed il 70%³ a seconda della distanza effettivamente considerata, rispetto alla media dei corrispondenti valori dei principali paesi europei⁴.

¹ Fonte: elaborazioni Autorità su dati Dataquest, sett. 1999.

² Francia, Germania, Spagna e Regno Unito.

³ Fonte: Elaborazioni Autorità su dati Commissione europea, Direzione Generale Società dell'Informazione, settembre 1999.

⁴ Cfr. nota 2.

Dal lato della domanda, gli utilizzatori di linee affittate sono gli operatori di telecomunicazioni alternativi (di rete fissa e mobile), gli Internet Service Providers (di seguito ISP) e la clientela finale, soprattutto le imprese. In particolare, nel 1998, il maggiore utilizzatore di linee affittate si è rivelata la clientela finale (62,1%) mentre gli ISP hanno assorbito solo l'1,8% della domanda. Per quanto riguarda gli operatori alternativi, questi hanno rappresentato il 33,4% della domanda di linee affittate. In particolare, gli operatori mobili hanno assorbito il 32,3% della domanda, mentre gli operatori alternativi di rete fissa hanno rappresentato solo l'1,1% della domanda.

Passando ad analizzare la segmentazione del mercato nazionale delle linee affittate, i circuiti di breve distanza sono circuiti urbani che si caratterizzano per capacità uguali o maggiori ai 64 Kbit/s. Tra i circuiti urbani vi sono i c.d. circuiti di accesso, ovvero quelli che collegano la postazione dell'utente finale con il nodo di rete dell'operatore. Il mercato dei circuiti di breve distanza è caratterizzato da una situazione di monopolio di fatto detenuto dalla società Telecom Italia S.p.A. che, in parte, appare destinato ad attenuarsi nei prossimi anni, a seguito di investimenti finalizzati allo sviluppo di reti metropolitane alternative in fibra ottica ad opera degli operatori locali e di quelli collegati ad aziende municipalizzate, pur se limitati alle principali città italiane (attualmente Milano, Torino e Roma).

I circuiti di *backbone*, diversamente, sono circuiti interurbani di lunga distanza che corrono lungo la dorsale nazionale, con capacità uguali o maggiori ai 2 Mbit/s. Anche su tale mercato è presente uno scarso grado di concorrenza: accanto al completamento della valorizzazione e dello sviluppo delle reti trasmissive alternative di lunga distanza ad opera dei principali concorrenti di Telecom Italia, infatti, si devono considerare i progetti di cablatura regionali e i progetti europei di reti in fibra ottica transnazionali che, in un prossimo futuro, raggiungeranno alcune delle principali città italiane.

3. Il percorso istruttorio

3.1 Le fasi del procedimento istruttorio

Come ricordato in precedenza, l'Autorità, con delibera n. 101/99 del 24 giugno 1999, ha avviato il procedimento istruttorio avente ad oggetto l'analisi dei costi e delle condizioni economiche delle linee affittate e dei circuiti di interconnessione della società Telecom Italia.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha condotto un'attività di consultazione con gli operatori di telecomunicazioni interessati, fra cui Telecom Italia, i principali operatori di telecomunicazione alternativi, gli operatori di telefonia mobile, con le associazioni Assoprovider e Associazione Italiana Internet Providers e con l'Associazione Nazionale Utenti Italiani di Telecomunicazioni, al fine di tenere conto degli orientamenti e delle esigenze esistenti in materia.

L'Autorità si è inoltre avvalsa del supporto del CIRET - Politecnico di Milano – cui è stato chiesto di esaminare la domanda di linee affittate da parte delle piccole e medie imprese e degli Internet Service Providers, al fine di evidenziare in quale misura le condizioni economiche delle linee affittate influiscono sulle dinamiche di sviluppo di queste imprese.

In particolare, lo studio ha analizzato tre temi: il grado di competizione nei segmenti di mercato delle linee affittate in Italia e nei paesi UE; il ruolo delle linee affittate per la diffusione dell'e-business tra le piccole e medie imprese in Italia e, infine, gli effetti dei prezzi delle linee affittate sulla diffusione di Internet in Italia e nella UE.

3.2 La posizione espressa dagli operatori e dalle associazioni riguardo alle principali problematiche emerse

Nel corso del procedimento sono emerse le seguenti principali problematiche, rispetto alle quali le parti sentite in audizione hanno espresso le proprie valutazioni, che possono essere così sintetizzate:

A) I prezzi delle linee affittate:

tutte le parti hanno lamentato l'elevato livello dei prezzi mensili dei circuiti di lunga e breve distanza rispetto alla media europea. In particolare, le parti hanno sottolineato come i prezzi si configurino – a loro dire - “ingiustificatamente” elevati per i circuiti di accesso, segmento di mercato in cui Telecom Italia opera in sostanziale monopolio, riscontrando, diversamente, una tendenza alla diminuzione dei prezzi dei circuiti di lunga distanza (*backbone*), segmento di mercato sul quale è presente un certo grado di concorrenza, seppur considerato ancora scarso.

B) Il sistema degli sconti:

le parti hanno sottolineato la necessità di una revisione della politica degli sconti applicati da TI nell'ambito delle offerte di linee affittate. Infatti, sulla base delle fasce di sconto previste nell'Offerta Standard e Pianificata, solo due società di telecomunicazioni [oltre alle Divisioni commerciali di TI] accedono alla classe di sconto maggiore e, pertanto, più vantaggiosa.

C) I vincoli contrattuali previsti nell'Offerta Pianificata:

i vincoli contrattuali e di pianificazione previsti per accedere all'Offerta Pianificata sono considerati dagli operatori troppo onerosi, in relazione all'alto tasso di dinamicità che caratterizza lo sviluppo di reti alternative da parte degli operatori e, di conseguenza, all'alta variabilità del fabbisogno di circuiti da parte degli stessi.

D) Il problema del calcolo della distanza dei circuiti:

il costo dei circuiti è formato sulla base di due elementi: canone trasmissivo e una componente legata alla distanza del circuito, ovvero alla lunghezza in chilometri del "percorso minimo possibile sui cavi urbani della rete di TI". Gli operatori alternativi hanno sottolineato come quest'ultima componente non sia conosciuta dall'operatore in sede di negoziazione e venga resa nota solo con l'invio della prima fattura. Questo comporta, per l'operatore alternativo, la necessità di praticare al cliente finale un valore "stimato", riservandosi di aggiornarlo dopo l'attivazione dei circuiti e dopo aver ricevuto la prima fattura da parte di Telecom Italia. Tutto ciò determina una complicazione delle trattative commerciali e un onere ingiustificato per l'operatore alternativo, dovendo esso sovrastimare la componente di prezzo legata alla distanza dei circuiti offerti. Secondo le parti, pertanto, Telecom Italia non rispetterebbe il principio di non discriminazione e trasparenza delle condizioni di offerta delle linee affittate disposto dalla direttiva 92/44/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/51/CE e dal d.P.R. n. 318/97.

E) La qualità dei servizi offerti:

secondo quanto dichiarato dalle parti sentite in audizione, non esiste un Service Level Agreement "standard" che regolamenti le condizioni di fornitura e di riparazione delle linee affittate da parte dell'operatore dominante. In particolare, le parti lamentano il fatto che non esistano tempi certi per la fornitura dei circuiti e che non vi siano penali previste a carico di Telecom Italia per i frequenti ritardi nella fornitura dei circuiti richiesti.

3.3 La posizione di Telecom Italia: la Nuova Offerta di circuiti diretti

In data 2 dicembre 1999 è pervenuta in Autorità la "Nuova Offerta Servizio Collegamenti Diretti in ambito nazionale" (di seguito l'Offerta) di Telecom Italia, destinata a sostituire le precedenti Offerte Standard e Pianificata. L'Autorità, con lettera del Dipartimento Vigilanza e Controllo del 21 dicembre 1999 ha rinviato l'analisi finalizzata alla valutazione delle condizioni economiche contenute nell'Offerta in questione alla conclusione del procedimento istruttorio in oggetto. In data 10 dicembre 1999, si è svolta l'audizione della società Telecom Italia, durante la quale la parte audita ha illustrato l'Offerta (in particolare, l'Allegato A), che riguarda i circuiti diretti numerici con presentazione analogica in banda fonica, i collegamenti diretti numerici fino a 768 Kbit/s e a 2, 34, 155, 622 Mbit/s e i circuiti a 2,5 Gbit/s e i cui principali contenuti possono essere così sintetizzati:

A) sostituzione dell'offerta dei circuiti diretti analogici (di seguito CDA) con circuiti diretti numerici con presentazione analogica in banda fonica;

B) introduzione dell'offerta di circuiti diretti numerici (di seguito CDN) di velocità pari a 622 Mbit/s e 2,5 Gbit/s;

C) aumento dei contributi di attivazione dei CDA e CDN fino a 64 Kbit/s, e dai 64 Kbit/s ai 155 Mbit/s;

D) riduzione media dei canoni mensili per i CDN urbani e interurbani di capacità comprese tra i 64 Kbit/s e i 155 Mbit/s tra il 23,5% e il 25,9%;

E) aumento delle classi di sconto previste nell'Offerta Pianificata ed in quella Standard da tre a quattro. In particolare, le classi di sconto proposte sono così ripartite: fino a 10 miliardi, da 10 a 50 miliardi, da 50 a 150 miliardi e oltre i 150 miliardi di lire di spesa annua.

3.4 Lo studio del CIRET

Il CIRET – Politecnico di Milano – ha fornito, nel corso del procedimento istruttorio, uno studio volto ad analizzare la domanda di linee affittate da parte delle piccole e medie imprese e degli Internet Service Providers.

Come sopra ricordato, lo studio ha analizzato tre temi: il grado di competizione nei segmenti di mercato delle linee affittate in Italia e nei paesi UE; il ruolo delle linee affittate per la diffusione dell'*e-business* tra le piccole e medie imprese in Italia e, infine, gli effetti dei prezzi delle linee affittate sulla diffusione di Internet in Italia e nella UE, giungendo alle seguenti conclusioni⁵:

1. Grado di competizione nei segmenti di mercato delle linee affittate in Italia e nei paesi UE:

- il maggior grado di competizione si registra nei circuiti internazionali, ovvero in quelli verso gli Stati Uniti e verso le direttrici ad alto traffico all'interno dell'UE (Londra-Parigi, Londra-Francoforte);
- a livello nazionale, la competizione si è affermata solo in alcuni paesi UE (Regno Unito, Svezia, Paesi Bassi) dove, tuttavia, permangono aree periferiche e/o rurali nelle quali la pressione competitiva risulta nettamente inferiore;
- i mercati dei circuiti urbani sono ancora largamente dominati dagli ex-monopolisti: nella maggioranza dei casi, infatti, i nuovi operatori sono in grado di fornire un collegamento diretto *end-to-end* solo a grandi clienti e/o a clienti collocati in aree ad alta densità di *business*;
- in generale, lo sviluppo della concorrenza nei mercati europei delle linee affittate risente della scarsa trasparenza delle tariffe e del mancato orientamento delle tariffe ai costi;

⁵ Per paesi UE si intendono i 15 paesi membri (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia).

- i prezzi dei circuiti nazionali di TI, nel 1999, risultano superiori alla media europea.

2. Ruolo delle linee affittate per la diffusione dell'*e-business* tra le piccole e medie imprese (di seguito PMI) in Italia.

Le scelte delle PMI per l'adozione di una specifica configurazione di *e-business* risultano essere influenzate da tre elementi: il grado di stabilità dei rapporti in rete tra la PMI e i propri interlocutori telematici (ovvero coloro che si collegano con le PMI), la lunghezza e la capacità trasmissiva del circuito.

Secondo il CIRET, il costo dei circuiti risulta essere un ostacolo alla crescita degli ISP per due motivi: innanzitutto, mantiene elevati i costi operativi sostenuti dall'ISP per la propria infrastruttura; in secondo luogo, limita la gamma dei prodotti economicamente accettabili agli occhi del cliente.

3. Effetti dei prezzi delle linee affittate sulla diffusione di Internet in Italia e nella UE⁶.

La terza parte del Rapporto del CIRET si è incentrata sulla correlazione esistente tra l'offerta di linee affittate (e corrispondenti livelli di prezzo) e lo sviluppo di Internet all'interno del territorio nazionale, inteso come numero di nuovi utenti Internet ogni 1000 abitanti. In particolare, si è misurato l'aumento del tasso annuo di crescita di Internet in Italia e nel mercato UE, relativo ad una diminuzione del 10% nei prezzi dei circuiti (distinti per distanza – urbani, interurbani e internazionali -, per capacità - bassa e media capacità – e per tecnica trasmissiva - analogici e numerici -).

Il risultato dello studio ha portato a stabilire che il grado di diffusione di Internet in Italia è sensibile ai prezzi delle linee affittate in maniera statisticamente significativa, nel senso che i benefici attesi da una riduzione nei prezzi di tutti i circuiti nazionali è in Italia superiore rispetto alla media dei paesi UE.

L'elasticità dei servizi Internet ai prezzi delle linee affittate in Italia risulta essere, infatti, poco più che unitaria, così che ad una diminuzione del 10% nei prezzi corrisponde una variazione del tasso di crescita Internet pari a 11,57%, mentre nella media UE la variazione risulta pari al 6,86% (ovvero inferiore all'unità). Tale risultato si spiega con il fatto che i prezzi al livello UE sono inferiori a quelli italiani per cui, essendo ritenuti dal mercato già sufficientemente bassi, il beneficio marginale percepito per una (ulteriore) riduzione dei prezzi risulta decrescente.

4. Le valutazioni dell'Autorità

4.1 L'analisi della contabilità regolatoria di Telecom Italia

In data 26 agosto 1999, sono pervenuti in Autorità i dati di contabilità regolatoria della società Telecom Italia il cui grado di disaggregazione dei dati si è tuttavia rivelato non adeguatamente dettagliato al fine dell'analisi oggetto della presente istruttoria. L'Autorità ha pertanto richiesto a Telecom Italia, nel corso dell'audizione del 10

⁶ I dati si riferiscono al periodo 1997-1999 e provengono dalle pubblicazioni di Eurodata e dalla banca dati RIPE (Réseaux IP Européens).

dicembre 1999, di fornire dati maggiormente disaggregati. La società ha tuttavia dichiarato di non disporre di una contabilità analitica dotata di un maggior dettaglio di disaggregazione.

L'Autorità, pertanto, ha potuto tener conto in misura solo marginale dei dati di contabilità regolatoria e, ai fini dell'analisi oggetto della presente delibera, si è prevalentemente basata sugli elementi quantitativi acquisiti nel corso del procedimento istruttorio, elaborando confronti internazionali in base alle metodologie proposte dalla Commissione europea (il *benchmarking* in primo luogo) ed utilizzando dati di fonte comunitaria o di prestigiosi istituti di ricerca internazionali (Eurodata, RIPE, Dataquest).

4.2 L'analisi delle problematiche emerse

In relazione alle problematiche emerse di cui al precedente paragrafo 3.2, l'Autorità ha effettuato le seguenti valutazioni:

A) I prezzi delle linee affittate (precedenti ai valori contenuti nella Nuova Offerta Telecom Italia del dicembre 1999):

sulla base degli elementi emersi nel corso del procedimento istruttorio, con particolare riguardo alle posizioni espresse nel corso delle audizioni dalle parti interessate, ai dati di contabilità forniti dalla società Telecom Italia, nonché ai valori contenuti nella raccomandazione della Commissione europea C (1999) 3863 del 24 novembre 1999, l'Autorità ha verificato che i prezzi italiani dei circuiti di trasporto sono maggiormente allineati ai valori europei, mentre i prezzi dei circuiti di breve distanza risultano mediamente più elevati. In questo senso, le ultime manovre tariffarie di Telecom Italia (nel 1997 e nel 1999) hanno contribuito ad accentuare tali differenze, concentrando le riduzioni di prezzo sui servizi a lunga distanza, mercato in cui, come già ricordato, si registra un seppur minimo grado di concorrenza. In sostanza, l'Autorità ha verificato la notevole differenza che si registra tra i prezzi dei circuiti di breve distanza in Italia e quelli praticati in altri paesi europei, nonché il divario rispetto ai valori contenuti nella citata raccomandazione della Commissione. In particolare, richiamando quanto evidenziato nel precedente paragrafo 2, in Italia il prezzo dei circuiti di breve distanza per capacità di 64 Kbit/s, 2 e 34 Mbit/s, risulta essere superiore di valori compresi tra il 15 e il 70% (nel 1999) a seconda della distanza considerata, rispetto alla media dei corrispondenti valori dei principali paesi europei (Gran Bretagna, Germania, Francia e Spagna). Peraltro, qualora si utilizzino i dati contenuti nella Raccomandazione UE del 24 novembre 1999, il divario si amplia significativamente ed il prezzo dei circuiti di breve distanza dell'Italia risultano superiori a quelli della *best practice* considerata di un'entità compresa tra 160 ed il 270%⁷.

E' necessario sottolineare il fatto che i circuiti urbani di breve distanza (di capacità fino a 155 Mbit/s) rappresentano una risorsa essenziale al fine dello sviluppo della concorrenza in ambito locale, costituendo il fattore d'accesso al cliente finale e, di conseguenza, l'elemento necessario all'operatore al fine di poter offrire servizi di

⁷ Fonte: elaborazioni Autorità su dati Commissione europea.

telefonia vocale e di Internet agli utenti. Pertanto, la situazione sul mercato italiano delle linee affittate di breve distanza, caratterizzato da un monopolio di fatto in capo a Telecom Italia, determina, da un lato, un impedimento al pieno sviluppo delle dinamiche concorrenziali nel mercato dei servizi finali (con specifico danno per gli operatori di rete, i fornitori di servizi di telecomunicazioni e, quindi, la clientela finale) e, dall'altro, rischia di costituire un fattore di freno alla diffusione di servizi e applicazioni innovative (quali l'accesso ad Internet ad alta velocità, anche attraverso l'applicazione di tecnologie x-DSL, i servizi multimediali e interattivi e le applicazioni di *e-commerce*), ritardando così la piena diffusione della c.d. "Società dell'Informazione".

B) Il sistema degli sconti:

per quanto riguarda il sistema degli sconti, si rimanda a quanto contenuto al successivo paragrafo 4.3, punto E).

C) I vincoli contrattuali previsti nell'Offerta Pianificata attualmente in vigore:

l'Autorità ha verificato che la durata contrattuale e i vincoli alla pianificazione delle richieste contenuti nell'attuale Offerta Pianificata presentano eccessive rigidità e, di conseguenza, penalizzano gli operatori. A confermare tale impostazione sta il fatto che l'Offerta in questione, pur configurandosi come maggiormente vantaggiosa rispetto all'Offerta Standard, è stata ad oggi sottoscritta solo da tre operatori.

D) Il problema del calcolo della distanza dei circuiti:

l'Autorità ha valutato che il fattore "distanza" riveste una notevole importanza al fine della determinazione del prezzo delle linee affittate al cliente finale. Pertanto, il fatto che solo TI sia a conoscenza di tale elemento di costo al momento della determinazione delle condizioni economiche determina una situazione di asimmetria informativa e quindi di squilibrio concorrenziale a danno degli operatori che effettuano rivendita di capacità trasmissiva su rete TI, aggravato dal fatto che le Divisioni commerciali di TI, in quanto parte della società, sono a conoscenza del fattore distanza *ex-ante*. In questi termini, pertanto, si configurerebbe il mancato rispetto del principio di non discriminazione nella determinazione delle condizioni economiche delle linee affittate da parte dell'operatore SPM, secondo quanto disposto dalla direttiva 92/44/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/51/CE e dal d.P.R. n. 318/97.

E) La qualità dei servizi offerti:

in applicazione di quanto disposto dagli artt. 3 e 4 della direttiva 92/44/CEE e dall'Allegato 1 della stessa, così come modificata dalla direttiva 97/51/CE, nonché dall'art. 3 e Allegato 1 del decreto legislativo n. 289/94, l'Autorità è tenuta a pubblicare le condizioni di fornitura e di utilizzazione delle linee affittate dell'operatore SPM. In particolare, il considerando (5) della richiamata direttiva dispone che venga rispettato il principio di non discriminazione nella determinazione dei tempi di fornitura e di riparazione delle linee affittate, nonché nella determinazione delle condizioni relative alla qualità del servizio di fornitura dei circuiti. Sulla base delle informazioni raccolte,

L'Autorità ha analizzato la situazione presente sul mercato delle linee affittate ed ha verificato la mancanza di una situazione omogenea con riferimento alle condizioni contrattuali che attualmente disciplinano i rapporti tra Telecom Italia e le altre parti interessate in termini di qualità dei servizi offerti. In particolare, si ritiene che l'incertezza nei tempi di fornitura dei circuiti richiesti dagli operatori rappresenti un importante fattore di alterazione dei meccanismi concorrenziali poiché, influenzando sui rapporti commerciali operatore-cliente finale, mette di fatto l'operatore alternativo nelle condizioni di non poter assicurare una data certa di avvio del servizio richiesto dal cliente finale. Sulla base delle considerazioni esposte, l'Autorità ritiene che non sia rispettato il principio di non discriminazione e di trasparenza nella determinazione delle condizioni di offerta delle linee affittate da parte di TI e ritiene che sia necessario, pertanto, dare maggiore omogeneità alle condizioni contrattuali che attualmente disciplinano i rapporti tra Telecom Italia e le altre parti interessate rendendo trasparenti ed efficaci i vincoli contrattuali tra la parti.

4.3 L'analisi dell'Offerta di Telecom Italia

In relazione al contenuto dell'Offerta di Telecom Italia, Allegato A, di cui al precedente paragrafo 3.3, l'Autorità ha effettuato le seguenti valutazioni:

A) sostituzione dell'offerta dei circuiti diretti analogici (di seguito CDA) con i circuiti diretti numerici con presentazione analogica in banda fonica:

l'offerta dei CDA rientra nell'insieme minimo di linee affittate che l'operatore notificato come avente notevole forza di mercato sul mercato delle linee affittate è tenuto ad offrire, secondo quanto disposto nell'Allegato II della direttiva 92/44/CEE, così come modificato dalla direttiva 97/51/CE e dalla decisione 98/80/CE e nell'Allegato 2 del decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 289. In questi termini, secondo quanto stabilito all'art. 7, comma 3 della citata direttiva *“le modifiche necessarie per adeguare gli allegati II e III agli sviluppi tecnici e all'evoluzione della domanda del mercato, compresa l'eventuale soppressione dagli allegati di alcuni tipi di linee affittate, sono adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'art. 10 della Direttiva 90/387/CEE (...)”*. Tale procedura prevede che la cessazione dell'offerta di linee affittate appartenenti al set minimo possa essere effettuata solo su proposta della Commissione, una volta acquisito il parere favorevole del Comitato ONP. In caso di mancato parere del Comitato o di parere sfavorevole, la decisione spetta al Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. Se, infine, alla scadenza del termine di tre mesi a decorrere dalla data in cui è stato adito, il Consiglio non si è pronunciato, la Commissione adotta le misure proposte.

Sulla base degli elementi riportati, pertanto, la proposta di TI di sostituire l'offerta dei CDA con l'offerta di collegamenti diretti numerici con presentazione analogica in banda fonica non appare in linea con le disposizioni legislative vigenti.

B) Introduzione dell'offerta di CDN di velocità pari a 622 Mbit/s e 2,5 Gbit/s:

in considerazione dell'andamento delle dinamiche del mercato e dei crescenti flussi di traffico trasportati dagli operatori, l'inserimento dell'offerta di CDN di velocità superiori ai 155 Mbit/s appare in linea con la domanda di capacità di linee affittate crescente.

C) Aumento dei contributi di attivazione dei CDA e CDN fino a 64 Kbit/s, e dai 64 Kbit/s ai 155 Mbit/s:

l'Autorità ha ritenuto che gli aumenti proposti, seppur consistenti, siano in linea con i corrispondenti valori europei. In particolare, l'Autorità ha considerato Paesi quali Francia, Germania, Spagna e Regno Unito e ha verificato che i valori dei contributi di attivazione proposti da Telecom Italia S.p.A. risultano inferiori a quelli praticati dagli incumbent nei Paesi considerati. In particolare, il nuovo valore proposto da TI per i contributi di attivazione dei circuiti a 2 Mbit/s è pari a Lit. 3.400.000 circa [1.756 EURO], mentre il corrispondente valore della media dei paesi UE considerati è superiore a Lit. 15.000.000 [pari a circa 7.874 EURO].

D) Riduzioni dei canoni mensili per i CDN urbani e interurbani di capacità superiori ai 64 Kbit/s e fino ai 155 Mbit/s: l'Autorità ha ritenuto le entità delle riduzioni proposte da Telecom Italia in linea con i corrispondenti valori dei principali Paesi europei. In particolare, i Paesi presi a riferimento sono quelli indicati al precedente punto C).

E) Aumento delle classi di sconto previste nell'Offerta Pianificata ed in quella Standard da tre a quattro (fino a 10 miliardi, da 10 a 50 miliardi, da 50 a 150 miliardi e oltre i 150 miliardi di lire di spesa annua):

l'Autorità considera che il mantenimento dei 150 miliardi di spesa annua quale soglia per accedere alla classe di sconto più alta mantenga, di fatto, invariata la situazione per la quale solo le società (TIM e OPI), oltre alle (Divisioni commerciali della stessa TI), vi accedono, penalizzando gli altri soggetti sul mercato. L'Autorità, pertanto, ritiene necessaria una rimodulazione delle classi di sconto che preveda un sostanziale abbassamento della soglia massima di spesa annua.

Per tutto quanto sopra esposto;

DELIBERA

1. Con riferimento all'Allegato A della *“Nuova Offerta Servizio Collegamenti Diretti in ambito nazionale”* della società Telecom Italia S.p.A., pervenuta in Autorità in data 2 dicembre 1999:

a) Respinge la proposta di sostituire l'offerta dei collegamenti diretti analogici con l'offerta di collegamenti diretti numerici con presentazione analogica in banda fonica, secondo quanto disposto dalla direttiva 92/44/CEE e successive modificazioni.

b) Accoglie l'ampliamento della gamma di servizi offerti con l'introduzione di circuiti di velocità pari a 622 Mbit/s e 2,4 Gbit/s.

c) Accoglie gli aumenti dei contributi di attivazione dei CDA e CDN fino a 64 Kbit/s, e dai 64 Kbit/s ai 155 Mbit/s.

d) Accoglie le riduzioni dei canoni mensili per i CDN urbani e interurbani di capacità superiori ai 64 Kbit/s e fino ai 155 Mbit/s.

e) Dispone una diminuzione del 23,7% per i canoni mensili dei circuiti urbani e interurbani numerici con capacità fino a 64 Kbit/s (compresa).

f) Dispone la rimodulazione delle classi di sconto dalle quattro proposte da Telecom Italia, a tre. In particolare, i valori delle classi di sconto per l'offerta di circuiti a 2, 34 e 155 Mbit/s, valide per l'Offerta Pianificata e per quella Standard, sono così determinati: fino 10 miliardi di spesa annua, tra i 10-50 miliardi di spesa annua e superiore ai 50 miliardi di spesa annua.

2. Telecom Italia S.p.A. è tenuta a presentare, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, la nuova offerta di circuiti diretti rimodulata secondo le modifiche indicate al precedente punto 1, lettere a), b), c), d), e) ed f). L'Autorità provvederà quindi a valutare la congruità delle condizioni contenute nella nuova offerta e potrà disporre ulteriori modifiche prima dell'approvazione della stessa.

3. Con riferimento all'allegato B e annessi 1 e 2 della *“Nuova Offerta Servizio Collegamenti Diretti in ambito nazionale”* della società Telecom Italia S.p.A., l'Autorità si riserva di approvare le condizioni in essi contenute nell'ambito della valutazione relativa alla nuova offerta che verrà presentata da Telecom Italia secondo quanto indicato al precedente punto 2, e del successivo punto 2 delle disposizioni transitorie.

4. Telecom Italia è tenuta a presentare, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, una proposta di Service Level Agreement sulle condizioni di fornitura dei circuiti di breve distanza e di *backbone*. In particolare, il Service Level Agreement dovrà contenere informazioni riguardanti la proposta di ordinazione, il termine di fornitura normale, il periodo contrattuale, il tempo normale di riparazione e le modalità di rimborso, secondo quanto indicato dall'art. 4 e Allegato 1, punto C) della direttiva 92/44/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/51/CE e dall'art. 3 e Allegato 1, punto C) del decreto legislativo n. 289/94. In particolare, l'Autorità richiede a Telecom Italia di prevedere modalità di indennizzo e di rimborso da corrispondere in caso di mancato rispetto delle clausole contrattuali. L'Autorità, una volta ricevuto il documento indicato, provvederà a verificare, entro 45 giorni, la congruità delle condizioni in esso contenute e, se ritenuto opportuno, potrà disporre modifiche dello stesso prima di procedere alla pubblicazione.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE

1. L'Autorità dispone che Telecom Italia renda note, a chi ne faccia richiesta, tutte le informazioni necessarie ad effettuare il calcolo della distanza elettrica tra due punti di un collegamento diretto urbano e distrettuale quali, ad esempio, indicazioni sulla locazione delle centrali urbane della rete, delle distanze tra le stesse e delle aree servite da ciascuna centrale.

2. L'Autorità dispone che Telecom Italia predisponga nuove condizioni per l'accesso all'Offerta Pianificata, soprattutto in riferimento ai tempi di pianificazione degli ordini. In particolare, Telecom Italia è tenuta ad inserire condizioni che permettano agli operatori una più agevole attività di pianificazione degli ordini attraverso, ad esempio, la previsione della comunicazione di un numero minimo e di un numero massimo di circuiti che verranno richiesti in un determinato periodo di tempo con la relativa indicazione di un termine entro il quale definire le richieste in misura puntuale. Le nuove condizioni, inoltre, dovranno prevedere clausole di recesso anticipato dal contratto. Telecom Italia è pertanto tenuta a presentare, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le nuove condizioni per l'accesso all'Offerta Pianificata. L'Autorità provvederà a verificare la congruità delle condizioni in essa contenute e potrà disporre modifiche prima dell'approvazione della stessa.

3. Il presente provvedimento è notificato alla società Telecom Italia S.p.A..

4. Il presente provvedimento è pubblicato nel Bollettino ufficiale dell'Autorità e sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

Roma, 12 luglio 2000

IL COMMISSARIO REALATORE
Paola Maria Manacorda

IL PRESIDENTE
Enzo Cheli

IL SEGRETARIO
DEGLI ORGANI COLLEGIALI
Mario Belati