

DELIBERA N. 66/98

**AUTORIZZAZIONE A TELECOM ITALIA S.P.A. IN RELAZIONE
ALL'OFFERTA DI CIRCUITI DIRETTI**

L'AUTORITA'

NELLA sua riunione di Consiglio del 28 Ottobre 1998;

VISTA la direttiva del Consiglio 90/387/CE, relativa alla “Istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante realizzazione di una rete aperta di telecomunicazioni” (Open Network Provision);

VISTA la direttiva della Commissione 90/388/CE, relativa alla “Concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni”;

VISTA la direttiva del Consiglio 92/44/CE, relativa alla “Applicazione della fornitura di una rete aperta (Open Network Provision) alle linee affittate”;

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

VISTA la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 97/33/CE, relativa alla “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 97/51/CE, che modifica le direttive del Consiglio 90/387/CE e 92/44/CE per adeguarle al contesto concorrenziale delle telecomunicazioni;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, relativa a “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249 relativa alla “Istituzione dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi radiotelevisive”;

VISTO il D.lgs. 4 settembre 1995, n. 420 relativo al “Regolamento recante determinazione delle caratteristiche e delle modalità di svolgimento dei servizi di telecomunicazioni di cui all’art. 2, comma 1, del decreto legislativo del 17 marzo 1995, n. 103”;

VISTO il D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318 relativo al “Regolamento di attuazione di direttive comunitarie”;

VISTA la delibera CIPE del 24 aprile 1996, relativa alle “Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità”;

VISTO il provvedimento dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) del 30 ottobre 1997 n. 5428 (A178) - Albacom/Telecom Italia-Circuiti dedicati;

VISTA l’autorizzazione del Ministero delle Comunicazioni rilasciata in data 28 ottobre 1997 avente ad oggetto l’ampliamento dell’offerta di collegamenti diretti di Telecom Italia;

VISTO il parere dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato pervenuto a questa Autorità in data 4 settembre 1998 relativo a “Proposte della società Telecom Italia S.p.a. di nuove condizioni economiche per l’offerta di circuiti diretti e di pacchetti tariffari per il traffico voce”, presentate al Ministero delle Comunicazioni in data 21 aprile 1998;

UDITA la relazione del Commissario, Dr. Paola Manacorda sui risultati dell’istruttoria, ai sensi dell’art. 32 del regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il mercato dei circuiti diretti: valutazione giuridica ed economica

La direttiva 97/33/CE (allegato 1, parte 2) definisce i circuiti diretti (linee affittate) “le strutture di telecomunicazione che assicurano una capacità di trasmissione trasparente tra punti terminali di rete”. Essi fanno dunque parte della rete pubblica di telecomunicazioni e sono servizi di telecomunicazione a disposizione degli operatori tali per cui valgono condizioni specifiche di offerta da parte dell’operatore che ha una quota

di mercato significativa su tale mercato. La normativa nazionale recepisce tale definizione all'allegato A parte 2 del D.P.R. 318/97. Ai sensi del provvedimento del Ministro delle Comunicazioni in data 3/4/1998, la società Telecom Italia è stata notificata come operatore avente una quota significativa del mercato della rete pubblica di telecomunicazioni ed in particolare costituisce l'operatore dominante nel mercato dei circuiti diretti.

La direttiva 92/44/CE del Consiglio, sull'applicazione della fornitura di una rete aperta alle linee affittate, modificata dalla decisione 94/439/CE della Commissione, armonizza i principi di base relativi alla fornitura di linee affittate; tuttavia *“tale direttiva si limita esclusivamente alle condizioni di accesso ed uso delle linee affittate, giacchè lo scopo di detta direttiva non è quello di ovviare al conflitto di interessi degli organismi di telecomunicazioni in quanto fornitori di infrastrutture e servizi”* (direttiva 96/19/CEE, considerando 7).

Il mercato delle infrastrutture di telecomunicazioni e il mercato dei circuiti diretti sono stati aperti alla concorrenza in seguito alla direttiva 96/19/CE che modifica la direttiva 90/388/CE attraverso l'abolizione di diritti speciali e/o esclusivi alla fornitura della rete pubblica di telecomunicazioni.

Alla liberalizzazione ha fatto seguito, in ambito comunitario, un processo di definizione di regole armonizzate per l'implementazione di una rete aperta e la definizione di un mercato dei servizi interoperabili a livello europeo.

Con particolare riferimento ai circuiti diretti, la direttiva 97/51/CE definisce regole armonizzate per il mercato delle linee affittate, modificando la direttiva 92/44/CE. La direttiva 97/51/CE, ribadendo il principio che nel caso di rete pubblica di telecomunicazioni (di cui i circuiti diretti sono parte integrante) gli operatori aventi notevole forza di mercato sono sottoposti dal regolatore a specifiche condizioni di offerta, sottolinea la specificità del mercato di riferimento. In tal senso la direttiva rileva, al suo considerando 15, che - fino a quando non si sia pervenuti ad un contesto competitivo efficace - è necessario un controllo ufficiale delle tariffe per le linee affittate in modo da garantire l'orientamento ai costi e la trasparenza in base al principio di proporzionalità.

La direttiva 96/19/CE e il DPR 318/97, pur prevedendo l'abolizione di diritti speciali e/o esclusivi per la fornitura di reti e di servizi di telecomunicazioni, riconoscono che fino a quando il mercato non mostra caratteristiche concorrenziali, le infrastrutture di rete costituiscono una risorsa essenziale sottoposta a regolamentazione.

L'abolizione di diritti speciali e/o esclusivi per la fornitura di reti e di servizi finali di telecomunicazioni avrebbe, infatti, scarsa efficacia qualora i nuovi gestori fossero obbligati ad usare la rete pubblica degli operatori dominanti di telecomunicazioni con i quali sono in concorrenza sul mercato dei servizi. Il fatto di riservare a un'impresa che commercializza servizi di telecomunicazioni il compito di fornire la materia prima indispensabile (*essential facility*), ossia la capacità di trasmissione, a tutti i suoi concorrenti equivarrebbe a conferire la facoltà di determinare a suo piacimento dove e

quando i servizi possono essere offerti dai suoi concorrenti, a quali costi, nonché di controllare i clienti e il traffico prodotto dai concorrenti stessi, ponendo detta impresa in posizione tale da essere indotta ad abusare della propria posizione dominante.

Occorre peraltro rilevare che attualmente in Italia non esiste un mercato concorrenziale delle infrastrutture e che occorrerà un certo periodo di tempo affinché ciò si realizzi. Allo stato, quindi, il mercato dei circuiti diretti può considerarsi in situazione di sostanziale monopolio, con livelli di bassa sostituibilità del prodotto sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo.

Obbligo generale a cui gli operatori con notevole forza di mercato devono sottostare è quello di fornire servizi di rete a condizioni economiche che riflettano i costi effettivi dei servizi, nonché rispettino la parità di trattamento interno-esterno. L'art. 2, paragrafo 8, della direttiva 97/51/CE stabilisce che l'Autorità di Regolamentazione provvede affinché gli organismi notificati come aventi notevoli forza di mercato rispettino il principio di non discriminazione quando forniscono le linee affittate e che tale organismo applichi ad operatori terzi condizioni analoghe (in termini di costo e qualità) a quelle praticate alle proprie unità operative o commerciali. In particolare l'allegato 1, punto 3, della direttiva specifica i principi di tariffazione dei circuiti diretti sulla base dell'orientamento al costo, della trasparenza e della non discriminazione, fermo restando che la fissazione del livello reale delle tariffe resta di competenza della legislazione nazionale fino all'effettiva realizzazione della concorrenza sul mercato di riferimento.

La normativa nazionale ribadisce, con riferimento alle condizioni economiche di offerta per l'accesso e per l'uso della rete e per i servizi pubblici di telecomunicazioni, l'applicazione dei principi di trasparenza, obiettività e orientamento ai costi nel caso di operatori con notevole forza di mercato. L'art. 7, comma 1, del DPR 318/97 inoltre, aggiunge ai principi di cui sopra il rispetto nelle condizioni economiche dei criteri di carattere generale fissati per la disciplina delle reti e dei servizi di pubblica utilità dalla legge 481/95 e dalla delibera CIPE 24/04/96.

Strumenti essenziali per la verifica di orientamento ai costi, non discriminazione e proporzionalità sono l'implementazione di sistemi specifici di contabilità dei costi di cui all'art. 8, commi 1 e 2, del DPR 318/97 e di separazione contabile di tali costi ai sensi dell'art. 9 dello stesso DPR.

La Raccomandazione della Commissione (98/322/CE) dell'8 aprile 1998 in tema di separazione contabile e contabilità dei costi degli operatori dominanti prevede per i circuiti diretti uno specifico trattamento. In particolare, il punto 2 della raccomandazione definisce l'aggregato attività al dettaglio come comprendente le attività connesse principalmente con la fornitura commerciale di servizi di telefonia fissa e di linee affittate ad utenti finali. Specifica, inoltre, che per ciascuna attività al dettaglio che è soggetta a regolazione – ad es. linee affittate, telefonia (ribadendo il

principio per cui le linee affittate sono soggette a regolazione) – possono essere tenuti conti separati.

La stessa raccomandazione nell'allegato che definisce gli orientamenti per realizzare la separazione contabile stabilisce che: 1) gli abbonamenti riscossi per l'accesso alle linee locali ove siano poste a disposizione di altri operatori sul mercato dovranno essere assegnati al ramo di attività rete di accesso locale; 2) se le disposizioni nazionali consentono la fornitura tra operatori di circuiti di trasmissione, i ricavi relativi dovrebbero essere registrati nel ramo di attività rete principale.

Prima di affrontare un'analisi delle condizioni economiche di offerta presentate da Telecom Italia è necessario, quindi, valutare i criteri di separazione contabile e le modalità analitiche di imputazione dei costi effettivi ai rispettivi servizi, inclusi i circuiti diretti, al fine di regolamentazione di una concorrenza efficiente.

2. Il ruolo della regolamentazione dei prezzi dei circuiti diretti da parte dell'Autorità

L'obiettivo della regolamentazione dei prezzi di un'infrastruttura essenziale è duplice:

- a) orientamento al costo, trasparenza e non discriminazione in presenza di squilibrio per impedire limiti alla concorrenza efficiente (ai sensi degli artt. 7, 8 e 9 del DPR 318/97;
- b) stimolare l'efficienza produttiva e gestionale degli operatori dominanti ai sensi dell'art. 2, comma 12, let. e) della l. 481/95 e dell'art. 1, comma 6, let c) n. 14 della legge 249/97.

Le attuali tariffe praticate da Telecom Italia in seguito all'autorizzazione del Ministero sono state il risultato di un'indagine da parte dell'AGCM che aveva individuato il comportamento di abuso da parte di Telecom Italia sul mercato dei circuiti dedicati (provvedimento n. 5428-A178). L'istruttoria aveva portato ad un primo orientamento delle tariffe dei circuiti dedicati ai rispettivi costi. Una proroga di tali condizioni economiche di offerta, contenute nell'autorizzazione del Ministero delle Comunicazioni del 28 ottobre 1997, per la stessa tipologia di circuiti va intesa, quindi, nel senso di ribadire il principio di orientamento ai costi.

L'Autorità si riserva, in ogni caso, 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 e degli artt. 8 e 9 del DPR 318/97 o di ulteriori forme di controllo dei prezzi ai sensi dell'art. 7, comma 1 dello stesso DPR.

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 pervenuta a questa Autorità il 7 agosto 1998 e sue successive modificazioni.

L'Autorità, fatto salvo l'intervento di verifica dei costi effettivi, autorizza l'offerta di circuiti diretti di capacità superiore a 2 Mbit/s (34 Mbit/s e 155 Mbit/s), data l'anomalia della non disponibilità di offerta di tali circuiti sul mercato italiano. Con riferimento alla necessità di evitare condizioni di concorrenza falsata, in considerazione degli effetti - in termini di produttività - determinati anche dalle condizioni di monopolio del passato e degli effetti del ritardo nell'implementazione della concorrenza sul mercato delle infrastrutture di rete almeno nel breve-medio periodo, si ritiene opportuno intervenire attraverso metodologie intese a incentivare il fornitore di un'infrastruttura essenziale ad un uso efficiente delle risorse interne, così da guidare il percorso di regolamentazione di una infrastruttura essenziale verso condizioni (in termini di sostituibilità e contendibilità) di concorrenza.

Comportamenti autonomi e politiche di prezzo non autorizzate dall'Autorità da parte di Telecom Italia costituirebbero, in tal senso, una violazione dei vincoli imposti dalla regolamentazione.

DELIBERA

1. La Società Telecom Italia è autorizzata a prorogare fino al 31 luglio 1999, salvo un ulteriore intervento da parte dell'Autorità, le condizioni di offerta dei circuiti (64 kbit, 2Mbit e intermedi) già autorizzati dal Ministero delle Comunicazioni in data 28 ottobre 1997, con i seguenti vincoli:

- a) fornitura delle condizioni di offerta previste a chiunque ne faccia richiesta;
- b) pubblicizzazione della proroga delle condizioni di offerta nei confronti degli utilizzatori mediante comunicazione diretta ai soggetti titolari di autorizzazione ai sensi del d.p.r. 420/95 e/o di una licenza individuale ai sensi del D.M. 25 novembre 1997;
- c) informazione alle unità commerciali di Telecom Italia operanti sul territorio della proroga delle condizioni di offerta da applicare ai clienti.

2. La Società Telecom Italia è autorizzata ad effettuare l'offerta standard di circuiti diretti di capacità superiore ai 2 Mbit (34 Mbit e 155 Mbit) a decorrere dalla data del 31 ottobre 1998 e per una durata triennale, salvo diverse disposizioni da parte dell'Autorità, con i seguenti vincoli:

- a) fornitura delle condizioni di offerta previste a chiunque ne faccia richiesta;
- b) pubblicizzazione delle condizioni di offerta nei confronti degli operatori richiedenti mediante comunicazione diretta ai soggetti titolari di autorizzazione e/o di licenza individuale;
- c) informazione a tutte le unità commerciali di Telecom Italia.

3. La presente delibera ha effetto immediato ed è notificata alla società Telecom Italia.

4. La presente delibera è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale dell'Autorità.

Roma, 28 ottobre 1998

IL PRESIDENTE
(Enzo Cheli)