

Delibera n. 692/07/CONS

Valutazione ai sensi della delibera n. 417/06/CONS art. 40, comma 4, delle condizioni economiche del servizio di terminazione delle chiamate vocali in postazione fissa richieste dagli operatori Bt Italia, Fastweb, Tele 2 e Tiscali

*Pubblicata su questo Sito in data 13/02/08
In corso di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*

L'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

NELLA riunione del Consiglio del 19 dicembre 2007;

VISTA la [legge 31 luglio 1997, n. 249](#), recante "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo";

VISTO il [decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259](#), recante "Codice delle comunicazioni elettroniche" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 215 del 15 settembre 2003;

VISTA la Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell'ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all'applicazione di misure ex ante secondo quanto disposto dalla [direttiva 2002/21/CE](#) dell'11 febbraio 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L 114 dell'8 maggio 2003;

VISTA la raccomandazione 98/322/CE della Commissione europea dell'8 aprile 1998, sull'interconnessione in un mercato liberalizzato delle telecomunicazioni (Parte II - Separazione contabile e contabilità dei costi);

VISTO il D.P.R. n. 403 del 20 ottobre 1998 recante "Regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 275 del 24 novembre 1998;

VISTA la [delibera n. 217/01/CONS](#) recante "Regolamento concernente l'accesso ai documenti" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 141 del 20 giugno 2001;

VISTA la [delibera n. 335/03/CONS](#) del 24 settembre 2003, recante "Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l'accesso ai documenti approvato con delibera n. 217/01/CONS", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 240 del 15 ottobre 2003;

VISTA la Raccomandazione della Commissione europea del 19 settembre 2005 (2005/698/CE) sulla separazione contabile e la contabilità dei costi nel quadro normativo delle comunicazioni elettroniche;

VISTA la [delibera n. 3/06/CONS](#) recante "Mercato della terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili (mercato n.16 fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE): Identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari", pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 32 dell'8

febbraio 2006;

VISTA la [delibera n. 4/06/CONS](#) recante "Mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali (mercato n. 11 fra quelli identificati dalla raccomandazione della commissione europea n. 2003/311/CE): identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 33 del 9 febbraio 2006;

VISTA la [delibera n. 417/06/CONS](#) del 28 giugno 2006, recante "Mercati della raccolta, terminazione e transito delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa, valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercati n. 8, 9 e 10 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea)" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 208 del 7 settembre 2006;

VISTO, in particolare, l'articolo 40 della [delibera 417/06/CONS](#) in cui l'Autorità fissa i valori delle tariffe di terminazione (*glide path*) e prevede, seppur secondo due procedimenti autonomi, un collegamento tra la definizione dei valori di terminazione in deroga a quelli previsti e la definizione del modello di costi per il calcolo della terminazione degli operatori alternativi;

VISTE le sentenze del TAR Lazio dell'11 ottobre 2007 nn. 10230/2007 e 9993/2007 e del Consiglio di Stato del 10 luglio 2007 n. 4888/2007, relative alla asimmetria nella regolamentazione dei prezzi di terminazione;

VISTE le istanze presentate ai sensi dell'art 40 comma 4 della delibera n. 417/06/CONS, dagli operatori Fastweb, BT Italia, Tele 2 e Tiscali rispettivamente nelle date 4 agosto 2006, 7 agosto 2006, 7 dicembre 2006 e 31 gennaio 2007 e concernenti l'applicazione di un prezzo di terminazione superiore al valore massimo stabilito dall'art 40 comma 3 della [delibera n. 417/06/CONS](#);

VISTO l'avvio dei procedimenti di "Valutazione ai sensi dell'art. 40 della [delibera n. 417/06/CONS](#), della richiesta di autorizzazione delle condizioni di offerta proposte dall'operatore Fastweb per il servizio di terminazione delle chiamate vocali in postazione fissa" e "Valutazione ai sensi dell'art. 40 della [delibera n. 417/06/CONS](#), della richiesta di autorizzazione delle condizioni di offerta proposte dall'operatore BT Italia per il servizio di terminazione delle chiamate vocali in postazione fissa", pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 256 del 3 novembre 2006;

VISTO l'avvio dei procedimenti di "Valutazione ai sensi della delibera n. 417/06/CONS art. 40, comma 4, delle condizioni economiche del servizio di terminazione delle chiamate vocali in postazione fissa richieste dall'operatore Tele2 Italia S.p.A." e "Valutazione ai sensi dell'art. 40 della [delibera n. 417/06/CONS](#), della richiesta di autorizzazione delle condizioni di offerta proposte dall'operatore Tiscali Italia per il servizio di terminazione delle chiamate vocali in postazione fissa", pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 51 del 2 marzo 2007;

VISTO l'avvio del procedimento di "Valutazione ai sensi della [delibera n. 417/06/CONS](#) art. 40, comma 4, delle condizioni economiche del servizio di terminazione delle chiamate vocali in postazione fissa richieste dall'operatore Multilink S.p.A.", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n.118 del 23 maggio 2007;

VISTA la relazione della Direzione Reti e Servizi di Comunicazione Elettronica del 9 novembre 2007 recante le "Risultanze dei procedimenti di valutazione ai sensi della [delibera n. 417/06/CONS](#) art. 40, comma 4, delle condizioni economiche del servizio di terminazione delle chiamate vocali in postazione fissa richieste dagli operatori BT Italia s.p.a., Fastweb s.p.a., Tele2 Italia s.p.a., Tiscali S.p.A" inviata, in pari data agli operatori BT Italia, Colt

Telecom, Eutelia, Fastweb, Equant Italy, H3G, Metropol Access Italia, Multilink, Tele 2, Telecom Italia, Tiscali, Vodafone, Welcome Italia e Wind (prot. 67366);

SENTITI, in audizione congiunta innanzi al Consiglio, in data 21 novembre 2007, gli operatori BT Italia, Eutelia, Fastweb, H3G, Multilink, Tele 2 Italia, Telecom Italia, Tiscali, Vodafone, Welcome Italia e Wind;

VISTA la relazione della Direzione Reti e Servizi di Comunicazione Elettronica dell'11 dicembre 2007 recante le "Risultanze dei procedimenti di valutazione ai sensi della [delibera n. 417/06/CONS](#) art. 40, comma 4, delle condizioni economiche del servizio di terminazione delle chiamate vocali in postazione fissa richieste dagli operatori BT Italia s.p.a., Fastweb s.p.a., Tele2 Italia s.p.a., Tiscali s.p.a. – Relazione conclusiva" inviata, in pari data agli operatori BT Italia, Colt Telecom, Eutelia, Fastweb, Equant Italy, H3G, Metropol, Access Italia, Multilink, Tele 2, Telecom Italia, Tiscali, Vodafone, Welcome Italia e Wind (prot. 73971);

SENTITI, innanzi al Consiglio in data 18 dicembre 2007, gli operatori, BT Italia, Eutelia, Fastweb, H3G, Multilink, Tele 2, Telecom Italia, Tiscali, Welcome Italia e Wind;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1 Il procedimento istruttorio

Con la [delibera n. 417/06/CONS](#), all'art. 40, l'Autorità ha previsto che gli operatori alternativi notificati come aventi significativo potere di mercato nell'offerta dei servizi di terminazione sulla propria rete possano praticare prezzi equi e ragionevoli non superiori ai limiti imposti al comma 3 del predetto articolo. L'Autorità, con la medesima delibera, ha previsto altresì che gli operatori possano richiedere prezzi maggiori a quelli definiti al succitato comma 3 qualora giustificati dai costi. A giustificazione dei propri costi gli operatori devono allegare alla richiesta un'opportuna documentazione contabile ed un sistema di contabilità dei costi conformi a quanto indicato al successivo comma 5 del predetto articolo. In particolare si riportano i seguenti commi dell'art. 40, rilevanti ai fini del procedimento :

- 1. Ai sensi dell'art. 50 del Codice, gli operatori alternativi notificati sono soggetti ad obblighi di controllo dei prezzi per i servizi di terminazione.*
- 2. Il prezzo del servizio di terminazione è fissato dagli operatori alternativi notificati sulla base di criteri di equità e ragionevolezza.*
- 3. Il prezzo del servizio di terminazione delle chiamate vocali sulla rete degli operatori alternativi notificati, fino al 30 giugno 2007, non può essere maggiore di 1,54€cent/min. Per i successivi 12 mesi, il prezzo massimo di terminazione è pari a 1,32€cent/min. Nei successivi quattro anni, il prezzo del servizio di terminazione proseguirà il proprio decalage, assumendo i seguenti valori: 1,11; 0,88; 0,69; 0,55 (centesimi di euro al minuto). Questi valori saranno riesaminati dall'Autorità all'esito dell'applicazione del modello contabile per il calcolo dei costi di terminazione per gli operatori alternativi notificati, di cui al successivo comma 11.*
- 4. Gli operatori alternativi notificati possono richiedere all'Autorità di autorizzare, in deroga al comma 3, un prezzo di terminazione superiore al livello massimo, qualora il prezzo di terminazione richiesto risulti giustificato dai propri costi.*
- 5. In tal caso, gli operatori notificati presentano all'Autorità un'istanza di autorizzazione corredata di tutta la documentazione ritenuta necessaria ad evidenziare le motivazioni tecniche ed economiche a giustificazione della richiesta nonché di un sistema di contabilità dei costi, conforme al quadro regolamentare vigente in materia di contabilità regolatoria, con una descrizione, che illustri almeno le categorie principali di costi e le regole di ripartizione degli stessi, definite in linea con la prassi internazionale.*
- 6. Il procedimento istruttorio di valutazione della richiesta di autorizzazione in deroga ai fini della decisione di cui al comma 6, è svolto secondo il modello procedurale previsto dal regolamento approvato con la delibera n. 148/01/CONS in quanto*

applicabile e comunque nel rispetto dei principi di cui alla legge 241/90.

7. *Nel corso del procedimento l'Autorità svolge un'analisi del sistema di contabilità dei costi predisposto dall'operatore alternativo richiedendo eventualmente la documentazione integrativa di dettaglio ritenuta necessaria.*
8. *In ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini del procedimento l'Autorità ha il potere di disporre perizie e analisi statistiche ed economiche; essa può altresì richiedere la verifica di conformità del sistema di contabilità dei costi di cui al comma 5 affidandosi ad un organismo indipendente.*

Si osserva che procedimenti istruttori di cui alla presente delibera hanno natura regolatoria, valendo essi a dare attuazione, nello stesso tempo integrandolo, al meccanismo di controllo di prezzo delineato dall'art. 40 della [delibera n. 417/06/CONS](#). Il rinvio, al comma 6 del predetto articolo, alla procedura di cui alla delibera n. 148/01/CONS, il cui dispositivo è richiamato "in quanto applicabile" ha il solo significato di accrescere la dialettica del contraddittorio procedimentale ma non altera la natura regolatoria dei procedimenti di cui alla presente delibera.

Gli operatori Fastweb, BT Italia, Tele 2 e Tiscali hanno avanzato, ai sensi dell'art 40 comma 4 della [delibera n. 417/06/CONS](#), rispettivamente nelle date 4 agosto 2006, 7 agosto 2006, 7 dicembre 2006 e 31 gennaio 2007 istanze concernenti l'applicazione di un prezzo di terminazione superiore al valore massimo stabilito dall'art 40 comma 3 della [delibera n. 417/06/CONS](#). Al fine di dare applicazione a quanto previsto ai commi 6 e 7 dell'art. 40 della [delibera n. 417/06/CONS](#), la Direzione Reti e Servizi dell'Autorità ha provveduto ad avviare i relativi procedimenti di valutazione delle istanze, rispettivamente con le comunicazioni pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 256 del 3 novembre 2006 (per gli operatori Fastweb e BT Italia) e con le comunicazioni pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 51 del 2 marzo 2007 (per gli operatori Tele 2 e Tiscali). Si segnala che, in data 30 marzo 2007, anche l'operatore Multilink ha presentato una propria contabilità a supporto dell'istanza di applicazione di prezzi in deroga al valore massimo stabilito dall'art 40 comma 3 della [delibera n. 417/06/CONS](#), la cui valutazione è ancora in corso e sarà oggetto di diverso e successivo provvedimento. La valutazione delle istanze degli operatori Fastweb, BT Italia, Tiscali e Tele 2 è avvenuta in due fasi distinte. Nel corso della prima fase (denominata nel seguito fase di vigilanza) gli Uffici hanno provveduto ad analizzare la contabilità prodotte da ciascun operatore, richiedendo, anche in contraddittorio con i singoli operatori, le integrazioni ed i dettagli necessari alla verifica della rispondenza delle documentazioni contabili fornite al quadro regolamentare vigente in materia di contabilità regolatoria. Sulla base di tale attività, la Direzione Reti ha concluso la fase c.d. di vigilanza in data 9 novembre 2007, trasmettendo agli operatori che avevano richiesto di partecipare ai predetti procedimenti, nonché agli operatori notificati quali aventi significativo potere di mercato nel mercato della terminazione sulla propria rete con le delibere [417/06/CONS](#) e [3/06/CONS](#) una relazione sulle attività svolte e le risultanze delle analisi della documentazione contabile predisposta dagli operatori che hanno avanzato istanza.

Successivamente si è avviata una seconda fase procedimentale (denominata nel seguito fase di contraddittorio), delineata secondo quanto previsto all'art. 40, comma 6 della [delibera n. 417/06/CONS](#), nel corso della quale le risultanze delle valutazioni della Direzione sono state poste a contraddittorio con gli operatori sopra indicati, anche attraverso audizioni innanzi al Consiglio dell'Autorità.

Sulla scorta delle risultanze della fase di contraddittorio, la Direzione ha predisposto le proprie valutazioni e proposte conclusive che sono state esaminate nella seduta di Consiglio del 19 dicembre 2007.

1.1 Fase di vigilanza del procedimento

L'attività nella fase di vigilanza si è svolta separatamente per ciascuno degli operatori che hanno avanzato richiesta di deroga. L'analisi della documentazione contabile è avvenuta anche attraverso lo svolgimento di numerose audizioni e richieste di informazioni integrative. In questa fase, a seguito della formalizzazione dell'avvio dei procedimenti di valutazione, hanno espresso interesse al procedimento, attraverso istanze partecipazione o di accesso

agli atti gli operatori H3G, Welcome Italia, Tiscali, Vodafone, Telecom Italia e Wind. Le richieste di accesso agli atti, nonché di partecipazione ai singoli procedimenti sono state, nel corso di tale fase, differite alla conclusione delle analisi preliminari degli Uffici, ciò sia al fine di garantire la riservatezza delle informazioni contabili di dettaglio richieste ai singoli operatori, sia per rendere più efficace l'attività amministrativa che prevedeva, infatti, una disamina delle documentazioni contabili presentate da ciascun operatore, anche in contraddittorio. Si è inoltre ritenuto opportuno, in tale fase procedimentale, far prevalere il diritto dei singoli operatori istanti alla riservatezza delle informazioni contabili prodotte, differendo alla successiva fase di contraddittorio il confronto con gli operatori legittimamente interessati ai procedimenti.

Come già anticipato, la fase procedimentale di vigilanza si è conclusa il 9 novembre 2007 con l'invio da parte degli Uffici a ciascuno degli operatori BT Italia, Colt Telecom, Eutelia, Fastweb, Equant Italy, H3G, Metropol Access Italia, Multilink, Tele 2, Telecom Italia, Tiscali, Vodafone, Welcome Italia e Wind, di una relazione recante le risultanze, di rispettivo interesse, delle analisi svolte dalla Direzione. Sono stati individuati come soggetti interessati al procedimento quelli che avevano espressamente richiesto di partecipare, a seguito della pubblicazione delle relative comunicazioni di avvio nonché gli operatori notificati quali aventi significativo potere di mercato nel mercato della terminazione sulla propria rete con le delibere [417/06/CONS](#) e [3/06/CONS](#).

Le risultanze delle valutazioni della Direzione, inviate in data 9 novembre 2007 e riportate complessivamente in allegato A alla presente delibera, consistono in una relazione generale, che illustra i criteri e le metodologie adottate per la valutazione delle documentazioni contabili (allegato [A.1](#)) e in disamina specifica delle documentazioni contabili degli operatori Fastweb, BT Italia, Tiscali e Tele2, riportate rispettivamente negli allegati [A.2](#), [A.3](#), [A.4](#) ed [A.5](#). Sono state infine riportate le valutazioni metodologiche e le analisi contabili svolte ai fini della determinazione del tasso di remunerazione del capitale (secondo la metodologia WACC, *Weighted Average Cost of Capital*, in allegato [A.6](#)).

1.2 Fase di contraddittorio del procedimento

Al fine di consentire ai soggetti interessati la partecipazione ai procedimenti ed il contraddittorio, secondo il modello procedurale previsto al comma 6 dell'art. 40 della [delibera n. 417/06/CONS¹¹](#), i soggetti interessati sopra elencati sono stati convocati, in data 21 novembre 2007, in audizione congiunta innanzi al Consiglio dell'Autorità. Hanno partecipato all'audizione e prodotto contributi gli operatori BT Italia, Eutelia, Fastweb, H3G, Multilink, Tele 2 Italia, Telecom Italia, Tiscali, Vodafone, Welcome Italia e Wind. Sulla base della documentazione prodotta nel corso ed a seguito di tale audizione, gli Uffici hanno predisposto ed inviato agli operatori interessati, in data 11 dicembre 2007, una relazione conclusiva (riportata in allegato [B.1](#) alla presente delibera) sui procedimenti di analisi delle istanze, recante i propri orientamenti circa la metodologia da impiegare nella valutazione dei dati di contabilità presentati a giustificazione delle proprie istanze dagli operatori Fastweb, BT Italia, Tiscali e Tele 2, inclusa la valutazione del tasso di remunerazione del costo del capitale (allegato [B.2](#)), ed una propria valutazione, sulla base di tali metodologie e delle analisi degli specifici documenti contabili, che conduceva ad una accettazione dell'istanza di deroga per gli operatori Fastweb, BT Italia e Tiscali, ed al diniego per Tele 2, indicando altresì per i primi tre operatori un orientamento circa la misura delle deroga. Contestualmente, gli operatori interessati sono stati invitati ad inviare proprie memorie ed osservazioni in ordine alla relazione conclusiva degli Uffici ed a presentare la propria posizione il giorno 18 dicembre 2007 nel corso di audizioni individuali innanzi al Consiglio. Sono convenuti alle audizioni del 18 dicembre 2007 gli operatori, BT Italia, Eutelia, Fastweb, H3G, Multilink, Tele 2, Telecom Italia, Tiscali, Welcome Italia e Wind.

Nel corso della fase di contraddittorio si è inoltre provveduto a dare seguito, nei giorni 13 e 14 dicembre 2006, alle richieste di accesso agli atti relativi ai procedimenti di analisi delle istanze, nonché agli atti successivamente prodotti da tutti gli operatori interessati nel corso della fase di contraddittorio avviata con l'invio della relazione del 9 novembre 2007. L'accesso, che si è svolto ai sensi del regolamento di cui alla [delibera n. 335/03/CONS](#), è stato effettuato dall'operatore Fastweb nei giorni 13 e 14 dicembre e dagli operatori Telecom Italia e Wind in data 13 dicembre 2007.

2 Le conclusioni della Direzione in esito ai procedimenti di valutazione delle richieste di deroga

Il presente paragrafo riassume le conclusioni della Direzione in esito ai procedimenti istruttori di valutazione delle richieste di deroga, conclusioni che sono state già rappresentate ai soggetti partecipanti al procedimento nelle relazioni del 9 novembre 2007 (riportate in Allegato A alla presente delibera) e dell'11 dicembre 2007 (riportate nella loro interezza in Allegato B alla presente delibera). Si fa notare, in particolare, che le conclusioni di cui alla seconda relazione tengono in conto le osservazioni espresse dagli operatori nel corso dell'audizione del 21 novembre 2007 nonché dei contributi dai soggetti partecipanti al procedimento pervenuti sino alla data dell'11 dicembre 2007.

Tali conclusioni sono riportate con riferimento ai principali aspetti metodologici e contabili esaminati nel corso dei procedimenti. Si rimanda agli allegati A e B della presente delibera per la completa illustrazione di tutti gli aspetti metodologici e specifici esaminati dagli Uffici nel corso dei procedimenti di valutazione delle richieste di deroga.

2.1 Criteri regolamentari

La Direzione, ad esito degli approfondimenti istruttori, ritiene che quanto indicato all'art. 40 comma 5 della [delibera n. 417/06/CONS](#) sulla rispondenza del sistema di contabilità dei costi al "*quadro regolamentare vigente in materia di contabilità regolatoria*", deve essere inteso nel senso di applicare, laddove possibile, le norme vigenti in capo all'operatore *incumbent* di rete fissa anche nella valutazione le contabilità degli operatori alternativi.

Seppure con le necessarie differenze, si ritiene infatti che le metodologie e le convenzioni di contabilità vigenti per Telecom Italia, con particolare riferimento ai perimetri del servizio, riflettono in modo sufficientemente adeguato la struttura produttiva degli operatori di rete fissa. E' necessario sottolineare a tale riguardo, che l'introduzione di regole di contabilità non adeguate a rappresentare in modo sufficientemente disaggregato le catene produttive e gli elementi di costo delle reti degli operatori a cui si applicano, potrebbe, qualora estese a tutti e quindi anche all'*incumbent*, minare l'efficienza competitiva del mercato stesso. D'altra parte l'applicazione di regole *ad hoc* ai soli operatori nuovi entranti che hanno avanzato istanza di deroga deve essere valutata con estrema cautela in quanto potrebbe comportare una discriminazione a vantaggio solo di questi ultimi, in considerazione del fatto che tutti gli operatori competono sullo stesso mercato finale dei servizi su rete fissa.

Tanto premesso, ovunque possibile, gli Uffici hanno proceduto nella valutazione delle contabilità prodotte dagli operatori ad adottare come riferimento quanto previsto dal quadro normativo vigente per la contabilità di rete di Telecom Italia.

2.2 Base costi, ammortamenti e capitale impiegato

Tutti gli operatori hanno adottato, per la propria contabilità, la metodologia del costo storicamente allocato (HCA - FAC) impiegando come base costi voci di costo provenienti dalla contabilità che alimenta i bilanci pubblici o dai bilanci pubblici stessi. Gli operatori hanno altresì mantenuto le medesime vite utili ed ammortamenti impiegati nelle proprie contabilità generali predisposte a fini civilistici. Tutti gli operatori hanno dichiarato¹²¹ di aver adottato valori desumibili dai propri stati patrimoniali e fondi di ammortamento e che pertanto è possibile garantire il raccordo tra i dati pubblici di bilancio ed i costi impiegati in ingresso ai propri modelli di contabilità (operativi, ammortamenti e capitale residuo).

La Direzione, pur rilevando che la metodologia vigente per Telecom Italia è quella del costo corrente (CCA), ritiene che, per tutti gli operatori analizzati, l'uso dei costi storici in luogo di quelli correnti, non comporti significative distorsioni in ragione del fatto che la maggior parte degli investimenti in servizi di accesso diretto ed *unbundling* risultano relativamente recenti. La metodologia HCA-FAC è dunque, nel caso degli operatori analizzati, accettabile e sostanzialmente equivalente all'uso della metodologia CCA richiesta nel caso di Telecom Italia. La Direzione ritiene altresì condivisibile l'impiego, nel calcolo degli ammortamenti e del capitale impiegato, delle medesime vite utili adottate nelle contabilità generali. Tali scelte

garantiscono trasparenza nel raccordo con i dati pubblici di bilancio e la rispondenza dell'effettivo valore degli asset per il mercato.

Al fine di garantire al mercato il massimo grado di trasparenza sulla effettiva corrispondenza tra i dati contabili presentati a giustificazione delle richieste di deroga e quelli presenti nei bilanci civilistici, la Direzione ritiene opportuno che gli operatori provvedano a far certificare da una società di revisione scelta tra quante risultano iscritte all'apposito albo tenuto presso la Commissione nazionale per le società e la borsa, ai sensi dell'articolo 161 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, la rispondenza dei dati utilizzati nella richiesta di deroga alle risultanze contabili del bilancio dell'esercizio di riferimento.

2.3 Perimetro contabile

Gli operatori, nella redazione delle proprie contabilità, hanno adottato perimetri contabili alquanto disomogenei tra loro. Tali differenze, per quanto riguarda i costi di rete, sono solo parzialmente dovute alle differenti catene impiantistiche adottate da ciascuno. Ulteriori differenze si sono riscontrate nella tipologia dei costi non di rete attribuiti al servizio di terminazione e nelle modalità stesse di attribuzione.

L'Autorità, assumendo a riferimento i criteri vigenti per Telecom Italia, ha provveduto ad individuare ed escludere tutte quelle voci di costo, all'interno delle contabilità presentate da ciascun operatore, che non ricadono nel perimetro contabile del servizio di terminazione di un operatore di rete fissa, coerentemente con quanto assunto per Telecom Italia, oppure, che non potrebbero comunque ricadervi in virtù dei criteri di pertinenza e causalità dei costi.

In particolare, tra i costi esclusi dal servizio di terminazione vi sono i costi delle linee di accesso e dei relativi contributi di attivazione. Tali costi ricadrebbero, nel caso di Telecom Italia, nell'aggregato di Accesso in quanto variabili con il numero di utenti e non con il traffico. Per lo stesso motivo si è inoltre provveduto a scomputare i costi sopportati internamente per l'attivazione dei clienti in accesso diretto. Ancora con riferimento ai servizi di accesso, si è provveduto ad escludere, nell'ambito delle informazioni disaggregate valutate nel corso dei procedimenti, i costi relativi agli accessi xDSL all'ingrosso, ai segmenti terminali di linee affittate e tutti i costi di accesso dedicati ai singoli clienti.

Sono stati altresì esclusi dal perimetro contabile del servizio di terminazione, sulla base delle motivazioni sopra espresse, i costi commerciali (*marketing, promozioni, ecc.*), i costi relativi a funzioni di gestione dell'utenza finale (*customer care, fatturazione all'utenza, ecc.*), i costi afferenti a sistemi di rete non pertinenti al traffico di terminazione o ripagati in altra forma (flussi di interconnessione diretta o inversa, portabilità del numero).

Con riferimento, invece, agli elementi da riconoscere nel perimetro contabile del servizio di terminazione, è stato effettuato uno specifico approfondimento sull'inclusione, nel caso degli operatori che fanno uso di tecnologie VoIP, dei costi afferenti agli apparati installati in sede di utenti, denominati a seconda dell'operatore o della tipologia di utenza CPE (*Customer Premises Equipment*), HAG (*Home Access Gateway*) o IAD (*Integrated Access Device*). Su tale aspetto, si osserva che in via generale, i costi relativi a tali apparati, considerati nel loro insieme, non sarebbero attribuibili ai servizi a traffico, per il principio contabile della causalità, in quanto legati all'attestazione del cliente. Pur tuttavia, ad un più approfondito esame delle funzioni svolte da tali apparati, sulla base anche di quanto indicato dagli operatori alternativi che li utilizzano, emerge che gli stessi svolgono anche funzioni che, nell'architettura di rete presa a riferimento per Telecom Italia vengono svolte nel nodo di centrale Stadio di Linea (SL). Alla luce di tale rilevazione, la scelta di escludere *in toto* gli apparati in sede di utente dai costi afferibili al servizio di terminazione comporterebbe una discriminazione a danno degli operatori nuovi entranti che hanno adottato tecnologie VoIP, in quanto alcune funzioni che nel caso di Telecom Italia vengono remunerate dal prezzo del servizio a traffico di terminazione, nel caso di tali operatori sarebbero poste a carico degli utenti finali.

Si è ritenuto pertanto necessario, al fine di non discriminare gli operatori nuovi entranti che hanno investito in reti di nuova generazione, considerare la quota parte di costo degli apparati di utente afferibile alle funzioni di segnalazione come appartenente al perimetro dei

costi del servizio di terminazione. A tale riguardo, gli Uffici hanno inizialmente stimato per tali apparati una quota di costo di pertinenza alla terminazione compresa in un intervallo del 5%-15% (relazione del 9 novembre 2007), modificando tale valutazioni sulla base delle documentazioni fornite dagli operatori Fastweb e BT Italia nell'intervallo 10%-20% (relazione dell'11 dicembre 2007).

Ancora con riferimento ai sistemi in sede di utente, gli Uffici hanno ritenuto di non poter includere nel perimetro del servizio di terminazione i costi relativi all'attivazione e messa in opera di tali apparati poiché a tali voci di costo non possono pienamente applicarsi le medesime valutazioni circa la discriminazione tra operatori VoIP e PSTN^[3].

2.4 Driver e criteri di ripartizione dei costi comuni

Relativamente ai criteri di ripartizione dei costi comuni di rete, la Direzione sottolinea che in linea generale i costi relativi a risorse condivise tra più servizi debbono essere ripartiti in base all'uso della risorsa da parte di ciascun servizio. In particolare, per i costi di rete, l'uso corrisponde alla capacità trasmissiva impiegata dai diversi servizi, ossia ai megabyte di dati trasmessi e ricevuti dagli apparati per ciascuna tipologia di traffico.

Si è rilevato tuttavia che gli operatori che adottano architetture integrate voce-dati non dispongono (a causa di limitazioni legate ai propri sistemi gestionali) di registrazioni sistematiche della quantità di traffico smaltita da ciascun apparato per i diversi servizi offerti (voce, dati, TV). Per limiti intrinseci dei sistemi di commutazione a pacchetto, infatti, le reti integrate voce-dati non registrano i minuti di traffico vocale transitati in ciascun elemento di rete né dettagliate informazioni circa l'instradamento delle chiamate. Le analisi hanno evidenziato che effettivamente tale limite è da considerarsi oggettivo, in quanto, nelle architetture basate su reti a pacchetto, il traffico vocale è instradato con il resto del traffico e non è tracciato separatamente a meno di non introdurre sviluppi ad hoc per tale scopo. Peraltro, per gli esercizi contabili utilizzati dagli operatori nelle loro documentazioni contabili (2005 per Fastweb e BT Italia e 2006 per Tiscali e Tele2), la mancata disponibilità di tali rilevazioni è giustificabile dalla mancanza di indicazioni od obblighi in materia di contabilità regolatoria a carico dei predetti operatori.

In mancanza di sistemi di rilevamento dedicati alla registrazione delle quantità di traffico che ciascuna tipologia di servizio transitate negli apparati, si è quindi ritenuto accettabile, nel caso di Fastweb, l'impiego di driver basati sulla capacità prevista in fase di progetto dalle aziende manifatturiere; nel caso di BT Italia, l'Autorità ha richiesto la riformulazione dei driver (inizialmente basati sui ricavi) a partire dalla capacità trasmissiva allocata al traffico vocale^[4], mentre, nel caso di Tiscali, l'Autorità, pur esprimendo perplessità circa la scelta di adottare driver misti che includono anche i ricavi relativi al traffico telefonico (in quanto dipendenti dalle politiche commerciali degli operatori), ha comunque proceduto ad accettare i valori risultanti in quanto prudenziali in linea con analoghi coefficienti di ripartizione riscontrati nelle contabilità degli altri operatori.

Le analisi non hanno rilevato invece criticità circa le procedure di attribuzione dei costi di rete ai servizi per gli operatori con architettura di tipo tradizionale. Nei casi esaminati sono stati infatti redatti formati contabili del tutto analoghi a quelli di Telecom Italia.

Con riferimento ai criteri di attribuzione dei costi non di rete, Fastweb, Tiscali e BT Italia hanno proceduto all'attribuzione diretta al servizio di terminazione (attraverso driver) dei costi commerciali e di *overhead*, e ciò ne ha reso agevole l'individuazione ed analisi. L'Autorità ha ritenuto opportuno eliminare dai perimetri contabili tutte le voci di costo direttamente correlate alla gestione tecnica e commerciale della clientela finale. Circa i costi di *overhead* dichiarati da BT Italia, l'Autorità ha provveduto a limitare tale ammontare al 10% del costo totale allocato, ritenendo eccessiva e non ragionevole la quota di costo afferente a tale categoria nel caso di tale operatore. Relativamente a Tele 2, questa ha provveduto ad includere elementi di costo commerciali tra i costi generali ed *overhead* nel processo di attribuzioni dei costi comuni agli elementi di rete. Anche in questo caso, l'Autorità ha provveduto all'analisi ed allo scorporo di tali voci.

2.5 Volumi di traffico

Nel calcolo dei costi unitari gli operatori BT Italia e Fastweb hanno impiegato i volumi di traffico effettivamente generati nel corso agli esercizi contabili utilizzati per prospettare i propri costi. A tale riguardo si fa presente che Fastweb e BT Italia hanno impiegato contabilità relative all'anno 2005 (BT Italia incorpora le reti degli operatori Atlanet ed Alacom). Per quest'ultima, per diverse convenzioni contabili, il bilancio di esercizio 2005 comprende i mesi tra il 1 aprile 2005 ed il 31 marzo 2006, mentre Tiscali e Tele 2 hanno impiegato i costi sostenuti nel corso dell'anno 2006. Nel caso di questi ultimi, i volumi di traffico in accesso diretto sono risultati significativi solo nella seconda metà del 2006. Tali operatori dunque hanno provveduto ad operare opportuni aggiustamenti al fine di evitare sovrastime nel valore di costi unitari risultanti. In particolare Tiscali ha impiegato, in luogo del traffico effettivo, il traffico che avrebbero generato nel corso del 2006 gli utenti registrati come attivi al 31 dicembre 2006, ciò ha portato ad una riduzione del 50% circa dei costi di rete. Tele 2 invece ha provveduto ad adottare, in primo luogo, come volumi di traffico quelli relativi ai 12 mesi tra il 1 luglio 2006 ed il 30 giugno 2007, operando opportune stime sul traffico relativo al secondo semestre. Tele 2 ha altresì provveduto, nella contabilità ripresentata 16 novembre 2007, a rivalutare i costi di rete sulla base del solo traffico generato nel corso del 2006.

La Direzione evidenzia che, al fine di assicurare omogeneità di valutazione, le quantità prodotte dovrebbero essere sempre quelle relative all'esercizio contabile a cui i costi si riferiscono. Con riferimento alle valutazioni effettuate da Tele 2 e Tiscali, si ritiene che le scelte effettuate da tali operatori siano accettabili e ragionevoli nella misura in cui le soluzioni proposte consentono di calcolare costi unitari a regime in linea con quelli conseguibili con l'adozione di un eventuale ammortamento economico degli assets volto a attribuire ai servizi la sola quota di costo relativa all'effettivo utilizzo dello stesso. In tal senso, avendo adottato per Tiscali l'efficientamento proposto dalla stessa, per parità di trattamento, non si ritiene accettabile l'uso dei soli volumi 2006 nel caso di Tele 2.

2.6 Il tasso di remunerazione del capitale impiegato

Relativamente al tasso di remunerazione del capitale impiegato, l'Autorità ha, ovunque possibile, seguito le medesime metodologie previste dalla [delibera n. 4/06/CONS](#) (cfr. allegato A1 alla predetta delibera) per il calcolo dello stesso secondo la metodologia (WACC) impiegata per Telecom Italia nonché (cfr. allegato A1 alla [delibera n. 3/06/CONS](#)) per gli operatori di rete mobile soggetti ad obblighi di controllo di prezzo e di rendicontazione contabile. Ove disponibili sono stati impiegati dati pubblici di bilancio, seguendo la migliore prassi corrente. Le valutazioni preliminari degli uffici sono state riportate nell'allegato [A.6](#). A seguito della prima audizione della fase di contraddittorio le valutazioni degli uffici sono state integrate e riportate nell'allegato [B.2](#).

I valori conclusivi a cui è pervenuta la direzione sono riportati nella tabella seguente:

	BT Italia	Fastweb	Tele2 Italia	Tiscali
WACC	12,9%	13,4%	12,6%	12,9%

2.7 Ulteriori valutazioni

La Direzione ha ritenuto opportuno riconoscere agli operatori nuovi entranti, a fini pro-concorrenziali ed in via temporanea, una quota parte dei costi non recuperabili (*sunk costs*) in cui, differentemente dall'incumbent, questi devono incorrere per avviare le attività, investire nella copertura della rete, ed affermare il proprio marchio in un contesto caratterizzato dalla presenza di un soggetto in posizione dominante in tutti i mercati delle telecomunicazioni fisse e quindi da una forte incertezza dei ritorni economici. Nelle contabilità sottoposte all'Autorità, tali costi risultano variamente classificati come costi di avviamento, di attivazione, acquisizione e gestione clientela, costi di *marketing* e promozione del prodotto, costi di distribuzione ecc.. Il riconoscimento di tale posta nella forma di *mark-up* sui costi di rete deve ritenersi una misura asimmetrica temporanea rivolta ai soli soggetti neo-entranti a fini pro-

concorrenziali. Si ritiene in particolare che il riconoscimento di tale ammontare sia essenziale per ripristinare condizioni concorrenziali in un contesto ancora caratterizzato dall'esistenza di forti squilibri competitivi. La misura è quindi giustificata in quanto idonea a produrre benefici strutturali e di lungo periodo connessi alla crescita del numero di operatori infrastrutturati in grado di offrire servizi di telecomunicazioni fisse ai consumatori finali. Dal momento che ciò produrrà un rafforzamento dell'assetto competitivo, una riduzione dei prezzi ed un incremento della varietà dei prodotti e servizi offerti, i benefici di tale misura asimmetrica e temporanea appaiono soverchiare di gran lunga gli eventuali costi.

L'esame delle voci di costo relative a: avviamento, attivazione, acquisizione e gestione clientela, costi di *marketing* e promozione del prodotto, costi di distribuzione, ha evidenziato notevoli disomogeneità tra tutte le contabilità esaminate, ciò principalmente in ragione delle diverse enfasi poste da ciascun operatore sui costi non di rete sostenuti e del diverso livello di dettaglio con cui sono state documentate tali voci. In ragione di tali disomogeneità, si è ritenuto opportuno valutare tali costi come *mark-up* sui costi di rete in una misura forfettaria che tenesse conto dell'incidenza media di tali voci sulle contabilità analizzate. La Direzione ha stimato tale *mark-up* nella misura fino al 20% dei costi di rete.

2.8 Orientamenti conclusivi degli Uffici

Gli Uffici, con la relazione conclusiva dell'11 dicembre 2007, tenuto conto delle valutazioni sintetizzate nei precedenti paragrafi da 2.1 a 2.7, hanno espresso le seguenti le valutazioni conclusive:

- Per l'operatore BT Italia, il prezzo di terminazione risultante dagli aggiustamenti e dall'eliminazione delle voci di costo individuate risulta compreso tra 1,83 €cent/min ed 2,23€cent/min.
- Per l'operatore Fastweb, il prezzo di terminazione risultante dagli aggiustamenti e dall'eliminazione delle voci di costo individuate risulta compreso tra 2,00 €cent/min ed 2,49€cent/min.
- Per l'operatore Tele2, avendo altresì applicato la medesime quote di *mark-up*, i documenti giustificativi prodotti non appaiono tali da giustificare una deroga al livello di prezzo proposto dalla [delibera n. 417/06/CONS](#).
- Per l'operatore Tiscali, il prezzo di terminazione risultante dagli aggiustamenti e dall'eliminazione delle voci di costo individuate risulta compreso tra 1,71 €cent/min ed 2,19€cent/min.

Gli Uffici hanno inoltre espresso l'opportunità di richiedere, in linea con quanto previsto all'art. 40 comma 8 della [delibera n. 417/06/CONS](#), che ciascun operatore debba provvedere a fornire, ai fini dell'efficacia della deroga, una relazione redatta da una società di revisione, scelta tra quante risultano iscritte all'apposito albo tenuto presso la Commissione nazionale per le società e la borsa, ai sensi dell'articolo 161 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, che certifichi che i dati utilizzati nella richiesta di deroga sono stati, nel loro complesso, predisposti sulla base delle risultanze contabili del bilancio dell'esercizio di riferimento. A tal fine gli Uffici ritengono opportuno, ove possibile, che tale relazione venga predisposta dalla medesima società incaricata per la revisione del bilancio pubblico per l'anno di riferimento e che sia sottoposta all'approvazione dei competenti organi societari, prima dell'invio all'Autorità.

3 Le valutazioni conclusive dell'Autorità

Gli Uffici, con l'invio della relazione del 9 novembre 2007 hanno sottoposto a contraddittorio le risultanze delle analisi contabili effettuate sulle contabilità degli operatori Fastweb, BT Italia Tiscali e Tele 2. Con l'invio della relazione conclusiva dell'11 dicembre 2007, gli Uffici hanno provveduto a raccogliere ed analizzare le principali osservazioni pervenute dagli operatori nel corso del contraddittorio. Le posizioni presentate nella fase di contraddittorio dai singoli

operatori sono fornite in [allegato C](#) al presente provvedimento.

Nel seguito si ripropongono le principali posizioni espresse dagli operatori e le valutazioni conclusive dell'Autorità, alla luce anche degli ulteriori contributi ricevuti entro il 14 dicembre 2007 e delle osservazioni emerse nel corso dell'Audizione del 18 dicembre 2007.

3.1 La natura del procedimento

La natura dei procedimenti di approvazione in oggetto e le modalità di svolgimento delle istruttorie hanno rappresentato temi di rilievo sostanziale nell'ambito della fase procedimentale avviata con la nota del 9 novembre 2007. Il tema è stato in particolare sollevato da Telecom Italia, ed indirettamente da Wind e Fastweb, che hanno anche avanzato istanza di accesso agli atti ai procedimenti in oggetto. Al riguardo occorre sottolineare che sia Telecom Italia che Wind, prima dell'invio della relazione del 9 novembre 2007, avevano avanzato diverse istanze di accesso agli atti di contabilità prodotti dai concorrenti a cui non era stato dato seguito, sia per la natura riservata delle informazioni contabili prodotte, sia perché la conoscenza da parte di terzi delle informazioni fornite agli uffici *prima* della conclusione delle analisi non avrebbe giovato all'efficacia dell'azione amministrativa svolta dagli Uffici dell'Autorità nella fase di vigilanza del procedimento¹⁵¹.

Successivamente alla data del 9 novembre 2007, data di conclusione della fase di vigilanza, Telecom Italia e Wind hanno rinnovato le istanze di accesso agli atti il 19 ed il 20 novembre u.s. A tali istanze si è aggiunta quella di Fastweb (6 dicembre 2007, di pari oggetto). Avendo gli Uffici completato le proprie attività istruttorie, si è provveduto a dare seguito, in data 13 dicembre 2007, alle richieste di accesso agli atti, sia per quanto riguarda i documenti prodotti da BT Italia, Fastweb, Tele 2 e Tiscali nel corso dei rispettivi procedimenti di valutazione, sia con riferimento agli atti prodotti in sede di contraddittorio a seguito dell'invio della relazione del 9 novembre u.s., tenendo naturalmente nel dovuto conto le richieste di riservatezza presentate da ciascun operatore (inclusi quelli che hanno contribuito al contraddittorio) ai sensi del regolamento di accesso agli atti di cui alla [delibera n. 335/03/CONS](#).

Sul punto, la posizione di Telecom Italia circa la natura del procedimento è che quest'ultimo debba configurarsi come controversia tra operatori. In tal senso tutti gli atti prodotti devono essere resi accessibili alle controparti prima della decisione del Consiglio. La posizione di Telecom Italia fa leva sul richiamo espresso all'art. 40 comma 6 della [delibera n. 417/06/CONS](#) alla [delibera n. 148/01/CONS](#) "*in quanto applicabile*" e sul diritto a garantire "*agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici*" di cui alle [legge 241/90](#).

Al riguardo l'Autorità ritiene che tali procedimenti non possano ritenersi di natura controversiale e che i richiami al regolamento di risoluzione delle controversie vadano intesi limitatamente alle modalità di regolazione del contraddittorio, ad esempio attraverso l'audizione innanzi all'Organo collegiale. I procedimenti in questione sono, infatti, maggiormente da assimilare alle approvazioni delle offerte di operatori notificati soggetti all'obbligo di controllo dei prezzi. A tale riguardo si evidenzia che, in circostanze analoghe – p.e. approvazione dell'offerta dei servizi di interconnessione di Telecom Italia – non viene di norma concesso l'accesso alle informazioni contabili prodotte dalla stessa Telecom Italia a giustificazione dei propri prezzi, neppure quando tali informazioni si presentano nelle forme aggregate definite dalla regolamentazione in materia di contabilità adottata dall'Autorità. Tali informazioni, come noto, vengono pubblicate solo al completamento delle attività di revisione da parte del soggetto indipendente. Pertanto, non pare giustificata la questione avanzata da Telecom Italia circa il proprio "*diritto alla difesa*" nell'ambito del contraddittorio, anche tenuto conto che le risultanze dei procedimenti inviate dagli Uffici ai soggetti interessati ed oggetto della fase di contraddittorio contengono in estremo dettaglio le valutazioni degli Uffici stessi circa le documentazioni contabili e le informazioni fornite dagli operatori alternativi. Occorre infatti rilevare che tutti gli operatori interessati hanno ricevuto, nel corso della fase di contraddittorio con le relazioni del 9 novembre 2007 e dell'11 dicembre 2007 una estensiva rappresentazione delle attività di verifica svolte dagli Uffici avendo congrui termini per produrre le proprie memorie ed osservazioni.

Al riguardo, i richiami di Telecom Italia alla recente decisione del TAR Lazio (sentenza 11260/07 del 16 novembre 2007) sul diritto di accesso agli atti appaiono in effetti pertinenti al caso in esame. Si noti tuttavia che le richieste di accesso agli atti avanzate da Telecom Italia sia prima che dopo la conclusione formale delle attività di verifica degli uffici (9 novembre 2007) vertevano non tanto sulle risultanze della attività di verifica stesse (evidentemente non ancora formate prima del 9 novembre 2007 e rese pubbliche dopo tale data) quanto piuttosto sugli atti di contabilità depositati dagli operatori. In tal senso, il fatto che la richiamata sentenza del TAR abbia riconosciuto come corretta l'esclusione delle terze parti nella partecipazione alle attività del verificatore incaricato delle analisi contabili, affinché quest'ultimo non sia influenzato nel proprio lavoro, è del tutto coerente con le scelte procedurali effettuate dagli Uffici. Il fatto anzi che Telecom Italia (assieme a Wind e Fastweb) abbiano avuto accesso agli atti del procedimento (ancorché in prossimità dell'audizione finale e limitatamente alle parti non segretate dei documenti) va ben oltre quanto strettamente previsto nella sentenza in oggetto, secondo cui il contraddittorio sarebbe potuto avvenire sulla base della sola conoscenza delle relazioni degli uffici.

In tal senso si ritiene che le modalità di contraddittorio adottate siano del tutto adeguate a garantire la partecipazione alla formazione dell'atto amministrativo da parte di tutti i soggetti interessati. Da ultimo, la richiesta di prorogare la chiusura del procedimento avanzata da Telecom Italia (nonché da altri operatori, sebbene con motivazioni diverse) non può ritenersi condivisibile, in quanto il periodo di tempo avuto a disposizione nella fase di contraddittorio è stato adeguato alla valutazione delle documentazioni messe a disposizione degli operatori. Peraltro, una richiesta di ulteriore rinvio della conclusione dei procedimenti in esame mal si sarebbe conciliata con le esigenze di efficacia e rapidità dell'azione amministrativa, tenuto conto che il presente provvedimento ha effetto sui 12 mesi tra 2006-2007 (ormai trascorsi) e le relative decisioni hanno diretta correlazione sul procedimento per la modifica dell'articolo 40 della [delibera n. 417/06/CONS](#), a seguito dell'applicazione del modello volto alla determinazione dei costi di terminazione per un operatore alternativo efficiente.

3.2 Criteri regolamentari

In linea generale si riscontra una sostanziale convergenza tra i rilievi mossi dagli operatori BT Italia, Fastweb, Tele 2, Tiscali e Multilink sulle posizioni degli uffici in merito alle questioni relative al perimetro contabile del servizio (rilegamento di accesso – in rame o fibra, altri costi di rete dedicati all'utente), al fattore di utilizzo dei CPE, al calcolo del WACC, alla valorizzazione del *mark-up*. Tali operatori sono altresì concordi nel ritenere non applicabile agli operatori il quadro regolamentare vigente in capo a Telecom Italia.

Secondo gli operatori la [delibera n. 417/06/CONS](#) non fissava criteri regolamentari di dettaglio per la redazione delle contabilità regolatorie lasciando piena libertà per gli operatori nella giustificazione dei propri prezzi. Al contrario, secondo gli operatori, la relazione degli uffici ha identificato solamente in data 9 novembre 2007 come riferimento regolamentare l'insieme delle norme applicate per la rete fissa di Telecom Italia. Gli operatori ritengono che i criteri di contabilità da applicare non siano quelli per la rete fissa di Telecom Italia, ma quelli relativi alle reti mobili o alla prassi internazionale. Al riguardo BT Italia richiama il caso del Belgio, ove la locale Autorità, prima in Europa, ha fissato le tariffe di terminazione per gli operatori alternativi sulla base di una contabilità regolatoria.

Secondo gli operatori, gli Uffici hanno definito solo *ex-post* quale dovrebbe essere il quadro regolamentare vigente e quali criteri di contabilità sono applicabili agli operatori alternativi di rete fissa. La contabilità sarebbe stata rivista applicando perimetri, categorie contabili e prassi valide per Telecom Italia, che si trova in una situazione di mercato completamente diversa da quella degli operatori alternativi, perimetri peraltro basati sulla Raccomandazione del 1998 che allo stato è superata dalla Raccomandazione del 2005. L'applicazione agli operatori alternativi delle norme in capo a Telecom Italia rappresenterebbe dunque un onere iniquo e non proporzionato.

D'altro canto, Telecom Italia, nelle proprie memorie, lamenta esattamente la situazione opposta, ossia che le analisi degli Uffici non prevedrebbero in capo agli operatori l'obbligo di predisposizione di un sistema contabile conforme al quadro regolamentare ad essa

applicato, pur chiamandolo a riferimento. Telecom Italia richiede non soltanto che tali contabilità siano riformulate in conformità alle norme ad essa applicate, ma addirittura che la certificazione di tali contabilità avvenga in modo identico a quanto previsto nel suo caso ai sensi dell'art. 50 comma 4, del Codice delle Comunicazioni.

Al riguardo si osserva che effettivamente la [delibera n. 417/06/CONS](#), in articolato, richiede la produzione *“di un sistema di contabilità dei costi, conforme al quadro regolamentare vigente in materia di contabilità regolatoria, con una descrizione, che illustri almeno le categorie principali di costi e le regole di ripartizione degli stessi, definite in linea con la prassi internazionale”*. Gli uffici tuttavia, richiamando come riferimento regolamentare l'insieme delle norme applicate per la rete fissa di Telecom Italia, non hanno inteso richiedere che il *“sistema di contabilità”* risultante dalle analisi fosse lo stesso in vigore per Telecom Italia. Ciò che è corretto affermare, è che le analisi di costo hanno avuto come obiettivo quello di uniformare i perimetri contabili impiegati, i criteri di ammortamento, di valutazione del costo del capitale e di ripartizione dei costi comuni tra le contabilità di tutti gli operatori adottando come riferimento, ovunque possibile, analoghe scelte adottate dal Regolatore nel caso della contabilità di rete fissa (nella fattispecie di Telecom Italia). In realtà l'adesione totale e diretta alle regole di contabilità previste per Telecom Italia sarebbe stata possibile unicamente a parità di catene impiantistiche, e dunque non pienamente realizzabile a causa delle differenze architettoniche e tecnologiche tra le reti innovative degli operatori alternativi e quella di Telecom Italia (ancora sostanzialmente PSTN). Nel rispetto di tali differenze, le analisi hanno tuttavia previsto l'aderenza, con i necessari adeguamenti, ai criteri già applicati a Telecom Italia nel rispetto dei principi generali di causalità, prudenza, proporzionalità e non discriminazione tra gli operatori. Alla luce di tali considerazioni non risulta condivisibile l'affermazione secondo cui gli operatori sono stati costretti all'adozione integrale del sistema di contabilità dei costi applicato a Telecom Italia, ma unicamente a quanto applicabile secondo i principi succitati.

Nel merito, circa l'esclusione dal perimetro contabile dei costi non pertinenti, occorre comunque evidenziare che, a prescindere dal fatto che le norme di riferimento richiamate dalla relazione degli uffici siano quelle di Telecom Italia per la rete fissa o quelle applicate agli operatori mobili, alla data di entrata in vigore della [delibera n. 417/06/CONS](#), l'esclusione dei costi commerciali era sancita in entrambi i quadri regolamentari (cfr. punti 16 e 17 dell'allegato A1 alla [delibera n. 3/06/CONS](#),). E' opportuno rilevare che tale esclusione sta solo progressivamente (come segnalato da diversi operatori) mostrando i propri effetti nel calcolo delle tariffe di terminazione tenendo in conto che l'adozione del *network-cap* fissato dalla [delibera 3/06/CONS](#) ha previsto, come punto di partenza, le tariffe previgenti. D'altra parte, quando vi sono forti cambiamenti metodologici nei criteri contabili, la prassi di ripartire su più anni la riduzione programmata è in linea con quanto previsto dalla Raccomandazione 2005/698/CE a tutela della certezza e stabilità degli stessi operatori sul mercato^[6].

Circa l'esclusione dei costi dell'accesso e l'entità *“ragionevole”* dei costi non imputabili (riduzione degli overhead nel caso di BT Italia), gli operatori si appellano al superamento della Raccomandazione 322/98 da parte della nuova Raccomandazione 2005/698/CE, che non indicando criteri di dettaglio, lascerebbe ampi gradi di libertà nella definizione dei criteri adottabili. Ebbene anche questa obiezione non appare fondata.

In primo luogo, le motivazioni alla base dell'esclusione dal perimetro contabile dei servizi di traffico dei costi di accesso dedicati al cliente sono legate all'applicazione dei principi di causalità e di ABC (*Activity-Based Costing*) che prevedono che l'assegnazione dei costi passi attraverso l'identificazione di relazioni oggettive di causa ed effetto e che, una volta definite le attività ed i costi corrispondenti, il costo di ciascuna attività sia ripartito tra i servizi in proporzione all'uso da parte di ciascun servizio. Secondo tali criteri di contabilità, tutti i costi che dipendono in modo diretto dal numero dei clienti devono essere attribuiti agli stessi. Di converso, devono essere attribuiti ai servizi a traffico tutti i costi congiunti che dipendono dal traffico stesso e non dal numero di utenti che lo genera^[7]. Qualora non si rispettasse tale ripartizione, la contabilità allocherebbe sul traffico costi che non dipendono dallo stesso, ovvero sottostimerebbe il costo sostenuto dall'azienda per l'attivazione del generico cliente. A livello di contabilità gestionale, l'effetto sarebbe quello di distorcere il reale costo delle attività, inducendo il management a sottostimare il rischio commerciale sostenuto dall'azienda nell'attivazione del singolo utente (se il cliente non svolge traffico, il costo della

parte di rete accesso necessaria a collegare tale cliente non viene remunerato), a livello regolamentare l'effetto sarebbe quello di introdurre una disparità di trattamento non legata a differenze impiantistiche, tecnologiche o di altra natura tra gli operatori alternativi che usano l'*unbundling* e l'*incumbent*, ove quest'ultimo usando la medesima rete in rame è, allo stato, vincolato a separare costi e ricavi di accesso e traffico. In applicazione dei medesimi principi e con riferimento all'uso di infrastrutture di accesso alternative, quali ad es. la fibra ottica di Fastweb e di BT Italia, non possono ritenersi attribuibili ai servizi a traffico quelle infrastrutture dedicate al singolo utente (come avviene nel caso della clientela affari per BT Italia, o nel caso dei c.d. raccordi verticali in fibra nel caso di Fastweb).

In secondo luogo è opportuno sottolineare che la Raccomandazione 2005/698/CE rappresenta un *framework* generale che non esclude il mantenimento delle dettagliate regole di contabilità definite dalla Raccomandazione 322/98. Prova ne sia che in vigenza della nuova Raccomandazione, l'Autorità, con le analisi di mercato (delibere [4/06/CONS](#), [45/06/CONS](#), [417/06/CONS](#), etc.), ha ribadito e integrato per Telecom Italia tutti gli obblighi ed i criteri definiti, sulla base di quest'ultima Raccomandazione, alle delibere [152/02/CONS](#) e [399/02/CONS](#).

Tutto ciò premesso, guardando al merito della questione, poiché la Raccomandazione 2005/698/CE evidenzia la necessità di separare le contabilità per mercati rilevanti, sottolineando trasferimenti tra aggregati definiti per mercati, parrebbe incoerente con lo stesso Raccomandazione un'applicazione nel senso proposto da alcuni operatori, ossia volto ad includere elementi di rete appartenenti ai mercati dell'accesso (mercati 1, 2 ed 11) tra i costi di pertinenza del mercato del traffico di terminazione (mercato 9). Analogo discorso si applica ai costi commerciali al dettaglio che, inclusi nei servizi dei mercati 3,4,5 e 6, parrebbero difficilmente attribuibili ai servizi all'ingrosso – mercati 8, 9 e 10.

Circa il secondo tema richiamato in particolare da BT Italia, ossia l'entità massima dei costi non imputabili (per BT Italia pari al 10%), tale valore appare giustificato da ragionevolezza e prudenza, prima ancora che essere richiamato nella Raccomandazione del 1998. Appare infatti che ove i costi indiretti non imputabili superino una soglia ragionevole, ciò è indice del fatto che il sistema di contabilità in analisi non riflette in modo accurato le relazioni di causa ed effetto tra costi ed attività. A tale riguardo, si ritiene che un sistema di imputazione dei costi correttamente definito debba necessariamente limitare l'entità massima dei costi non imputabili, e ciò per garantire il rispetto dei criteri di causalità e ragionevolezza. Relativamente alla nuova ripartizione dei costi di *overhead* sui restanti aggregati, comunicata da BT Italia con la nota del 20 novembre 2007, si condivide in linea di principio quanto espresso da BT Italia circa il fatto che, in assenza di obblighi di contabilità regolatoria, le ripartizioni dei costi nella propria contabilità gestionale dovrebbero rispondere solo a logiche interne. Tuttavia, in presenza di decisioni regolamentari fondate sulle documentazioni contabili presentate dall'operatore, è onere dell'operatore medesimo presentare a giustificazione dei propri prezzi un sistema di contabilità regolatoria adeguato a rappresentare le giuste relazioni tra attività e costi sostenuti.

BT Italia ha rilevato che gli obblighi di cui all'art. 40 comma 5 della [417/06/CONS](#) prevedono unicamente la presentazione di una contabilità che illustri le principali categorie di costi definite in linea con la prassi internazionale, che nonostante la presentazione in modo accorpato di costi imputabili al servizio e di costi generali da parte di BT Italia, tali poste sono comunque state presentate e giustificate per tempo nel corso del procedimento e che nessuna richiesta di informazioni è stata avanzata a seguito della riproposizione dei nuovi criteri di attribuzione di tali costi.

L'Autorità deve tuttavia rilevare che l'aggregazione di costi generali e di costi indiretti non è conforme a quanto disposto dal citato articolo nella parte in cui si richiede di illustrare - evidentemente in modo disaggregato, le principali categorie di costo. Più in particolare i dati contabili da ultimo forniti a giustificazione della riallocazione non hanno consentito una puntuale analisi dei criteri con cui sono state effettuate le riclassificazioni, né di valutare compiutamente le modalità di costruzione dei driver con cui i costi IT Systems, Security e Procurement sono stati attribuiti agli aggregati Accesso e Rete. In mancanza di ulteriori approfondimenti bilaterali, non esperibili nei termini di conclusione del procedimento, deve ritenersi come valida la classificazione presentata da BT Italia con la prima contabilità e la

conseguente riduzione del valore massimo di *overhead* ammissibili.

Ancora in relazione ai criteri contabili da applicare, stavolta con riferimento alle modalità di verifica delle basi di costo prospettata dalla nota dell'11 dicembre 2007 ed alle richieste di Telecom Italia di estendere le verifiche contabili non alla sola fase di "DATA CAPTURE" ma all'intera catena di attribuzioni dei costi ai servizi, l'Autorità ritiene che l'onere di tali verifiche, da effettuarsi secondo Telecom Italia a cura di un revisore indipendente nominato dall'Autorità stessa, risulterebbe non proporzionato sia in relazione all'impatto economico ed amministrativo sui procedimenti in esame, sia in considerazione dell'aggravio amministrativo relativo all'espletamento della gara di assegnazione dell'incarico ed il completamento dello stesso, che comporterebbe un ritardo inaccettabile al completamento dei procedimenti oggetto della presente delibera.

Ma soprattutto, al di là delle precedenti considerazioni, vale far rilevare quanto segue. In primo luogo si precisa che, non essendo stato posto in capo agli operatori in oggetto un effettivo obbligo di contabilità dei costi, non può applicarsi, come richiesto da Telecom Italia quanto previsto all'art. 50 comma 4 del Codice delle Comunicazioni. L'impiego del revisore del bilancio civilistico al fine di espletare le limitate verifiche richieste, risponde dunque al criterio di proporzionalità^[9] ed efficienza dell'azione amministrativa, ove, diversamente disponendo, si incorrerebbero in costi ed allungamenti procedurali non accettabili né per il mercato né per le successive attività amministrative che dipendono dagli esiti di tale decisione. In secondo luogo, ai sensi di quanto previsto al comma 7 dell'art. 40 della [delibera n. 417/06/CONS](#) è l'Autorità stessa, nel corso del procedimento, a svolgere l'analisi del sistema di contabilità presentato^[9], avendo comunque la *facoltà* (cfr comma 8 dell'art. 40 della [delibera n. 417/06/CONS](#))^[10] di disporre perizie o richiedere la verifica del sistema di contabilità ad un organismo indipendente.

3.3 Alcuni rilievi sulle contabilità di Tele 2 e di Tiscali

Come già evidenziato nella sezione 2.5 del presente provvedimento, Tele 2 ha impiegato nella contabilità inviata il 7 dicembre 2006 non già i minuti relativi all'anno 2006, ma bensì i minuti relativi ai dodici mesi a tra luglio 2006 e giugno 2007, procedendo a stimare i dati non disponibili relativamente al primo semestre 2007. Tale scelta è legata alla data di presentazione dell'istanza (dicembre 2006) ed all'avvio di commercializzazione dei servizi su ULL (settembre 2006).

Tele 2 nei due contributi inviati il 13 ed il 14 dicembre u.s. ha ripresentato la propria contabilità garantendo il completo allineamento temporale tra la base costi e le quantità di traffico impiegate, adottando altresì come base costo (operativi e capitale impiegato) dati raccordati con il bilancio pubblico 2006. A causa dell'effettiva data di avvio del servizio di accesso diretto di Tele 2, l'impiego dei minuti di traffico realmente generati, relativi sostanzialmente solo all'ultimo quadrimestre del 2006, ha comportato un significativo incremento dei costi unitari di rete, che risultano, da soli, al di sopra della soglia di 1,54€cent/min.

L'Autorità ritiene che in linea generale la prassi corretta richiederebbe l'uso di costi e volumi prodotti nel corso del medesimo anno di esercizio. Tale prassi va tuttavia specificata nel caso delle contabilità di attività in via di avviamento. In tali casi infatti non è possibile adoperare criteri di ammortamento lineari, poiché gli ammortamenti risultanti potrebbe portare a risultati paradossali nel calcolo dei costi unitari (ad esempio qualora un operatore nell'anno di avvio del servizio producesse un solo minuto di traffico -ad es. perché ha avviato il servizio il 31 dicembre; tale minuto avrebbe come costo unitario il totale dei costi di rete dell'anno di esercizio). Per le attività di avvio recente è opportuno, nel calcolo dei costi unitari impiegare criteri di ammortamento di tipo economico volti a ridurre il peso di tali voci di costo in ragione dell'uso effettivo degli *assets* corrispondenti. Ciò è in linea con il fatto che gli ammortamenti sono ascritti ai bilanci solo quando i corrispondenti *asset* entrano in esercizio e producono ricavi.

Sulla base di tali considerazioni l'Autorità ritiene ammissibile, nel caso della stessa Tele 2, l'uso dei minuti relativi ai 12 mesi tra 2006 e 2007, in quanto tale criterio risulta analogo a

quello dell'ammortamento economico. Non ritiene invece ammissibile l'uso dei minuti effettivi rilevati nel solo 2006 in mancanza di aggiustamenti sui metodi di ammortamento.

Un'analoga situazione si è verificata nel caso di Tiscali, che ha anch'essa sostanzialmente avviato il servizio nel corso del 2006. Tale azienda ha adottato nella propria contabilità, a fini prudenziali, in luogo del traffico effettivamente generato nel corso del 2006, il traffico ipoteticamente generato dai clienti attestati a dicembre dello stesso anno. L'Autorità ritiene ammissibile tale metodologia, in quanto analoga a quella dell'ammortamento economico e pertanto ha operato le proprie valutazioni circa la riduzione di perimetro contabile a partire dai costi di rete "efficientati" in ragione di un consumo medio di regime per l'anno 2006.

L'eventuale accettazione della metodologia da ultimo prospettata da Tele 2 dovrebbe essere sottoposta a valutazioni di ammortamento economico, ovvero ad efficientamenti analoghi a quelli adottate nel caso di Tiscali, che comporterebbero una riduzione sostanziale, stimabile nel 66%, del costo di rete corrispondente.

In ragione di tali considerazioni, anche applicando tutte le valutazioni già espresse nell'ambito delle contabilità relative agli altri operatori, l'Autorità non ritiene che l'istanza di deroga di Tele 2 possa essere accolta.

Da ultimo è opportuno evidenziare che, nel caso di Tiscali, la contabilità di riferimento è quella 2006 e che, poiché la data di presentazione dell'istanza è il 31 gennaio 2007, il valore approvato avrà effetto solo a partire da tale data. I prezzi vigenti nell'anno 2007 saranno dunque basati su dati di costo dell'esercizio del 2006 in linea con la prassi adottata per Telecom Italia.

3.4 Valorizzazione degli apparati in sede cliente

Dalle analisi svolte da BT Italia (che ha presentato i costi relativi agli apparati in sede cliente solo con la comunicazione del 20 novembre 2007) e Fastweb il costo delle funzionalità dei CPE da riconoscere nel costo del servizio di terminazione è circa il 47%-48% del costo totale dell'apparato. Tale percentuale è stata stimata prima confrontando il costo di un apparato CPE e il costo di un *router* per soli servizi dati, poi valutando il peso delle singole funzioni ed apparati che compongono i CPE/IAD secondo le valutazioni dei fornitori degli apparati stessi. La valutazione di Fastweb risultante da tali successive analisi è tra il 52% ed il 48% al netto delle funzioni di "cartolina utente".

Fastweb e BT Italia richiamano inoltre il caso dell'Autorità di Regolamentazione del Belgio, che avrebbe invece adottato l'80% nella fissazione del prezzo di Telenet. Al riguardo deve sottolinearsi che in un caso è stata prodotta una BOM (*bill of materials*) del modulo ATA (Analogue Terminal Adapter) degli apparati HAG da cui si desume costo e funzione dei singoli elementi, mentre un altro fornitore ha riportato inizialmente una valutazione del costo del solo sviluppo SW e Firmware, precisando solo successivamente che le analoghe valutazioni varrebbero anche considerando i costi dell'Hardware.

Fastweb ha altresì integrato tali valutazioni nelle comunicazioni successive all'invio della relazione dell'11 dicembre inviando le analisi di costo di altre 2 società costruttrici. La prima società ha ripartito per funzioni i costi di sviluppo e test dei sistemi software relativi alla commessa relativa allo sviluppo HAG di Fastweb, mentre la seconda società ha documentato la ripartizione per funzioni dei costi delle attività di progettazione, implementazione, personalizzazione, qualificazione interna e certificazione del prodotto.

L'Autorità osserva che la valutazione diretta del costo garantisce maggiore trasparenza e verificabilità rispetto al confronto dei prezzi di apparati diversi. Ciò poiché ciascuna funzione può essere associata ad un componente elettronico ed ad un modulo SW per i quali è possibile valutare i costi industriali di acquisto e di sviluppo. L'Autorità osserva tuttavia che le analisi di costo svolte dalle società fornitrici di Fastweb riguardano principalmente i costi di sviluppo SW e non il totale dei costi industriali di produzione degli apparati, (escludono cioè il costo dell'HW fornito, nonché dello sviluppo dello stesso). Alla luce di tali considerazioni le percentuali di ripartizione dei costi fornite tra diverse le funzioni degli apparati devono

ritenersi non del tutto puntuali. Purtroppo, per apparati con una forte componente di software ad hoc, sviluppati per un singolo committente, i costi industriali legati all'HW possono considerarsi meno rilevanti rispetto a quelli legati allo sviluppo stesso. In tal senso, anche sulla scorta di tali analisi, l'Autorità ritiene che una misura del 20% del costo degli apparati in sede d'utente sia attribuibile al servizio di terminazione dagli operatori Fastweb, BT Italia e Tiscali. Tale quota rappresenta il peso delle funzioni di segnalazione SIP/H.323 che corrispondono alle funzioni di segnalazione svolte dalla centrale SL nella comunicazione tra la centrale SL e quella SGU.

Fastweb e BT Italia hanno evidenziato la necessità di includere, assieme ai costi degli apparati CPE, anche i costi di fornitura e messa in opera degli stessi, con la medesima quota di ripartizione. Occorre tuttavia sottolineare che il motivo dell'inclusione di una quota di costo del CPE nei costi degli operatori alternativi con reti innovative è unicamente quello di garantire la non discriminazione di tali operatori nei confronti di Telecom Italia quando adotta una rete PSTN tradizionale, mentre invece i costi di fornitura e messa in opera degli apparati in sede cliente non hanno corrispondenza con quanto riconosciuto a Telecom Italia per il proprio servizio di terminazione. Se tuttavia per tali costi non si rilevano criteri contabili che ne consentano l'attribuzione al servizio di terminazione, altre considerazioni, di natura pro-competitiva, inducono a non escluderli completamente dal calcolo corrente. Gli operatori alternativi infatti, al fine di espandere la loro base di utenza, tendono ad interiorizzare i costi di attivazione degli accessi non richiedendo o praticando sostanziali sconti sui corrispondenti contributi al dettaglio al fine di ridurre le barriere di acquisizione della clientela finale. In tale senso, quota parte di tali costi di attivazione può essere considerata tra le voci di costo di acquisizione clientela di cui al successivo paragrafo 3.5.

Anche nel caso di BT Italia, per parità di trattamento si ritiene necessario garantire la copertura della voce di costo relativa agli apparati in sede cliente, tuttavia, in tale caso, è stato necessario operare alcuni aggiustamenti sui valori proposti da tale società.

In primo luogo le valutazioni presentate da BT Italia, in quanto basate su di un WACC del 13,5% e su di un driver di ripartizione del 47%, sovrastimavano il peso di tale componente. In secondo luogo, i costi forniti non disaggregavano i costi relativi alla fornitura e messa in opera, dai costi degli apparati stessi. L'Autorità ha quindi provveduto ad operare opportuni aggiustamenti, puntuali ovunque possibile, sulla base di stime desunte dalla contabilità di Fastweb, per quanto riguarda lo scorporo dei costi di *provisioning*.

Da ultimo, ancora circa la valorizzazione dei CPE, occorre analizzare i rilievi mossi da Telecom Italia e Wind circa una possibile doppia copertura dei costi degli apparati in sede di utente di Fastweb. Tali operatori segnalano che Fastweb richiede a chiusura del contratto un contributo a copertura dei costi all'apparato HAG.

Al riguardo, dall'analisi delle condizioni generali di abbonamento di Fastweb, si rileva che tale contributo appare richiesto al cliente solo nel caso in cui quest'ultimo non è in grado di restituire l'HAG alla società. I clienti finali, nel corso della relazione contrattuale con Fastweb, non entrano in possesso dell'apparato, il quale resta di proprietà dell'operatore che ne richiede la restituzione o in alternativa il pagamento del valore residuo. Non è possibile pertanto concludere, sulla sola base di tale clausola contrattuale, che l'HAG sia soggetto a doppio ristoro del costo attraverso il traffico ed attraverso i contributi degli utenti finali.

Resta tuttavia la possibilità che, per quanto di proprietà di Fastweb, l'apparato e la sua gestione vengano comunque integralmente coperti dalle voci di canoni e contributi richiesti al cliente, dando luogo in ogni caso un doppio ristoro dei costi.

Al fine di chiarire tale aspetto, l'Autorità ritiene opportuno che, a supporto delle dichiarazioni fornite da ciascun operatore, nell'ambito delle attività di verifica contabile di cui alla sezione 3.2, il revisore accerti la causalità dei costi e dei ricavi concernenti gli apparati in sede d'utente, provvedendo a certificare l'assenza di doppio ristoro (dal cliente e dal servizio di terminazione) dei costi degli apparati in sede di utente.

3.5 Mark-up

L'Autorità ritiene opportuno di confermare la decisione di riconoscere agli operatori nuovi entranti, a fini pro-concorrenziali ed in via temporanea, una quota parte dei costi non recuperabili (*sunk costs*) in cui, diversamente dall'incumbent, questi devono incorrere per avviare le attività, investire nella copertura della rete, ed affermare il proprio marchio in un contesto caratterizzato dalla presenza di un soggetto in posizione dominante in tutti i mercati delle telecomunicazioni fisse e quindi da una forte incertezza dei ritorni economici.

Il riconoscimento di tali costi risulta essenziale per ripristinare condizioni concorrenziali in un contesto ancora caratterizzato dall'esistenza di forti squilibri competitivi. La misura è quindi giustificata in quanto idonea a produrre benefici strutturali e di lungo periodo connessi alla crescita del numero di operatori infrastrutturati in grado di offrire servizi di telecomunicazioni fisse ai consumatori finali. Dal momento che ciò produrrà un rafforzamento dell'assetto competitivo, una riduzione dei prezzi ed un incremento della varietà dei prodotti e servizi offerti, i benefici di tale misura asimmetrica e temporanea appaiono sovrastare di gran lunga gli eventuali costi.

Nelle contabilità sottoposte all'Autorità, tali costi risultano variamente classificati come costi di avviamento, di attivazione, acquisizione e gestione clientela, costi di marketing e promozione del prodotto, costi di distribuzione ecc. In ragione dell'eterogeneità delle strutture di costo presentate dagli operatori per tali categorie di costi, l'Autorità ritiene opportuno non operare un riconoscimento puntuale delle voci di costo presentate da ciascuno. Diversamente, tali costi, comunque sostenuti da tutti gli operatori nuovi entranti, verrebbero riconosciuti in modo discriminatorio sulla base delle scelte effettuate da ciascuno nell'ambito della presentazione delle proprie contabilità. Per analoghi motivi, l'Autorità ritiene opportuno che il riconoscimento di tali costi avvenga, non in proporzione ai costi presentati da ciascuno, ma in proporzione ai costi di rete già riconosciuti. Tale insieme di costi presenta infatti massimo grado di omogeneità tra tutte le contabilità esaminate, mentre la modalità del *mark-up* garantisce incentivi maggiori agli operatori che hanno maggiormente investito in infrastrutture. L'Autorità evidenzia infine che, in ragione della temporaneità e forfettarietà di tale *mark-up*, non si intende derogare ai principi contabili vigenti, ma solo operare un riconoscimento temporaneo a valenza pro-competitiva di costi non recuperabili sostenuti dagli operatori nuovi entranti di rete fissa all'ingresso nel mercato.

Con riferimento alla valorizzazione del *mark-up* si osserva in primo luogo che alcuni operatori hanno sottolineato il riconoscimento, nella contabilità di Tiscali, dei costi di gestione *wholesale* nella misura del 5% richiedendo per se stessi la medesima valorizzazione. In secondo luogo, gli operatori hanno richiesto l'introduzione, nel perimetro contabile del servizio di terminazione, dei costi di *provisioning* e messa in opera degli apparati in sede di utente. L'Autorità, al fine di fissare il valore definitivo del *mark-up*, ha provveduto ad operare un riesame, nelle contabilità di tutti gli operatori, delle voci di costo escluse dai perimetri del servizio con particolare riferimento ai costi di *provisioning* e di gestione *wholesale*

Ad esito di tale analisi l'Autorità, valutando opportuno fissare il valore del *mark-up* anche sulla base di una quota di tali costi, ritiene che lo stesso debba essere posto pari al 25% dei costi di terminazione di rete. Di tale inclusione si tiene conto nella rivalutazione dei costi di gestione *wholesale* nella contabilità di Tiscali e di BT Italia (ove tali voci di costo erano inizialmente state incluse dall'Autorità nella valutazione dei costi *overhead*).

Tale *mark-up* deve essere considerato come una misura asimmetrica riconosciuta in via temporanea ai soli soggetti neo-entranti a fini pro-concorrenziali.

3.6 Il tasso di remunerazione del capitale impiegato

Gli aspetti relativi al costo del capitale impiegato sono stati trattati nel corso della fase di contraddittorio sulla base delle relazioni contenute negli allegati [A.6](#) e [B.2](#) alla presente delibera.

In relazione alle obiezioni procedurali mosse da Telecom Italia, si sottolinea che non appaiono condivisibili i rilievi sull'assenza di istruttoria per il WACC. Infatti, nel caso della [delibera n. 4/06/CONS](#), con cui si è fissato il WACC per la rete fissa di Telecom Italia, l'iter

procedimentale è stato del tutto analogo, avendo nei presenti procedimenti sottoposto a contraddittorio il modello di valutazione del costo del capitale.

Telecom Italia ha altresì effettuato ulteriori rilievi in merito allo *spread* attribuito a Fastweb e BT Italia per la determinazione del costo del debito nonché all'aliquota fiscale utilizzata. Quest'ultima tematica è stata oggetto di trattazione anche da parte di Wind la quale ha richiesto di non utilizzare ai fini del calcolo del tasso di remunerazione del capitale la somma algebrica delle aliquote IRES e IRAP quale aliquota fiscale di riferimento.

Al riguardo, si osserva che lo *spread* calcolato per le società Fastweb e BT Italia si riferisce alle società italiane e non ai gruppi cui appartengono. Il rating di BT Italia non sarebbe infatti pari al rating attribuito al gruppo di British Telecom così come quello di Fastweb non sarebbe uguale a quello del gruppo di Swisscom. Inoltre, Fastweb è parte del gruppo Swisscom solo a partire dal 2007.

In merito all'aliquota fiscale, si ribadisce l'orientamento dell'Autorità espresso in consultazione pubblica, in relazione al quale si evidenzia la necessità di individuare un criterio comune per l'aliquota fiscale da applicare a tutti gli operatori di rete fissa e mobile ai quali si riconosce un ragionevole tasso di remunerazione del capitale per i servizi soggetti a controllo dei prezzi, a prescindere dai risultati economici e finanziari conseguiti da ciascun operatore. Si osserva infine che il ricorso ad un aliquota fiscale di riferimento, derivante dalle somme di IRES e IRAP, è utilizzata anche dalle principali fonti finanziarie internazionali per tutti gli operatori italiani.

Ciò premesso, l'Autorità conferma l'orientamento espresso in consultazione pubblica relativamente alla determinazione di un'unica aliquota fiscale di riferimento applicabile a tutti gli operatori e pari alla somma delle aliquote IRES e IRAP.

Nel corso del procedimento istruttorio Fastweb ha modificato più volte la propria posizione sul calcolo del coefficiente beta e sull'utilizzo del CAPM per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale proprio. Con l'ultimo documento inviato, Fastweb ha inteso sintetizzare la propria posizione sul calcolo del WACC. In particolare, Fastweb ha richiesto di utilizzare la proposta originaria (relativa alla contabilità presentata 4 agosto 2006) per il calcolo del coefficiente beta, senza modificare la metodologia impiegata dall'Autorità con la [delibera n. 4/06/CONS](#).

A questo proposito si osserva che la proposta originaria di Fastweb richiedeva il calcolo del coefficiente beta ricorrendo a rilevazioni settimanali o mensili del titolo azionario di Fastweb e dell'indice MIBTEL. Come già illustrato nel documento di consultazione pubblica tale metodologia risulterebbe diversa da quella applicata per il tasso di remunerazione del capitale di Telecom Italia con la [delibera n. 4/06/CONS](#). L'Autorità ribadisce che è preferibile mantenere la continuità metodologica e di criteri del calcolo del coefficiente beta, quale appunto la scelta dell'indice di riferimento, la frequenza e la durata delle rilevazioni, piuttosto che modificare i criteri scelti, di volta in volta, in funzione delle caratteristiche dell'operatore analizzato o della bontà degli indici statistici, peraltro spesso non significativi. E', infatti, prassi consolidata utilizzare costantemente la stessa metodologia di calcolo senza adottare alcun correttivo e impiegando sempre lo stesso tipo di rilevazioni (per esempio settimanali in un arco di tempo triennale) proprio per garantire continuità e coerenza ai fini della comparabilità dei risultati nel tempo per lo stesso operatore e tra operatori.

In conclusione l'Autorità ritiene di confermare i risultati del calcolo del tasso di remunerazione del capitale derivanti dalle risultanze istruttorie e riportati nella seguente tabella:

	BT Italia	Fastweb	Tele2 Italia	Tiscali
WACC	12,9%	13,4%	12,6%	12,9%

In [allegato D](#) alla presente delibera sono riportate, in conclusione, le valutazioni

remunerazione del capitale impiegato.

3.7 Alcuni rilievi sulle posizioni di Eutelia, Welcome Italia e Wind

Eutelia e Welcome Italia hanno espresso l'esigenza di poter conoscere l'elenco delle numerazioni attive sulle reti degli operatori che hanno fatto richiesta di un prezzo in deroga al fine di poter applicare tariffe differenziate per le chiamate dei propri utenti verso tali reti. Eutelia lamenta di non aver ricevuto risposte alle legittime richieste avanzate in tal senso e richiede quindi di essere esonerata dal pagare la differenza tra il prezzo massimo ed i valori in deroga, Welcome Italia promuove la necessità che si istituisca un database unico delle numerazioni geografiche che consenta l'attribuzione dei corretti importi sia a livello *retail* sia livello *wholesale*.

Al riguardo, l'Autorità osserva che gli operatori alternativi notificati sul mercato della terminazione su propria rete sono obbligati, ai sensi di quanto all'art. 38 comma 5 della [delibera n. 417/06/CONS](#), a fornire, a richiesta, il database dei propri numeri geografici attivi e che il presidio sanzionatorio sul rispetto di tali norme è quello di previsto dal Codice delle Comunicazioni all'art. 98 comma 11. L'Autorità ritiene tuttavia che, fatti salvi gli eventuali profili sanzionatori, la richiesta di Eutelia non possa essere considerata nell'ambito del presente provvedimento di approvazione dei prezzi in deroga, ma che la stessa debba essere eventualmente riproposta in ambito controversiale al fine di poter esaminare le evidenze prodotte in contraddittorio con le controparti.

Infine, Eutelia e Welcome Italia hanno fatto riserva di presentare una propria richiesta di deroga, mentre Wind ha effettivamente presentato due proprie istanze, corredate di relativa contabilità, per i dodici mesi tra 2006-2007 e quelli tra 2007-2008 rispettivamente. Si sottolinea che hanno altresì presentato istanza di deroga per i dodici mesi tra 2007-2008 anche gli operatori BT Italia, Fastweb, Tele 2 e Tiscali. L'analisi di tali istanze non è oggetto del presente provvedimento.

3.8 Decisioni conclusive dell'Autorità sulle richieste di deroga

In considerazione di quanto espresso nelle precedenti sezioni della presente delibera, ed in particolare di quanto ritenuto in ordine alla valorizzazione del *mark-up* e dei costi degli apparati in sede cliente si ritiene quanto segue in merito alle richieste di deroga avanzate dagli operatori Fastweb, BT Italia, Tele 2 e Tiscali:

- Per l'operatore Fastweb, il prezzo di terminazione risultante dagli aggiustamenti e dall'eliminazione delle voci di costo individuate risulta pari a 2,60€cent/min. Tale prezzo ha validità per il periodo compreso tra il 4 agosto 2006 ed il 30 giugno 2007.
- Per l'operatore BT Italia, il prezzo di terminazione risultante dagli aggiustamenti e dall'eliminazione delle voci di costo individuate risulta pari a 2,28€cent/min. Tale prezzo ha validità per il periodo tra il 7 agosto 2006 ed il 30 giugno 2007.
- Per l'operatore Tele2, avendo altresì applicato la medesime quote di *mark-up*, i documenti prodotti non appaiono tali da giustificare una deroga al livello di prezzo proposto dalla delibera n. 417/06/CONS.
- Per l'operatore Tiscali, il prezzo di terminazione risultante dagli aggiustamenti e dall'eliminazione delle voci di costo individuate risulta pari a 2,24€cent/min. Tale prezzo ha validità per il periodo tra il 31 gennaio 2007 ed il 30 giugno 2007.

L'Autorità ritiene altresì opportuno di richiedere, in linea con quanto previsto all'art. 40 comma 8 della [delibera n. 417/06/CONS](#), che ciascun operatore provveda a fornire, ai fini dell'efficacia della deroga sopra riportata, una relazione redatta da una società di revisione, scelta tra quante risultano iscritte all'apposito albo tenuto presso la Commissione nazionale per le società e la borsa, ai sensi dell'articolo 161 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, che certifichi che i dati utilizzati nella richiesta di deroga sono stati, nel loro complesso, predisposti sulla base delle risultanze contabili del bilancio dell'esercizio di riferimento. Al fine di accertare l'assenza di doppio ristoro del costo degli apparati in sede cliente, la relazione dovrà altresì analizzare la causalità dei costi e dei ricavi concernenti gli apparati in sede d'utente, e certificare che i costi degli apparati in sede di utente attribuiti al

servizio di terminazione non siano anche remunerati dai clienti. L'Autorità ritiene inoltre opportuno, ove possibile, che tale relazione venga predisposta dalla medesima società incaricata per la revisione del bilancio pubblico per l'anno di riferimento e che sia sottoposta all'approvazione dei competenti organi societari, prima dell'invio all'Autorità. L'efficacia dell'applicazione dei prezzi in deroga di cui al presente provvedimento deve ritenersi subordinata alla presentazione di tale relazione.

RITENUTO che l'analisi tecnica che sorregge le determinazioni che precedono risiede, oltre che nelle superiori argomentazioni, negli allegati A (allegati [A.1](#) - [A.6](#)), B (allegati [B.1](#) e [B.2](#)), [C](#) e [D](#) alla presente delibera;

UDITA la relazione dei commissari Nicola D'Angelo e Stefano Mannoni, relatori ai sensi dell'art. 29 del regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

Delibera

Articolo 1

1. Il prezzo del servizio di terminazione delle chiamate vocali sulla rete dell'operatore Fastweb non può essere maggiore di 2,60€cent/min per il periodo 4 agosto 2006 – 30 giugno 2007;
2. Il prezzo del servizio di terminazione delle chiamate vocali sulla rete dell'operatore BT Italia non può essere maggiore di 2,28€cent/min per il periodo 7 agosto 2006 – 30 giugno 2007;
3. Il prezzo del servizio di terminazione delle chiamate vocali sulla rete dell'operatore Tiscali non può essere maggiore di 2,24€cent/min per il periodo 31 gennaio 2007 – 30 giugno 2007;
4. La richiesta di deroga per l'operatore Tele 2 non è accolta.

Articolo 2

1. Ciascun operatore provvede a fornire una relazione redatta da una società di revisione, scelta tra quante risultano iscritte all'apposito albo tenuto presso la Commissione nazionale per le società e la borsa, ai sensi dell'articolo 161 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, che certifichi che i dati utilizzati nella richiesta di deroga sono stati, nel loro complesso, predisposti sulla base delle risultanze contabili del bilancio dell'esercizio di riferimento.
2. Ove possibile, la società di cui al comma 1 è la medesima incaricata per la revisione del bilancio pubblico per l'anno di riferimento.
3. La relazione accerta altresì la causalità dei costi e dei ricavi concernenti gli apparati in sede d'utente, provvedendo a certificare che i costi degli apparati in sede di utente attribuiti al servizio di terminazione non siano anche remunerati dai clienti.
4. La relazione di cui al precedente comma 1 è sottoposta all'approvazione dei competenti organi societari ed è trasmessa all'Autorità insieme al provvedimento di approvazione del competente organo societario.
5. L'efficacia dell'applicazione dei prezzi in deroga di cui all'art. 1 è subordinata alla presentazione di cui al precedente comma 4.

La presente delibera, unitamente ai suoi allegati, è notificata agli operatori BT Italia Fastweb, Tele 2 e Tiscali e pubblicata nel Bollettino ufficiale e nel sito web dell'Autorità.

La presente delibera, priva degli allegati, è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della

Repubblica Italiana;

Ai sensi dell'art. 9, del [decreto legislativo n. 259](#) del 1 agosto 2003, il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva.

Ai sensi dell'art. 23 bis, comma 2, della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 e successive integrazioni e modificazioni, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica del medesimo.

Roma, 19 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Corrado Calabrò

IL COMMISSARIO RELATORE

Nicola D'Angelo

IL COMMISSARIO RELATORE

Stefano Mannoni

Per visto di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Viola

[1] *"Il procedimento istruttorio di valutazione della richiesta di autorizzazione in deroga ai fini della decisione di cui al comma 6, è svolto secondo il modello procedurale previsto dal regolamento approvato con la [delibera n. 148/01/CONS](#) in quanto applicabile e comunque nel rispetto dei principi di cui alla [legge 241/90](#)."*

[2] Anche Tele 2, a seguito del rinvio della contabilità del 16 novembre 2007.

[3] I costi di predisposizione degli apparati in sede cliente, in quota analoga agli stessi apparati CPE, sono stati esaminati al fine della valutazione del *mark-up* di cui al successivo paragrafo 2.7.

[4] L'Autorità ha altresì provveduto a rivalutare i coefficienti di utilizzo applicati da BT Italia a talune infrastrutture al fine di renderli omogenei a quelli dichiarati dallo stesso operatore in casi analoghi.

[5] Al riguardo si fa presente che, in ossequio a quanto previsto dal regolamento di cui alla [delibera 335/03/CONS](#), la scrivente Direzione ha provveduto a richiedere in data 26 ottobre 2006 alle società BT Italia e Fastweb (note prot. 44178 e prot. 44180) di indicare, motivando, quali parti dei documenti prodotti dovesse essere sottratta all'accesso agli atti. Tali società hanno indicato come coperti da segreto industriale e commerciale sostanzialmente tutti i principali documenti contabili (note prot. 44758 e prot. 44785 del 31 ottobre 2006) forniti nell'ambito delle richieste di deroga. Si evidenzia altresì che anche la successiva documentazione relativa ai dettagli di costo prodotta nel corso dell'istruttoria da tali società è stata fornita come non accessibile e coperta da segreto industriale. Analogamente, tutti i documenti contabili prodotti dalle società Tiscali, Tele 2 e Multilink sono state forniti come riservati e coperti da segreto industriale e commerciale. In considerazione della natura estremamente disaggregata e dettagliata delle informazioni richieste nel corso delle istruttorie e fornite dagli operatori, gli Uffici hanno ritenuto condivisibili le motivazioni addotte dalle società a giustificazione della sottrazione all'accesso della documentazione in parola.

[6] Cfr. punto (7) della Racc. 2005/698/CE, *"L'attuazione di una metodologia dei costi nuova o*

modificata può indicare che i livelli attuali degli oneri regolamentati e/o meccanismi di prezzo sono inadeguati o in qualche modo squilibrati. Se un'autorità nazionale di regolamentazione ritiene che siano necessari interventi correttivi, essa deve tenere in debito conto la situazione commerciale ed economica per ridurre al minimo i rischi e le incertezze nei pertinenti mercati. Ciò potrebbe significare, ad esempio, ripartire gli adeguamenti di prezzo in un lasso di tempo ragionevole."

^[7] In merito ai rilievi mossi da BT e altri circa il riferimento alla metodologia ABC, si osserva che tale metodologia effettivamente permette, attraverso la definizione di opportune attività intermedie, il ribaltamento dei costi indiretti sui servizi. Non si conviene tuttavia con BT che la corretta applicazione dell'ABC e del criterio di causalità consenta che costi diretti per i servizi di accesso (in quanto direttamente attribuibili al numero di clienti o di attivazioni) possano essere trattati come costi indiretti ed attribuiti attraverso driver ad altri centri di costo intermedi legati al traffico.

^[8] Le diverse e più complete procedure di verifica contabile applicate a Telecom Italia per i servizi di interconnessione a traffico riguardano ricavi dell'ordine del miliardo di €. L'impatto del provvedimento in oggetto per l'anno tra 2006 – 2007 è inferiore a centinaio di milioni di € (da ripartirsi tra tutti gli operatori).

^[9] *"Nel corso del procedimento l'Autorità svolge un'analisi del sistema di contabilità dei costi predisposto dall'operatore alternativo richiedendo eventualmente la documentazione integrativa di dettaglio ritenuta necessaria."*

^[10] *"In ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini del procedimento l'Autorità ha il potere di disporre perizie e analisi statistiche ed economiche; essa può altresì richiedere la verifica di conformità del sistema di contabilità dei costi di cui al comma 5 affidandosi ad un organismo indipendente."*