La revisione del sistema di *price cap* è avvenuta nei tempi e con le modalità previste nella stessa delibera n. 171/99, nella quale era esplicitamente previsto che - dopo un anno di attuazione - l'Autorità potesse intervenire nuovamente al fine di apportare al sistema gli aggiustamenti necessari per un suo migliore funzionamento.

Le prime due variazioni riguardano aspetti "tecnici" dell'applicazione del sistema e sono finalizzate: nel primo caso, a garantire una migliore distribuzione degli effetti di riduzione della spesa nel corso dell'anno; nel secondo caso, ad equiparare i tempi di verifica da parte dell'Autorità a quelli applicati per la verifica delle condizioni economiche proposte dagli altri gestori sul mercato.

La variazione di maggiore rilievo è però la terza di quelle sopra evidenziate, per l'impatto che tale decisione può avere sulla distribuzione dei benefici garantiti dal sistema di *price cap*.

Tale decisione permette a Telecom Italia, nel corso del 2001, di incrementare i canoni per i servizi di accesso ed i contributi di installazione in misura superiore a quanto permesso ed applicato nel 2000. Il valore da applicare per l'anno 2002 dovrà essere invece definito dall'Autorità entro la fine del corrente anno.

Il sistema di *price cap* garantisce che, qualora Telecom Italia utilizzi tale possibilità, dovrà contestualmente effettuare riduzioni dei prezzi delle conversazioni telefoniche tali da rispettare sia il vincolo generale di price cap (IPC – 4,5%) sia il vincolo specifico fissato per gli utenti residenziali (IPC – 2,5%). Pertanto, la variazione di tale vincolo ha un impatto nullo sulla spesa complessiva dell'utenza, in quanto il sistema di *price cap* è strutturato in modo tale che a fronte di maggiori incrementi di una delle voci di spesa siano effettuati maggiori decrementi delle altre voci di spesa.

La variazione ha però importanti effetti distributivi, in ragione della diversa incidenza dei consumi telefonici per le diverse tipologie di clientela. Qualora, infatti, Telecom Italia utilizzi pienamente la possibilità di incremento di canoni e contributi per i servizi di accesso ammessa per l'anno 2001, effettuando contestuali ed equivalenti riduzioni dei prezzi delle chiamate, l'utenza che ha maggiori consumi di traffico otterrà riduzioni di spesa superiori a quelli mediamente garantiti dal sistema di price cap, mentre l'utenza con minori consumi di traffico otterrà riduzioni di spesa inferiori a quelli mediamente garantiti dal sistema di *price cap*, o addirittura incrementi di spesa, in caso di traffico nullo o contenuto.

Al riguardo, è comunque da osservare che la delibera n. 314/00/CONS - recante condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela - finalizzata a ridurre il rischio di esclusione dalla fruizione di servizi di fonia vocale per alcune categorie di clientela disagiate, dovrebbe anche permettere di garantire una forte tutela delle categorie individuate relativamente agli impatti distributivi che potrebbero derivare dalla variazione del sistema di *price cap*.

Come ampiamente e diffusamente riportato dalla stampa, la decisione di variazione del vincolo relativo ai canoni e contributi per i servizi di accesso è stata assunta al termine di un lungo confronto con la Commissione europea, relativamente ai tempi ed alle modalità per pervenire al completo "ribilanciamento tariffario" di Telecom Italia, previsto dall'art. 4 *quater*, terzo comma, della direttiva 90/388/CEE, modificata dalla direttiva 96/19/CE.

In merito, la Commissione europea aveva inviato alle autorità italiane, in data 24 agosto 1998, una lettera di costituzione in mora relativamente all'applicazione della sopra citata disposizione. La procedura, più volte interrotta al fine di valutare l'impatto delle diverse decisioni prese dall'Autorità [1], ha condotto, in data 1° settembre 2000, all'adozione di un parere motivato da parte della Commissione europea, che invitava a prendere le misure necessarie per conformarsi alla sopra citata disposizione. La Commissione europea, evidenziando come fino alla fine del 1998 le autorità italiane non avessero preso alcuna misura di adeguamento delle tariffe di Telecom Italia al fine di realizzare il ribilanciamento e pur riconoscendo l'aderenza delle decisioni dell'Autorità agli impegni presi con la Commissione (programma di ribilanciamento in tre fasi concordato nel 1998 con il Commissario Van Miert), aveva ritenuto che le successive decisioni dell'Autorità in materia di ribilanciamento, e da ultimo la delibera n. 171/99, non permettessero di conseguire pienamente il ribilanciamento tariffario previsto dalla normativa europea, con particolare riferimento al ribilanciamento dei prezzi dei servizi di accesso. La valutazione della Commissione è anche motivata dalla necessità di pervenire al ribilanciamento di tali servizi più rapidamente rispetto a quanto previsto dall'Autorità, anche a seguito dell'introduzione del servizio di accesso disaggregato alla rete locale, che l'Italia ha implementato in anticipo rispetto alla recente regolamentazione comunitaria, ed alla conseguente necessità di evitare che i prezzi praticati da Telecom Italia siano inferiori ai costi del servizio offerto, generando effetti distorsivi sul mercato.

A seguito dell'adozione di tale parere motivato, si è aperta un'ulteriore fase di analisi, condotta congiuntamente dagli uffici dell'Autorità e della Commissione, finalizzata a valutare le ipotesi di evoluzione del ribilanciamento del servizio di accesso. Tali ipotesi erano basate sulla metodologia di analisi proposta dall'Autorità nell'agosto 2000, non valutata nell'ambito del procedimento che ha condotto all'emissione del parere motivato.

Dall'applicazione della metodologia condivisa, l'Autorità e la Commissione europea sono giunte ad una comune valutazione del livello del *deficit* del servizio di accesso stimato in circa 1.120 miliardi alla fine del 2001, sulla base del sistema fissato con la delibera n. 171/99.

A seguito di tale attività congiunta, la Commissione europea ha chiesto all'Autorità di fissare un livello del *sub-cap* relativo a canoni e con-

[1] In particolare le delibere n. 85/98, 101/99, 170/99 e 171/99, accompagnate da diversi incontri finalizzati a fornire tutti gli elementi per la valutazione del percorso di ribilanciamento perseguito dall'Autorità.

tributi pari a IPC + 6% per il 2001 e di impegnarsi a determinare successivamente il livello di tale sub-cap per l'anno 2002, in modo da garantire il completamento del processo di riequilibrio entro il 1° luglio 2002. La decisione presa dall'Autorità con la delibera n. 847/00/CONS ha, pertanto, permesso la sospensione della procedura di infrazione aperta nei confronti della Repubblica italiana. La Commissione europea ha infine comunicato che la procedura sarà definitivamente chiusa solo dopo che sarà stato accertato il completamento del ribilanciamento entro la data prevista del 1° luglio 2002.

2.5.11. I servizi via satellite

La delibera n. 467/00/CONS "Disposizioni in materia di autorizzazioni generali" adottata nel luglio 2000, introduceva una nuova e più procompetitiva regolamentazione dei servizi di telecomunicazioni e di rete via satellite espletati nelle bande protette e per i servizi di comunicazione SNG (*Satellite News Gathering*) "non temporanei". In ordine alla restante parte dei servizi via satellite ancora regolamentata dal decreto legislativo 55/97 e quindi non completamente in linea con le disposizioni della direttiva 97/13/CE, in particolare per quanto riguarda l'atto autorizzatorio richiesto e i suoi tempi di rilascio ed anche a seguito di rilievi da parte della Commissione europea, l'Autorità ha adottato la delibera n. 131/01/CONS del 21 marzo 2001. Tale provvedimento regola i servizi di rete via satellite espletati al di fuori delle bande protette, inclusi i servizi di rete via satellite per la distribuzione e la diffusione di programmi radiotelevisivi al pubblico, ed i servizi di comunicazione via satellite di tipo S-PCS (*Satellite Personal Communications Systems*) assoggettandoli al regime di licenza individuale. Si nota che in questo caso, in conformità con le disposizioni comunitarie, i relativi tempi di rilascio sono pari a 6 settimane per i sistemi satellitari che hanno espletato il coordinamento nazionale e sono pari a 4 mesi per i sistemi satellitari per i quali è stato espletato il coordinamento nazionale. Per quanto riguarda invece l'autorizzazione relativa ai servizi di comunicazione espletati al di fuori delle bande protette ed ai servizi di tipo SNG "temporanei", tale regolamento richiede una autorizzazione generale.

2.5.12. La qualità dei servizi

Con delibera n. 12/00/CIR l'Autorità ha istituito l'unità per la sperimentazione, la definizione e l'implementazione di un sistema di monitoraggio dei livelli di qualità nei servizi di interconnessione e degli eventi critici per l'interoperabilità delle reti interconnesse. Tra i compiti dell'unità rientrano quelli di realizzare la sperimentazione progettata dal Comitato per la qualità dei servizi di interconnessione per tutti i parametri di qualità individuati; di valutare le risultanze della sperimentazione e defi-

nire un sistema di monitoraggio, le relative norme tecniche e le procedure operative; di seguire la realizzazione e messa a regime del sistema di monitoraggio adottato dalla Commissione infrastrutture e reti. Con delibera n. 870/00/CONS, nel gennaio 2001, infine, è stata indetta una consultazione pubblica in materia di servizi di telecomunicazioni forniti all'utenza. A seguito di tale consultazione, l'Autorità sta predisponendo le direttive concernenti i livelli generali di qualità del servizio, nonché quelli per l'adozione da parte di ciascun operatore di una Carta dei servizi.

2.5.13. L'intervento dell'Autorità a tutela di particolari categorie di clientela (c.d. "fasce sociali")

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 318/97 (art. 7, comma 11), prevede che l'Autorità possa determinare speciali condizioni economiche in relazione a particolari categorie di clientela rilevanti sotto il profilo della tutela sociale.

Sulla base di tale previsione, l'Autorità ha avviato un'istruttoria finalizzata all'individuazione di determinate categorie delle clientela che, versando in particolari condizioni di disagio economico e sociale, appaiano meritevoli di un intervento volto a garantire l'accesso al servizio di telefonia vocale a condizioni economiche agevolate. Tale procedimento si è concluso con l'adozione della delibera n. 314/00/CONS.

Nell'ambito dello stesso procedimento, ai fini dell'individuazione delle categorie da agevolare, l'Autorità ha ritenuto che, alla luce dell'evoluzione del mercato, il criterio basato sul solo livello dei consumi telefonici non rappresenti uno strumento adeguato, in considerazione della non automatica correlazione tra un basso consumo telefonico e la situazione di disagio economico propria del soggetto interessato. L'Autorità si è avvalsa al riguardo di un'apposita indagine commissionata ad un centro di ricerca nazionale in materia di economia sociale e del benessere.

Sulla base di tali considerazioni e delle risultanze dell'indagine menzionata, si è ritenuto, pertanto, opportuno ricorrere ad un indicatore misto, che incroci l'aspetto qualitativo (appartenenza a determinate categorie sociali) e l'aspetto quantitativo (indicatore del livello della situazione economica), quale strumento per l'individuazione dei soggetti da agevolare.

Più in particolare, per quanto riguarda l'aspetto qualitativo, è stato individuato come presupposto per l'ammissione al beneficio l'appartenenza a nuclei familiari il cui capofamiglia risulti disoccupato o a nuclei familiari con un percettore di pensione di invalidità civile o con un percettore di pensione sociale, o con un anziano al di sopra dei 75 anni di età.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto quantitativo, è stato individuato, come parametro economico di selezione, l'indicatore della situazione economica equivalente (criterio ISEE), stabilendo, come soglia di accesso alle agevolazioni tariffarie, un limite di reddito familiare equivalente di lire 13.000.000 annuo (pari a euro 6.713,93).

La quantificazione dell'agevolazione tariffaria, infine, è stata fissata in una riduzione pari al 50% del canone mensile di abbonamento al servizio

telefonico di categoria B, per i soggetti che soddisfino entrambi i requisiti indicati, mentre, per gli utenti residenziali che utilizzino sistemi di comunicazione denominati DTS (Dispositivo Telefonico per Sordomuti), è stata disposta l'esenzione totale dal pagamento del canone mensile.

Occorre, tuttavia, segnalare che l'applicazione di tale delibera è attualmente sospesa, in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio, con il quale verranno stabiliti i modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica e dell'attestazione, nonché le relative istruzioni per la compilazione, di cui all'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130.

2.5.14. La telefonia mobile di terza generazione

L'attività dell'Autorità per il rilascio delle licenze per i sistemi mobili di terza generazione (IMT2000/UMTS) ha avuto inizio nell'ottobre del 1999 con l'acquisizione degli atti della consultazione pubblica condotta dal Ministero delle comunicazioni. La decisione del Consiglio e del Parlamento europeo n. 128/1999/CE del 14 dicembre 1998, fissava al 31 dicembre del 1999 il termine agli Stati membri per dotarsi di un sistema armonizzato per il rilascio delle licenze per i sistemi di terza generazione. Le frequenze destinate all'UMTS terrestre dovevano essere liberate entro il 31 dicembre 2001 e le licenze rilasciate entro lo stesso termine, o, auspicabilmente, prima al fine di consentire un adeguato periodo di sperimentazione.

L'Autorità si è adeguata alla decisione europea adottando la delibera n. 410/99 il 22 dicembre 1999, "Regolamento relativo alla procedura di autorizzazione per il rilascio delle licenze individuali per i sistemi di comunicazioni mobili di terza generazione". Tale regolamento fissa il numero delle licenze rilasciabili, cinque, la disponibilità base di banda per licenza e gli obblighi di copertura geografica. Ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 318/97 il compito di coordinamento della procedura di licitazione è affidato a un Comitato dei ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio.

Successivamente, l'Autorità ha adottato il 14 giugno 2000 la delibera n. 367/00/CONS, di modifica alla delibera n. 410/99. sui criteri di aggiudicazione della licitazione, ed il 21 giugno 2000 la delibera n. 388/00/CONS "Procedure per il rilascio delle licenze per i sistemi di comunicazioni mobili di terza generazione e misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza" dopo il parere dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato.

Nella delibera n. 388/00/CONS sono fissati sia i criteri di valutazione per l'idoneità dei concorrenti alla presentazione dell'offerta economica, sia le misure cosiddette asimmetriche a favore dei nuovi entranti nel mercato radiomobile. Essa introduce importanti disposizioni quali l'assegnazione di ulteriore spettro riservato ai nuovi entranti, la possibilità per questi di accedere al roaming sulle reti GSM ed alla condivisione dei siti a condizioni vantaggiose, la possibilità per tutti i licenziatari UMTS di realizzare accordi, su base commerciale, per il *roaming* con condivi-

sione di frequenze di terza generazione ed accordi per l'uso congiunto di impianti, siti, infrastrutture e segmenti di rete. Le misure volte a favorire lo sviluppo della concorrenza saranno messe alla prova dei fatti con l'avvio dei servizi commerciali, previsti per il 2002-2003.

Prima dell'avvio della gara, l'Autorità ha, altresì, come già illustrato, regolamentato le condizioni di mercato relativamente ai cosiddetti operatori virtuali di rete mobile.

È stato sostenuto che l'ingresso di operatori che rivendono servizi mobili utilizzando le reti, e quindi le frequenze, degli operatori licenziatari avrebbe aumentato la competitività del mercato, in particolare di quello dei servizi, contribuendo al rapido abbattimento delle tariffe. Di contro, è stato affermato che tali operatori avrebbero disincentivato lo sviluppo delle reti da parte degli operatori licenziatari.

Per comporre tale dialettica, l'Autorità nel mese di luglio 2000 ha condotto, dopo una consultazione pubblica cui hanno risposto circa venti operatori ed una serie di audizioni, una dettagliata analisi del mercato radiomobile, condividendo in parte le posizioni di coloro che vedevano nei MVNO un fattore non incentivante del mercato. Con la delibera n. 544/00/CONS del 31 luglio 2000, l'Autorità, nel rilevare l'unicità del mercato radiomobile indipendentemente dalla tecnologia utilizzata (di seconda o terza generazione), ha constatato che se esso non è pienamente competitivo, ciò è dovuto in parte a condizioni strutturali ed in parte al mancato sviluppo di infrastrutture, soprattutto di quelle dei due nuovi entranti nel GSM. L'Autorità ha ritenuto pertanto che la competitività possa aumentare con lo sviluppo delle infrastrutture e che l'ingresso di almeno un altro operatore UMTS, consentito dalla gara allora in preparazione, avrebbe ulteriormente migliorato il livello di competizione.

La delibera 544/00/CONS consente, invece, a condizioni commerciali, l'ingresso di figure molto vicine ai MVNO, definite come ESP (*Enhanced Service Provider*). Sono tali quegli operatori che commercializzano servizi radiomobili, e quindi anche SIM, con proprio marchio, anche se la fornitura della SIM, e quindi delle numerazioni di rete, rimane a carico dell'operatore di rete mobile licenziatario. Gi ESP possono avere vari gradi di sviluppo di una propria infrastruttura di rete, dipendendo ciò dagli accordi commerciali. Possono ad esempio rivendere traffico, proponendosi come air time reseller, sia di servizi voce che di servizi dati. La valutazione relativa all'imposizione di condizioni asimmetriche volte a favorire l'introduzione di operatori virtuali è stata invece rimandata a 8 anni dopo l'avvio delle operazioni commerciali per i sistemi mobili di terza generazione.

Nei mesi tra agosto ed ottobre 2000 il Comitato dei ministri, anche sulla base delle regole stabilite dall'Autorità, adottava il bando ed il disciplinare di gara e conduceva le procedure di licitazione prima con la verifica dell'idoneità, che vedeva sei concorrenti ammessi alla presentazione delle offerte economiche, e poi con la gara vera e propria (19-23 ottobre 2001), conclusa come è noto con il ritiro di Blu e l'aggiudicazione ai cinque vincitori, Omnitel Pronto Italia, Ipse 2000, Wind Telecomunicazioni, Telecom Italia Mobile e Andala 3G.

Di particolare rilievo l'ingresso di due nuovi entranti, Ipse 2000 ed H3G; entrambi hanno avuto accesso ad un blocco supplementare di spettro UMTS ad essi riservato, al prezzo base dell'asta, inteso a compensare la mancanza di frequenze nei sistemi di seconda generazione, oltre al resto delle misure asimmetriche prima descritte.

L'incasso ottenuto dall'erario italiano, pari a 26.750 miliardi e all'epoca oggetto di critiche, si pone in realtà in una posizione mediana su scala europea e comunque lontano dai livelli - oggi concordemente ritenuti eccessivi - raggiunti nel Regno Unito e in Germania. Il 10% degli introiti sarà impiegato, ai sensi della legge finanziaria 2001, per lo sviluppo della Società dell'informazione. In chiave competitiva, inoltre, due nuovi entranti dovrebbero assicurare un aumento del livello di competitività e di offerta di servizi.

Dopo l'aggiudicazione della gara da parte del Comitato dei ministri, l'Autorità ha provveduto al rilascio delle licenze, inclusive dei rispettivi capitolati d'oneri. Tale attività si è conclusa il 10 gennaio 2001 con il rilascio delle cinque licenze e l'assegnazione dei blocchi di frequenze UMTS terrestre con il provvedimento n. 1/01/CONS. Tale provvedimento di assegnazione ha attribuito i blocchi di frequenza solo in termini di banda nominale, cioè inclusiva della eventuale banda di guardia necessaria alla protezione dalle interferenza da e verso i sistemi adiacenti, nel loro ordine di scissione all'interno dello spettro. L'assegnazione dei limiti del posizionamento delle frequenze portanti per ciascun blocco nominale da 5 MHz assegnato, trattandosi di una tecnologia nuova e basata su *standard* non ancora consolidati a livello industriale, non poteva essere effettuata coi sistemi tradizionali impiegati ad esempio col GSM. Durante le audizioni con i licenziatari nel corso dell'istruttoria per il rilascio delle licenze, non è stata trovata una soluzione che fosse condivisa da tutti. L'Autorità ha provveduto a concludere senz'altro il procedimento di rilascio delle licenze e di assegnazione dei blocchi nominali entro la scadenza prevista, e ha deciso di istituire un gruppo di lavoro tecnico, con il Ministero delle comunicazioni, esperti e società fornitrici di apparati, con il compito di definire una soluzione condivisa tra quelle proposte e di formulare una proposta all'Autorità. Tale gruppo è stato istituito con la stessa delibera n. 1/01/CONS, ha iniziato i lavori nel febbraio 2001 e li ha conclusi con una relazione finale l'8 maggio 2001, senza poter raggiungere una soluzione condivisa da tutti i partecipanti ma indicando comunque alcune soluzioni che potranno essere migliorate con il progresso tecnico atteso.

2.6. Le attività di vigilanza nel settore delle telecomunicazioni

2.6.1. Vigilanza in tema di condizioni economiche

Quadro di riferimento dell'attività di controllo

L'Autorità è tenuta ad esercitare la propria attività di vigilanza rispetto alla conformità alle prescrizioni di legge delle modalità di forni-

tura dei servizi di telecomunicazioni. Tale attività si articola in parte in relazione alle verifiche effettuate *ex ante*, ovvero prima dell'avvio della commercializzazione di nuovi servizi sul mercato; in parte in relazione alle verifiche effettuate *ex post* sulla base di segnalazioni e denuncie pervenute all'Autorità o d'ufficio.

L'attività di vigilanza *ex ante* si concentra sulle seguenti tematiche rilevanti:

a) la verifica delle condizioni economiche dei servizi accessibili al pubblico mediante reti di telecomunicazioni o sistemi di comunicazioni mobili, comunicate dagli operatori. Tali condizioni devono, infatti, osservare i principi di trasparenza, obiettività, non discriminazione e di orientamento ai costi nel caso degli operatori notificati come aventi notevole forza di mercato.

b) la verifica degli elementi tecnici ed economici nel caso di lancio di nuovi servizi sul mercato, cosidetti servizi innovativi, anche al fine di garantire la sussistenza di eque condizioni competitive in questi nuovi mercati.

c) un'attenzione particolare è dedicata ai servizi inclusi nel Servizio Universale, per i quali la normativa prevede una speciale tutela dell'utenza, anche attraverso la verifica dell'accessibilità di questi servizi. In tale contesto, essi rimangono in un regime di prezzo amministrato.

L'attività di vigilanza *ex post* è principalmente volta a verificare l'effettiva applicazione della regolamentazione, nonché a valutare le condizioni e le modalità di fornitura dei servizi in conformità alle autorizzazioni dell'Autorità.

Inoltre, nel corso del 2000, a seguito di un'analisi interna volta a verificare l'effettiva trasparenza delle comunicazioni di offerte al pubblico, è stato avviato un progetto finalizzato a fornire all'utenza uno strumento di orientamento che permetta una più facile individuazione delle offerte maggiormente adeguate al proprio profilo di consumo. Tale strumento sarà reso disponibile al pubblico entro la fine dell'anno in corso.

Attività di vigilanza *ex ante*

Vigilanza sulle condizioni economiche di offerta dei servizi

In tale ambito, l'attività dell'Autorità è stata molto intensa sia in relazione alla numerosità degli operatori licenziatari che alla conseguente quantità di servizi offerti sul mercato di riferimento connessi all'elevato grado di competitività nel settore delle telecomunicazioni.

Relativamente ai servizi di fonia vocale offerti dall'operatore avente notevole forza di mercato, l'Autorità ha predisposto un'apposita regolamentazione (delibera n. 171/99), la cui applicazione garantisce all'utenza consistenti riduzioni annuali della spesa.

Con riferimento alle chiamate da fisso a mobile, la vigilanza è effettuata in base alle disposizioni specifiche definite dalla delibera n. 338/99.

Tutte le altre offerte dell'operatore dominante e degli altri operatori sono invece oggetto di verifica sulla base della normativa generale di settore.

Al fine di razionalizzare e rendere più veloce ed efficace l'attività di controllo, nel corso dell'anno 2000 è stato predisposto, con delibera n. 86/01/CONS, uno schema standard di riferimento che gli operatori di telefonia fissa e mobile devono utilizzare per le comunicazioni all'Autorità sulle condizioni economiche dei servizi.

Lo schema così redatto è il risultato di una serie di elaborazioni ed analisi nelle quali l'obiettivo principale è stato quello di conciliare la necessità di rendere "trasparenti" ed immediatamente confrontabili le comunicazioni sulle condizioni economiche, nonché l'esigenza di creare uno schema di riferimento che tenesse conto della varietà di informazioni che generalmente vengono fornite nelle offerte economiche e che fosse, pertanto, sufficientemente "flessibile" da potere adattarsi alle differenti comunicazioni senza porre agli operatori vincoli eccessivamente rigidi.

Tale schema, operativo da gennaio 2001, sarà adeguato alle nuove esigenze informative e di classificazione che emergeranno a seguito dell'evoluzione dei servizi offerti sul mercato.

È bene sottolineare come l'esame delle singole condizioni economiche abbia livelli di complessità molto diversi e possa talvolta dar luogo all'avvio di procedimenti istruttori anche assai articolati.

Nel periodo giugno 2000 – maggio 2001, le comunicazioni relative alle condizioni economiche di offerta di servizi di fonia vocale pervenute sono state pari a 550.

Tabella 3.24 - **Comunicazioni sulle condizioni economiche** (giugno 2000-maggio 2001)

OPERATORI	VALORE ASSOLUTO	% SU SETTORE	% SU TOTALE
Operatori di rete fissa			
Telecom Italia	223	51%	41%
Infostrada	32	7%	6%
Altri operatori di rete fissa	183	42%	33%
Totale	**438**	**100%**	**80%**
Operatori di rete mobile			
Telecom Italia Mobile	73	65%	13%
Omnitel	13	11%	2%
Altri operatori mobili	27	24%	5%
Totale	**112**	**100%**	**20%**
Totale Fisso + Mobile	**550**		**100%**

L'elevato numero delle comunicazioni relative a variazioni delle condizioni economiche di offerta dei servizi evidenzia una forte competizione che genera non solo una continua riduzione dei prezzi dei servizi, ma anche una forte innovazione delle offerte commerciali, sempre più orientate

a soddisfare le esigenze di specifici segmenti di mercato attraverso una variegata articolazione delle opzioni tariffarie attivabili.

In quest'ambito, gli elementi maggiormente innovativi introdotti sono stati quelli delle offerte *flat* [2] e *semiflat* [3]. L'introduzione di tali innovazioni sul versante dell'offerta ha richiesto all'Autorità di innovare in modo conseguente le proprie metodologie di valutazione delle condizioni economiche di offerta dei servizi, sviluppando metodologie sperimentali attualmente in fase di verifica. Al riguardo è, infatti, da osservare che tali modalità di offerta, che hanno trovato un riscontro positivo da parte dell'utenza, presentano alcune difficoltà di valutazione, in particolare per quanto riguarda la verifica dell'orientamento al costo, in quanto la valutazione del prezzo minutario applicato dipende dai consumi effettivi della clientela che sottoscrive tali offerte, i quali sono a loro volta influenzati dalla modalità di pricing applicata [4].

Un secondo elemento fortemente innovativo è costituito dall'introduzione di prezzi specifici per le chiamate indirizzate verso POP ovvero chiamate di accesso ad Internet. Diversi gestori hanno infatti sviluppato offerte specifiche per tali tipi di chiamate, con prezzi inferiori a quelli della tariffa urbana normalmente applicata. Tale innovazione, che anticipa nei fatti la disponibilità della decade 7 per le chiamate di accesso ad Internet, ha rappresentato un ulteriore veicolo di promozione dell'accesso alla Rete.

È infine da segnalare che, con l'avvio della costruzione di alcune reti di distribuzione cittadine alternative a quelle di Telecom Italia, nonché grazie all'avvio dell'offerta di accesso disaggregato alla rete locale (c.d. *unbundling* del *local loop*), sono state introdotte sul mercato le prime offerte alternative a quelle dell'operatore notificato anche nel mercato dei servizi di accesso.

Vigilanza sull'offerta di servizi innovativi

L'attività di valutazione di servizi innovativi ha una particolare rilevanza, in quanto contribuisce a definire le condizioni competitive su nuovi mercati. In tali casi, l'attività di vigilanza assume una connotazione più ampia, inquadrandosi nell'ambito di una più vasta attività di guida ed indirizzo per il mercato delle telecomunicazioni.

---

[2] Offerte tariffarie che prevedono che, a fronte di un contributo mensile, il cliente possa effettuare un consumo illimitato di alcune tipologie di traffico (ad oggi tipicamente traffico nazionale urbano ed interurbano, con alcune limitazioni per il traffico diretto a numerazioni Internet).

[3] Offerte tariffarie che prevedono che, a fronte di un contributo mensile, il cliente possa accedere al consumo di alcune tipologie di traffico (tipicamente traffico nazionale urbano ed interurbano) a prezzi unitari considerevolmente inferiori a quelli normalmente applicati.

[4] La sottoscrizione di offerte a forfait genera infatti tipicamente un incremento del consumo per tutti gli utenti la cui elasticità al prezzo sia maggiore di zero. Per tale ragione è sempre necessario verificare che le ipotesi di consumo utilizzate al fine della verifica "ex-ante" siano confermate "ex-post" o che almeno la loro modifica non sia tale da ridurre i prezzi minutari effettivamente applicati a livelli inferiori ai costi, nel caso di operatori notificati come aventi notevole forza di mercato.

Il principio che ispira l'attività dell'Autorità in tali fattispecie è quello di garantire regole eque per tutti gli operatori, anche al fine di non consentire asimmetrie temporali nell'accesso al mercato interessato o il trasferimento su nuovi mercati di vantaggi derivanti da posizioni dominanti in mercati correlati.

Tali rischi sono maggiormente significativi nei mercati in cui parte dell'offerta di servizi finali è basata sull'evoluzione tecnica di servizi di accesso forniti in posizione di quasi monopolio dall'operatore dominante.

In tali ambiti l'intervento dell'Autorità è stato finalizzato a garantire, da un lato, che le infrastrutture essenziali per l'offerta del servizio siano disponibili a tutti gli operatori a condizioni tali da permettere che si generi una concorrenza nell'offerta del servizio finale, dall'altro che l'avvio della commercializzazione dei servizi finali da parte dell'operatore notificato nel mercato dell'accesso avvenga solo successivamente all'effettiva disponibilità dei servizi all'ingrosso forniti dallo stesso agli operatori concorrenti.

Il criterio seguito dall'Autorità al fine di garantire la concorrenza nel mercato dei servizi finali è stato quello di imporre che i prezzi dell'offerta dei servizi all'ingrosso siano stabiliti sulla base del criterio del "retail minus", cioè che i prezzi dei servizi all'ingrosso siano inferiori a quelli dei servizi al dettaglio in misura pari ad una percentuale determinata dall'Autorità sì da rappresentare il peso delle attività di commercializzazione del servizio finale.

Nel periodo di tempo oggetto della presente Relazione gli interventi maggiormente significativi dell'Autorità al riguardo hanno investito i servizi a larga banda, con particolare riferimento all'autorizzazione provvisoria a Telecom Italia per la fornitura di servizi all'ingrosso (*wholesale*) di accesso veloce ad Internet in modalità ADSL (delibera n. 407/99) e successivamente l'autorizzazione relativa all'offerta di servizi x-DSL.

La delibera n. 217/00/CONS ha stabilito le condizioni economiche e le modalità di fornitura del servizio di accesso ad alta velocità basato sull'applicazione delle tecnologie ADSL di Telecom Italia, indicando dei livelli massimi di prezzo praticabili per le singole classi di servizio.

In tale ambito l'Autorità, sulla base delle evidenze dell'analisi tecnico-economica delle condizioni di tale offerta, nonché della relativa coerenza tra l'offerta all'ingrosso (c.d. *wholesale*) di Telecom Italia e l'offerta al dettaglio di Tin.it, ha ritenuto che vi fossero margini di riduzioni dell'offerta *wholesale*, imponendo pertanto a Telecom Italia una riduzione del prezzo dei servizi *wholesale* proposto. E' da segnalare che Telecom Italia, dopo aver adempiuto a quanto richiesto dall'Autorità, nei mesi successivi ha di propria iniziativa ulteriormente ridotto i prezzi della propria offerta all'ingrosso, evidenziando conseguentemente l'esistenza di un margine operativo sufficiente anche a valle dell'intervento dell'Autorità.

A seguito dell'adozione di tale delibera, numerosi operatori licenziatari ed autorizzati (*Internet Service Provider*) hanno potuto sviluppare una propria offerta commerciale competitiva con quella dell'*incumbent*.

Attualmente l'offerta di servizi ADSL rappresenta una soluzione innovativa di sviluppo del mercato Internet che permette l'accesso a larga

banda a costi contenuti anche al mercato residenziale nel rispetto delle regole concorrenziali del mercato e della tutela dei consumatori.

Successivamente l'attività di controllo dell'Autorità si è estesa ai servizi in tecnologia x-DSL. Con la delibera 15/00/CIR l'Autorità ha definito le condizioni economiche e le modalità di fornitura del servizio di canale virtuale permanente (servizio *wholesale*), nonché i principi generali e le applicazioni specifiche in relazione ai servizi commerciali x-DSL di Telecom Italia denominati *Ring* e *Full Business Company* (servizi *retail*). I servizi x-DSL rappresentano la più innovativa offerta di connettività per il mercato delle imprese, anche in relazione all'applicabilità dell'offerta *wholesale* agli *Internet Service Provider*.

Tali disposizioni sono volte a garantire il rispetto del principio di non discriminazione e trasparenza tra le condizioni offerte alle divisioni operative interne dell'operatore notificato e quelle praticate agli operatori concorrenti.

Infine, al fine di garantire che i vantaggi derivanti da posizioni dominanti in mercati correlati non siano trasferite sui nuovi mercati, l'Autorità presta notevole attenzione alle offerte commerciali congiunte (c.d. *bundling*) di servizi innovativi e di servizi di fonia vocale. In tale ambito è da segnalare che l'autorizzazione alla commercializzazione dei servizi "Teleconomy ADSL" da parte dell'operatore dominante ha rappresentato un caso rilevante. Nel caso di specie l'Autorità non ha sollevato obiezioni in quanto l'offerta congiunta dei servizi rappresentava semplicemente la sottoscrizione congiunta dei due diversi servizi ad un prezzo pari alla somma dei due servizi sottoscritti disgiuntamente e con condizioni di offerta identiche a quelle dei due servizi offerti disgiuntamente sul mercato, anche sul piano delle caratteristiche qualitative; l'operatore dominante ha inoltre evidenziato che per ciascun sottoscrittore è possibile disdire disgiuntamente uno dei due servizi, continuando ad usufruire dell'altro alle medesime condizioni applicate agli altri clienti dello stesso servizio.

Servizi inclusi nel servizio universale

I servizi che il legislatore ha incluso nel servizio universale sono oggetto di specifica vigilanza. In particolare le condizioni economiche di offerta di tali servizi sono sottoposte alla verifica dell'accessibilità delle stesse per l'utenza.

Nel corso del 2000 l'attività dell'Autorità in questo campo si è incentrata prevalentemente sulla verifica delle modifiche alle condizioni di offerta del servizio di telefonia pubblica, consistite in un sostanziale ribilanciamento tra i prezzi applicati in ambito urbano e quelli applicati per chiamate a lunga distanza (delibera n. 310/00/CONS).

Al fine di verificare l'accessibilità del servizio l'Autorità ha svolto una specifica analisi, avvalendosi, tra l'altro, di un'apposita consulenza finalizzata a valutare le condizioni di accessibilità garantite nei principali paesi europei. Nel variare le condizioni economiche del servizio di telefonia

pubblica, l'Autorità ha teso a salvaguardare la possibilità di effettuare chiamate locali di breve durata al prezzo di un unico scatto telefonico.

È inoltre da segnalare che è in corso l'attività istruttoria relativa alle condizioni di offerta del servizio di informazione elenco abbonati.

Attività di vigilanza *ex post*

Nell'ambito delle attività di controllo *ex post*, derivanti da denunce o segnalazioni da parte di singoli utenti, associazioni di consumatori ed operatori, una dimensione particolarmente rilevante ha rivestito l'istruttoria avviata dall'Autorità a seguito di un'esposto da parte di 26 operatori di telecomunicazioni sulle strategie di Telecom Italia a danno dello sviluppo del mercato, nel quale si segnalavano presunti comportamenti anticompetitivi da parte dell'operatore di rete fissa dominante.

L'iniziativa di tali operatori era tesa ad evidenziare come un insieme di comportamenti di Telecom Italia potesse essere interpretato come una strategia posta in essere da parte dell'operatore dominante al fine di escludere dal mercato, o almeno dalle parti più rilevanti dello stesso, i propri concorrenti.

Nel proprio esposto gli operatori concorrenti di Telecom Italia evidenziavano come, a loro avviso, Telecom Italia, da un lato, mettesse in atto un comportamento sempre più aggressivo – e sempre meno rispettoso delle prescrizioni regolamentari – sul piano commerciale, e, dall'altro applicasse una strategia dilatoria nel recepire e nell'attuare le delibere dell'Autorità relative alle misure strutturali di apertura del mercato.

La strategia aggressiva denunciata sul piano commerciale si componeva di diversi elementi quali:

– l'offerta al pubblico di servizi a condizioni economiche non autorizzate, con particolare riferimento ad "offerte personalizzate" destinate alla clientela affari;

– le offerte *flat*, come Teleconomy e le relative criticità riguardo il rispetto del principio di parità di trattamento, con riferimento ai prezzi praticati dalla divisione rete alle divisioni commerciali dell'operatore notificato e agli altri operatori licenziatari;

– l'offerta di servizi a condizioni non orientate ai costi, tendenti ad escludere i concorrenti dal mercato, con particolare riferimento ad importanti gare pubbliche;

– l'avvio della commercializzazione di nuovi servizi in assenza di offerte *wholesale* che garantissero eque condizioni competitive sul mercato;

– l'avvio della commercializzazione di un'offerta *flat* destinata agli ISP, finalizzata alla raccolta del traffico generato da tali operatori;

– l'inottemperanza alla delibera n. 338/99 relativamente alle condizioni di offerta delle chiamate da rete fissa a rete mobile;

– l'utilizzo improprio di dati forniti dagli operatori concorrenti per finalità tecniche (attivazione del servizio di *carrier preselection*) a fini commerciali.

La strategia dilatoria denunciata faceva invece particolare riferimento all'implementazione delle delibere relative alle offerte del servizio di accesso disaggregato alla rete locale, del servizio di preselezione dell'operatore e del servizio di portabilità del numero. In particolare gli operatori ritenevano che Telecom Italia mettesse in atto una serie di comportamenti finalizzati a rinviare l'effettiva applicazione delle misure strutturali decise dall'Autorità, sia attraverso una continua richiesta di chiarimenti e puntualizzazioni che richiedevano successivi interventi dell'Autorità, sia attraverso una strategia dilatoria nella negoziazione dei contratti di *provisioning* con gli operatori stessi.

Al fine di evitare che l'insieme di questi comportamenti potesse nuocere allo sviluppo della concorrenza, gli operatori firmatari dell'esposto non solo chiedevano all'Autorità un intervento che sanzionasse i comportamenti di Telecom Italia contrari alla normativa vigente, ma anche che l'Autorità definisse ulteriori misure asimmetriche a carico di Telecom Italia, nonché una serie di misure atte a rendere trasparenti al mercato le condizioni di offerta applicate all'interno di Telecom Italia, al fine di potere verificare l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento.

A seguito di questo articolato e circostanziato esposto, l'Autorità ha affrontato le diverse tematiche sollevate operando in tre direzioni:

a) la verifica puntuale degli addebiti evidenziati nell'esposto;

*b)*la riconduzione delle questioni relative alla parità di trattamento nell'ambito di una consultazione relativa alla definizione delle misure necessarie per assicurare l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento;

c) la riconduzione delle questioni attinenti l'applicazione delle misure strutturali di apertura del mercato nell'ambito delle attività assegnate all'unità per il monitoraggio, già avviata in precedenza con delibera 5/00/CIR.

Relativamente alla verifica degli addebiti evidenziati nell'esposto, al termine di una complessa attività di verifica che ha comportato 45 accertamenti, l'Autorità ha accertato, con delibera n.179/01/CONS, le seguenti inottemperanze di Telecom Italia alla normativa vigente relative a:

- "offerte personalizzate", per la violazione del principio dell'orientamento al costo e per la mancata comunicazione preventiva all'Autorità;
- offerta "Telenet 700", per la mancata comunicazione all'Autorità;
- utilizzo non conforme dei dati forniti all'operatore dominante dagli altri operatori al fine dell'attivazione del servizio di preselezione dell'operatore;
- offerta *"Full Business Company"* in quanto avviata commercialmente senza preventiva comunicazione ed autorizzazione da parte dell'Autorità.

In relazione a tali fattispecie, l'Autorità ha attivato le procedure interne per la definizione dell'impianto sanzionatorio.

Per quanto riguarda le offerte presentate da Telecom Italia in occasione di gare pubbliche, la conclusione dell'attività istruttoria è condizionata all'acquisizione di un parere richiesto in merito al Consiglio di

Stato. Relativamente alle offerte Teleconomy, si evidenzia che tali offerte erano state già oggetto di valutazione da parte dell'Autorità e la loro autorizzazione era stata condizionata sia agli esiti del procedimento sulla parità di trattamento interno/esterno, avviata contestualmente a livello regolamentare, sia all'evoluzione delle condizioni di offerta dei servizi di interconnessione, relativamente ai quali l'Autorità è successivamente intervenuta nel mese di settembre.

In relazione alle segnalazioni riguardanti l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento interno esterno, si segnala che è tuttora in corso l'attività valutativa in merito, che è stata condotta anche attraverso lo strumento della consultazione pubblica delle parti interessate (delibera n. 712/00/CONS).

Per quanto, infine, riguarda l'effettiva applicazione delle misure strutturali decise dall'Autorità, si segnala che nell'ambito delle attività di vigilanza *ex-post* vanno ricomprese anche le attività svolte nell'ambito dell'unità per il monitoraggio (istituita con delibera n. 5/00/CIR), deputata a verificare con continuità l'effettiva applicazione delle misure strutturali di apertura del mercato decise dall'Autorità, con particolare riferimento all'implementazione dell'accesso disaggregato alla rete locale, alla messa in opera della preselezione dell'operatore e della portabilità del numero.

Si è infatti riscontrato come la messa in opera di tali misure richieda una continua interlocuzione con il mercato, anche al fine di trovare rapida soluzione a problematiche tecniche ed organizzative non facilmente prevedibili nel corso dell'attività regolamentare. E' da sottolineare che il modello di monitoraggio e di interlocuzione con il mercato adottato da questa Autorità è stato oggetto di interesse da parte di altre autorità regolamentari europee.

A seguito delle attività svolte da questa unità, le prestazioni di accesso disaggregato alle rete locale, di preselezione dell'operatore e di portabilità del numero sono ormai nella loro fase attuativa.

Progetto «Osservatorio per la trasparenza dei prezzi»

Nell'ambito del progetto trasparenza, al quale si è in precedenza fatto cenno, si sta definendo l'implementazione dell' "Osservatorio per la trasparenza dei prezzi", che ha come scopo, attraverso la pubblicazione sul sito dell'Autorità delle condizioni economiche praticate sul mercato dagli operatori, di rendere maggiormente trasparenti ed immediatamente consultabili, da parte degli utenti, le offerte dei servizi di fonia.

Va inoltre considerato, che negli ultimi anni, a seguito della liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni ed alla crescita della concorrenza e dell'innovazione, i consumatori hanno potuto beneficiare di un notevole aumento dei servizi disponibili e quindi di un più articolato ventaglio di scelte.Il proliferare di una molteplicità di offerte ha reso, però, più difficile la comprensibilità e la valutazione del costo del "servizio telefonico", in

precedenza caratterizzato da una ridotta ampiezza dell'offerta dovuta alle condizioni monopolistiche del mercato ed alla conseguente semplicità della struttura dei prezzi praticati, evidenziando l'esigenza di indirizzare gli operatori verso modalità di comunicazione al pubblico che ne tutelino la capacità di effettuare chiare e consapevoli scelte di consumo.

L'Autorità ha deciso di procedere all'elaborazione e alla predisposizione di " linee guida", che dovranno fornire degli indirizzi di riferimento per la comunicazione pubblicitaria delle offerte praticate dagli operatori.

A tal scopo sono stati identificati alcuni dei principi che dovranno orientare le comunicazioni pubblicitarie sui media da parte degli operatori.

Le linee generali alle quali le comunicazioni commerciali dovrebbero attenersi possono essere individuate e sintetizzate in tre principali principi:

a. trasparenza
b. completezza
c. fondatezza

Con riguardo al tema della *trasparenza*, è oggetto di valutazione quale livello di evidenza debba essere fornito per i diversi elementi che compongono il servizio e per le eventuali restrizioni di natura geografica o temporale riguardanti la validità dei prezzi pubblicizzati.

In merito al principio della *completezza*, è oggetto di analisi l'individuazione degli elementi di costo ritenuti essenziali al fine di permettere una scelta di consumo consapevole agli utenti.

Il principio della *fondatezza* è finalizzato a garantire all'utenza la coerenza delle informazioni pubblicizzate rispetto a quelle autorizzate.

La realizzazione di tale progetto ha condotto alla definizione di un prototipo, approvato dall'Autorità, che sarà disponibile sul sito web dell'Autorità e attraverso il quale gli utenti potranno accedere ad informazioni "omogenee" sulle condizioni di offerta praticate dai diversi operatori di telecomunicazione. La disponibilità operativa dello strumento è prevista entro la fine dell'anno in corso.

Con la conclusione di questo progetto, l'Autorità ritiene di fornire ai cittadini uno strumento che contribuirà a rendere più trasparente il mercato delle telecomunicazioni.

2.7. Le attività di garanzia e di regolazione del contenzioso

L'Autorità, per l'anno 2000, ha espletato la sua attività di garanzia nel settore delle telecomunicazioni sotto molteplici fronti: la gestione del contenzioso tra utenti e operatori, attraverso l'intervento previsto dall'art.1, comma 6, lett a), n. 14, legge n. 249/97; la gestione del contenzioso tra operatori, attraverso le previsioni contenute nell'art.1, comma 11, della medesima legge e nell'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 318/97; la predisposizione del regolamento di procedura per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra utenti e operatori; l'attuazione dell'art. 1, comma 6, lett. b), n. 2, legge n. 249/97, con riferimento all'emanazione di direttive concernenti la qualità dei