Delibera n. 23/01/CIR del 21 novembre 2001

Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2000

Gazzetta Ufficiale 4 gennaio 2002, n. 3

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per le infrastrutture e le reti del 21 novembre 2001;

VISTA la direttiva del Consiglio 90/387/CEE, relativa alla istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione di una rete aperta di telecomunicazioni (ONP);

VISTA la direttiva della Commissione 90/388/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni;

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

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

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 97/33/CE, sulla interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP);

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 98/10/CE, sulla applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale;

VISTA la comunicazione della Commissione COM(96) 608, relativa agli *"Assessment Criteria for National Schemes for the Costing and Financing of Universal Service in telecommunications and Guidelines for Member States on Operation of such schemes"*;

VISTA la 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 del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, recante "Regolamento di attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni", in particolare l'articolo 3;

VISTO il decreto del Ministro delle comunicazioni 25 novembre 1997, recante "Disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 283 del 5 dicembre 1997;

VISTO il decreto del Ministro delle comunicazioni 10 marzo 1998, recante"Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 110 del 14 maggio 1998;

VISTA la delibera n. 2/CIR/99 del 4 agosto 1999 recante "Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1998";

VISTA la delibera n. 8/00/CIR del 1° agosto 2000 recante "Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999";

VISTO il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 8545 del 27 luglio 2000 in merito all'operazione di concentrazione tra le imprese indipendenti Telecom Italia e Seat Pagine Gialle;

VISTA la delibera n. 290/01/CONS recante "Determinazioni di criteri per la distribuzione e la pianificazione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 199 del 28 agosto 2001;

VISTA la decisione dell'Autorità di conferire alla società NERA l'incarico di controllare il calcolo del costo netto connesso agli obblighi di fornitura del servizio universale, ai sensi dell'articolo 3, comma 10, del d.P.R. 19 settembre 1997, n. 318;

VISTA la lettera del 30 marzo 2001, con la quale la società Telecom Italia s.p.a. ha reso nota la valutazione del costo netto del servizio universale per il 2000, nonché la metodologia di riferimento;

VISTA la nota della società Telecom Italia s.p.a. del 21 giugno 2001 relativa ai "Benefici indiretti del servizio universale 1999" ;

VISTA la nota della società Telecom Italia s.p.a. del 26 giugno 2001 relativa a "Chiarimenti in tema di servizio universale";

VISTA la relazione finale della società NERA del 2 agosto 2001 concernente: "L'esame della determinazione dei costi netti del Servizio Universale nel settore delle telecomunicazioni in Italia presentata dalla Telecom Italia";

SENTITE le società Infostrada s.p.a., Omnitel Pronto Italia s.p.a., Telecom Italia s.p.a., Telecom Italia Mobile s.p.a. in sede di audizione;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il percorso istruttorio

La società Telecom Italia s.p.a. (di seguito Telecom Italia) ha dichiarato, in data 30 marzo 2001, l'esistenza di un costo netto positivo per l'anno 2000 ai sensi del d.P.R. n. 318/97 e del d.m. 10 marzo 1998.

L'Autorità, in conseguenza di ciò, ha avviato un procedimento istruttorio per verificare:

1. in primo luogo, la sussistenza dell'iniquità dell'onere per l'anno 2000;

2. in secondo luogo, la necessità di applicazione di un meccanismo di ripartizione del costo netto ai sensi dell'articolo 3, comma 11, del d.m. 10 marzo 1998;

3. in terzo luogo, l'ammissibilità del costo netto di ciascun servizio compreso negli obblighi del servizio universale delle telecomunicazioni all'interno del fondo.

L'Autorità ha effettuato un'analisi del livello di concorrenzialità del mercato delle telecomunicazioni con riferimento all'anno 2000 al fine di valutare l'iniquità dell'onere. Analogamente alle valutazioni effettuate nell'ambito delle delibere n. 2/CIR/99 e n. 8/00/CIR, l'Autorità ritiene che il livello di concorrenzialità del mercato delle telecomunicazioni sia una *proxy* adeguata al fine di valutare il livello di iniquità derivante dall'obbligo di fornitura del servizio universale.

L'Autorità ha, inoltre, avviato la verifica del costo netto dichiarato da Telecom Italia, affidando l'incarico di revisione alla società NERA, ai sensi dell'articolo 3, comma 10, del d.P.R. n. 318/97 e dell'articolo 5, comma 2, lettera b), del d.m. 10 marzo 1997.

L'articolo 6 del d.m. 10 marzo 1998 prevede la possibilità per l'Autorità di applicare un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo per gli operatori nuovi entranti, tenuto conto del livello di concorrenzialità del mercato. L'Autorità ha pertanto stabilito, coerentemente con quanto definito nella delibera n. 8/00/CIR, che la congruità del livello di esenzione è pari all'1% dei ricavi netti degli operatori licenziatari.

1.1 La valutazione dell'iniquità dell'onere e la costituzione del fondo per il finanziamento del costo netto

L'Autorità ha ritenuto opportuno confermare l'orientamento di mettere in relazione la valutazione dell'iniquità dell'onere con il livello di competitività raggiunto nei mercati rilevanti delle telecomunicazioni.

L'Autorità, come per l'anno 1999, ha effettuato un'analisi economica volta a stabilire il livello concorrenziale nelle telecomunicazioni anche attraverso una valutazione strutturale dei mercati rilevanti. A tal fine una serie di dati e informazioni relative alle attività svolte nell'anno 2000 in termini di operatività di mercato, volumi di traffico, clienti e ricavi sono state richieste a tutti gli operatori licenziatari attivi nel corso del 2000.

L'analisi ha condotto a registrare, rispetto al 1999, un aumento significativo degli operatori attivi sul mercato della telefonia fissa, che passano da 15 a circa 100. L'aumento degli operatori è stato accompagnato da una diminuzione della quota di mercato di Telecom Italia che passa dal 91,8% in termini di valore (ri-

cavi) e dal 95,4% in termini di quantità (volumi di traffico) a, rispettivamente, 83% e 81%. A livello di singoli segmenti di mercato, un aumento della concorrenza è presente in ambito locale dove si registra per Telecom Italia una quota in termini di minuti di traffico prodotti di circa 82%, una diminuzione sia della quota di mercato sul segmento interurbano (dall'86% all' 81%), sia sull'internazionale (dal 68% al 58%).

È stato riscontrato che nel corso del 2000 l'evoluzione del livello di concorrenzialità nel mercato della telefonia vocale é stata significativa sia in termini di numerosità degli operatori, sia in virtù dell'erosione delle quote di mercato di Telecom Italia da parte dei concorrenti. Alla luce di questi riscontri oggettivi, l'Autorità ha valutato, da un lato, l'ammissibilità delle singole voci di costo netto presentate da Telecom Italia e verificate dalla società NERA, e, dall'altro, la possibilità di istituire un meccanismo di ripartizione del costo netto tra gli operatori delle comunicazioni qualora tale iniquità fosse accertata.

1.2 La determinazione della soglia di esenzione

Gli operatori delle telecomunicazioni di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto ministeriale 10 marzo 1998 sono tenuti a contribuire al fondo per il finanziamento del costo netto proporzionalmente alle quote di ricavi conseguite nel corso del 2000 secondo la base di calcolo descritta nell'allegato A del suddetto decreto.

L'articolo 6 del decreto ministeriale 10 marzo 1998 attribuisce all'Autorità la facoltà di introdurre meccanismi di esenzione dalla contribuzione al fondo per il servizio universale nel caso di operatori nuovi entranti. La previsione di tale meccanismo trova ragione nell'esigenza di non imporre oneri eccessivi agli operatori licenziatari nella fase di entrata sul mercato, almeno fino a quando i livelli di fatturato, al netto del costo dei servizi acquisiti da altri operatori, non abbiano raggiunto dimensioni coerenti con la contribuzione al fondo per il servizio universale, ovvero fino a quando tale contribuzione non comprometta la capacità competitiva degli operatori nuovi entranti che, come è noto, hanno registrato per alcuni anni profitti negativi a causa degli elevati investimenti iniziali sia in infrastrutture, sia in attività di commercializzazione. In ragione di tali considerazioni, come per l'anno 1999, l'Autorità ha fissato il livello di esenzione nella misura dell'1%, con riferimento alla formula di cui all'allegato A del decreto ministeriale 10 marzo 1998.

1.3 La valutazione del costo netto dichiarato da Telecom Italia

Telecom Italia ha presentato il 30 marzo 2001 la relazione sul costo netto per l'anno 2000. Il calcolo del costo netto in essa contenuto era suddiviso per le seguenti categorie di aree e servizi:

1. Aree di centrale SL non remunerative;

2. Aree armadio non remunerative in aree di centrale SL remunerative (ovvero gruppi di clienti non remunerativi);

3. Telefoni pubblici non remunerativi;

4. Servizio di informazioni elenco abbonati.

L'Autorità ha incaricato la società NERA di verificare la metodologia ed il calcolo del costo netto del servizio universale presentato da Telecom Italia per il 2000.

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

1. ha verificato il costo netto dichiarato da Telecom Italia evidenziando la necessità di alcune rettifiche dei valori presentati;

2. ha fornito una propria valutazione dei benefici indiretti derivanti a Telecom Italia quale soggetto incaricato della fornitura del servizio universale.

In particolare, il costo netto dichiarato da Telecom Italia per il 2000 è stato pari a 390 mld. di lire, senza tenere conto dei vantaggi di mercato e dei benefici indiretti. La tabella sottostante indica in dettaglio le voci di costo netto presentate da Telecom Italia, i correttivi introdotti dalla società NERA a seguito dell'attività di verifica, nonché le valutazioni effettuate dall'Autorità circa l'ammissibilità dei singoli costi all'interno del costo netto totale.

Relativamente ai valori contrassegnati con *, la società NERA fa presente di non essere stata in grado di condurre l'analisi con l'accuratezza necessaria per giustificare in maniera analitica i costi presentati nel rapporto di Telecom Italia.

Tabella 1 - **Costo netto (in miliardi di lire) del servizio universale presentato da Telecom Italia e modifiche apportate**

mld. di lire	Aree SL non remunerative	Aree armadio non remunerative	Servizio 12	Telefoni Pubblici	Benefici indiretti
Dichiarazione Telecom Italia	186	46	101	57	13
Valutazione NERA	186*	46*	75	40	62
Ammissibilità ai fini della ripartizione	136,1	-	-	39,6	62

Telecom Italia ha stimato il costo del servizio universale come segue.

Per quanto riguarda le aree di centrale SL non remunerative, Telecom Italia ne ha individuate 2.479, su un totale di 10.279, per un costo netto di 186 mld. di lire. Le aree di centrale SL sono 551 più dello scorso anno (1928 ammesse dall'Autorità con la delibera n. 8/00/CIR), pari a un incremento percentuale del 28,6%. In termini di valore, il costo netto è parallelamente aumentato da 143 mld. di lire del 1999 a 186 mld. di lire nel 2000, subendo un incremento del 30,1%. Secondo quanto dichiarato da Telecom Italia, nella relazione sul costo netto per l'anno 2000, e dalla successiva attività di verifica della società NERA, è possibile dedurre che l'incremento sia delle aree di centrale SL non remunerative sia del costo netto da esse derivante è fondamentalmente dovuto a una riduzione generalizzata dei ricavi. Telecom Italia ritiene che la diminuita redditività della fonia sia causata dalla maggiore incisività della concorrenza nell'erodere quote di mercato e dalla riduzione dei prezzi del traffico non compensate dagli aumenti dei canoni (*price cap*).

Per quanto riguarda le aree armadio non remunerative all'interno di aree SL complessivamente remunerative, Telecom Italia ha calcolato un costo netto di 46 mld di lire derivante da circa 2.817 aree armadio per complessivi 129.803 clienti, facendo registrare una riduzione di 22 mld di lire rispetto al costo netto calcolato dalla società NERA nel 1999 (68 mld). Per il 1999, le aree armadio non remunerative, dichiarate dalla Telecom Italia, ammontavano a circa 6524 per un numero di clienti pari a 130.844. Sebbene le aree armadio non remunerative siano diminuite di circa il 57% nel 2000, il numero complessivo di clienti non remunerativi in esse presenti è rimasto sostanzialmente invariato. Telecom Italia ritiene che la riduzione delle aree armadio non remunerative presenti nelle aree di centrale SL remunerative sia dovuta al sensibile numero di aree di centrale SL (551) che sono diventate nel corso dell'anno 2000 non remunerative a causa di una riduzione generalizzata dei ricavi.

Il servizio informazione abbonati (servizio "12") determinerebbe, secondo Telecom Italia, un costo netto di 101 mld. di lire, 30 mld. in più dei 71 mld. riconosciuti dalla società NERA nella relazione di conformità al d.P.R. n. 318/97 per l'anno 1999.

Relativamente ai telefoni pubblici, Telecom Italia ne individua circa 76.000 come non remunerativi, per un costo netto di 57 mld. di lire, circa il 15,8% meno di quanto calcolato lo scorso anno (66 mld) dalla società NERA, per una riduzione, in valore assoluto, di circa 20.000 postazioni telefoniche pubbliche.

Infine, la valutazione effettuata da Telecom Italia circa i benefici indiretti è pari a 13 mld. di lire, 75 mld in meno rispetto a quanto registrato dalla società NERA per l'anno 1999 e che conduce ad una stima complessiva del costo netto, presentato da Telecom Italia, pari a 377 mld. di lire.

In relazione ai predetti dati esposti da Telecom Italia, il soggetto incaricato della verifica del calcolo del costo netto ha espresso valutazioni che sono di seguito sintetizzate, unitamente a quelle di competenza dell'Autorità.

1. Aree SL non remunerative: Telecom Italia ha impiegato due metodologie per misurare i costi nelle aree di centrale SL. Circa il 68% dei costi si basano su costi realmente contabilizzati mentre per il 32% degli stessi, non essendo disponibili dati relativi ai costi effettivi, è stata usata una metodologia di campionamento con

il fine di stimare i costi delle aree di centrale SL. La società NERA riscontra come valido l'impegno di Telecom Italia ad aumentare il numero di variabili misurate direttamente, tuttavia, la proporzione dei costi stimati sulla base del campione rispetto al totale dei costi resta significativa. A seguito dell'analisi della società NERA, il campione (circa 300 aree SL) dal quale sono state calcolate le stime dei costi è risultato statisticamente non rappresentativo della popolazione di tutte le aree di centrale SL (10.279). Relativamente alla qualità dei dati campionari, in alcune circostanze sono state riscontrate l'assenza o l'incongruenza di talune informazioni. Questo ha sollevato problemi relativi alla validità dei risultati di qualsiasi tecnica di analisi che fosse basata su tali dati. La società NERA ha evidenziato come la metodologia usata da Telecom Italia nello stimare i costi attraverso l'analisi di regressione a singola variabile non sia nella fattispecie la più appropriata considerate, da un lato, l'assenza dei più importanti test statistici e, dall'altro, la presenza di un numero elevato di variabili di rete che avrebbero simultaneamente una relazione diretta con la variabile dipendente dei costi delle aree di centrale SL. L'Autorità pertanto, visto quanto sopra riportato, considerate le diverse raccomandazioni della società NERA relative ai precedenti anni e ai sensi dell'articolo 8, comma 5, dell'articolo 3, comma 10, e le indicazioni dell'allegato G del d.P.R. n. 318/97, ritiene che il costo netto dichiarato da Telecom Italia non sia sufficientemente giustificato, in quanto il margine di incertezza derivante dall'uso di dati campionari statisticamente non rappresentativi della popolazione potrebbe condurre, attraverso la relativa analisi di regressione a sovrastimare o sottostimare i reali costi delle aree di centrale. I costi totali evitabili dichiarati da Telecom Italia ammontano a 775 Mld di lire, di cui 527 basati su costi effettivi e 248 derivati dalle stime calcolate sul campione disponibile. I ricavi delle stesse aree di centrale SL risultano pari a 589 Mld di lire. L'esclusione dal calcolo del costo netto della componente di costo non giustificato porterebbe ad un annullamento del costo netto.

La non rappresentatività del campione non implica l'inesistenza delle tipologie di costi in esso inclusi ed il conseguente annullamento. D'altra parte, non sembra appropriato ammettere un costo non pienamente giustificato nel fondo che è oggetto di ripartizione tra i diversi operatori. L'Autorità ritiene, pertanto, ammissibile per questa particolare voce degli obblighi del servizio universale, il costo netto delle sole aree di centrale SL risultate non remunerative sia nel corso del 1999 sia del 2000 e ammesse dall'Autorità nel calcolo del costo netto del servizio universale per il 1999. Il numero di tale aree è pari a 1630 le quali generano un costo netto, calcolato a costi correnti 2000, di 136,1 mld di lire.

Coerentemente con quanto già stabilito nella delibera n. 8/00/CIR, non è sufficiente l'esistenza di un costo netto affinché i costi delle aree non remunerative possano essere imputati al fondo. L'Autorità ritiene che Telecom Italia non abbia adeguatamente dimostrato, per la parte relativa all'incremento di aree SL non remunerative (551) rispetto al 1999, che tale costo poteva essere evitato in assenza di obblighi di fornitura del servizio universale avendo, l'operatore notificato, sufficienti informazioni ex-ante per stabilire che quelle aree non sarebbero state remunerative nel momento in cui ha comunque deciso di servire una determinata area. In sostanza, la riduzione generalizzata dei ricavi di Telecom Italia, a causa dell'azione della concorrenza, tale da rendere non remunerative alcune aree di centrale SL, non può essere una valida ragione per includere queste aree nel costo netto oggetto di ripartizione.

2. Aree Armadio non remunerative (Gruppi di clienti non profittevoli in aree remunerative): la metodologia proposta da Telecom Italia ha individuato, all'interno delle aree complessivamente remunerative, alcuni gruppi di clienti non remunerativi identificati come "aree armadio" complessivamente non remunerative, con un costo netto pari a 46 mld. di lire. Analogamente alle valutazioni effettuate con riferimento al costo netto per il 1999, la valutazione dell'Autorità sull'ammissibilità dei predetti costi all'interno del meccanismo di ripartizione ha condotto alla conclusione che - ai fini dell'ammissibilità - non sia sufficiente la dimostrazione di un costo netto positivo, quanto piuttosto la dimostrazione che tale costo poteva essere evitato in assenza di obblighi di fornitura del servizio universale. In altre parole, occorre accertare se Telecom Italia aveva sufficienti informazioni *ex-ante* per stabilire che quel gruppo di clienti non sarebbe stato remunerativo nel momento in cui ha comunque deciso di servire una determinata "area armadio" o un determinato cliente all'interno di aree complessivamente remunerative. Nella fattispecie, la società NERA aveva già richiesto a Telecom Italia, all'interno della propria relazione di conformità dell'anno 2000, di fornire evidenza del fatto che tali aree fossero distinte geograficamente, suggerendo che una modalità per tale dimostrazione sarebbe stata la presentazione di una mappatura geografica di tali aree sul territorio. Nel corso della valutazione per il 2000, Telecom Italia ha fornito indicazioni sulla procedura di pianificazione di rete ma le informazioni geografiche fornite non sono state ritenute adeguate dal soggetto incaricato della verifica del costo netto. Pertanto, in assenza di codici di localizzazione geografica delle aree armadio, la società NERA non è stata in grado di valutare

la richiesta di Telecom Italia di includere tali aree all'interno del costo netto. Le limitate evidenze disponibili suggeriscono una sovrastima dei costi di tali aree armadio. Al fine di rendere possibile, per il futuro, l'attribuzione di tale categoria di costo all'interno del complessivo costo netto del servizio universale, è essenziale che Telecom Italia fornisca un'analisi di mappatura geografica della localizzazione di tali aree, per dimostrare che, pur essendo collocate all'interno di aree di centrale SL complessivamente remunerative, esse siano effettivamente distinte da un punto di vista geografico e che, pertanto, non sarebbero state servite in assenza di obblighi normativi.

3. Servizio "12": Telecom Italia ha dichiarato un costo netto per la fornitura del servizio di informazione abbonati pari a 104 mld. di lire. Le verifiche effettuate dalla società NERA hanno condotto ad una riduzione di tale costo a 75 mld., in considerazione del fatto che un operatore efficiente avrebbe la possibilità di offrire lo stesso servizio di informazione abbonati a costi inferiori.

La principale novità del servizio di informazione elenco abbonati, per l'anno 2000, è legata al provvedimento n. 8545 del 27/07/2000 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito AGCM) in merito all'operazione di concentrazione tra le imprese indipendenti Telecom Italia e Seat Pagine Gialle che si è concluso con un'autorizzazione con condizioni. Tra le condizioni, di tale provvedimento, che hanno rilevanza ai fini del presente procedimento istruttorio, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha stabilito che Telecom Italia doveva cedere gratuitamente, agli OLO, ISP e chiunque ne facesse richiesta per la realizzazione di annuari telefonici o di informazioni sugli abbonati, l'intero *data base* contenente tutte le informazioni su circa 25 milioni di abbonati del quale Telecom Italia ha goduto in virtù della posizione di monopolio legale antecedente la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni. Il provvedimento dell'AGCM non ha, tuttavia, modificato lo scenario giuridico relativo al servizio "12" in modo tale da fornire all'Autorità ulteriori elementi per l'ammissibilità del costo netto di questa particolare voce del servizio universale. Il *data base* è fornito gratuitamente da Telecom Italia ai suoi concorrenti ma ciò non modifica la situazione di neutralità competitiva generata dal provvedimento dell'AGCM in quanto la stessa Telecom Italia non include alcun costo di utilizzo del *data base* nella presentazione del costo netto del servizio "12". Telecom Italia ha infatti dichiarato che non avrebbe senso includere un prezzo di trasferimento interno per l'uso del *data base* in quanto esso è gratuito sul mercato, è un costo non evitabile e non sarebbe comunque rilevante.

La riduzione del costo netto del Servizio "12", calcolata dalla società NERA, è in ossequio al principio secondo il quale Telecom Italia non può attribuire ad altri operatori costi derivanti da proprie specifiche inefficienze interne. Anche in questo caso, indipendentemente dall'esistenza di un costo netto positivo, occorre valutare se sia giustificato includere il costo stesso all'interno del costo netto da ripartire. In sintesi, occorre stabilire se Telecom Italia, anche in assenza di un obbligo del servizio universale, avrebbe potuto evitare di offrire un servizio di informazione abbonati alla propria clientela. Al riguardo, va infatti considerato che ancora nel 2000 il servizio "12" di Telecom Italia includeva esclusivamente abbonati della stessa Telecom Italia. Tale situazione è in evidente contrasto con i principi di neutralità competitiva e di "*pay or play*". In altre parole, per quasi tutto il 2000, gli operatori concorrenti di Telecom Italia avrebbero dovuto, da un lato, dotarsi di un servizio similare per i propri abbonati (vale a dire "*play*") e, dall'altro lato, contribuire al finanziamento ("*pay*") del servizio di Telecom Italia. Al fine di poter considerare tale costo all'interno dei costi da ripartire, occorrerà, come minimo, che il servizio informazione abbonati includa le informazioni relative a tutti gli abbonati di tutti gli operatori. Dal punto di vista normativo, mentre il servizio di informazione abbonati è incluso tra i contenuti del servizio universale, non vi è un obbligo di includere il costo netto derivante all'interno del meccanismo di ripartizione, se non giustificato, alla luce dei vantaggi di mercato che Telecom Italia ne ricava, anche considerando la posizione competitiva goduta dalla stessa nell'annuaristica. Per le ragioni sopra esposte, si conferma l'orientamento già espresso dall'Autorità nelle delibere n. 2/CIR/99 e n. 8/00/CIR di non includere tale servizio nel costo netto del servizio universale.

4. Telefoni pubblici: Telecom Italia ha dichiarato un costo netto derivante dall'obbligo di fornitura di telefoni pubblici pari a 57 mld. di lire, equivalenti a circa 76.000 telefoni pubblici non profittevoli. Il soggetto incaricato della verifica del calcolo del costo netto ha apporto una rettifica di circa 17 mld., sulla base delle seguenti motivazioni:

a. Nel corso del 2000, analogamente al 1999, è rimasta una incertezza sui criteri per la quantificazione dei telefoni pubblici derivanti dall'obbligo di fornitura del servizio universale, e, pertanto, è stata accettata la metodologia proposta da Telecom Italia. Nel merito si rileva che l'intervento dell'Autorità sulla de-

terminazione dei criteri per la distribuzione e la pianificazione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche, di cui alla delibera n. 290/01/CONS non pone in capo a Telecom Italia obblighi per l'anno 2000, oggetto della presente valutazione e che il sopra citato provvedimento rinvia alla verifica del costo netto del Servizio Universale, le valutazioni concernenti la determinazione del numero di postazioni non remunerative.

b. Il numero di telefoni pubblici non profittevoli dichiarati da Telecom Italia nelle aree economiche è stato ridotto tramite l'utilizzo di dati geografici forniti da Telecom Italia per l'identificazione delle località in cui (i) vi sono più di un telefono pubblico non profittevole nello stesso indirizzo/luogo e (ii) vi sono telefoni pubblici profittevoli e non profittevoli nello stesso luogo. Nel caso di 2 o più telefoni pubblici non profittevoli nello stesso luogo, è stato valutato se l'esistenza di un solo telefono pubblico sarebbe stata profittevole a causa dei maggiori ricavi derivanti dall'eliminazione degli altri telefoni pubblici. In caso positivo, sono stati rimossi tutti i costi e ricavi dei telefoni pubblici in quel luogo dal calcolo del costo netto. In caso negativo, sono stati considerati solo i costi di un singolo telefono pubblico. Laddove vi erano telefoni pubblici non profittevoli nello stesso luogo di telefoni pubblici profittevoli, i costi di tali telefoni pubblici sono stati rimossi dal calcolo del costo netto. A causa della mancanza di dati di tipo "*geo-code*" sulla localizzazione dei telefoni pubblici, non è stato possibile valutare l'esistenza di telefoni pubblici profittevoli e non profittevoli siti nelle immediate vicinanze ma con indirizzi diversi. Pertanto, la metodologia applicata comporta il permanere di una sovrastima del costo netto delle cabine pubbliche ed il soggetto incaricato raccomanda che, nel caso in cui Telecom Italia intenda richiedere un costo netto per la telefonia pubblica nel prossimo anno, sia in grado di fornire dati "*geo-code*" in modo da permettere una più puntuale valutazione. Il costo netto dichiarato da Telecom Italia è stato ridotto sia applicando l'aliquota del 2,7% invece del 3% utilizzata da Telecom Italia (che ha condotto ad un revisione del costo netto pari a 52,4 Mld) sia applicando la metodologia sopra descritta dell'eliminazione di telefoni pubblici "duplicati", che ha condotto ad un totale di telefoni pubblici non profittevoli pari a 61.282 ed a un costo netto pari a 39,6 mld. di lire.

1.4 La valutazione dei benefici indiretti

Il costo netto dichiarato da Telecom Italia non tiene conto dei vantaggi di mercato e dei benefici non finanziari o indiretti ad essa derivanti in quanto soggetto incaricato della fornitura del servizio universale, la cui valutazione spetta al soggetto incaricato dall'Autorità per la verifica del costo netto, anche su proposta degli organismi di telecomunicazioni. In tal senso, Telecom Italia ha inviato in data 21 giugno una proposta per la valutazione dei benefici non finanziari.

I benefici indiretti derivanti dalla fornitura del servizio universale sono elencati, nell'articolo 5, comma 2, lett. b), del decreto ministeriale 10 marzo 1998. Di seguito, sono illustrate le valutazioni dei benefici indiretti effettuate dalla società NERA congiuntamente alle stime proposte da Telecom Italia. In particolare, è importante notare come l'andamento dei benefici indiretti proposto da Telecom Italia negli ultimi tre anni sia stato significativamente decrescente: 177 mld., 77 mld. e 13 mld. rispettivamente per gli anni 1998, 1999 e 2000.

1. riconoscimento della denominazione commerciale rispetto ai concorrenti: I benefici di una denominazione commerciale notevolmente avviata si basano sul presupposto che la clientela di Telecom Italia possa utilizzare maggiormente i servizi da essa offerti in quanto fornitore del servizio universale. La quantificazione dei benefici della c.d "*brand loyalty*" sono particolarmente complessi. Nel passato Telecom Italia ha prodotto una stima dei benefici effettuando una ricerca di mercato sulle preferenze dei consumatori che nel 1999 era pari a circa 55 mld. di lire. Telecom Italia ha realizzato, per il 2000, una nuova ricerca di mercato dalla quale risulta che il potenziale beneficio dovuto a una denominazione commerciale notevolmente avviata abbia un valore irrilevante. La società NERA, considerate le difficoltà legate alla quantificazione monetaria della c.d. "*brand loyalty*" e pur riconoscendo i limiti della metodologia di valutazione proposta da Telecom Italia, ha riprodotto una stima di tali benefici indiretti, utilizzando lo stesso approccio adottato nel 1999, dal quale scaturisce un valore pari a 39,6 mld. di lire. Il valore è inferiore a quello dello scorso anno sia perché vi è stata una parziale diminuzione dei ricavi, sia perché il numero di clienti è minore. Come dichiarato anche per il 1999, il valore effettivo dei benefici della denominazione commerciale può essere diverse volte superiore o inferiore a quanto stimato.

2. valore pubblicitario delle occasioni di contatto: il beneficio stimato da Telecom Italia per il 2000, calcolato in termini di investimento pubblicitario in azioni di mailing che sarebbe necessario per ottenere un ef-

fetto equivalente all'invio della bolletta ai clienti residenti in aree non profittevoli di cui si ipotizza la disconnessione in caso di cessazione della fornitura del servizio universale, è stato pari a circa 8 mld. di lire. Le valutazioni effettuate dal soggetto incaricato accettano sostanzialmente la metodologia adottata da Telecom Italia, introducendo una leggera correzione per tenere conto dei clienti non profittevoli in aree armadio, che vengono esclusi dal computo.

3. valore pubblicitario delle cabine e cupole degli apparecchi pubblici: il beneficio stimato per il 2000 da parte del soggetto incaricato è stato di 11,5 mld. di lire. Rispetto alle valutazioni proposte da Telecom Italia, sono stati inclusi i benefici derivanti da due categorie addizionali di telefoni pubblici, non considerate da Telecom Italia (ovvero i telefoni pubblici a muro e le postazioni pubbliche interne), nonché i benefici pubblicitari delle postazioni sia in aree profittevoli che in aree non profittevoli.

4. ciclo di vita del cliente: Telecom Italia ritiene che non sia opportuno includere alcun beneficio indiretto derivante dall'effetto ciclo di vita del cliente in quanto, complessivamente, i ricavi totali della telefonia vocale, avranno un andamento decrescente. La società NERA ritiene che, mentre il *trend* generale di diminuzione dei ricavi dalla telefonia vocale è plausibile, alcune aree marginalmente non profittevoli potrebbero diventare remunerative nel corso del ciclo di vita degli investimenti effettuati da Telecom Italia. Non vi sono, tuttavia, sufficienti informazioni disponibili per poter prevedere quali e quante aree possano essere soggette a tale inversione di tendenza. Applicando l'ipotesi metodologica proposta dalla società NERA, nel considerare l'esclusione di aree che sono solo marginalmente non profittevoli (con un costo netto inferiore a 20 Milioni di lire), i vantaggi di mercato relativi all'effetto del ciclo di vita del cliente sono stimati in circa 3,3 mld.

5. data base e profili di consumo dei clienti: in quanto fornitore del servizio universale, Telecom Italia dispone di un *data base* aggiornato che comprende sia l'anagrafica clienti, sia i loro profili di consumo. Il beneficio ipotizzabile sarebbe costituito dalla possibilità di disporre commercialmente di tale base dati e la valutazione è volta ad individuare il valore commerciale di tali informazioni. Tuttavia, a differenza della valutazione effettuata nel 1999, in seguito alla fusione con SEAT, Telecom Italia è stata obbligata a fornire il *data base* sulla clientela ad altri operatori a titolo gratuito. La stima effettuata dal soggetto incaricato per la prima metà dell'anno 2000 è pari a circa 0,25 mld. in quanto nella seconda metà dell'anno il valore del *data base* potrebbe essere diminuito in seguito alla decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in seguito alle aspettative dei potenziali acquirenti di poter disporre nel breve del *data base* a titolo gratuito.

L'Autorità riconosce che la stima dei benefici indiretti associati con la fornitura del servizio universale è particolarmente complessa in quanto non esistono metodologie consolidate per tale valutazione che non comportino un certo margine di discrezionalità. Le poche esperienze internazionali disponibili sul tema, conducono a valori dei benefici indiretti molto più elevati rispetto a quelli rilevati nel presente procedimento istruttorio. A titolo di esempio, OFTEL (Office of Telecommunications), nel 1997, ha stimato i benefici indiretti in un margine compreso tra circa 300 e 450 mld. di lire, riducendo questa stima a circa 180 mld. nel 2000. Nel 1999, l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) ha condotto un'indagine di mercato al fine di valutare i benefici indiretti del servizio universale, arrivando ad una stima per la sola categoria di "*brand loyalty*" pari a circa 165 mld. di lire. Nei restanti paesi, non vi è al momento alcuna previsione di istituzione di un meccanismo per la ripartizione del costo netto del servizio universale essendo ciò dovuto sia alla non iniquità dell'onere, sia alla presenza di considerevoli benefici indiretti per il soggetto fornitore del servizio universale. L'Autorità ritiene, pertanto, fondamentale, per il futuro, sia l'istituzione dei meccanismi di "*pay or play*" che, come già espresso nella delibera n. 8/00/CIR, forniscono una migliore valutazione dei reali benefici associati alla fornitura del servizio universale, sia una maggiore attenzione ed approfondimento sulle metodologie per la stima delle voci componenti i benefici indiretti.

1.5 Conclusioni

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità ha determinato che il costo netto per il servizio universale per il 2000, tenuto conto dei vantaggi di mercato e dei benefici indiretti, sia pari a 113,7 mld. di lire, a cui vanno aggiunti i costi del soggetto incaricato della verifica del costo netto, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera f) del decreto ministeriale 10 marzo 1998 per un totale di 114,037 mld.

1.6 Evoluzione della metodologia di valutazione del costo netto del servizio universale e del meccanismo di ripartizione

L'Autorità anche per l'anno in corso ripropone la raccomandazione del 1999 relativamente allo sviluppo di adeguati meccanismi che consentano una progressiva riduzione del costo netto, sia tramite uno stimolo ad una maggiore efficienza dei soggetti fornitori, sia attraverso l'introduzione di meccanismi concorrenziali per la fornitura dei servizi compresi nel servizio universale. In tale ottica, si ribadisce l'opportunità di uno sviluppo di meccanismi "*pay or play*" i quali, oltre a stimolare una maggiore efficienza, evidenziano il vero vantaggio di mercato derivante al soggetto incaricato dell'obbligo di fornitura del servizio universale.

Allo stesso tempo, Telecom Italia ha evidenziato l'esigenza di pervenire ad una definizione *a priori* condivisa con l'Autorità dei criteri e delle metodologie utilizzate per la quantificazione del costo netto e per l'ammissibilità delle singole voci di costo all'interno del meccanismo di ripartizione dello stesso. L'Autorità ritiene opportuno procedere ad riesame delle metodologie del calcolo del costo netto del servizio universale anche in considerazione della necessità di valutare l'impatto sul servizio universale delle decisioni adottate dall'Autorità nel corso dell'anno 2001 sia in merito al servizio informazioni elenco abbonati sia relativamente ai criteri per la distribuzione e la pianificazione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche, nonché in coerenza con il procedimento istruttorio relativo all'introduzione di meccanismi concorrenziali per la fornitura dei servizi compresi nel servizio universale.

L'Autorità ritiene necessaria anche una revisione delle voci componenti i benefici indiretti con particolare riferimento alla denominazione commerciale. Le tecniche di stima fin'ora adottate hanno messo in evidenza, come dichiarato dalla società NERA, una forte aleatorietà nella valutazione dei benefici derivanti dalla denominazione commerciale. Altri Paesi della Comunità adottano tecniche di stima diverse, anche se non necessariamente più appropriate di quelle usate dalla società NERA nel corso degli ultimi due anni. La revisione della metodologia di calcolo dei benefici indiretti dovrà, da un lato, individuare tecniche di calcolo più omogenee in relazione allo scenario europeo e, dall'altro, raggiungere risultati basati su una minore soggettività nella scelta del metodo di valutazione.

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

DELIBERA

Art. 1

Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale

1. L'Autorità valuta che, alla luce delle condizioni concorrenziali e di mercato nel settore della telefonia riscontrate in Italia nel corso del 2000, esistano i presupposti per l'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera a) del decreto ministeriale del 10 marzo 1998.

Art. 2

Giustificazione del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per il 2000

1. L'Autorità ritiene che, ai sensi dell'articolo 3, comma 11, del d.P.R. n. 318/97, il meccanismo di ripartizione del costo netto è giustificato sulla base della relazione presentata dal soggetto incaricato per la verifica del costo netto. Ai fini della ripartizione del costo predetto per il 2000, l'onere complessivo è pari, tenuto conto dei vantaggi di mercato e dei benefici indiretti, a lire 113,7 miliardi, a cui va aggiunto il costo della verifica pari a 337,529 milioni di lire per un totale complessivo pari a 114,04 miliardi di lire (58,90 milioni di Euro).

Art. 3

Introduzione di un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo per il servizio universale

1. L'Autorità, ai sensi dell'articolo 6 del decreto ministeriale 10 marzo 1998, fissa nell'1% la soglia di esenzione per la contribuzione al fondo dei soggetti tenuti alla contribuzione di cui all'articolo 3, comma 6, del d.P.R. n. 318/97 con riferimento alla base di calcolo per la contribuzione di cui all'allegato A del decreto ministeriale 10 marzo 1998.

Art. 4

Individuazione dei soggetti debitori e determinazione delle quote di contribuzione

1. Sono tenuti a contribuire al fondo per il servizio universale per il 2000, nella misura indicata nella tabella che segue, le società Telecom Italia s.p.a., Infostrada s.p.a., Omnitel Pronto Italia s.p.a. e Telecom Italia Mobile s.p.a.

Soggetto debitore	**Quota di contribuzione**	**Contributo al fondo (Miliardi di lire)**	**Contributo al fondo (Milioni di Euro)**
Telecom Italia	48,26%	55,03	28,42
Telecom Italia Mobile	31,38%	35,79	18,49
Omnitel Pronto Italia	18,90%	21,55	11,13
Infostrada	1,46%	1,67	0,86

Art. 5

Disposizioni finali

L'Autorità, con il presente provvedimento, provvede agli adempimenti di cui all'articolo 19, comma 2, del d.P.R. n. 318/97.

Il presente provvedimento è notificato alle società Infostrada s.p.a., Omnitel Pronto Italia s.p.a., Telecom Italia s.p.a. e Telecom Italia Mobile s.p.a., e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale dell'Autorità.

Napoli, 21 novembre 2001

Il Commissario relatore
VINCENZO MONACI

Il Presidente
ENZO CHELI

Il Segretario della Commissione
VICO VICENZI

Delibera n. 36/02/CONS del 6 febbraio 2002

Regole e modalità organizzative per la realizzazione e l'offerta di un servizio di elenco telefonico generale e adeguamento del servizio universale

Gazzetta Ufficiale 26 marzo 2002, n. 72

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 6 febbraio 2002;

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 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati;

VISTA la legge 31 dicembre 1996, n. 675, recante "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, recante "Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni";

VISTA la direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 sul trattamento dei dati e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni;

VISTA la direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 1998 sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale;

VISTO il decreto legislativo 13 maggio 1998, n. 171, recante "Disposizioni in materia di tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni, in attuazione della direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, ed in tema di attività giornalistica";

VISTO il decreto ministeriale 10 marzo 1998, relativo al finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 318, recante "Regolamento recante norme per l'individuazione delle misure minime di sicurezza per il trattamento dei dati personali, a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675";

VISTA la propria delibera n. 4/99/CIR del 7 dicembre 1999, recante "Regole per la fornitura della portabilità del numero tra operatori (*Service Provider Portability*)", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 303 del 28 dicembre 1999;

VISTA la propria delibera n. 6/00/CIR dell'8 giugno 2000, recante "Piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni e disciplina attuativa", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 169 del 21 luglio 2000;

VISTA la propria delibera n. 466/00/CONS del 18 luglio 2000, recante "Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito alla comunicazione dell'operazione di concentrazione Telecom Italia – Seat Pagine Gialle";

VISTA la propria delibera n. 8/00/CIR del 1 agosto 2000, recante "Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999", ed, in particolare, l'articolo 5;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 2001, n. 77, recante "Regolamento di attuazione delle direttive 97/51/CE e 98/10/CE, in materia di telecomunicazioni", ed, in particolare, l'art. 20;

VISTA la propria delibera n. 12/01/CIR del 7 giugno 2001, recante "Disposizioni in tema di portabilità del numero tra operatori del servizio di comunicazione mobile e personale (*Mobile Number Portability)*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 143 del 22 giugno 2001;

VISTA la propria delibera n. 271/01/CONS del 4 luglio 2001, recante "Modifica alle condizioni economiche di offerta del servizio di informazione abbonati di Telecom Italia s.p.a.", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 177 del 1 agosto 2001;

VISTA la propria delibera n. 14/01/CIR del 12 luglio 2001, recante "Consultazione pubblica concernente una indagine conoscitiva sull'introduzione di meccanismi concorrenziali per la fornitura del servizio universale", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 183 del 8 agosto 2001 e le relative risultanze;

VISTA la propria delibera n. 332/01/CONS del 1° agosto 2001, recante "Consultazione pubblica concernente un'indagine conoscitiva sulle regole e modalità organizzative per la realizzazione e l'offerta di un servizio di elenco telefonico generale", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 193 del 21 agosto 2001, e le relative risultanze;

VISTA la propria delibera n. 19/01/CIR del 7 agosto 2001, recante "Modalità operative per la portabilità del numero tra operatori di reti per i servizi di comunicazioni mobili e personali (*Mobile Number Portability*)", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 197 del 25 agosto 2001;

VISTA la propria delibera n. 22/01/CIR del 10 ottobre 2001, recante "Risorse di numerazione per lo svolgimento del servizio della portabilità del numero tra operatori di reti per i servizi di comunicazione mobili e personali", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 247 del 23 ottobre 2001;

VISTA la propria delibera n. 23/01/CIR del 21 novembre 2001, recante "Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2000", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 3 del 4 gennaio 2002;

VISTA la nota del Garante per la protezione dei dati personali del 28 gennaio 2002, prot. n. 986/16395, avente ad oggetto il trattamento dei dati personali con riferimento alla pubblicazione degli elenchi abbonati in attuazione dell'art. 20 del citato decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 2001, n. 77;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Le disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, recepite dal d.P.R. n. 318/97, hanno sancito, a partire dall'1 gennaio 1998, l'abolizione.di ogni diritto di esclusiva, anche di quelli relativi alla predisposizione ed alla prestazione di servizi concernenti gli elenchi telefonici e di servizi di ricerca, nonché alla pubblicazione degli elenchi stessi, considerando tali attività come centrali in relazione all'uso dei servizi di telecomunicazioni in un contesto di mercato liberalizzato, anche in considerazione del fatto che ad essi sono legati l'effettivo sviluppo commerciale dell'accesso disaggregato alla rete locale e della portabilità del numero. Lo sviluppo della concorrenza, quindi, nei mercati relativi ai servizi di informazione abbonati, in quello degli annuari telefonici e in quello dei servizi di informazione sull'elenco abbonati tramite operatore/risponditore automatico, presuppone la disponibilità delle informazioni relative agli abbonati al servizio telefonico, informazioni che si rivelano essenziali anche per lo svolgimento di una serie di altri servizi da parte di nuovi e diversi operatori (annuari categorici, elenchi on-line, raccolta pubblicitaria sull'annuaristica telefonica e categorica, servizi legati ad Internet, ecc). In tal senso si è espressa anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel provvedimento n. 8545 con il quale è stata autorizzata l'operazione di concentrazione Telecom Italia – Seat Pagine Gialle e nel quale, come condizione all'operazione, è stata prevista, in primo luogo, la cessione, da parte di Telecom Italia s.p.a., dell'intera base dati degli abbonati al servizio telefonico - ivi inclusi i dati forniti dagli OLO e relativi ai propri abbonati - a titolo gratuito e senza vincolo di utilizzo ad alcuni soggetti (OLO, ISP, fornitori di servizi di *directory assistance*, soggetti operanti nel settore degli annuari telefonici e nel commercio elettronico) e a pagamento ai restanti soggetti interessati. La base dati relativa agli abbonati, comprendente, tra le altre, informazioni inerenti l'accesso telefonico, la località, i dati anagrafici e i dati accessori, costituisce innanzitutto una risorsa chiave per ogni operatore di telecomunicazioni, in quanto parte di un sistema integrato di prestazioni e funzioni sottostanti allo specifico servizio fornito (ad es. numerazione, segnalazione, fatturazione) ed è anche il principale fattore produttivo comune dei servizi di informazione abbonati. D'altronde, la conoscenza dell'elenco di tutti gli abbonati al servizio telefonico, indipendentemente dall'operatore che offre il servizio stesso, è uno strumento indispensabile sia per l'effettivo utilizzo dei servizi telefonici da parte degli utenti, sia per la garantire l'efficienza delle reti attraverso lo sviluppo delle necessarie esternalità. Inoltre, si tratta di un elemento la cui disponibilità ha acquisito notevole importanza anche per quanto concerne i servizi offerti dagli operatori mobili, in considerazione della sempre maggiore diffusione dell'utilizzo del numero mobile come numero primario di contatto. Con riferimento al citato provvedimento n. 8545 va, peraltro, rilevato che l'Autorità garan-

te della concorrenza e del mercato ha altresì prescritto *"[...] che Telecom metta a gara la raccolta pubblicitaria per l'elenco ufficiale abbonati al telefono di Telecom Italia a partire dal primo gennaio 2008"*, aggiungendo poi che *"tale impegno non pregiudica le determinazioni che potrebbero essere assunte dall'Autorità di settore nell'esercizio delle proprie funzioni regolamentari, in conformità alla normativa comunitaria e nazionale in materia di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, al fine di anticipare l'apertura del mercato"*.

2. La necessità di rendere disponibile un elenco generale degli abbonati al servizio telefonico, accessibile anche tramite operatore, ed il diritto degli abbonati stessi di essere inseriti negli elenchi telefonici a disposizione del pubblico, nel rispetto della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali e della vita privata nel settore delle comunicazioni, sono stati più volte evidenziati dal legislatore comunitario e nazionale. Il d.P.R. n. 318/97 e il d.P.R. n. 77/01 recano specifiche disposizioni in tal senso: l'art. 17, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 318/97, dispone che *"L'Autorità provvede affinché l'elenco degli abbonati al servizio di telefonia vocale sia reso disponibile, in uso gratuito, agli utenti, limitatamente alla rete urbana di appartenenza, su supporto cartaceo o elettronico a richiesta, e lo stesso elenco sia aggiornato periodicamente"*, e, il comma 2 del medesimo articolo, dispone che *"Ogni organismo di telecomunicazioni deve rendere disponibili ed accessibili a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, su richiesta, le basi dei dati relativi agli elenchi pubblici dei propri abbonati al servizio di telefonia vocale anche al fine di consentire la realizzazione di elenchi telefonici generali"*. L'art. 20, comma 2, del d.P.R. n. 77/01, in attuazione della direttiva 98/10/CE, integra le disposizioni succitate, prevedendo la necessità di armonizzare le disposizioni del medesimo articolo con le garanzie che il legislatore ha introdotto con fonte primari attraverso il decreto legislativo n. 171/1998 a tutela di diritti fondamentali delle persone interessate, in particolare del diritto alla riservatezza nel settore delle comunicazioni. Tali garanzie dovranno essere specificate in un apposito provvedimento integrativo, da adottare nel quadro di una cooperazione con il Garante per la protezione dei dati personali anche ai sensi dell'art.31, commi 5 e 6, della legge n. 675/1996.

3. Pertanto, per realizzare gli obiettivi sopra evidenziati, gli operatori devono rendere disponibili le proprie base dati relative agli abbonati, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie. Diviene prioritaria, conseguentemente, la creazione di un'unica base di dati, anche al fine di evitare una frammentazione delle stesse base dati, in considerazione dell'evoluzione del mercato rispetto alla situazione in cui l'unico operatore telefonico provvedeva anche alla pubblicazione degli elenchi e alla fornitura del servizio di informazione abbonati ed in cui, quindi, esisteva un'unica base dati degli abbonati. Tale frammentazione costituirebbe, in primo luogo, una forte barriera all'accesso per i soggetti nuovi entranti che, in assenza di una base dati unica, si vedrebbero costretti a negoziare una molteplicità di accordi bilaterali per essere in grado di offrire un servizio completo e renderebbe, i secondo luogo, di difficile realizzazione un servizio di informazione abbonati con una accettabile qualità del servizio per gli utenti finali, in particolare in termini di tempi previsti per accedere ad un'informazione completa. Una base dati unica consente, invece, di prevedere una strutturazione dei dati univoca, con soluzioni tecniche omogenee e flessibili che possano eventualmente consentire, anche in relazione al mutare delle esigenze, l'inserimento di nuove categorie di dati, garantendone, altresì, la completezza, la correttezza e l'aggiornamento. L'esistenza di un'unica base dati, inoltre, garantisce gli operatori e gli stessi utenti in merito al rispetto della sicurezza dei dati ed alla gestione degli stessi secondo le attuali previsioni normative in materia di protezione dei dati personali e della vita privata nel settore delle comunicazioni. Le garanzie di cui sopra sussistono nel caso di un'unica base dati, sia "fisica", sia "logica" intesa, nel primo caso, come infrastruttura che raccoglie fisicamente in un unico luogo i dati forniti dagli operatori e, nel secondo caso, come interconnessione delle base dati degli operatori. Al riguardo, va peraltro evidenziato che la scelta di una base dati "fisica" risulta più efficace e garantisce una maggiore semplicità di realizzazione e mantenimento per il minor impatto sull'adeguamento tecnologico dei processi e dei sistemi degli operatori. A favore di un'unica base dati "fisica" si può facilmente argomentare che il rischio di accessi non autorizzati aumenta in proporzione al numero delle base dati fisiche esistenti. La definizione delle modalità di gestione della base dati unica, le modalità di accesso, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, e l'eventuale individuazione dell'organismo al quale ne è affidata la gestione si ritiene debbano realizzarsi attraverso la stipula di un accordo quadro tra i soggetti titolari di servizi di telecomunicazioni, ai quali risultino assegnate risorse di numerazione effettivamente utilizzate.

4. Gli elementi e le caratteristiche della base dati sopra indicati, relativi alla sua natura di principale fattore produttivo comune dei servizi di informazione abbonati, ne evidenziano anche l'importanza in relazione alle condizioni di accesso e utilizzo delle informazioni ivi contenute da parte degli abbonati stessi, quale condizione di garanzia di un servizio di natura pubblica e di utilità sociale. Le medesime disposizioni in ma-

teria di liberalizzazione dei servizi in oggetto non escludono che alcuni elenchi telefonici e servizi di informazione elenco abbonati siano forniti in modo da risultare soggettivamente senza costi per gli utenti, evidenziando in tal modo il particolare valore sociale degli stessi. Tenuto conto inoltre del fatto che l'apertura alla concorrenza non implica l'universalità del servizio, tali servizi sono inseriti nell'ambito di quell'insieme di servizi, di una data qualità, a disposizione di tutti gli utenti, indipendentemente dalla localizzazione geografica, e offerti ad un prezzo abbordabile, che compongono il servizio universale. Il citato d.P.R. n. 318/97 all'art. 3, comma 1, lett. b) e c) indica, quali componenti del servizio universale "[...]. *b) la fornitura dell'elenco degli abbonati limitatamente alla rete urbana di appartenenza; c) i servizi di informazione abbonati*". Tale elenco, che attualmente deve essere fornito dall'operatore incaricato del servizio universale, deve avere specifiche caratteristiche. Il richiamato art. 17 del d.P.R. n. 318/97 prevede, infatti, che l'elenco riporti i numeri di tutti gli abbonati al servizio di telefonia vocale, qualunque sia l'operatore fornitore del servizio stesso: ciò comporta, necessariamente, che sia rispettato il principio di non discriminazione nel trattamento e nella presentazione delle informazioni e, quindi, che tale elenco non rechi il marchio di un singolo operatore, ma tutte le informazioni relative ai servizi degli operatori i cui utenti sono inseriti nell'elenco. Tale elenco deve essere reso disponibile, in uso gratuito, agli utenti, limitatamente alla rete urbana di appartenenza, su supporto cartaceo o elettronico a richiesta, e deve essere aggiornato periodicamente. L'art. 20 del d.P.R. n. 77/01 - collocato nel capo IV, sezione II "Fornitura di un insieme definito di servizi che possono essere finanziati nel contesto del servizio universale" - specifica ulteriormente le caratteristiche degli elenchi che devono essere messi a disposizione del pubblico su supporto cartaceo o elettronico, o su entrambi, in una forma approvata dall'Autorità, includendovi, oltre ai numeri dei telefoni fissi, anche i mobili ed i numeri personali degli abbonati, apportando quindi una modifica all'ambito oggettivo del contenuto del servizio universale. La medesima norma dispone, inoltre, che almeno un servizio informazioni elenco abbonati, che comprenda i numeri di tutti gli abbonati in elenco, sia a disposizione di tutti gli utenti, anche dai posti telefonici pubblici a pagamento.

5. Il sistema attuale di fornitura del servizio universale, pur presentando il vantaggio relativo allo sfruttamento delle economie di scala e di scopo realizzate dall'unico operatore che serve l'intero mercato, presenta alcuni limiti, quali, ad esempio, la scarsa presenza di incentivi per l'unico fornitore a ridurre il costo complessivo del servizio e adeguare l'offerta alle preferenze degli utenti, le difficoltà nella realizzazione della stima del costo netto a causa delle asimmetrie informative presenti tra regolatore ed imprese, le contestazioni, da parte degli operatori chiamati a contribuire al pagamento del costo netto di erogazione del servizio universale, dei risultati che determinano la ripartizione del costo suddetto. Tali limiti potrebbero essere in parte superati introducendo meccanismi alternativi di fornitura che facciano leva sulla partecipazione di diversi soggetti. Sulla base delle disposizioni del d.P.R. n. 318/97, a partire dall'1 gennaio 1998 possono essere, infatti, incaricati della fornitura del servizio universale anche altri organismi di telecomunicazioni, previo conseguimento di licenza individuale o di autorizzazione generale, anche in relazione a singoli servizi ovvero per ambiti diversi dall'intero territorio nazionale. A tale fine, occorre precisare che il paniere dei servizi facenti parte del servizio universale può evolvere sulla base del progresso tecnologico e dello sviluppo dei singoli mercati di riferimento e che la valutazione del contenuto del servizio universale e la sua eventuale revisione sono effettuate, almeno ogni due anni, dal Ministero delle comunicazioni, sentita l'Autorità. In relazione a quanto previsto dalla legge n. 249/97, l'Autorità individua i soggetti tenuti all'adempimento degli obblighi di fornitura del servizio universale secondo i criteri stabiliti dall'Unione europea.

6. Con riferimento ai servizi qui considerati, il mercato rilevante nel quale si colloca il servizio di elenco telefonico generale, come già anticipato, è quello dei servizi di informazione abbonati generale. Le aspettative dell'utenza sono progressivamente divenute più sofisticate in relazione alla disponibilità e specialità delle informazioni reperibili tramite il servizio di informazione abbonati, garantendo quindi una domanda sufficiente anche per servizi differenziati sia per contenuto, sia per modalità di accesso. Per quanto concerne il servizio di elenco telefonico generale, sebbene il formato cartaceo continui, anche per il futuro, ad essere quello maggiormente diffuso, in particolare in ambito residenziale, la distribuzione elettronica, sia *on line* sia *off-line*, risulta particolarmente interessante anche per i suoi bassi costi, soprattutto in ambito *business*, e sarà quella maggiormente interessata dagli sviluppi connessi alla diffusione di massa di Internet. Attualmente, all'interno del mercato rilevante del servizio di informazioni abbonati generale sono offerte due tipologie di servizi che presentano un alto grado di sostituibilità: il servizio di informazione abbonati tramite operatore o risponditore automatico (Servizio 12) e il servizio di fornitura dell'elenco abbonati cartaceo (Pagine Bianche). La base dati è, come già detto, il principale fattore produttivo comune per la realizzazione, da parte del sog-

getto incaricato del servizio universale, sia dell'elenco cartaceo sia del servizio informazione abbonati. Tuttavia, il finanziamento di tali servizi è soggetto a diversi regimi di controllo dei ricavi. Il servizio informazione abbonati associato alla numerazione 12 è fruibile dall'utente finale di telefonia fissa dietro il pagamento di una tariffa controllata, fissata, fino al 4 luglio 2001, dal provvedimento del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni del 28 marzo 1992 e successivamente dalla delibera dell'Autorità n. 271/01/CONS. Il servizio di fornitura elenchi abbonati è finanziato principalmente attraverso la raccolta pubblicitaria, che non è soggetta ad alcun limite tariffario. Come evidenziato nella citata delibera n. 466/00/CONS con riferimento ai servizi di fornitura dell'elenco telefonico generale e di informazioni abbonati, "*l'evoluzione della regolamentazione da parte dell'Autorità settoriale è finalizzata a creare la struttura di incentivi che da una parte consenta la realizzazione dell'obiettivo di garanzia di un servizio di pubblica utilità fornito all'utenza a condizioni favorevoli, dall'altra consenta di individuare le modalità di fornitura più efficienti e tali da ridurre i costi del servizio (o ripartirne i profitti) a carico del sistema delle telecomunicazioni*", con l'obiettivo della minima distorsione del mercato e della garanzia che le modalità di copertura del costo netto degli obblighi di servizio universale complessivamente considerati siano tali da permettere la riduzione al minimo dell'impatto dell'onere finanziario gravante sugli utenti finali, sia soggettivamente, sia oggettivamente.

7. Nell'ambito dei servizi in questione, l'Autorità, secondo quanto previsto dall'art. 22 del d.P.R. n. 77/01, può adottare misure specifiche per garantire che consumatori disabili o con particolari esigenze sociali abbiano accesso al servizio di informazioni telefoniche. Tali misure possono prevedere prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato.

RITENUTA l'opportunità che la definizione delle modalità di gestione della base dati elenco abbonati sia condivisa dagli operatori licenziatari di servizi di telecomunicazioni e considerato che le modalità per la gestione delle basi di dati della rete fissa risultano più agevoli in conseguenza della maggiore maturità del mercato, mentre nel caso della rete mobile, stante il carattere di novità delle disposizioni contenute nel d.P.R. 77/01, è necessario prevedere l'operatività delle basi di dati secondo tempi differiti rispetto alla rete fissa;

RILEVATO che il rispetto delle esigenze fondamentali e della tutela dei dati personali è condizione necessaria per l'utilizzo delle base di dati degli abbonati ai fini della fornitura di servizi di informazione elenco abbonati con qualunque mezzo realizzata e che tale fornitura risulta pertanto soggetta al regime di autorizzazione generale, fatto salvo il rispetto della disciplina vigente in materia di prodotti editoriali;

RITENUTA altresì la necessità di un intervento di adeguamento del servizio universale alla luce delle modifiche introdotte dal d.P.R. n. 77/01, in adempimento ai compiti di garanzia demandati da tali norme all'Autorità;

RITENUTO altresì, di segnalare al Governo, alla luce dell'evoluzione del mercato e delle intervenute modifiche legislative ed al fine di favorire lo sviluppo e la diffusione dei servizi elettronici, l'opportunità di una revisione del contenuto del servizio universale ricomprendendo nell'ambito dei servizi ivi previsti anche la fornitura dell'elenco abbonati in formato elettronico;

UDITA la relazione del Commissario dott. Alfredo Meocci, relatore ai sensi dell'art. 32 del regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

DELIBERA

Art. 1

Costituzione degli elenchi telefonici generali

1. La fornitura di elenchi abbonati e dei servizi di informazione abbonati di cui al presente provvedimento avviene previo conseguimento del necessario titolo abilitativo e salvo quanto previsto in materia di prodotti editoriali ed è subordinata al rispetto delle disposizioni vigenti e delle altre disposizioni in materia di protezione dei dati personali.

2. L'elenco telefonico generale include i numeri degli abbonati ai servizi di tutti gli operatori di telefonia fissa e mobile attivi sul territorio nazionale ed i relativi elementi identificativi, in conformità al provvedimento di cui al successivo articolo 5, ed in particolare:

a) i numeri telefonici e di facsimile degli abbonati ai servizi offerti dagli operatori titolari di licenze per servizi di telefonia fissa;

b) gli elementi strettamente necessari all'identificazione degli abbonati di cui alla lettera a);

c) i numeri telefonici degli abbonati e degli utenti dei servizi offerti dagli operatori titolari di licenze per servizi di telefonia mobile;

d) gli elementi strettamente necessari all'identificazione degli abbonati e degli utenti di cui alla lettera c).

3. In fase di prima attuazione ed ai fini della costituzione degli elenchi generali, gli operatori titolari di numerazione di rete fissa e mobile, qualora non abbiano già provveduto a costituire una base di dati conforme al presente provvedimento, sono tenuti a:

a) entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento di cui al successivo art. 5, adeguare ed integrare la carta dei servizi e le condizioni contrattuali prevedendo le modalità relative all'inserimento degli utenti negli elenchi generali;

b) comunicare agli abbonati esistenti le nuove condizioni di cui al punto a);

4. In caso di portabilità del numero l'operatore *recipient* provvede a comunicare all'abbonato l'inserimento nella sua base dati relativa agli elenchi abbonati al fine di verificare o modificare le informazioni che l'abbonato intende inserire ovvero per permettere allo stesso di poter negare l'autorizzazione ad apparire nella base-dati stessa. L'operatore *donor* provvede alla cancellazione dell'utente "portato" dalla propria base dati relativa agli elenchi abbonati.

Art. 2

Modalità di gestione delle basi di dati

1. La base dati per la fornitura dei servizi di cui all' articolo 1, comma 2, è costituita dall'insieme dei dati contenuti nelle base dati di tutti gli operatori titolari di licenze per servizi di telecomunicazioni ai quali risultino assegnate risorse di numerazione effettivamente utilizzate. Gli operatori medesimi sono responsabili dell'esattezza, della veridicità, integrità, conformità alle manifestazioni di volontà degli interessati ed aggiornamento dei dati trasmessi. L'aggiornamento avviene secondo le modalità stabilite negli accordi quadro di cui ai successivi commi 3 e 4 del presente articolo.

2. Entro il 30 giugno 2002 gli operatori licenziatari di rete fissa che offrono servizi di telefonia vocale realizzano e rendono operativa la base-dati di cui al comma 1 mediante un accordo quadro che stabilisce:

a) le modalità di interconnessione ed aggiornamento delle base dati relative agli abbonati;

b) i livelli di qualità ed integrità del servizio;

c) le condizioni economiche relative alla ripartizione dei costi di interconnessione delle base dati;

d) le condizioni per la fornitura del servizio *wholesale* ai soggetti autorizzati sia in forma di consegna di aggiornamenti periodici, sia di fornitura dei dati su base transnazionale;

e) le modalità tecniche, conformi al provvedimento di cui al successivo articolo 5, volte a garantire il rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali, nonché a garantire la sicurezza, l'integrità delle base dati ed i rapporti con l'autorità giudiziaria;

f) le procedure di aggiornamento delle base dati in caso di portabilità del numero;

g) le interfacce verso altre base dati relative ad elenchi abbonati, in particolare verso quelle contenenti dati relativi ad abbonati a reti mobili nazionali ovvero internazionali.

3. Entro il 31 dicembre 2002 gli operatori licenziatari di servizi mobili e personali realizzano e rendono operativa la base dati di cui al comma 1 del presente articolo mediante un accordo quadro relativo alla gestione delle base dati degli abbonati al servizio radiomobile. Tale accordo è comprensivo dei punti da a) a g) di cui al comma 2 del presente articolo ed include le modalità di gestione degli utenti dei servizi prepagati.

4. Gli operatori possono stabilire, mediante gli accordi di cui al presente articolo, di costituirsi in opportune forme associative per la gestione di una base dati unica degli abbonati ovvero di incaricare un soggetto terzo della gestione della base dati stessa.

5. Gli accordi quadro prevedono, qualora non venga incaricato della gestione della base dati un soggetto terzo, che almeno un operatore offra a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie l'accesso alle base dati di tutti gli abbonati a tutti i soggetti che ne facciano richiesta, ivi incluso il soggetto ovvero i soggetti incaricati della fornitura dei servizi compresi nel servizio universale.