

DELIBERA N. 71/10/CONS

DIFFIDA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 98, COMMA 11, DEL DECRETO LEGISLATIVO 1 AGOSTO 2003, N. 259, AGLI OPERATORI DI RETE FISSA AD ADEMPIERE ALLE DISPOSIZIONI NORMATIVE IN MATERIA DI UTILIZZO DELLA NUMERAZIONE GEOGRAFICA DEL PIANO NAZIONALE DI NUMERAZIONE

L'AUTORITA'

NELLA riunione del Consiglio dell'11 marzo 2010;

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*”;

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*”;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”, e successive modifiche e integrazioni, ed in particolare l'articolo 98, comma 11;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689 recante “*Modifiche al sistema penale*”, e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa al Servizio Universale e ai diritti degli utenti in materia di comunicazione elettronica (“*direttiva servizio universale*”);

VISTO il decreto del Ministero delle comunicazioni del 25 novembre 1997, concernente “*Suddivisione del territorio nazionale per il servizio telefonico*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, n. 284 del 5 dicembre 1997;

VISTA la delibera n. 335/03/CONS, recante “*Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l'accesso ai documenti approvato con delibera n. 217/01/CONS*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 240 del 15 ottobre 2003;

VISTA la delibera n. 11/06/CIR del 7 marzo 2006, recante “*Disposizioni regolamentari per la fornitura di servizi VoIP (Voice over Internet Protocol) e integrazione del piano nazionale di numerazione*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 87 del 13 aprile 2006, Supplemento ordinario n. 95;

VISTA la delibera n. 26/08/CIR del 14 maggio 2008, recante “Piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni e disciplina attuativa”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 172 del 24 luglio 2008, Supplemento ordinario n.181;

VISTA la delibera n. 251/08/CONS recante “Modifiche all’articolo 40 della delibera n. 417/06/CONS, a seguito dell’applicazione del modello volto alla determinazione dei costi di terminazione per un operatore alternativo efficiente”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 129 del 4 giugno 2008;

CONSIDERATO quanto segue:

A. Sulla regolamentazione dei costi di terminazione degli operatori notificati

1. Nell’ambito delle attività svolte nel procedimento conclusosi con l’approvazione della delibera n. 251/08/CONS è stato predisposto un modello basato su un approccio di tipo BU LRAIC (*Bottom-Up Long Run Average Incremental Cost*) che, pur tenendo conto delle configurazioni di rete esistenti e rispettando il principio di neutralità tecnologica, fosse in grado di individuare i costi che un operatore efficiente deve sostenere per la fornitura del *servizio di terminazione vocale*.
2. A tal fine le informazioni pervenute all’Autorità sono state utilizzate per predisporre un modello ingegneristico/economico che: i) stima il dimensionamento di una rete efficiente, realizzata con le tecnologie più recenti; ii) effettua una valutazione economica degli impianti e degli apparati necessari per tale rete; iii) *valorizza i servizi offerti*. In sostanza, la logica sottostante al modello è che la domanda determina le risorse necessarie a soddisfarla e, in base a queste, si calcola il valore dei servizi, cioè il loro corrispettivo economico.
3. Il modello predisposto assume l’utilizzo di una rete di nuova generazione (*Next Generation Network - NGN*) basata su un’architettura di rete a tre livelli ed è in grado di stimare i costi sostenuti dagli operatori alternativi per fornire il servizio di *terminazione vocale sulle reti di telefonia fissa*.
4. Tra i dati di *input* da inserire nel modello ai fini del calcolo del costo di terminazione figurano quelli relativi alle *previsioni della domanda di servizi voce* (numero di chiamate e minuti di traffico *on-net*, numero di chiamate e minuti di traffico *off-net*, separatamente per traffico in originazione e in terminazione) e *broadband* (traffico residenziale e business) per gli anni dal 2006 al 2011.

5. Il Modello è stato popolato dai dati forniti da tutti gli OLO notificati ai sensi della delibera n. 417/06/CONS¹.

B. Sull'utilizzo della numerazione geografica del Piano nazionale di Numerazione

1. La direttiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (direttiva quadro) che definisce in via generale le norme riguardanti la numerazione all'articolo 10, comma 1, stabilisce che *“Gli Stati membri garantiscono che le autorità nazionali di regolamentazione controllino l'assegnazione di tutte le risorse nazionali di numerazione e la gestione dei piani nazionali di numerazione. Gli Stati membri garantiscono che a tutti i servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico vengano forniti numeri e serie di numeri adeguati.”*
2. Il Piano Nazionale di Numerazione (PNN) vigente, di cui alla delibera n. 26/08/CIR (integrata dalla delibera n. 34/09/CIR), assegna le numerazioni ai singoli servizi (telefonia vocale, accesso ad Internet in *dial up*, servizi nomadici, servizi mobili, servizi a sovrapprezzo, ecc.) identificandoli sulla base del codice iniziale del numero (0, per i numeri geografici, 3, per i mobili, 55, per i nomadici, ecc.).
3. In particolare, le numerazioni geografiche, in decade 0, sono definite dalla direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (direttiva “servizio universale”) come *“qualsiasi numero di un piano di numerazione nazionale nel quale alcune delle cifre fungono da indicativo geografico e sono utilizzate per instradare le chiamate verso l'ubicazione fisica del punto terminale di rete”*.
4. Il Codice delle comunicazioni elettroniche, recependo le Direttive Europee, definisce il “Servizio telefonico accessibile al pubblico” come un servizio accessibile al pubblico che consente di effettuare e ricevere chiamate nazionali ed internazionali e di accedere ai servizi di emergenza tramite uno o più numeri, che figurano in un piano nazionale o internazionale di numerazione, e che può inoltre, se necessario, includere uno o più dei seguenti servizi: l'assistenza di un operatore; servizi di elenco abbonati e consultazione; la fornitura di telefoni pubblici a pagamento; la fornitura del servizio a condizioni specifiche; la fornitura di apposite risorse per i consumatori disabili o con esigenze sociali particolari e la fornitura di servizi non geografici;

¹ Fanno eccezione Colt, Equant Italia, Metropol Access Italia e Multilink, i quali hanno fornito dati incompleti e comunque insufficienti a consentire una corretta ed affidabile applicazione del Modello alle loro specifiche realtà aziendali.

5. L'Articolo 2 della delibera n. 11/06/CIR disciplina il rilascio delle autorizzazioni generali per i "servizi telefonici accessibili al pubblico" forniti, da postazione fissa, tramite reti con tecnologia a commutazione di circuito, tecnologia *Voice over IP* o altre tecnologie a commutazione di pacchetto.
6. In particolare, l'articolo 3 della delibera n. 11/06/CIR stabilisce che le imprese che intendono offrire "servizi telefonici accessibili al pubblico" richiedono al Ministero, ai sensi dell'art. 25 del Codice, qualora non in possesso di una autorizzazione per la fornitura del servizio telefonico accessibile al pubblico o di altro titolo autorizzatorio equivalente ai fini della fornitura dei servizi in oggetto, una "autorizzazione generale per la fornitura del servizio telefonico accessibile al pubblico". Ai fini della corresponsione dei diritti amministrativi di cui all'art. 34 del Codice, tale servizio è ricompreso nelle fattispecie disciplinate dall'art. 1, comma 1, lettera b) dell'Allegato 10 al Codice. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 28 del Codice, l'autorizzazione generale per la fornitura di "servizi telefonici accessibili al pubblico" è assoggettata al rispetto delle condizioni elencate nella parte A dell'Allegato n.1 del Codice.
7. I soggetti in possesso dell'autorizzazione generale per la fornitura di "servizi telefonici accessibili al pubblico" rispettano gli obblighi previsti dalla normativa vigente per la suddetta categoria di servizi, tra cui *l'integrità della rete* ai sensi dell'art. 73 del Codice;
8. L'Articolo 4 della delibera n. 11/06/CIR (recante "Condizioni e modalità per l'attribuzione di diritti d'uso di numerazione per servizi geografici") stabilisce che *"possono richiedere al Ministero l'assegnazione dei diritti d'uso delle numerazioni per servizi telefonici geografici in decade 0"* esclusivamente le imprese in possesso dell'autorizzazione per la fornitura del servizio telefonico accessibile al pubblico.
9. Infine, fermo restando il rispetto delle disposizioni in materia di uso delle numerazioni contenute nel piano nazionale di numerazione, l'attribuzione dei diritti d'uso delle numerazioni per servizi telefonici accessibili al pubblico è soggetta alle condizioni di seguito elencate:
 - la *finalità esclusiva* della fornitura di *servizi telefonici accessibili al pubblico*;
 - il rispetto delle condizioni elencate nella parte C dell'Allegato n.1 del Codice;
10. *In conclusione*, la numerazione geografica può essere attribuita esclusivamente per la fornitura del "servizio telefonico accessibile al pubblico" (PATS – *Publicly Available Telephone Service*) definito nella stessa direttiva (come recepita dal Codice) come *"un servizio accessibile al pubblico che consente di effettuare e ricevere chiamate nazionali ed internazionali ..."*. A sua volta la *chiamata* viene definita nella normativa internazionale e in particolare nel Codice come *"la connessione istituita da un servizio telefonico accessibile al pubblico che consente la comunicazione bidirezionale in tempo reale"*.

C. Le segnalazioni relative alla presenza di traffico anomalo nella rete telefonica fissa

1. In alcune segnalazioni dirette all’Autorità, Telecom Italia rappresenta di aver rilevato un incremento anomalo, rispetto alla media dei mesi precedenti, del traffico di fonia da propri clienti verso alcune numerazioni geografiche, con una durata media delle chiamate di diverse ore. A seguito di una verifica sulla tipologia di tale traffico, Telecom Italia avrebbe riscontrato che, attraverso i suddetti numeri, il proprio cliente può accedere a contenuti di intrattenimento e di messaggistica di vario genere (quali ad esempio, ma non a titolo esaustivo, fiabe, barzellette, ricette di cucina, ascolto di musica, notizie di cinema, libri, chat, oroscopo, sport, viaggi), senza il pagamento di alcun corrispettivo. Al contrario, in base a quanto segnalato, il cliente chiamante verrebbe remunerato dal Centro Servizi fornitore dei contenuti e, quanto più lunga è la durata della chiamata, maggiore sarebbe il compenso ricevuto.
2. Il compenso verrebbe erogato sotto varie forme (ricariche telefoniche, buoni carburante, schede PAY-TV, ecc.) e non sarebbe neppure condizionato da alcun tipo di prova dell’ascolto effettivo dei contenuti forniti.
3. Le numerazioni geografiche coinvolte in tale fenomeno apparterrebbero a Operatori che figurano nell’elenco degli Operatori notificati nel mercato della terminazione su rete fissa ai sensi delle delibere n. 417/06/CONS, n. 251/08/CONS e n. 407/08/CONS.
4. Telecom Italia, alla luce di quanto sopra evidenziato, aveva tra l’altro preannunciato la sospensione dei pagamenti relativi al traffico terminato sui numeri geografici “incriminati” ritenendo tale utilizzo della numerazione in violazione dei contratti di interconnessione e della normativa vigente.
5. D’altro canto, gli Operatori titolari delle numerazioni in argomento replicavano segnalando come, da un punto di vista regolamentare, non fosse stata accertata alcuna violazione. Si evidenziava altresì l’assenza di qualsiasi prova fornita da Telecom Italia circa le modalità attraverso le quali sarebbero stati forniti servizi asseritamente illeciti. Tali Operatori negavano altresì qualsiasi cognizione, correlazione o responsabilità relativamente ai servizi o contenuti aggiuntivi offerti ai clienti utilizzando il proprio servizio di terminazione vocale. Infine, si segnalava come la presunta violazione non fosse suffragata da alcun riferimento alle disposizioni contrattuali violate.

D. Valutazioni sul meccanismo economico alla base dei servizi oggetto di segnalazione

1. Le offerte in questione, in base alle quali, secondo quanto segnalato, il cliente, che effettua chiamate verso talune numerazioni geografiche per l'accesso ai contenuti o servizi quali, tra l'altro, quelli indicati al punto C.1, verrebbe remunerato in misura proporzionale al tempo di occupazione della linea, appaiono particolarmente attraenti per gli abbonati di quegli Operatori (quindi non solo di Telecom Italia) che usufruiscono di un profilo tariffario *flat*, ossia con un canone fisso mensile di natura forfettaria a prescindere dall'effettivo traffico telefonico svolto. Infatti, un cliente che paghi il consumo del traffico in funzione del tempo effettivo di utilizzo, se dovesse sostenere un costo di consumo pari o superiore al vantaggio economico promesso, non avrebbe alcun beneficio dal compenso offerto.
2. A quanto appare, in una prima fase, le numerazioni geografiche interessate erano state pubblicizzate *erga omnes* mentre, in un secondo momento, per conoscere le stesse ed accedere a specifiche aree adibite al servizio sarebbe divenuta necessaria la registrazione a determinati siti.
3. L'accesso a tali numerazioni inoltre non prevedrebbe alcun addebito a carico del cliente, anzi vedrebbe quest'ultimo remunerato a seguito dell'accesso a tali "servizi" e, comunque, a seguito della chiamata a specifici numeri geografici.

Un'analisi della sostenibilità economica di tali servizi porta ad ipotizzare l'esistenza di un meccanismo di *revenue sharing* tra operatore di terminazione, eventuale Centro Servizi e cliente chiamante. Appare altresì plausibile che, non essendo posto in capo all'utente chiamante alcun sovrapprezzo, le somme da esso percepite provengano da ricavi generati da pubblicità veicolata dai messaggi erogati (qualora esistenti) e/o dai ricavi provenienti dalle tariffe di terminazione *reverse*, stabilite dalla normativa vigente.

4. Tra l'altro, i premi promessi all'utente incentiverebbero lo stesso a generare volumi di traffico inconsueti, con conseguente aumento del costo di terminazione a carico dell'operatore di originazione.

E. Valutazioni in merito alla Integrità della rete

1. L'art. 73 del Codice, con riferimento alla integrità della rete, riporta la previsione secondo cui il Ministero stabilisce le misure necessarie per garantire l'integrità della rete telefonica pubblica in postazioni fisse e, in caso di incidenti gravi di rete o nei casi di forza maggiore o calamità naturali, la disponibilità della rete telefonica pubblica e dei servizi telefonici pubblici in postazione fissa.

2. Appare ragionevole ipotizzare che l'utilizzo della rete telefonica fissa per la fornitura di servizi diversi da quelli vocali, per i quali la rete è stata dimensionata, che comportano l'occupazione della linea per molte ore possa comportare, qualora il fenomeno si diffondesse, un rischio di saturazione delle risorse con rischi di congestione della rete, ponendo a rischio i requisiti di integrità della stessa.

RITENUTO per quanto premesso che:

1. l'utilizzo della numerazione, per fini diversi da quelli di fornitura di servizi PATS, si ponga *in violazione* delle previsioni della delibera n. 11/06/CIR e, in particolare, dell'art. 4 comma 1 della stessa, laddove si specifica chiaramente che *“Possono richiedere al Ministero l'assegnazione dei diritti d'uso delle numerazioni per servizi telefonici geografici in decade 0 esclusivamente le imprese in possesso dell'autorizzazione per la fornitura del servizio telefonico accessibile al pubblico di cui all'art. 3, comma 1 della presente delibera.”* L'autorizzazione di cui sopra è *“l'autorizzazione generale per la fornitura del servizio telefonico accessibile al pubblico”* che deve essere richiesta al Ministero ai sensi dell'articolo 25 del Codice. L'utilizzo della numerazione geografica per l'accesso a qualunque tipologia di contenuti o intrattenimento, o comunque per fini non legati alla effettuazione di una *chiamata* telefonica tra due soggetti, non rientra tra gli usi consentiti;
2. l'utilizzo della rete telefonica fissa per la fornitura di servizi diversi da quelli vocali, per i quali la rete è stata dimensionata, che comportano l'occupazione della linea per molte ore può comportare, qualora il fenomeno si diffondesse, un rischio di saturazione delle risorse con rischi di congestione della rete, ponendo a rischio i requisiti di integrità della stessa.

UDITA la relazione dei Commissari Gianluigi Magri e Sebastiano Sortino, relatori ai sensi dell'articolo 29 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

DIFFIDA:

1. gli operatori di rete fissa notificati nel mercato della terminazione su rete fissa ai sensi delle delibere n. 417/06/CONS, n. 251/08/CONS e n. 407/08/CONS, riportati nell'allegato A alla presente delibera, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, a non utilizzare, da subito e comunque entro e non oltre 20 giorni dalla data di notifica del presente provvedimento, la numerazione

geografica, ad essi attribuita o comunque in uso, per utilizzi diversi da quelli consentiti dalla normativa vigente ed, in particolare, per la fornitura di servizi diversi dai servizi PATS, secondo le previsioni di cui alla delibera n. 11/06/CIR.

2. L'inottemperanza alle disposizioni di cui al comma 1 integra la violazione sanzionata dall'Autorità in attuazione dell'articolo 98, comma 11, del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259.

La presente delibera è notificata alle società interessate ed è pubblicata sul Bollettino ufficiale dell'Autorità e sul sito *web* dell'Autorità (www.agcom.it).

Ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 1 agosto 2003 n. 259, i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Ai sensi dell'articolo 21 e 23-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e successive modificazioni ed integrazioni, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica del medesimo. La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al Tribunale Amministrativo del Lazio.

Napoli, 11 marzo 2010

IL PRESIDENTE
Corrado Calabrò

IL COMMISSARIO RELATORE
Gianluigi Magri

IL COMMISSARIO RELATORE
Sebastiano Sortino

Per conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Viola