



Allegato B alla delibera n. 43/26/CIR

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

SOMMARIO

1.	Premessa.....	4
2.	Le sentenze del Consiglio di Stato n. 4301/2025 e n. 4549/2025	6
2.1.	Sulla riedizione del potere e l'analisi di iniquità c.d. prima <i>facie</i>	6
2.2.	Sull'analisi di iniquità c.d. seconda <i>facie</i>.....	10
3.	Il procedimento di riesame avviato con la delibera n. 41/25/CIR.....	12
4.	Il quadro normativo di riferimento	14
5.	Le componenti dell'analisi di iniquità oggetto di riesame	19
5.1.	Analisi del contesto concorrenziale del mercato negli anni 1999-2009 - analisi di iniquità c.d. prima <i>facie</i> (A)	19
5.2.	Verifica del costo netto (B)	42
5.3.	Analisi dell'impatto economico e finanziario sul soggetto incaricato negli anni 2002-2009 - analisi di iniquità c.d. seconda <i>facie</i> (C).....	45
6.	Quote di contribuzione al fondo per gli anni 2002-2009	61

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 - Andamento del numero di accessi da postazione fissa in Italia (anni 1999- 2010)	22
Figura 2 - Andamento traffico telefonico su rete fissa in Italia (anni 1999-2010).....	25
Figura 3 - Comparazione delle tariffe di terminazione fisse e mobili (€cent/min) in Italia	28
Figura 4 - Andamento del numero di accessi dei servizi su rete mobile in Italia (anni 1999-2010).....	30
Figura 5 - Andamento del traffico dei servizi voce su rete mobile in Italia (anni 1999-2010).....	31
Figura 6 - Andamento del numero di chiamate e dei volumi delle PTP	33
Figura 7 - Ricavi da rete fissa e mobile (fonte: elaborazioni Brattle su dati AGCOM) ..	35
Figura 8 - Volumi di traffico voce su rete fissa e mobile	36
Figura 9 - Criteri utilizzati dalle varie Autorità europee per la valutazione dell'iniquità dell'onere.....	46
Figura 10 - Indice dei prezzi dei servizi TLC al consumo (1997=100)	54

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Parametri utilizzati in analisi c.d. prima <i>facie</i> per gli anni oggetto di riesame	21
Tabella 2 - Mercato dei servizi di accesso da postazione fissa al dettaglio - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori (in volumi).....	23
Tabella 3 - Mercato dei servizi di accesso da postazione fissa al dettaglio - clientela affari. Quote di mercato degli operatori (in volumi).....	23
Tabella 4 - Quote di mercato in ricavi – residenziale e non residenziale	23
Tabella 5 - Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga da postazione fissa - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori in ricavi	24
Tabella 6 - Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga da postazione fissa - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori in volumi	24
Tabella 7 - Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga al dettaglio (in volumi e ricavi).....	24
Tabella 8 - Quote di mercato del traffico dei servizi voce su rete fissa in ricavi	25
Tabella 9 - Quote di mercato del traffico dei servizi voce su rete fissa in volumi	26

Tabella 10 - Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto incluso l'autoproduzione	26
Tabella 11 - Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto esclusa l'autoproduzione	26
Tabella 12 - Volumi e ricavi della terminazione su rete fissa in Italia	27
Tabella 13 - Volumi e ricavi della terminazione su rete mobile in Italia	27
Tabella 14 - Volumi e ricavi da terminazione fissa e mobile	29
Tabella 15 - Vantaggio economico per scambi da e verso rete TIM	29
Tabella 16 - Penetrazione dei servizi su rete mobile in Italia (anni 1998-2008)	31
Tabella 17 - Penetrazione delle SIM	32
Tabella 18 - Andamento delle famiglie <i>mobile only</i>	32
Tabella 19 - Perdita dei ricavi da traffico delle Postazioni Pubbliche	32
Tabella 20 - Traffico su rete fissa per direttrice (fonte: Relazione annuale AGCOM 2003)	37
Tabella 21 - Ricavi operatori mobili Italia connessi ai servizi inclusi nel calcolo del Costo Netto	38
Tabella 22 - Ricavi operatori mobili Italia connessi ai servizi inclusi nel calcolo del Costo Netto	39
Tabella 23 - Ricavi operatori fissi in Italia connessi ai servizi inclusi nel calcolo del Costo Netto	39
Tabella 24 - Posizione finanziaria degli operatori contributori	40
Tabella 25 - Impatti della pressione concorrenziale sull'EBITDA di TIM (1999-2007)	41
Tabella 26 - Totale CNSU approvato dall'Autorità negli anni 2002-2009	44
Tabella 27 - Incidenza del costo netto del servizio universale sull'EBITDA di Telecom Italia S.p.A. (2002-2009)	49
Tabella 28 - Linee manutenibili impiegando il CNSU	52
Tabella 29 - Indice dei prezzi alla produzione dei servizi TLC (2006=100)	54
Tabella 30 - Analisi del mancato investimento in linee VDSL e FTTH (2002-2009)	59
Tabella 31 - Costo netto anno 2002	62
Tabella 32 - Costo netto anno 2003	62
Tabella 33 - Costo netto anni 2004-2007	63
Tabella 34 - Costo netto anno 2009	64

1. Premessa

1. Il tema del finanziamento del servizio universale è stato oggetto di un lungo e articolato contenzioso amministrativo che ha interessato pressoché tutte le annualità dal 1999 al 2009, per le quali l'Autorità ha deliberato in merito all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale. Rilevano in questa sede gli esiti del contenzioso che ha avuto a oggetto la delibera n. 18/21/CIR, del 18 febbraio 2021, recante il *“Riesame della iniquità del costo netto del servizio universale per gli anni 1999-2009”*.

2. Con tale ultimo provvedimento, nel rispetto sia del quadro normativo europeo e nazionale di riferimento in materia di finanziamento del costo netto del servizio universale sia dei limiti imposti dal giudicato formatosi progressivamente per effetto delle varie sentenze pronunciate in materia¹, l'Autorità ha proceduto al riesame dell'iniquità del costo netto del servizio universale sostenuto dal soggetto incaricato Telecom Italia S.p.A. (nel seguito anche Telecom Italia o TIM)² per il periodo 1999-2009³.

3. In particolare, l'Autorità ha riesaminato l'iniquità dell'onere di fornitura del servizio universale per gli anni 1999-2009 avendo riguardo anche al presupposto per l'estensione della ripartizione del costo netto del servizio universale in capo agli operatori mobili, individuato precedentemente nella sostituibilità tra servizi di telefonia fissa e di telefonia mobile. Tale analisi di sostituibilità, infatti, era stata considerata in ultima istanza fallace dal giudice amministrativo di secondo grado che non ha comunque escluso per l'Autorità il possibile riesame della questione purché basato su un *“nuovo e inusitato presupposto”*.

4. Con la delibera n. 18/21/CIR, in sede di riedizione del potere, l'Autorità ha evidenziato che la contribuzione anche da parte degli operatori mobili al finanziamento del costo netto del servizio universale è già prevista *ex lege* in quanto, nel rispetto della normativa europea di riferimento, è il legislatore nazionale ad aver disposto l'inclusione degli operatori mobili tra i soggetti obbligati a contribuire al finanziamento del costo netto, ove la fornitura del servizio universale rappresenti un onere iniquo, senza che

¹ In particolare, si citano – in quanto rilevanti per le scelte operate dall'Autorità con la delibera n. 18/21/CIR – la sentenza del TAR del Lazio n. 4926/2014, la sentenza del Consiglio di Stato n. 3388/2015 e la sentenza di ottemperanza del Consiglio di Stato n. 6881/2019.

² Il riferimento è alla previsione contenuta nell' art. 58 del previgente Codice del 2003 la quale – ponendosi in linea di continuità con quanto disposto dall'art. 3, commi 4 e 5 del d.P.R. n. 318/1997 – ha stabilito che *“Sino alla designazione di cui al comma 1, la società Telecom Italia continua ad essere incaricata di fornire il servizio universale quale definito agli articoli 54, 55, 56, 57 e 59, comma 2, sull'intero territorio nazionale”*.

³ Il riesame non ha riguardato l'anno 2001 perché la delibera n. 14/02/CIR, del 20 dicembre 2002, recante *“Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 2001”* non è stata oggetto di pronunciamento da parte del giudice amministrativo.

l'Autorità debba, a tal fine, dimostrare la sussistenza di un sufficiente grado di sostituibilità-fisso mobile quale ulteriore specifico presupposto alla contribuzione stessa.

5. Pertanto, l'Autorità ha proceduto al riesame dell'iniquità del costo netto del servizio universale sostenuto da Telecom Italia per gli anni 1999-2009 senza svolgere più un'analisi di sostituibilità fisso-mobile nel segmento di mercato interessato, ma utilizzando ai fini della valutazione preliminare di iniquità nuovi criteri, coerenti con le indicazioni del BEREC, per valutare la pressione competitiva esercitata dagli operatori di rete mobile, quale condizione essenziale per dimostrare che vi sia stato un onere iniquo.

6. L'attività di valutazione dell'iniquità dell'onere di cui alla delibera n. 18/21/CIR è stata articolata in tre fasi: A) l'analisi del contesto concorrenziale (iniquità c.d. prima *facie*), in cui viene analizzato il grado di pressione competitiva esercitata dagli operatori di rete fissa e mobile nei confronti del soggetto incaricato della fornitura del servizio universale sulla base di parametri di mercato e finanziari; B) la verifica del costo netto del servizio universale (di seguito anche "CNSU"); C) l'analisi degli impatti economici e finanziari del CNSU sull'operatore designato (iniquità c.d. seconda *facie*).

7. Limitatamente alle annualità 2002-2009 per le quali il costo netto di fornitura del servizio universale è stato ritenuto potenzialmente iniquo agli esiti dell'analisi di iniquità c.d. prima *facie*, l'Autorità, muovendo dai valori di CNSU già verificati e approvati per ciascun anno con apposite precedenti delibere, ha completato la valutazione di iniquità attraverso l'analisi degli impatti economici e finanziari del CNSU sull'operatore incaricato svolgendo la c.d. seconda *facie* dell'analisi.

8. In esito alle valutazioni svolte dall'Autorità sull'iniquità dell'onere⁴, il meccanismo di ripartizione è stato ritenuto applicabile per tutte le annualità oggetto di riesame a eccezione degli anni 1999-2000 e 2008, rispetto ai quali la fornitura del servizio universale non ha determinato un costo netto iniquo, ai sensi della normativa all'epoca vigente (rispettivamente, il D.P.R. 318 del 19 settembre 1997, il D.M. del 10 marzo 1998 e il Codice delle comunicazioni elettroniche del 2003).

9. Con le sentenze n. 1963/2022, n. 1964/2022, n. 2047/2022 e n. 2218/2022, il TAR del Lazio ha annullato la delibera n. 18/21/CIR ritenendo sussistente un vizio di motivazione e di istruttoria relativo all'analisi di iniquità c.d. seconda *facie*, con cui l'Autorità ha completato l'indagine sull'iniquità dell'onere con riguardo agli impatti economici e finanziari sul soggetto incaricato utilizzando come parametro l'indicatore

⁴ L'analisi di iniquità svolta dall'Autorità con la delibera n. 18/21/CIR è stata sottoposta in consultazione pubblica mediante un apposito documento (allegato B alla delibera n. 263/20/CIR, del 7 luglio 2020, recante "Consultazione pubblica inerente al riesame della iniquità del costo netto del servizio universale per gli anni 1999-2009"). Gli esiti della predetta consultazione sono stati riportati nell'allegato A alla delibera n. 18/21/CIR.

CNSU/EBITDA⁵. Nello specifico, il parametro soglia individuato dall'Autorità (rapporto CNSU/EBITDA maggiore o uguale allo 0,17%) *“sarebbe di origine arbitraria e irragionevole”*.

10. Il Consiglio di Stato, con le sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025 ha confermato l'annullamento della delibera n. 18/21/CIR *“per vizio di motivazione circa la significatività della soglia dello 0,17% del rapporto CNSU/EBITDA”* precisando, tuttavia, che le ragioni di tale annullamento *“non escludono la riedizione del potere attraverso la chiara esplicitazione delle ragioni della valenza di tale soglia”* (punto 8.6 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.6 della sentenza n. 4549/2025).

11. Pertanto, con la delibera n. 41/25/CIR, del 30 settembre 2025, l'Autorità ha avviato il procedimento di riesame dell'iniquità del costo netto per gli anni 1999-2009, in esecuzione delle citate sentenze del Consiglio di Stato.

2. Le sentenze del Consiglio di Stato n. 4301/2025 e n. 4549/2025

2.1. Sulla riedizione del potere e l'analisi di iniquità c.d. prima facie

12. L'approccio seguito dall'Autorità nella delibera n. 18/21/CIR ha trovato ampiamente conforto nelle sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025. Il Consiglio di Stato si è, infatti, positivamente espresso in merito alla sussistenza del potere impositivo esercitato dall'Autorità con la delibera n. 18/21/CIR e alla legittimità dell'analisi di iniquità c.d. prima *facie*.

13. In particolare, è stata rigettata la tesi secondo cui l'estensione nei confronti degli operatori mobili dell'obbligo di contribuire al costo netto del servizio universale, tanto in applicazione del D.P.R. n. 318/97, quanto del Codice delle comunicazioni elettroniche (art. 63 del D.lgs. n. 259/2003 nella versione vigente fino al 23 dicembre 2021), presupporrebbe l'esistenza di una concorrenzialità per sostituibilità fisso/mobile. Sul punto il Collegio ha osservato che la delibera n. 18/21/CIR *“mette in luce che, sebbene le analisi del mercato abbiano stabilito che il mercato non è unico, non essendo i due servizi perfettamente sostituibili, l'Autorità ha comunque rilevato la crescente pressione concorrenziale del mobile sul fisso, in termini di perdite di volumi e ricavi per il servizio fisso a causa del servizio mobile, in particolare laddove il cliente: i) decide di usare solo il cellulare; oppure ii) decide di usare il cellulare mantenendo comunque il servizio di rete fissa, decidendo tuttavia in alcuni casi di usare il cellulare anche da casa. Il provvedimento, al riguardo, precisa ulteriormente che la “pressione competitiva” costituisce una valutazione di mercato funzionale a stabilire in che misura l'onere sostenuto dal soggetto incaricato sia iniquo, unica verifica che la legge chiede*

⁵ L'EBITDA, acronimo di *“Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization”*, è un parametro finanziario che indica gli utili di un'impresa al lordo di interessi, imposte, svalutazioni e ammortamenti.

all'Autorità alla luce di un complesso di indicatori che lo caratterizzano." (punto 4.2 della sentenza n. 4301/2025 e punto 7.2 della sentenza n. 4549/2025).

14. In ragione di ciò il Consiglio di Stato ha ritenuto che *"Il procedimento seguito dall'Autorità nel caso in esame risulta conforme ai principi affermati dal legislatore ed innanzi ricordati, dovendosi rilevare che, in base alla normativa nazionale, l'inclusione degli operatori mobili tra i soggetti obbligati a contribuire al finanziamento del costo netto, ove la fornitura del servizio universale rappresenti un onere iniquo, non è subordinata alla dimostrazione della sussistenza di un sufficiente grado di sostituibilità fisso/mobile quale specifico presupposto per l'assoggettamento all'onere"* (punto 4.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 7.3 della sentenza n. 4549/2025).

15. A tale riguardo, il Collegio – richiamando la sentenza del 19 settembre 2024, C-273/23, della Corte di Giustizia UE, adita nei giudizi dal medesimo Consiglio di Stato con rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (ordinanza n. 3885/2023)⁶ – ha definitivamente osservato che *«[...] risulta confermato che il presupposto contributivo per l'inclusione degli operatori mobili tra i soggetti tenuti al finanziamento del costo netto del servizio universale, così come individuato dal legislatore nazionale – dapprima con l'art. 3, comma 6, del D.P.R. n. 318/1997 e l'art. 2, comma 2, del D.M. 10 marzo 1998 e poi, nel nuovo quadro delle comunicazioni elettroniche, con l'art. 63, comma 1, del Codice e con l'art. 3, comma 2, dell'allegato 11 al Codice – non richiede che l'Autorità debba necessariamente dimostrare la sussistenza di un sufficiente grado di sostituibilità/fisso mobile. Come argomentato dalla Corte di Giustizia, l'accertamento che l'Autorità è chiamata a compiere, pur implicando un'analisi sul grado di concorrenzialità del mercato, non impone la verifica della sostituibilità fisso/mobile, né tale aspetto esaurisce l'ambito dell'indagine, "purché tale normativa rispetti, in particolare, i principi di trasparenza, non discriminazione, proporzionalità, obiettività e riduzione dell'impatto dell'onere finanziario gravante sugli utenti finali"»* (punto 4.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 7.3 della sentenza n. 4549/2025).

16. Il Consiglio di Stato, nelle richiamate sentenze, ha, altresì, ritenuto infondate le doglianze avverso la c.d. valutazione prima facie svolta dall'Autorità nella delibera n. 18/21/CIR per verificare che la fornitura del servizio universale comporta un onere ingiustificato per l'operatore incaricato, dal momento che, secondo il Supremo Consesso, *"[...] i rilievi non sono idonei a far emergere un vizio di legittimità, sconfinando invece*

⁶ In particolare, la Corte di Giustizia europea si è pronunciata su due questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato in merito alla corretta interpretazione dell'art. 5 della direttiva n. 97/33/CE e dell'art. 13 della direttiva n. 2002/22/CE, con sentenza del 19 settembre 2024, C-273/23. Al riguardo, la Corte di Giustizia europea ha osservato che dalle espressioni *"organismi che gestiscano reti pubbliche di telecomunicazione e/o servizi di telefonia vocale a disposizione del pubblico"* e *"fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica"* impiegate, rispettivamente, negli artt. 5, paragrafo 1, della direttiva n. 97/33/CE e 13, paragrafo 1, della direttiva n. 2002/22 per individuare le imprese tra le quali ripartire il costo netto iniquo, risulta che *"il legislatore dell'Unione non ha inteso escludere a priori taluni fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica, in particolare gli operatori di servizi di telecomunicazione mobile, dal meccanismo di ripartizione del costo netto degli obblighi di servizio universale"*.

– inammissibilmente – in una critica al merito della scelta dell’Autorità, da ritenersi comunque supportata da una motivazione ragionevole e coerente rispetto al fine perseguito”. Nel merito, ad avviso del Consiglio di Stato “la valutazione dell’Autorità, circa gli anni nei quali il grado di pressione concorrenziale è stato ritenuto sufficientemente elevato, appare esente dalle critiche svolte dall’appellante, le cui censure vanno pertanto disattese” (punto 5 della sentenza n. 4301/2025 e punto 8 della sentenza n. 4549/2025)⁷.

⁷ Nello specifico il Consiglio di Stato ha osservato che:

“- in merito alla quota del traffico (80%), la legittimità della scelta da parte dell’Autorità emerge dalle considerazioni svolte nella motivazione della delibera impugnata (par. 53 e ss.) laddove si legge «...che tale parametro, indicatore rilevante ai fini USO essendo la telefonia il servizio soggetto ad obbligo, sia in grado di rappresentare al meglio il grado di pressione competitiva diretta, atteso che la perdita di traffico telefonico è in grado di evidenziare gli effetti di entrambe le modalità di competere con TIM, ossia mediante il noleggio dell’ultimo miglio o mediante il servizio di raccolta del traffico e la NP (Number Portability)»;

- ai par. 102 - 106 dell’allegato A alla delibera impugnata si legge: «L’Autorità, solo dopo aver verificato che il grado di concorrenza è crescente in tutto il periodo temporale, così come i vantaggi diretti e indiretti per gli altri operatori fissi e mobili, ha fissato, al fine di disporre di un criterio oggettivo, una soglia delle quote del traffico telefonico di TIM in ricavi dell’80% al di sopra della quale l’onere può certamente ritenersi non iniquo. Tale valore è stato ritenuto idoneo considerando che, in termini assoluti, tale soglia corrisponde ad una perdita per TIM di 2,62 mld/€ su un totale di servizi voce su rete commutata per l’anno 2002 pari a 13,10 mld/€»;

- nei par. 113-114 dell’allegato A della delibera 18/21/CIR si legge che «...L’Autorità ha considerato tutti gli indicatori e ha ritenuto di fissare una soglia di ragionevolezza solo su uno di questi e segnatamente, su quello che sintetizza il fenomeno complessivo della perdita di linee di accesso e traffico telefonico, vale a dire su quell’indicatore che si riferisce al servizio di fonia oggetto di obbligo USO.

L’Autorità ha poi chiarito la relazione che lega tali indicatori nel capitolo IV del documento in consultazione. Si richiama a tale riguardo che la perdita di linee di accesso su rete fissa per l’operatore designato, l’aumento del grado di interconnessione su rete fissa e mobile, la diffusione dei servizi mobili e l’interdipendenza tra i mercati fisso e mobile, sono tutti fattori che concorrono alla perdita complessiva di volumi di traffico telefonico»;

- non appare invece convincente l’assunto per cui l’Autorità avrebbe dovuto utilizzare la più bassa soglia del 50% pari a quella di dominanza sul mercato di tipo antitrust, dal momento che, come confermato dalla pronuncia della Corte innanzi citata, deve escludersi che la contribuzione degli operatori mobili debba fondarsi sulla unicità del mercato rilevante secondo la disciplina antitrust, ossia sulla perfetta sostituibilità delle due tipologie di servizi;

- quanto alla mancata considerazione da parte dell’Autorità dei ricavi wholesale, al par. 127 dell’Allegato A alla delibera n. 18/21/CIR: «...si fa rilevare che i ricavi all’ingrosso sono, per effetto della designazione di TIM come SMP sia sull’accesso che sull’interconnessione, solo sufficienti a remunerare i costi di rete e il capitale impiegato, in virtù dell’imposizione dell’obbligo di orientamento al costo. Per contro gli altri operatori possono fissare liberamente le tariffe al dettaglio oltre che rivendere gli accessi all’ingrosso a prezzi non regolati. Ne consegue che, a una perdita di volumi di linee di accesso e traffico, corrisponde un ricavo ben inferiore a quello ottenibile mediante la vendita al dettaglio, che non ha prezzi regolamentati. Ad ogni buon fine i ricavi all’ingrosso sono anche tenuti in conto nell’ambito della verifica dell’andamento

17. Conseguentemente, il Consiglio di Stato ha definitivamente chiarito che è «[...] ammissibile la riedizione del potere, concretamente messa in atto con la delibera impugnata [n.d.r. delibera n. 18/21/CIR], in quanto volta a riesaminare l'intera vicenda sulla base di un'analisi ontologicamente distinta ("un criterio nuovo e ragionevole"), rispetto a quello già annullato dal giudice amministrativo. Invero, abbandonato il criterio della sostituibilità fisso/mobile, viene riesaminata l'iniquità del costo in ragione dell'analisi del contesto concorrenziale; in tale ambito, l'Autorità ha proceduto ad una verifica (cd. "prima facie") dell'iniquità dell'onere senza basarsi sul precedente criterio della sostituibilità fisso/mobile, ma avuto riguardo al "livello di concorrenzialità del mercato", analizzato sulla scorta di sei indicatori già innanzi richiamati. Il procedimento seguito dall'Autorità risulta inoltre rispettoso del dettato normativo applicabile, il quale, come confermato dalla Corte di Giustizia citata, non è in contrasto con il diritto comunitario. Nello specifico, come innanzi già chiarito, l'analisi svolta su tale aspetto risulta idonea allo scopo e l'Autorità ha adeguatamente motivato le conclusioni alle quali è giunta, dovendosi pertanto disattendere anche la dedotta carenza di istruttoria e di motivazione» (punto 5.2 della sentenza n. 4301/2025 e punto 8.2 della sentenza n. 4549/2025).

18. Il Consiglio di Stato ha, peraltro, osservato nelle medesime sentenze che "[...] l'esercizio del potere dell'Autorità nel caso in esame si innesta nell'ambito di un rapporto amministrativo non riducibile alla semplice contrapposizione privato amministrazione. In altri termini, il potere esercitato non incide solo sull'operatore mobile e sul suo interesse oppositivo a non vedersi assoggettato al contributo, bensì, in senso antitetico, sulla posizione di TIM, che mira a vedere ripartito l'onere con gli altri operatori, onde evitare che questo gravi solo sulla stessa" (punto 5.1 della sentenza n. 4301/2025 e punto 8.1 della sentenza n. 4549/2025).

dei parametri finanziari di Telecom (indicatore EBITDA) sia nell'analisi concorrenziale sia quando si va a misurare l'impatto del costo netto sull'EBITDA (analisi seconda facie)»;

- l'Autorità ha ulteriormente specificato che: "Si rappresenta inoltre che l'Autorità ha anche verificato il rilevante e crescente livello di: erosione delle quote di mercato di TIM in volume e valore, aumento degli indicatori di interconnessione tra reti, aumento costante della diffusione dei servizi mobili, oltre che dei vantaggi economici degli altri operatori collegati alla fornitura dei servizi USO e della loro situazione finanziaria. Ed infatti, la quota del mercato della fonia, indicatore rilevante ai fini USO essendo questo il servizio soggetto ad obbligo, è inferiore al 68,5% dal 2002 (Tabella n.5 delibera di consultazione). Ne deriva che, anche fissando una soglia del 70%, il risultato non sarebbe cambiato... Trattasi, pertanto, di un indicatore specifico, funzionale a escludere, prima facie, gli anni in cui la contribuzione non è dovuta. L'Autorità ha scelto tale soglia in modo ponderato e giustificandola. L'Autorità, infatti, ha ritenuto, come chiarito ai par. 74 e 75 del documento in consultazione, che tale parametro sia in grado di sintetizzare il grado di pressione competitiva diretta, atteso che la perdita di traffico telefonico è in grado di evidenziare gli effetti di entrambe le modalità di competere con TIM, ossia mediante il noleggito dell'ultimo miglio o mediante il servizio di raccolta del traffico e la NP (Number Portability)".

2.2. Sull'analisi di iniquità c.d. seconda *facie*

19. Come anticipato in premessa, con la delibera n. 18/21/CIR, l'Autorità ha completato l'indagine sull'iniquità dell'onere di fornitura del servizio universale per le annualità 2002-2009 - per le quali il costo netto di fornitura del servizio universale è stato ritenuto potenzialmente iniquo agli esiti della c.d. prima *facie* dell'analisi - valutando l'impatto finanziario del costo netto verificato su Telecom Italia (analisi di iniquità c.d. seconda *facie*). Solo tale ultima valutazione dell'analisi di iniquità è stata censurata dal TAR del Lazio in quanto il parametro soglia individuato dall'Autorità per valutare la sussistenza dell'iniquità "soggettiva" dell'onere (rapporto CNSU/EBITDA maggiore o uguale allo 0,17%) è stato reputato *"di origine arbitraria e irragionevole"*.

20. Con le citate sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025, il Consiglio di Stato ha confermato le statuizioni del TAR del Lazio osservando innanzitutto come il giudice di primo grado non abbia sottoposto a verifica l'attendibilità del parametro utilizzato sotto il profilo tecnico. Ad avviso del Collegio, *"Gli argomenti spesi dal Giudice di primo grado paiono infatti limitati, secondo i tradizionali canoni di verifica dell'atto da parte del Giudice amministrativo, a rilevare che la scelta contenuta nella delibera impugnata – e cioè la fissazione della soglia del rapporto CNUS/EBITDA al 0,17% - non risultava motivata, risultando per l'effetto inidonea a supportare la conclusione per cui l'onere fosse eccessivo e non sostenibile da parte di TIM"* (punto 6.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 10 della sentenza n. 4549/2025).

21. Il Collegio ha, inoltre, escluso l'ammissibilità di ogni argomento atto a giustificare il parametro censurato non contenuto nella delibera impugnata atteso che *"[...] nel processo amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento – nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta – oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida, restando, invece, inammissibile, un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali, o comunque scritti difensivi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 2023, n. 1096; Cons. Stato sez. III, 28 novembre 2022, n. 10448)"* (punto 8.1 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.1 della sentenza n. 4549/2025).

22. Con specifico riguardo all'eccessività dell'onere di fornitura del servizio universale, il Collegio, nel richiamare la sentenza della Corte dell'UE C-222/08 alla quale aveva già fatto riferimento anche il TAR del Lazio, ha osservato come la Corte abbia più volte ribadito che tale valutazione spetta all'Autorità nazionale di regolamentazione precisando, tuttavia, che quest'ultima può constatare che l'onere della fornitura del servizio universale sia eccessivo *"[...] solo a condizione di procedere all'esame specifico della situazione di ciascuna impresa interessata (cfr. punto 50) chiarendo che "l'onere eccessivo di cui l'autorità nazionale di regolamentazione deve accertare l'esistenza prima di qualsiasi indennizzo è l'onere che, per ogni impresa interessata, presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto dell'insieme delle"*

sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato” (punto 49)» (punto 8.2 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.2 della sentenza n. 4549/2025).

23. Il Consiglio di Stato ha, altresì, evidenziato che *«In sintonia con tale orientamento, anche nella sentenza C-273/23, della Corte di Giustizia UE, adita nei giudizi dal medesimo Consiglio di Stato con rinvio pregiudiziale, si legge che “Sebbene, in assenza di precisazioni a tal riguardo nelle direttive 97/33 e 2002/22, spetta all’ANR stabilire in modo generale e impersonale i criteri che consentono di determinare le soglie oltre le quali, tenuto conto delle caratteristiche menzionate al punto precedente, un onere può essere considerato eccessivo, l’ANR può tuttavia constatare che l’onere della fornitura del servizio universale è iniquo o ingiustificato, ai fini dell’applicazione dell’articolo 5, paragrafi 1 e 4, della direttiva 97/33 e dell’articolo 13 della direttiva 2002/22, solo a condizione di procedere a un esame specifico della situazione di ciascuna impresa coinvolta con riferimento a tali criteri”» (punto 8.2 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.2 della sentenza n. 4549/2025).*

24. Ad avviso del Supremo Consesso *«Nel caso in esame, come rilevato dal Tar, la delibera impugnata non spiega per quale ragione sia stato assunto il valore soglia dello 0,17% al fine di dimostrare che “l’onere ... presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto dell’insieme delle sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato”» (punto 8.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.3 della sentenza n. 4549/2025).*

25. Ciò posto, il Giudice di secondo grado ha precisato che *«il difetto di motivazione non attiene tanto all’utilizzo del parametro “rapporto CNSU/Ebitda”, bensì al suo valore soglia dello 0,17% fissato dall’Autorità, che pur nell’ampia discrezionalità che caratterizza una valutazione del genere, doveva essere oggetto di una specifica giustificazione, non potendosi ammettere che tale soglia possa essere desunta solo in ragione di precedenti delibere rispetto alle quali, tra l’altro, tale aspetto non era stato mai confermato in sede giurisdizionale, dal momento che le precedenti delibere, come visto, erano state annullate dal Giudice amministrativo per altre ragioni» (punto 8.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.3 della sentenza n. 4549/2025).*

26. In particolare, dalla motivazione della delibera n. 18/21/CIR, secondo il Consiglio di Stato *“non emerge per quale ragione un costo netto pari o superiore a 0,17% EBITDA dovrebbe considerarsi un plausibile indice di eccessività dell’onere, né i potenziali effetti distorsivi della concorrenza che deriverebbero a TIM dal mancato ristoro del costo netto. In base alla delibera, la selezione dell’indicatore è stata evidentemente effettuata sulla scorta delle precedenti valutazioni di iniquità, per altro annullate (per altre ragioni) dal Giudice amministrativo, senza spiegare, in concreto, per quale ragione la soglia individuata dovrebbe ritenersi ragionevolmente significativa dell’iniquità dell’onere rispetto a TIM in rapporto alla specifica situazione di mercato. Nello specifico, l’accertamento dell’iniquità dell’onere di cui alle del. 88/18/CIR per il*

2009 e 103/19/CIR per il 2004-2007 assunto a metro di paragone si basa a sua volta sulla comparazione di indicatori finanziari con i valori misurati negli anni 2004 e 2005, in cui l'onere è stato ritenuto iniquo sulla base delle del. 153/11/CIR e 139/12/CIR” (punto 8.4 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.4 della sentenza n. 4549/2025).

27. Inoltre, il Collegio ha svolto ulteriori considerazioni osservando, tra l'altro, che “- la fissazione della soglia nel caso di specie, in assenza di ulteriori spiegazioni, appare il frutto della ricognizione della situazione trascorsa nel decennio di osservazione, che di per sé non dimostra la difficoltà a sostenere l'onere; il richiamo a precedenti delibere non appare sufficiente, dovendosi dimostrare per ciascun periodo, in base alla specifica situazione aziendale e del mercato, che l'onere è iniquo; inoltre, come detto, le precedenti delibere sono state comunque annullate dal Giudice amministrativo, senza che la specifica questione in esame venisse mai vagliata, non potendosi pertanto affermare la sussistenza di un giudicato sullo specifico aspetto dell'iniquità dell'onere tale da consentire il mero richiamo alle delibere precedenti;” e che “- non appare pertanto corretto l'assunto dell'Autorità per cui l'utilizzo di soglie già ritenute inique consenta al regolatore, in questo procedimento di rinnovamento, di dotarsi di un riferimento oggettivo e allora già vigente, dovendosi invero sempre consentire al soggetto inciso dal provvedimento (ovvero all'operatore mobile) di poter contestare tutti i presupposti della decisione, specie nel momento in cui le soglie – secondo l'Autorità “già ritenute inique” - erano contenute in delibere pacificamente annullate e sullo specifico aspetto non si è formato alcun giudicato” (punto 8.5 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.5 della sentenza n. 4549/2025).

28. Il Consiglio di Stato ha, pertanto, confermato le ragioni dell'annullamento della delibera n. 18/21/CIR con riguardo all'analisi di iniquità c.d. seconda facie “per vizio di motivazione circa la significatività della soglia dello 0,17% del rapporto CNSU/EBITDA”, precisando tuttavia che tali ragioni “non escludono la riedizione del potere attraverso la chiara esplicitazione delle ragioni della valenza di tale soglia” (punto 8.6 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.6 della sentenza n. 4549/2025).

3. Il procedimento di riesame avviato con la delibera n. 41/25/CIR

29. Con l'annullamento della delibera n. 18/21/CIR disposto dalle citate sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025 è venuto meno il presupposto previsto dal legislatore (iniquità dell'onere) ai fini dell'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale, per gli anni 1999-2009.

30. Di conseguenza, il procedimento di riesame dell'iniquità, avviato con la delibera n. 41/25/CIR, in esecuzione delle citate sentenze, deve recare l'analisi di iniquità dell'onere nella sua interezza, quale presupposto per l'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto per la fornitura del servizio universale per gli anni 1999-2009⁸.

⁸ Anche il procedimento avviato con la delibera n. 41/25/CIR non ha a oggetto l'anno 2001.

31. L'attività di valutazione dell'iniquità dell'onere che l'Autorità illustra nel presente documento sottoposto a consultazione pubblica, in linea con quanto effettuato nella delibera n. 18/21/CIR, è, dunque, articolata in tre fasi: A) l'analisi del contesto concorrenziale (iniquità c.d. prima *facie*); B) la verifica del costo netto per le annualità 1999-2009; C) l'analisi degli impatti economici e finanziari del CNSU sull'operatore designato (iniquità c.d. seconda *facie*).

32. In dettaglio, nel presente documento di consultazione l'Autorità si avvale dell'analisi di iniquità c.d. prima *facie* svolta nel procedimento di cui alla delibera n. 18/21/CIR e dei relativi esiti poiché sulla legittimità di tale analisi - che mantiene una propria autonoma rilevanza anche nel procedimento in esame ai fini della verifica dell'esistenza di un onere iniquo in capo all'operatore incaricato - si è, infatti, già positivamente espresso il Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025 alle quali dare esecuzione (v. *supra* punti 16 e 17).

33. L'effetto conformativo correlato all'ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato implica, invece, la riedizione del potere in relazione all'analisi di iniquità c.d. seconda *facie* (v. *supra* punto 28). A riguardo, alla luce dei principi dettati dalla Corte di Giustizia come richiamati dal Consiglio di Stato nelle sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025, l'Autorità ha rinnovato l'istruttoria relativa a tale analisi per valutare, anno per anno, l'impatto dell'onere di fornitura del servizio universale sulla capacità economica e finanziaria di TIM. A tal fine l'Autorità ha anche acquisito, nell'ambito del presente procedimento, elementi di informazione e documentazione dalla società TIM S.p.A. per verificare se, per le annualità oggetto di riesame, l'onere di fornitura del servizio universale assuma per il soggetto incaricato un "*carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto dell'insieme delle sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato*" (cfr. sentenza della Corte di Giustizia dell'UE C-222/08 come richiamata al punto 69 della sentenza della medesima Corte C-273/23).

34. Ciò al fine di dimostrare che è ragionevole ritenere che, con specifico riferimento a ciascun anno oggetto del presente riesame per il quale l'onere del costo netto risulti potenzialmente iniquo agli esiti dell'analisi di iniquità c.d. prima *facie*, un valore del rapporto CNSU/EBITDA maggiore o uguale allo 0,17% possa essere considerato significativo dell'iniquità dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale e che, quindi, tale onere presenti per Telecom Italia un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo. L'analisi puntuale svolta dall'Autorità per ciascun anno tiene conto di quanto osservato peraltro dal Consiglio di Stato, secondo il quale "[...] *il richiamo a precedenti delibere non appare sufficiente, dovendosi dimostrare per ciascun periodo, in base alla specifica situazione aziendale e del mercato, che l'onere è iniquo*" (cfr. punto 8.5 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.5 della sentenza n. 4549/2025).

35. Gli esiti dell'analisi di iniquità c.d. seconda *facie* svolta dall'Autorità sono sottoposti a consultazione pubblica con il presente documento (v. *infra* par. 5.3).

36. Per quanto riguarda, infine, la verifica del costo netto per le annualità oggetto del presente procedimento, occorre considerare che tale verifica non è stata oggetto del riesame di cui all'annullata delibera n. 18/21/CIR che ha riguardato solo l'analisi di iniquità dell'onere di fornitura del servizio universale (c.d. prima e seconda *facie*) quale presupposto logico-giuridico dell'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto. Nello specifico, come già rappresentato, nell'ambito dell'analisi di iniquità di cui alla delibera n. 18/21/CIR, l'Autorità ha considerato il costo netto verificato e approvato dalla stessa per ciascun anno oggetto di riesame con precedenti rispettive delibere.

37. In considerazione di ciò, e tenuto sempre conto del riesame dell'iniquità del costo netto così come perimetrato dal Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025, anche nell'ambito del presente procedimento i valori del costo netto del servizio universale (e le connesse quote di contribuzione degli operatori) sono quelli già verificati e approvati dall'Autorità per ciascun anno oggetto d'interesse e che sono stati confermati, da ultimo, in esito all'analisi d'iniquità di cui alla delibera n. 18/21/CIR (v. *infra* par. 5.2).

38. Alla luce di quanto rappresentato, si riporta l'analisi di iniquità dell'onere per gli anni 1999-2009 oggetto di riesame nel presente procedimento, che si basa sul medesimo quadro normativo di riferimento di cui delibera n. 18/21/CIR e che viene di seguito illustrato.

4. Il quadro normativo di riferimento

39. In relazione al primo periodo oggetto di riesame, il vigente quadro normativo era costituito, *in primis*, dal D.P.R. 318/1997 (Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni) e dal D.M. 10 marzo 1998 recante "*Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni*".

40. L'art. 3 del D.P.R. recante *Servizio universale*, al comma 6, stabilisce che:

“Qualora, in base alle disposizioni del presente articolo, gli obblighi di fornitura del servizio universale rappresentino un onere iniquo per l'organismo o gli organismi incaricati di fornire il servizio universale, è previsto un meccanismo atto a ripartire il costo netto dei suddetti obblighi con altri organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, con fornitori di servizi di telefonia vocale accessibili al pubblico e con organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali. Tale meccanismo non è applicabile quando:

a) la fornitura delle obbligazioni di servizio universale non determina un costo netto;

b) il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo;

c) l'ammontare del costo netto da ripartire non giustifichi il costo amministrativo di gestione del metodo di ripartizione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale.”.

41. Si osserva che in base al dispositivo citato:

- a) in primo luogo, l'Autorità deve stabilire l'iniquità dell'onere;
- b) una volta svolta la verifica di iniquità di cui sopra, si applica il meccanismo di ripartizione tra tutti i gestori, fissi e mobili.

42. Tale meccanismo (di ripartizione) non è applicabile quando, tra l'altro (oltre ai casi di cui alla lett. a) e c)), *“il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo”.*

43. Il comma 9, dell'art. 3, poi, stabilisce esplicitamente i soggetti che non sono tenuti alla contribuzione.

44. Il successivo comma 10, dell'art. 3, stabilisce, invece, in che modo l'Autorità calcola il costo netto. In sostanza l'Autorità si avvale di un soggetto esterno all'amministrazione, con specifiche competenze tecniche, il quale verifica, certificandola, l'entità del costo sostenuto dal soggetto incaricato. I risultati del calcolo del costo e le conclusioni dei controlli contabili sono esplicitati in una articolata relazione di conformità ai criteri e principi del citato regolamento e sono acquisiti dall'Autorità che provvede a metterli a disposizione del pubblico, anche al fine di approvarli.

45. In base, infine, al comma 11, dell'art. 3, *“Sulla base del calcolo del costo netto di cui al comma 7, e della relazione”* di cui al comma 10, *“l'Autorità, tenuto anche conto degli eventuali vantaggi di mercato derivanti all'organismo incaricato, stabilisce se il meccanismo di ripartizione del costo netto degli obblighi di servizio universale sia giustificato. In tal caso il relativo onere è ripartito in base a criteri di oggettività, non discriminazione e proporzionalità [...]”.*

46. L'art. 2, comma 2, del D.M. del 10 marzo 1998 (*Finanziamento*) ribadisce quanto stabilito dal D.P.R. 318/1997, ossia che:

“Ai sensi dell'art.3, comma 6, del regolamento, è previsto un meccanismo di ripartizione dei costi, basato sui principi di non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, a carico degli organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, che forniscono al pubblico servizi di telefonia vocale, in proporzione all'utilizzazione da parte di tali soggetti delle reti pubbliche di telecomunicazioni, o che prestano servizi di comunicazioni mobili e personali in ambito nazionale”.

47. L'art. 5 del D.M. del 10 marzo 1998 (*Modalità di finanziamento*), fornisce maggiori dettagli sul procedimento che sta in capo all'Autorità. L'Autorità, in particolare:

- a) acquisisce la valutazione del costo netto presentata dal soggetto incaricato. Il costo netto è definito nel D.P.R. 318/1997 come differenza

fra il costo netto derivante dalla situazione in cui un organismo è incaricato di assolvere agli obblighi del servizio universale rispetto a quella in cui non sia tenuto ad assolvere a tale obbligo;

- b) stabilisce se il meccanismo di ripartizione è applicabile, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del D.P.R. 318/1997, e cioè se ha ritenuto che l'onere sia iniquo (valutazione di iniquità *preliminare*);
- c) qualora il meccanismo di ripartizione sia applicabile, incarica un soggetto pubblico o privato, autonomo rispetto agli organismi di telecomunicazioni e con specifiche competenze, per la verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia;
- d) stabilisce, ai sensi dell'art. 3, comma 11, del D.P.R. 318/1997 (ossia, vista la relazione del revisore sul calcolo presentato da Telecom Italia e tenuto conto dei vantaggi indiretti di quest'ultima derivanti dall'obbligo), se il meccanismo di ripartizione è giustificato (valutazione *definitiva* di iniquità);
- e) pubblica gli esiti delle verifiche per la consultazione con il mercato;
- f) individua i soggetti debitori sulla base dell'art.3, comma 6, del D.P.R. 318/1997 e dell'art.2 del D.M. del 10 marzo 1998 ossia *tra organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, fornitori di servizi di telefonia vocale accessibili al pubblico e organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali*;
- g) richiede ai soggetti debitori di cui alla *lett. h)* dell'art. 5, comma 2, i dati, previsti dall'allegato A al D.M. del 10 marzo 1998 (che fornisce le formule di calcolo della quota in funzione del fatturato), relativi all'esercizio al quale si riferiscono gli oneri da ripartire, necessari ai fini della determinazione della quota a carico di ciascuno di essi; si osservi, quindi, che il calcolo delle quote di riparto è effettuato dopo aver individuato i debitori che sono definiti dalla legge.

48. L'art. 6 del D.M. consente all'Autorità di *valutare l'opportunità di introdurre un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo da parte degli organismi di telecomunicazioni nuovi entranti nel settore*, fissato successivamente dalla stessa Autorità, per tutto l'arco temporale di riferimento, nella misura dell'1% dei ricavi netti.

49. La base di calcolo per la contribuzione a cui sono tenuti gli organismi di telecomunicazioni indicati all'art. 3, comma 6, del D.P.R. 318/97, ed all'art. 2 del D.M. è riportata nel medesimo D.M..

50. Per il periodo temporale successivo al 2003 oggetto di riesame occorre far riferimento al Codice delle comunicazioni elettroniche.

51. L'articolo 1, *lett. e)* dell'allegato 11 al Codice delle comunicazioni elettroniche definisce il costo netto del servizio universale come la differenza tra il costo netto

sostenuto da Telecom Italia in qualità di soggetto incaricato di fornire il servizio universale (scenario fattuale) e il corrispondente costo netto che la stessa sosterebbe nel caso in cui non fosse soggetta a tali obblighi (scenario controfattuale).

52. Ai sensi dell'art. 62, comma 1, del Codice, *“qualora l'Autorità ritenga che la fornitura del servizio universale di cui agli articoli da 53 a 60, dello stesso, possa comportare un onere ingiustificato per le imprese designate a fornire tale servizio, prevede il calcolo dei costi netti di tale fornitura. A tal fine, l'Autorità può:*

- a) *procedere al calcolo del costo netto delle singole componenti dell'obbligo del servizio universale, tenendo conto degli eventuali vantaggi commerciali derivanti all'impresa designata per la fornitura del servizio universale, in base alle modalità stabilite nell'allegato n. 11;*
- b) *utilizzare i costi netti della fornitura del servizio universale individuati in base a un meccanismo di determinazione conforme all'articolo 58, comma 2”.*

53. Il comma 2 dello stesso articolo prevede *“che i conti ovvero le altre informazioni su cui si basa il calcolo del costo netto degli obblighi di servizio universale di cui al comma 1, lettera a), sono sottoposti alla verifica di un organismo indipendente dalle parti interessate, avente specifiche competenze, incaricato dall'Autorità”⁹.*

54. Ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 dell'allegato 11 al Codice, *“è previsto un meccanismo di ripartizione dei costi, basato sui principi di non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, a carico delle imprese che gestiscono reti pubbliche di comunicazioni, che forniscono servizi telefonici accessibili al pubblico, in proporzione all'utilizzazione da parte di tali soggetti delle reti pubbliche di comunicazioni, o che prestano servizi di comunicazione mobili e personali in ambito nazionale”.*

55. Il comma 6 dello stesso succitato articolo prevede che *“il meccanismo di cui al comma 2 non è applicabile quando:*

- a) *la fornitura delle obbligazioni di servizio universale non determina un costo netto;*
- b) *il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo;*
- c) *l'ammontare del costo netto da ripartire non giustifichi il costo amministrativo di gestione del metodo di ripartizione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale”.*

⁹ I risultati del calcolo e le conclusioni finali della verifica sono messi a disposizione del pubblico sul Bollettino ufficiale e sul sito Internet dell'Autorità. I costi derivanti dalla verifica del servizio universale sono ricompresi nel fondo per il finanziamento del costo netto degli obblighi del servizio universale, istituito presso il Ministero, di cui all'allegato n. 11.

56. In ottemperanza alle disposizioni derivanti dall'articolo 6 dell'allegato 11 al Codice, Telecom Italia, in qualità di soggetto incaricato di fornire il servizio universale, presenta la propria valutazione del costo netto. Il costo netto del servizio universale è ottenuto sommando gli oneri netti derivanti dalla Telefonia Vocale, dalla Telefonia Pubblica e dalle Categorie Agevolate. A tale valore vengono portati in detrazione i cosiddetti Benefici Indiretti. La metodologia di calcolo del costo è invece descritta all'art. 5 del medesimo allegato 11.

57. Infine, come chiarito anche nella Comunicazione della Commissione europea COM (2011) 795 *final*, nel caso in cui il costo netto USO rappresenti un onere iniquo per il fornitore designato, lo stesso deve essere compensato per tale costo.

58. Ciò premesso, si osserva che al fine del riesame dell'iniquità dell'onere, occorre analizzare due aspetti chiave della questione:

- a) la relazione tra obblighi normativi di servizio universale, giustificati da ragioni di interesse pubblico (scopo del servizio universale) e i cui contenuti non sono e non sarebbero offerti dal mercato, ed eccessività o iniquità dell'onere, ovvero la misura dell'effettivo svantaggio concorrenziale dell'operatore obbligato a fornire il servizio universale (Telecom Italia) a condizioni economiche accessibili. La finalità del recupero del costo netto del servizio universale dal mercato è quella di compensare l'impresa designata a fornire il servizio in condizioni non conformi a pratiche commerciali, ma solo laddove ciò sia giustificato e causando la minore distorsione sia della concorrenza sia della domanda di tutti i consumatori. Il finanziamento del costo netto del servizio universale, laddove giustificato, deve quindi avvenire secondo criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionali, al fine di evitare vincoli e distorsioni della concorrenza³.
- b) la ripartizione tra gli operatori di reti e di servizi di telecomunicazioni aperti al pubblico dell'onere riconosciuto come iniquo. Il trasferimento dell'onere e la ripartizione su singoli soggetti devono avvenire in modo obiettivo, sulla base di specifici indicatori e secondo criteri di proporzionalità. Per conseguire tale finalità l'Autorità può stabilire soglie di esonero. La modalità di ripartizione è comunque stabilita dalla normativa primaria.

59. Ciò detto, in base alle norme richiamate l'Autorità nell'ambito del procedimento di cui alla delibera n. 18/21/CIR ha verificato l'iniquità dell'onere in capo all'operatore incaricato tramite:

- A. Analisi del contesto concorrenziale;
- B. Verifica del CNSU (perdita);
- C. Analisi di impatti economici, finanziari derivanti dal CNSU.

5. Le componenti dell'analisi di iniquità oggetto di riesame

60. Nel presente procedimento l'Autorità riesamina l'iniquità dell'onere in capo all'operatore incaricato di fornire il servizio universale per tutto l'arco temporale dal 1999 al 2009, ai fini dell'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto, tenuto conto del vincolo conformativo derivante dalle sentenze del Consiglio di Stato n. 4301/2025 e n. 4549/2025.

61. In particolare, di seguito si riportano l'analisi del contesto concorrenziale (A) e l'analisi degli impatti economici e finanziari del CNSU sul soggetto incaricato (C), nei termini rappresentati al paragrafo 3.

62. Come già chiarito al medesimo paragrafo, si rammenta che la verifica del CNSU (B) non è oggetto del presente procedimento. I valori di costo netto sono quelli già verificati e approvati dall'Autorità per ciascun anno oggetto d'interesse con precedenti rispettive delibere, in linea con la normativa all'epoca vigente (cfr. punti 118-123).

5.1. Analisi del contesto concorrenziale del mercato negli anni 1999-2009 - analisi di iniquità c.d. *prima facie* (A)

63. In merito all'analisi del contesto concorrenziale (analisi di iniquità c.d. *prima facie*), l'Autorità, come anticipato al punto 32, si avvale dell'analisi già svolta nell'ambito del procedimento di cui alla delibera n. 18/21/CIR che viene di seguito riportata. A riguardo, giova ribadire che sulla legittimità di tale analisi – che mantiene una propria autonomia rilevanza anche nel procedimento in esame ai fini della verifica dell'esistenza di un onere iniquo in capo all'operatore designato – si è già positivamente espresso il Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025, ritenendo tale analisi sorretta da adeguata motivazione. Ciò posto, occorre considerare quanto segue.

64. Il *report* del BEREC sul Servizio Universale¹⁰, che raccoglie le *guidelines* utilizzate dai 27 paesi dell'Unione che hanno risposto al questionario, dichiara che 15 paesi non hanno alcuna *guideline* da seguire per qualificare un onere come iniquo, mentre 2 ulteriori paesi non hanno ancora preso una posizione in merito. Diverse Autorità di settore hanno dichiarato di rimettersi alle *guidelines* stabilite dallo strumento di legislazione secondaria.

65. Ad ogni modo, nella maggior parte dei casi la scelta è rimessa alla discrezionalità tecnica delle Autorità, le quali hanno proposto una serie di fattori per lo più correlati alle condizioni del mercato e al grado di competizione raggiunta.

¹⁰ BEREC *Report on Universal Service – reflections for the future*, BoR (10) 35, cit. pg. 42.

66. Secondo le indicazioni del rapporto del BEREC del 2017¹¹ sul servizio universale, per determinare l'iniquità dell'onere del costo netto del servizio universale e la conseguente applicabilità del meccanismo di ripartizione, tenuto conto della pratica dei principali Paesi, occorre valutare il livello di concorrenzialità del mercato. In particolare, è possibile analizzare i seguenti parametri di mercato e finanziari:

- I. quote del mercato dell'accesso in volumi e ricavi;
- II. volumi e quote di mercato del traffico telefonico;
- III. grado di interconnessione per i servizi di raccolta e terminazione su rete fissa e mobile;
- IV. diffusione dei servizi su rete mobile;
- V. vantaggi per gli operatori derivanti dagli obblighi USO;
- VI. posizione finanziaria degli operatori.

67. L'analisi del grado di concorrenzialità del mercato (componente A) di cui la delibera n. 18/21/CIR si svolge in linea con le indicazioni del BEREC sopra citate, sulla base di tutti i predetti parametri di mercato e finanziari.

68. Elemento comune di novità per tutte le delibere 1999-2009 è che l'Autorità rimuove il criterio della sostituibilità fisso-mobile, dichiarato in via definitiva "fallace" dal Giudice, come presupposto contributivo.

69. Come detto, infatti, la legge già stabilisce il dovere di contribuzione in capo a tutti gli operatori di rete fissa e mobile.

70. Chiarito quanto sopra, si precisa che alcuni dei parametri da I a VI vengono utilizzati per la prima volta dall'Autorità per gli anni 1999-2000-2002 e 2003 mentre in relazione agli anni 2004-2007 e 2008-2009 l'Autorità aveva già ampliato la propria analisi a quasi tutti i suddetti parametri.

71. La tabella seguente riporta un confronto dei parametri già utilizzati per i diversi anni oggetto di riesame e di quelli utilizzati per la prima volta nel procedimento di cui alla delibera n. 18/21/CIR.

¹¹ Cfr. Figura rappresentata al par. 345 della delibera n. 88/18/CIR. *Report Cullen International - Unfair Burden* del documento pubblicato dal Berec il 24 Febbraio 2017: "Berec update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results".

Tabella 1 - Parametri utilizzati in analisi c.d. prima *facie* per gli anni oggetto di riesame¹²

Indicatori/anno	1999-2003	2004-2007	2008-2009
I. quote del mercato dell'accesso in volumi e ricavi.	SI	SI	SI
II. volumi e quote di mercato del traffico telefonico	SI	SI	SI
III. grado di interconnessione per i servizi di raccolta e terminazione su rete fissa e mobile	NO	SI	SI
IV. diffusione dei servizi su rete mobile	NO	SI	SI
V. vantaggi per gli operatori derivanti dagli obblighi USO	NO	SI	NO
VI. posizione finanziaria degli operatori	NO	NO	NO

72. Si anticipa che, per tutte le annualità oggetto di riesame, l'Autorità, all'esito della consultazione pubblica che ha preceduto l'adozione della delibera n. 18/21/CIR¹³, conferma la propria scelta di fissare la soglia per la quota di mercato in valore del traffico telefonico al di sopra della quale (se la quota è pari o superiore) l'iniquità prima *facie* non è verificata pari all' 80%.

73. L'Autorità ritiene, come chiarito ai punti 74 e 75 del documento sottoposto a consultazione pubblica (allegato B alla delibera n. 263/20/CIR), che tale parametro, indicatore rilevante ai fini USO essendo la telefonia il servizio soggetto ad obbligo, sia in grado di rappresentare al meglio il grado di pressione competitiva diretta, atteso che la perdita di traffico telefonico è in grado di evidenziare gli effetti di entrambe le modalità di competere con TIM, ossia mediante il noleggio dell'ultimo miglio o mediante il servizio di raccolta del traffico e la NP (*Number Portability*).

74. D'altra parte, come chiarito al punto 77 del documento sottoposto a consultazione pubblica (allegato B alla delibera n. 263/20/CIR), nonostante si sia fissata una soglia di sbarramento dell'80%, l'Autorità è consapevole che la quota di mercato in ricavi del traffico telefonico dei servizi voce su rete fissa in ricavi di TIM nel periodo 2002-2009 è stata sempre ben inferiore all'80%. Si rappresenta, inoltre, che l'Autorità ha anche verificato il rilevante e crescente livello di: erosione delle quote di mercato di TIM, aumento degli indicatori di interconnessione tra reti, aumento costante della diffusione dei servizi mobili, oltre che dei vantaggi economici degli altri operatori collegati alla

¹² Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag.19.

¹³ Cfr. Delibera n. 263/20/CIR, *cit.*.

fornitura dei servizi USO e della loro situazione finanziaria. Ed infatti, la quota del mercato della fonia, come sopra detto l'indicatore rilevante ai fini USO essendo questo il servizio soggetto ad obbligo, è inferiore al 68,5% dal 2002 (Tabella n. 5 del documento in consultazione di cui all'allegato B alla delibera n. 263/20/CIR). Ne deriva che, anche nel caso in cui l'Autorità avesse fissato una soglia del 70%, il risultato non sarebbe cambiato.

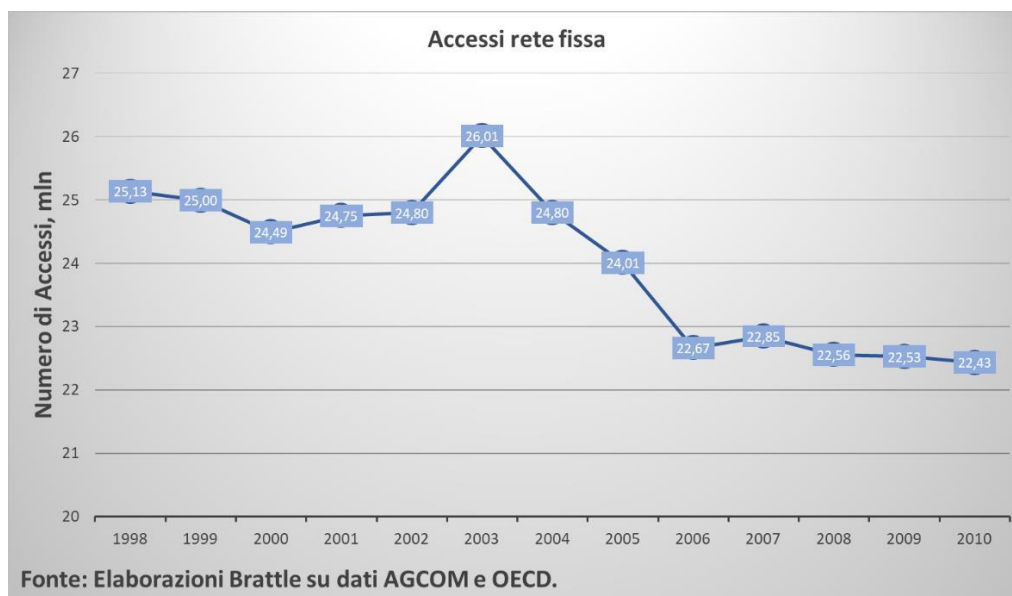
75. Tale valore è stato ritenuto idoneo considerando che, in termini assoluti, tale soglia corrisponde ad una perdita per TIM di 2,62 mld/€ su un totale di servizi voce su rete commutata per l'anno 2002 pari a 13,10 mld/€.

76. Nel seguito si riporta l'analisi del contesto concorrenziale del mercato negli anni 1999-2009 sulla base dei sei parametri di mercati e finanziari precedentemente elencati.

I. Quote del mercato dell'accesso da postazione fissa alla rete telefonica e dati pubblica, a banda stretta e banda larga e solo a banda larga

Diffusione dei servizi su rete fissa

Figura 1 - Andamento del numero di accessi da postazione fissa in Italia (anni 1999- 2010)¹⁴



¹⁴ Figura già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 20 (cfr. Figura 1).

Accesso a banda stretta + banda larga

Tabella 2 - Mercato dei servizi di accesso da postazione fissa al dettaglio - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori (in volumi)¹⁵

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Telecom Italia	100,00%	100,00%	100,00%	99,00%	98,00%	95,29%	93,17%	87,55%	82,36%	77,06%	71,36%
Altri operatori	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%	2,00%	4,71%	6,83%	12,45%	17,64%	22,94%	28,64%

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS e 133/17/CIR

Tabella 3 - Mercato dei servizi di accesso da postazione fissa al dettaglio - clientela affari. Quote di mercato degli operatori (in volumi)¹⁶

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Telecom Italia	100,00%	100,00%	99,00%	97,00%	96,00%	94,13%	91,84%	88,66%	85,21%	82,80%	80,15%
Altri operatori	0,00%	0,00%	1,00%	3,00%	4,00%	5,87%	8,16%	11,34%	14,79%	17,20%	19,85%

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS e 133/17/CIR

Tabella 4 - Quote di mercato in ricavi – residenziale e non residenziale¹⁷

	Residenziale		Non residenziale	
	Telecom Italia	Altri	Telecom Italia	Altri
2004	93,02%	6,98%	94,91%	5,09%
2005	90,75%	9,25%	93,20%	6,80%
2006	87,45%	12,55%	86,20%	13,80%
2007	81,91%	18,09%	84,85%	15,15%
2008	77,06%	22,94%	82,80%	17,20%
2009	71,36%	28,64%	80,15%	19,85%

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS e n. 133/17/CIR

¹⁵ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 21 (cfr. Tabella 1a).

¹⁶ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 21 (cfr. Tabella 1b).

¹⁷ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 21 (cfr. Tabella 2).

Accesso a banda larga

Tabella 5 - Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga da postazione fissa - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori in ricavi¹⁸

	2004	2005	2006	2007
Telecom Italia	82,46%	79,85%	73,13%	71,47%
Altri operatori	17,54%	20,15%	24,87%	28,53%

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS

Tabella 6 - Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga da postazione fissa - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori in volumi¹⁹

	2004	2005	2006	2007
Telecom Italia	74,34%	71,89%	66,95%	64,19%
Altri operatori	25,66%	28,11%	33,05%	35,81%

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS

Tabella 7 - Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga al dettaglio (in volumi e ricavi)²⁰

	2008		2009	
	Volumi	Ricavi	Volumi	Ricavi
Telecom Italia	61,09	56,84	57,88	55,98
Altri operatori	38,91	6.50	1.46	5.94

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 88/18/CIR

¹⁸ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 21 (cfr. Tabella 3).

¹⁹ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 22 (cfr. Tabella 4).

²⁰ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 22 (cfr. Tabella 4bis).

II. Quote di mercato del traffico telefonico

Figura 2 - Andamento traffico telefonico su rete fissa in Italia (anni 1999-2010)²¹

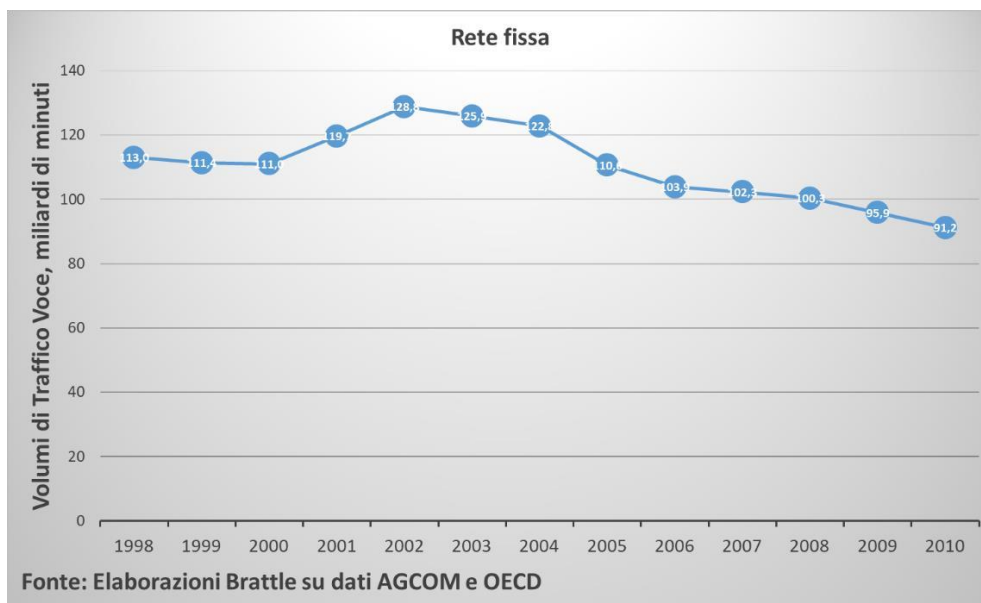


Tabella 8 - Quote di mercato del traffico dei servizi voce su rete fissa in ricavi²²

Fonte	Delibera n. 8/00/CIR		Relazione Annuale						Osservatorio AGCOM			
anni	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Quote mercato tot.												
Fonia per TIM(%)	99,0	91,9	83,8	76,8	68,5	68,0	69,3	67,4	64,7	63,5	60,0	58,0

77. La Tabella 8 mostra una perdita cumulata della quota del mercato, in ricavi, del traffico telefonico, dal 1999 al 2009, del 40%. La tabella seguente illustra, sulla base dei dati disponibili, come, laddove si utilizzassero le quote in volumi, si avrebbe una perdita di ulteriori circa 13 punti percentuali nel solo 2004, di circa 6,5 punti percentuali nel 2005, per scendere dal 2007 al di sotto del 60%.

²¹ Figura già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 22 (cfr. Figura 2).

²² Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 22 (cfr. Tabella 5a).

Tabella 9 - Quote di mercato del traffico dei servizi voce su rete fissa in volumi²³

	Totale Italia Residenz	TIM		Totale Italia	TIM	
Annualità	mld minuti	mld minuti	%	mld minuti	mld minuti	%
2004	74,34	42,05	56,6	122,77	69,45	56,6
2005	66,89	40,72	60,9	110,60	67,33	60,9
2006	62,75	38,54	61,4	103,90	63,81	61,4
2007	62,18	36,31	58,4	102,30	59,73	58,4
2008	59,12	33,14	56,1	100,33	56,25	56,1
2009	57,52	30,49	53,0	95,85	50,80	53,0
2010	54,69	27,96	51,1	91,19	46,63	51,1

Fonte: Rielaborazione AGCOM sulle tabelle 6 e 7 Studio Brattle anni 2004-2010

III. Interconnessione

Tabella 10 - Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto incluso l'autoproduzione²⁴

	Volumi			
	2005	2006	2007	2008
Telecom Italia	94%	91%	87%	80%
Altri operatori	6%	9%	13%	20%

Fonte: dati estratti dalle tabelle della delibera n. 88/18/CIR

Tabella 11 - Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto esclusa l'autoproduzione²⁵

	Volumi			
	2005	2006	2007	2008
Telecom Italia	98,2%	97,3%	95,1%	92,2%
Altri operatori	2%	3%	5%	8%

Fonte: dati estratti dalle tabelle della delibera n. 88/18/CIR

²³ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 23 (cfr. Tabella 5b).

²⁴ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 23 (cfr. Tabella 6).

²⁵ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 23 (cfr. Tabella 7).



Tabella 12 - Volumi e ricavi della terminazione su rete fissa in Italia²⁶

	Volumi di traffico terminato (migliaia di minuti)		Ricavi complessivi (migliaia di euro)	
	Consistenza		Consistenza	Variazione
2005	45.754.313		375.453	
2006	45.651.041	-0,2%	398.251	6,1%
2007	49.225.101	7,8%	425.518	6,8%
2008	49.372.683	0,3%	427.661	0,5%

Fonte: elaborazioni Agcom su dati degli operatori

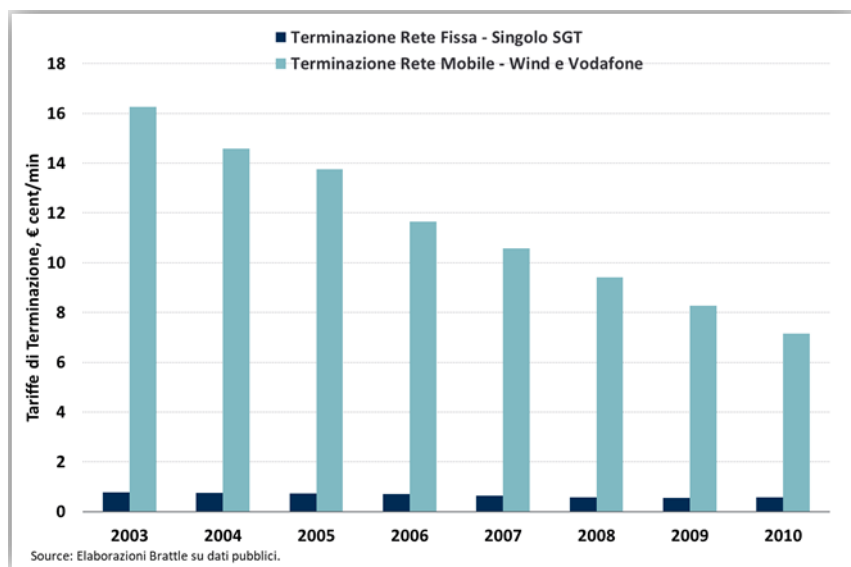
Tabella 13 - Volumi e ricavi della terminazione su rete mobile in Italia²⁷

TERMINAZIONE SU RETE MOBILE (complessiva)				
	Volumi di traffico terminato (migliaia di minuti)		Ricavi complessivi (milioni di euro)	
	Consistenza	Variazione	Consistenza	Variazione
2005	34.657.494		5.085,46 €	
2006	37.219.305	7,4%	5.181,39 €	1,9%
2007	38.150.923	2,5%	4.406,92 €	-14,9%
2008	38.401.483	0,7%	3.937,19 €	-10,7%
2009	39.384.840	2,6%	3.516,35 €	-10,7%
2010	40.823.462	3,7%	3.139,50 €	-10,7%

²⁶ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 24 (cfr. Tabella 8a).

²⁷ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 24 (cfr. Tabella 8b).

Figura 3 - Comparazione delle tariffe di terminazione fisse e mobili (€cent/min) in Italia²⁸



78. Dalla consultazione pubblica di cui alla delibera n. 263/20/CIR sono emerse le seguenti evidenze:

- a) l'effetto economico complessivo, in termini di vantaggi per gli operatori mobili, dell'asimmetria tariffaria a favore degli operatori mobili, ricostruito a partire dai dati sui volumi e i ricavi da traffico di terminazione per la rete fissa e la rete mobile di cui alle precedenti Tabella 12 e Tabella 13 (circa 17 mld euro risulta il valore cumulato dei vantaggi degli operatori mobili derivanti dalla interconnessione con la rete fissa e dal traffico generato da quest'ultima nel solo periodo 2005-2008):

²⁸ Figura già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 25 (cfr. Figura 3).

Tabella 14 - Volumi e ricavi da terminazione fissa e mobile²⁹

	TERMINAZIONE VOLUMI E RICAVI					
	Volumi di traffico terminato (migliaia di minuti)			Ricavi complessivi (milioni di euro)		
	Rete fissa	Rete mobile	delta mobile-fisso	Rete fissa	Rete mobile	delta mobile-fisso
2005	45.754.313	34.657.494	-11.096.819	375 €	5.085 €	4.710 €
2006	45.651.041	37.219.305	-8.431.736	398 €	5.181 €	4.783 €
2007	49.225.101	38.150.923	-11.074.178	426 €	4.407 €	3.981 €
2008	49.372.683	38.401.483	-10.971.200	428 €	3.937 €	3.510 €
totale 05-08	190.003.138	148.429.205	-41.573.933	1.627 €	18.611 €	16.984 €

- b) il vantaggio economico generato, in particolare, solo per gli scambi da e verso la rete TIM per effetto dell'asimmetria tariffaria della terminazione a favore degli operatori mobili, nel periodo 1999-2009, è pari a 14,7 mld euro:

Tabella 15 - Vantaggio economico per scambi da e verso rete TIM³⁰

TOTALE ITALIA	Formula	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
<i>Chiamate originate da rete fissa TIM vs clienti mobili</i>													
Ricavi da terminazione del traffico fisso-mobile	a	1.939	1.938	1.938	1.821	1.805	1.812	1.644	1.337	1.145	890	706	16.976
<i>Chiamate originate da rete mobile vs rete fissa TIM⁽¹⁾</i>													
<i>euro/milioni</i>													
Costi di interconnessione alla rete fissa TIM (totale mercato) ⁽²⁾	b	238	238	264	271	224	238	207	191	174	141	125	2.313
Effetto complessivo dell'asimmetria tariffaria della terminazione	c=a-b	1.701	1.700	1.674	1.550	1.582	1.574	1.437	1.146	971	749	581	14.663

Fonte: CO.Re. di Telecom Italia (anni 2000 e 2002-2009); TdB, Relazioni AGCom e OdR (anni 1999, 2001)³¹

²⁹ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 25.

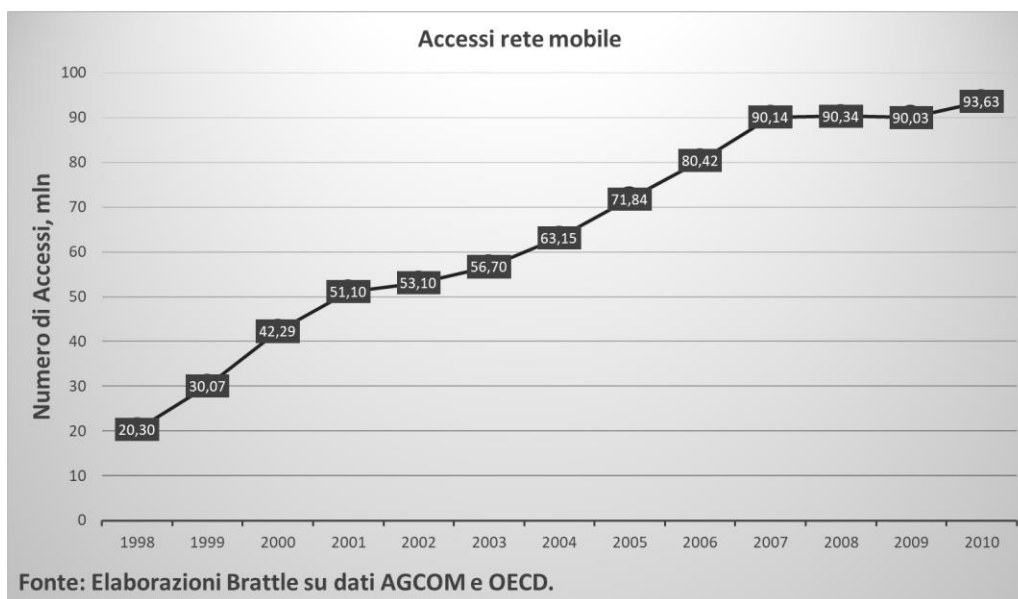
³⁰ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 26.

³¹ I ricavi da terminazione del traffico fisso-mobile sono stati determinati prendendo a riferimento i costi delle quote da riversare vs gli OLO mobili (direttrice fisso-mobile) rilevato nella base dati di consuntivo di CoRe. In assenza del dato in CoRe limitatamente alle quote da riversare 1999, i ricavi di terminazione del traffico fisso-mobile sono stati stimati sulla base del valore del 2000 ipotizzando che la variazione intervenuta tra il 1999 ed il 2000 fosse la medesima registrata tra il 2000 ed il 2001.

I costi di interconnessione degli OLO mobili alla rete fissa di TIM sono stati determinati prendendo a riferimento i ricavi da terminazione di TI (livello SGT a cui si attestano prevalentemente gli OAOs mobili) rilevati nella base dati dei consuntivi di CoRe. Per gli anni 1999 e 2001, in assenza di tale informazione, i ricavi da terminazione di TIM sono stati stimati facendo riferimento al valore consuntivato del 2000 a cui sono state applicate le % di variazione dei volumi (fonte: TdB di TIM e relazioni annuali dell'AGCom) e del prezzo dei servizi di terminazione (Tariffe di terminazione rete fissa - livello SGT) intervenute nel 1999 e nel 2001 rispetto all'anno 2000.

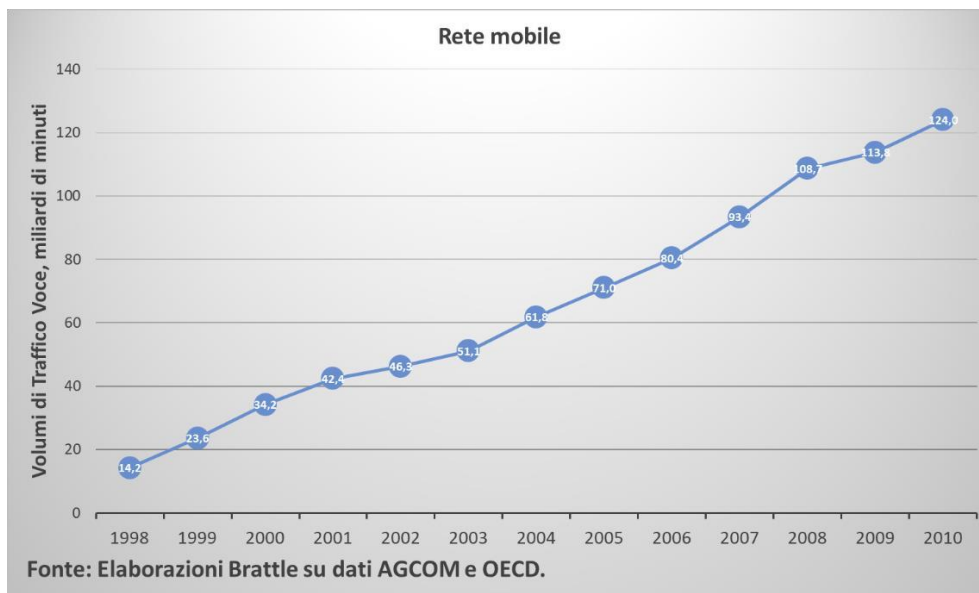
IV. Diffusione dei servizi mobili

Figura 4 - Andamento del numero di accessi dei servizi su rete mobile in Italia (anni 1999-2010)³²



³² Figura già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 26 (cfr. Figura 4).

Figura 5 - Andamento del traffico dei servizi voce su rete mobile in Italia (anni 1999- 2010)³³



79. L'Autorità osserva come sia chiaro il costante *trend* di crescita del numero di accessi e del traffico su rete mobile, mostrando un sempre crescente utilizzo, durante tutto il periodo, del servizio telefonico in mobilità. L'andamento della penetrazione del servizio mobile di cui alla seguente tabella fornisce, mediante altro indicatore, la stessa evidenza:

Tabella 16 - Penetrazione dei servizi su rete mobile in Italia (anni 1998-2008)³⁴

Fonte:	Relazione Annuale										
Relazione	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
in %	35,5	52,6	73	83	91	97,3	107,6	122,2	139	152,12	153

80. In merito all'indicatore IV – diffusione dei servizi su rete mobile – si rileva, sulla base dei dati acquisiti nel corso della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 263/20/CIR, come già nel 1999, in media, ogni famiglia disponesse già di 2 accessi mobili (SIM) attivi, per passare poi a quasi 4 SIM per famiglia nel 2009, a fronte di un numero medio di componenti per famiglia di circa 2,5.

³³ Figura già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 27 (cfr. Figura 5).

³⁴ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 27 (cfr. Figura 6a).

Tabella 17 - Penetrazione delle SIM³⁵

	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009
SIM (milioni)	42	51	53	57	63	72	80	90	90	90
famiglie (milioni)	21	22	22	22	22	23	23	23	24	24
Penetrazione: SIM per famiglia	2,0	2,4	2,4	2,6	2,8	3,2	3,5	3,8	3,8	3,7

Fonte: ISTAT

81. Di seguito si riporta anche l'andamento delle famiglie che hanno scelto di abbandonare del tutto la rete fissa a vantaggio del solo accesso e servizio di rete mobile.

Tabella 18 - Andamento delle famiglie *mobile only*³⁶

	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009
% famiglie italiane con solo telefono mobile	6,2%	7,6%	10,2%	12,9%	14,7%	17,1%	19,4%	23,2%	25,6%	28,4%

Fonte: ISTAT

82. Altri dati acquisiti nel corso della consultazione di cui alla delibera n. 263/20/CIR hanno confermato che la presenza dei servizi mobili ha determinato una forte riduzione del traffico (per volumi e fatturato) generato dalle cabine telefoniche pubbliche, a causa della tendenza del consumatore a soddisfare il bisogno di comunicazione fuori casa mediante il cellulare in luogo delle cabine telefoniche pubbliche. Di seguito si riporta l'effetto di quanto sopra in termini di ricavo medio per cabina telefonica. Si osserva, dal 2000 al 2009, come il ricavo medio si riduca del 75%.

Tabella 19 - Perdita dei ricavi da traffico delle Postazioni Pubbliche³⁷

RICAVI (valori mln €) CoRe	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale 99-09
TOTALE RICAVI	885,42	743,78	547,52	488,74	366,85	336,99	242,32	171,80	134,31	97,83	74,98	59,25	4.150
DI CUI TRAFFICO NAZIONALE (U+IU)	640,29	535,97	369,78	281,97	207,29	150,19	130,12	102,73	84,84	61,82	49,17	21,97	2.636
PTP installate	n.d.	n.d.	290.000	275.000	240.000	235.000	229.000	191.000	182.352	166.671	126.379	115.171	
Ricavo medio per cabina		n.d.	1.888	1.777	1.529	1.434	1.058	899	737	587	593	514	

Fonte: Contabilità Regolatoria e dati gestionali TIM

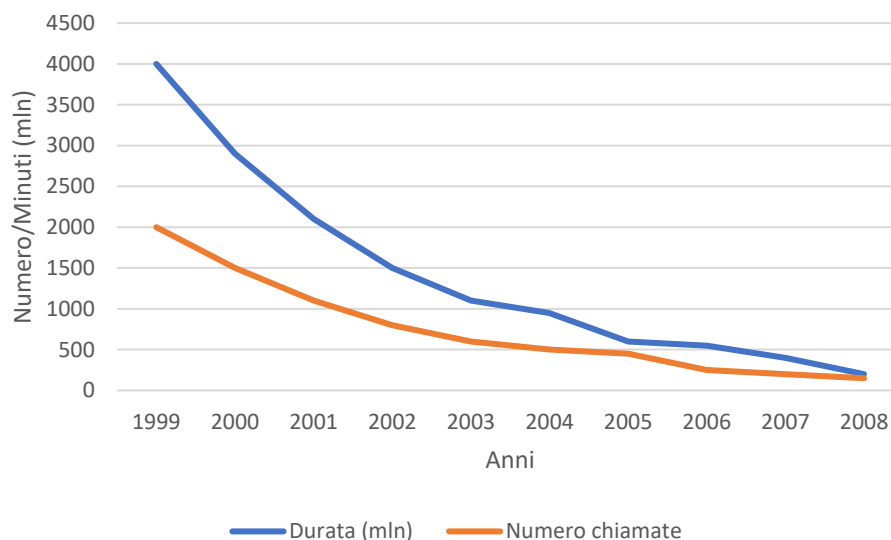
83. La figura seguente mostra lo stesso effetto connesso, quantomeno in modo parziale, alla diffusione dei servizi mobili in termini di riduzione del traffico da cabine telefoniche pubbliche riportato nella Tabella 19.

³⁵ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 27 (cfr. Tabella 9a).

³⁶ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 28 (cfr. Tabella 9b).

³⁷ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 28 (cfr. Tabella 9c).

Figura 6 - Andamento del numero di chiamate e dei volumi delle PTP³⁸



Fonte: elaborazione su dati dell'Autorità

84. Risulta evidente come, alla crescita dei volumi del traffico mobile sopra riportati, risulti correlata una crescente pressione concorrenziale sui servizi fissi.

85. Come più volte ribadito, trattasi di un concreto effetto di erosione dei volumi e dei ricavi che prescinde dalla definizione di un unico mercato funzionale alla regolamentazione *ex ante*.

86. La pressione concorrenziale fisso-mobile si manifesta anche con la tendenza dei consumatori, misurabile in termini di interdipendenza ed elasticità, a ricorrere sempre più a dispositivi mobili, in luogo del telefono fisso (o della cabina telefonica), per effettuare chiamate vocali o per l'accesso ai dati, sia senza cessare la linea fissa sia arrivando a rinunciare alla stessa.

87. La pressione competitiva del mobile sul fisso è sufficiente ad incidere sulla libertà di iniziativa commerciale dell'operatore tenuto alla fornitura del servizio universale, impedendone il recupero dei costi attraverso i normali meccanismi di variazione di prezzo e, in tal senso, consente di configurare come "iniquo" l'obbligo stesso. Infatti, nel caso di specie, trattandosi di un obbligo di legge cui l'operatore designato non può non adempiere, la pressione competitiva genera perdite di cui l'operatore designato ha il diritto di chiedere il ristoro.

88. Nel concreto, l'Autorità ha verificato gli effetti della pressione concorrenziale, con particolare riferimento all'indicatore IV di diffusione dei servizi mobili,

³⁸ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 29 (cfr. Figura 6b).

quantificando il tasso di flessione del traffico, e dei relativi ricavi, su rete fissa a favore di quello su rete mobile e il tasso di riduzione dell'utilizzo delle cabine telefoniche pubbliche a favore dei terminali mobili.

89. Nel proprio parere l'AGCM ha osservato come il grado di sostituibilità fra le due tipologie di servizio di telefonia vocale non va considerato *«sotto un profilo antitrust, quanto piuttosto nell'ambito di un “fallimento di mercato” - come appare essere l'obbligo del servizio universale»*.

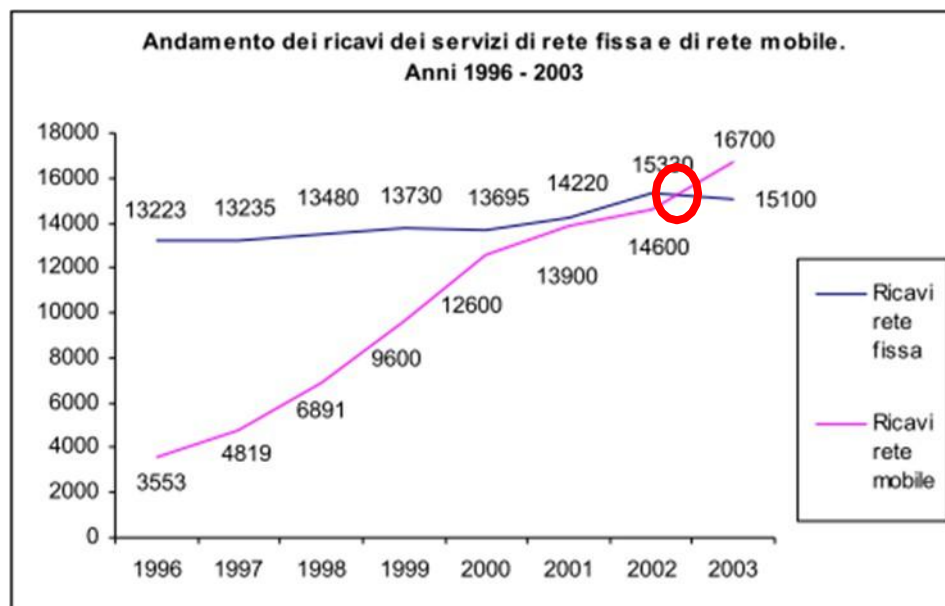
90. In particolare, nel parere ricevuto in relazione ai provvedimenti in tema di servizio universale, relativi agli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, l'AGCM osserva che *“Nella pratica, alla luce delle indicazioni rinvenibili nel vigente quadro normativo e regolamentare, di origine nazionale e comunitaria, la valutazione di tale relazione di interdipendenza si traduce in un'analisi del grado di sostituibilità esistente tra i servizi prestati dal soggetto incaricato di fornire il servizio universale e quelli forniti dai potenziali contribuenti ai relativi oneri. Alla luce della ratio della normativa, si ritiene che tale analisi non vada effettuata nell'ottica della definizione di un mercato rilevante, bensì in quella di analizzare le condizioni di mercato al fine di valutare l'esistenza di un grado di sostituibilità tra i predetti servizi tale da giustificare la partecipazione di tutti i relativi prestatori agli oneri del servizio universale”*.

91. Coerentemente con quanto sopra la presente analisi determina la pressione concorrenziale nel senso di interdipendenza, derogando al concetto di sostituibilità che lo stesso Giudice ha riconosciuto come “fallace” in questo contesto di fallimento di mercato.

92. Le evidenze acquisite nel corso del procedimento di cui alla delibera n. 18/21/CIR supportano, in modo empirico, l'osservazione di una differenza, nelle condotte dei consumatori, tra i periodi 1999-2000 e 2001-2003. A tale diversa caratteristica della domanda dei servizi mobili e fissi (oltre che dell'offerta) corrisponde una inversione di tendenza, ossia l'erosione di traffico (e in misura contenuta di linee di accesso) e di ricavi su rete fissa nettamente a favore della rete mobile.

93. Ad esempio, la Figura seguente mostra come ad un aumento complessivo dei ricavi da rete mobile, nel periodo 2002-2003 con inversione di tendenza, corrisponda una riduzione dei ricavi da rete fissa.

Figura 7 - Ricavi da rete fissa e mobile (fonte: elaborazioni Brattle su dati AGCOM)³⁹

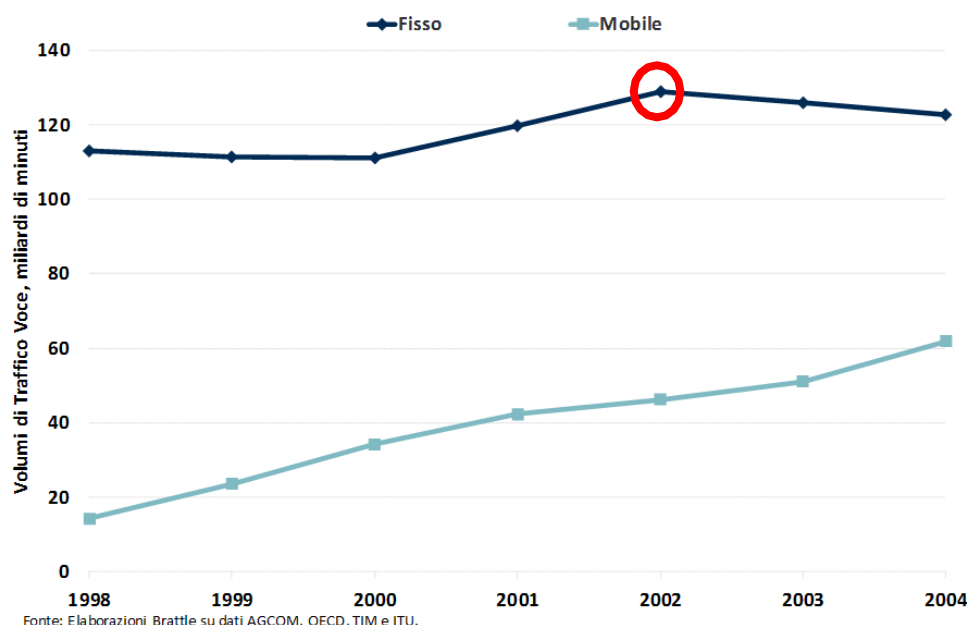


I dati escludono i ricavi per servizi Internet su rete fissa.
Dati in milioni di euro.

94. La Figura seguente mostra, parimenti, una decisa tendenza in diminuzione del traffico su rete fissa, a cui corrisponde un aumento di quello mobile, nel 2002 e 2003.

³⁹ Figura già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 31 (cfr. Figura 6c).

Figura 8 - Volumi di traffico voce su rete fissa e mobile⁴⁰



95. Analogo *trend* delle abitudini di consumo si osserva anche nella Tabella seguente in cui, complessivamente, nei due anni 2002-2003 si registra, da un lato, una contrazione del traffico locale su rete fissa del 7,6% e, dall'altro, un incremento pari a circa il 20% delle chiamate fisse terminate su rete mobile.

96. Le valutazioni di cui sopra supportano, con evidenze empiriche, l'osservazione di una differenza, nelle condotte dei consumatori, tra i periodi 1999-2000 e 2001-2003. A tale diversa caratteristica della domanda dei servizi mobili e fissi (oltre che dell'offerta) corrisponde una inversione di tendenza, ossia l'erosione di traffico (e in misura contenuta di linee di accesso) e di ricavi su rete fissa nettamente a favore della rete mobile.

⁴⁰ Figura già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 32 (cfr. Figura 6d).

Tabella 20 - Traffico su rete fissa per direttrice (fonte: Relazione annuale AGCOM 2003)⁴¹

Tabella 2.3 Traffico dei servizi voce di rete fissa per direttrice (milioni/minuti)

Servizi	2002	2003
Locale*	59.014	56.654
Var. %	-3,6	-4,0
Lunga distanza nazionale	45.860	44.485
Var. %	0,8	-3,0
Fisso-Mobile	17.154	19.178
Var. %	8,0	11,8
Internazionale	3.686	3.686
Var. %	3,6	0,0
Altro**	3.119	3.260
Var. %	5,4	4,5
Totale	128.833	127.262
Var. %	-0,2	-1,2

* Escluso l'accesso *dial up* a Internet.

** Include servizi intelligenti, servizi informativi e STS.

Fonte: IDC, 2004.

V. I vantaggi per gli operatori di comunicazioni che derivano dagli obblighi USO

97. Oltre all'analisi concorrenziale sui mercati al dettaglio, ai fini della valutazione dell'iniquità dell'onere, sono stati anche stimati i vantaggi che derivano agli operatori di comunicazione elettronica dall'esistenza degli obblighi di servizio universale.

98. In particolare, gli operatori alternativi conseguono vantaggi in termini di ricavi all'ingrosso e al dettaglio derivanti dai flussi di traffico di telefonia vocale tra i propri clienti e i clienti di Telecom Italia che fruiscono delle condizioni di fornitura previste dagli obblighi di servizio universale e che determinano un costo netto (p.e. utenti di Telecom Italia attestati nelle aree non remunerative, utenti di postazioni telefoniche pubbliche, utenti appartenenti a categorie agevolate).

99. In primo luogo, i vantaggi per gli operatori alternativi (mobili) derivano **dai ricavi netti, al dettaglio**, prodotti dal traffico mobile-fisso ossia dalle chiamate originate dai propri clienti finali e terminate, su rete fissa, sui clienti di Telecom Italia che fruiscono delle condizioni di fornitura previste dagli obblighi di servizio universale (utenti di Telecom Italia attestati nelle aree non remunerative - APNR)⁴². Analogo vantaggio potrebbe aversi anche per chiamate da rete fissa.

⁴¹ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 33 (cfr. Tabella 9d).

⁴² Ricavo "netto" da traffico uscente per gli operatori mobili sulla direttrice mobile-fisso che termina sulle APNR, dato dalla differenza tra il ricavo "lordo" da traffico uscente (prezzo corrisposto dall'utente finale di rete mobile all'operatore mobile) e i costi di terminazione sulla rete fissa (prezzo all'ingrosso corrisposto dall'operatore mobile a Telecom Italia per terminare la chiamata nelle APNR).

100. In secondo luogo, il vantaggio deriva dai ricavi di terminazione delle chiamate fisso-mobile originate dai suddetti clienti di Telecom Italia ubicati nelle APNR e dirette verso i clienti mobili. Tale vantaggio non è da escludersi, in via teorica, per le chiamate fisso-fisso in funzione del grado di infrastrutture di accesso fisse alternative che, comunque, nel periodo in esame appare inferiore alle reti mobili.

101. Infine, in relazione alle Postazioni di Telefonia Pubblica (PTP), è necessario considerare anche il beneficio derivante agli operatori mobili dai ricavi da terminazione generati dal traffico originato dalle PTP - che l'operatore designato non avrebbe servito in assenza degli obblighi di servizio universale - e terminato sulle reti mobili.

102. La tabella seguente riporta i suddetti vantaggi, per gli operatori mobili, per il periodo 1999-2007.

Tabella 21 - Ricavi operatori mobili Italia connessi ai servizi inclusi nel calcolo del Costo Netto⁴³

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Ricavi netti da traffico mobile-fisso	37,71	36,22	33,76	32,65	33,55	37,06	37,72	29,54	33,84	312,05
Ricavi da terminazione del traffico fisso-mobile	31,17	31,16	31,15	29,28	29,02	27,07	24,41	20,9	20,4	244,56
Ricavi da traffico TP terminato su rete mobile	108,63	95,27	81,21	67,16	52,24	32,64	16,96	9,79	9,1	473,00
totale vantaggi operatori mobili	177,51	162,65	146,12	129,09	114,81	96,77	79,09	60,23	63,34	
quota % escluso TIM	41,8%	43,4%	47,7%	48,8%	51,4%	54,3%	56,4%	56,8%	55,7%	
totale vantaggi mobili escluso TIM	74,11	70,59	69,70	63,00	59,01	52,55	44,61	34,21	35,28	503,06
costo netto USO	62,4	58,9	40,52	37,22	41,04	26,22	33,51	26,58	27,34	353,73
di cui a carico operatori mobili esclusa TIM	8,89	11,42	9,55	10,53	12,91	7,13	10,5	8,58	9,63	89,14
beneficio complessivo operatori mobili esclusa TIM	65,22	59,17	60,15	52,47	46,10	45,42	34,11	25,63	25,65	413,92

Fonte: dati CORE Telecom Italia

103. La Tabella 21 soprastante evidenzia un beneficio netto positivo in tutti gli anni di un ordine di grandezza superiore alla quota di contribuzione. Il beneficio netto complessivo su tutto l'arco di tempo è pari a circa **414 mln** di euro per gli operatori mobili escluso TIM. La tabella seguente integra la tabella soprastante includendo gli anni 2008 e 2009 e gli operatori fissi (per un beneficio complessivo pari a circa 0,45 mld di euro):

⁴³ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 34 (cfr. Tabella 10a).

Tabella 22 - Ricavi operatori mobili Italia connessi ai servizi inclusi nel calcolo del Costo Netto⁴⁴

Vantaggi economici per gli operatori mobili (valori in € mln)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTALE
<u>Vantaggi economici derivanti dall'interdipendenza con la rete fissa TIM sulle aree APNR</u>												
Ricavi Netti da traffico mobile-fisso	37,7	36,2	33,8	32,7	33,6	37,1	32,7	29,5	33,8	11,2	10,1	328,4
Ricavi da terminazione del traffico fisso-mobile	31,2	31,2	31,2	29,3	29,0	27,1	24,4	20,9	20,4	5,7	4,5	254,7
Totale vantaggi interdipendenza su aree APNR	68,9	67,4	64,9	61,9	62,6	64,1	57,1	50,4	54,2	16,9	14,6	583,1
<u>Vantaggi economici derivanti dall'interdipendenza con il parco PTP TI</u>												
Ricavi traffico TP terminato su rete mobile	108,6	96,3	81,2	67,2	52,2	39,7	32,6	17,0	9,8	6,3	4,4	514,3
Totale vantaggi interdipendenza con TP	108,6	96,3	81,2	67,2	52,2	39,7	32,6	17,0	9,8	6,3	4,4	514,3
Vantaggio economico totale Operatori Mobili per interdipendenza con rete fissa USO	177,5	162,7	146,1	129,1	114,8	103,8	89,8	67,4	64,0	23,3	19,0	1.097,5
di cui esclusa TIM Mobile (base quote di mercato da Relazioni Annuali)	74,1	70,6	69,7	63,0	59,0	56,4	50,6	38,3	35,7	13,7	11,4	542,5
Costo Netto USO	62,4	58,9	40,5	37,2	41,0	26,2	33,5	26,6	27,3	2,9	11,6	368,2
di cui a carico degli Operatori Mobili	26,4	29,9	21,9	22,2	24,9	14,9	18,5	14,5	15,3	0,0	4,4	193,0
di cui esclusa TIM Mobile	8,9	11,4	9,6	10,5	12,9	7,1	10,5	8,6	9,6	0,0	4,4	93,5
Beneficio complessivo degli Operatori Mobili (post contribuzione USO)	151,1	132,7	124,2	106,9	89,9	88,9	71,2	52,9	48,7	23,3	14,6	904,4
di cui esclusa TIM Mobile	65,2	59,2	60,1	52,5	46,1	49,3	40,1	29,7	26,0	13,7	7,0	449,0

quota % di mercato mobile OAO esclusa TIM Mobile

42% 43% 48% 49% 51% 54% 56% 57% 56% 59% 60%

Tabella 23 - Ricavi operatori fissi in Italia connessi ai servizi inclusi nel calcolo del Costo Netto⁴⁵

Vantaggi economici per gli OAO Fissi (valori in € mln)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTALE
<u>Vantaggi economici derivanti dall'interdipendenza con la rete fissa TIM sulle aree APNR</u>												
Ricavi Netti da traffico OAO Fissi vs APNR	12,9	13,7	17,8	18,9	23,9	24,4	22,2	18,5	15,8	5,0	4,1	177,3
Ricavi da terminazione del traffico da APNR TIM vs OAO Fissi	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	0,8	1,0	2,4	3,6	0,9	0,7	19,2
Totale vantaggi interdipendenza su aree APNR	14,9	15,6	19,6	20,8	26,0	25,3	23,3	20,9	19,4	5,9	4,9	196,5
<u>Vantaggi economici derivanti dall'interdipendenza con il parco PTP TIM</u>												
Ricavi traffico TP terminato su rete OAO Fissi	6,8	5,9	4,9	4,4	3,7	1,2	1,4	1,9	1,7	1,0	0,7	33,6
Totale vantaggi interdipendenza con TP	6,8	5,9	4,9	4,4	3,7	1,2	1,4	1,9	1,7	1,0	0,7	33,6
Vantaggio economico totale OAO Fissi per interdipendenza con rete fissa USO	21,6	21,5	24,6	25,2	29,6	26,5	24,6	22,8	21,1	6,9	5,6	230,1
Costo Netto USO	62,4	58,9	40,5	37,2	41,0	26,2	33,5	26,6	27,3	2,9	11,6	368,2
di cui a carico degli OAO Fissi	0,3	0,6	1,3	1,8	2,3	1,6	3,1	2,5	2,7	0,0	1,2	17,4
Beneficio complessivo degli OAO Fissi (post contribuzione USO)	21,3	20,9	23,3	23,4	27,3	24,9	21,5	20,3	18,3	6,9	4,4	212,7

VI. Posizione finanziaria degli operatori

104. La posizione finanziaria degli operatori che negli anni sono stati inclusi tra i soggetti tenuti a contribuire è rappresentata in termini di valore percentuale dell'EBITDA. Nella tabella seguente N/A (*Not Applicable*) sta ad indicare che nel corrispondente anno

⁴⁴ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 34 (cfr. Tabella 10b).

⁴⁵ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 35 (cfr. Tabella 10c).

di riferimento l'operatore non ha soddisfatto le condizioni di legge per la contribuzione al Fondo. I valori tra parentesi sono da intendersi come negativi.

Tabella 24 - Posizione finanziaria degli operatori contributori⁴⁶

	ANNO DI CONTRIBUZIONE										
Telecom Italia SPA (fisso + mobile)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (*)	2009 (*)
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	46,4%	46,5%	46,4%	46,7%	47,3%	47,6%	40,7%	50,0%	42,6%	43,4%	46,4%
Wind Telecomunicazioni											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	(107,8%)	N/A	6,2%	15,5%	27,8%	35,8%	31,5%	33,5%	35,2%	N/A	37,0%
Infostrada											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	N/A	(40,4%)									
Vodafone ITA (* dal 2008 include Teletu)											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	47,1%	51,2%	55,3%	55,7%	56,2%	58,1%	56,2%	56,0%	51,6%	N/A	49,1%
Tiscali Italia											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	3,6%	N/A	13,9%	N/A	24,2%
Tele 2											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	6,8%	8,1%	(1,4%)	7,0%	N/A	Incluso in Vodafone
BT Italia											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4,2%	6,2%	6,6%	9,0%	N/A	13,9%
H3G											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	(27,2%)	15,9%	0,4%	N/A	(7,8%)
Fastweb Italia											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	30,1%	31,8%	33,3%	37,6%	N/A	34,7%
TI Sparkle											
% Margine Operativo Lordo/Fatturato	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	16,3%

105. Assume rilievo la maggiore capacità di contribuzione degli operatori radiomobili che - a differenza degli operatori alternativi di rete fissa - sono già presenti con proprie reti e quote di mercato retail nel periodo di avvio della liberalizzazione delle telecomunicazioni fisse.

106. Gli indicatori economico-finanziari degli operatori mobili si presentano, inoltre, migliori di quelli degli operatori alternativi di rete fissa anche nei primi anni della liberalizzazione del mercato di reti e servizi di telefonia fissa.

107. L'Autorità ha elaborato una rappresentazione integrativa dell'impatto della pressione concorrenziale sull'EBITDA di TIM Fisso in cui si evidenzia come la posizione finanziaria del mercato delle telecomunicazioni si sia progressivamente rafforzata passando da un valore inferiore a quello TIM fisso (circa 5 mld vs 8,7 mld) a un valore di circa il doppio (11,5 mld vs 6,5 mld di euro). Nell'ultima riga si riporta il peso dell'EBITDA di TIM FISSO (il Mobile figura tra gli altri contributori) rispetto al Totale contributori al CNSU. Si osserva che, dal 2002, il peso scende al di sotto del 50%, ciò in stretta connessione con il superamento di una perdita di ricavi del 30% sul traffico telefonico.

⁴⁶ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 35.

Tabella 25 - Impatti della pressione concorrenziale sull'EBITDA di TIM (1999-2007)⁴⁷

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TIM Fisso	Fatturato	18.518	17.463	17.309	17.055	16.033	16.126	15.913	12.510	12.924
	EBITDA	8.704	8.118	8.026	7.959	7.590	7.677	6.477	6.301	6.571
Altri Operatori contributori	Fatturato	10.190	12.615	16.094	18.700	20.239	23.686	26.952	30.672	30.763
	EBITDA	4.995	6.201	7.818	8.883	10.405	11.826	11.107	12.395	11.656
	%EBITDA TIM Fisso su totale contributori	64%	57%	51%	47%	42%	39%	37%	34%	36%

Fonte: elaborazione AGCOM sui Bilanci degli Operatori (TI Mobile incluso negli "Altri Operatori")

Conclusioni dell'analisi di iniquità *prima facie*

108. I dati sopra riportati consentono di disporre di una rappresentazione uniforme, qualitativa e quantitativa, nel periodo di riesame, del grado di pressione concorrenziale esercitata dal mercato nei confronti del soggetto incaricato, sia su rete fissa che mobile, oltre che dei benefici indiretti, per gli operatori mobili, in termini di diffusione dei propri servizi, derivanti dagli obblighi di interconnessione con le reti fisse e di interoperabilità con i servizi telefonici USO.

109. La concorrenza si concretizza in una perdita, per il soggetto incaricato, di quote del mercato dell'accesso alla rete (quantificabile in termini di numero di linee attestate sulla propria rete e di corrispondenti ricavi) e di quote di volumi e di corrispondenti ricavi da traffico telefonico.

110. In particolare, l'analisi degli indicatori relativi al traffico di interconnessione evidenzia un aumento i) della percentuale di traffico raccolto su rete fissa da parte di operatori concorrenti e ii) del traffico complessivamente terminato sia sulle reti fisse che mobili. L'aumento della quota di mercato della raccolta su rete fissa degli operatori concorrenti determina una riduzione, per Telecom Italia, dei ricavi al dettaglio da traffico telefonico, in parte compensata dai ricavi del servizio di raccolta all'ingrosso. L'aumento del traffico terminato su reti fisse alternative a quelle di Telecom Italia, conseguenza della competizione infrastrutturale e della conseguente acquisizione di quote di mercato di accesso fisso da parte dei concorrenti, evidenzia una crescente perdita, per l'operatore designato, di ricavi al dettaglio da canoni e traffico telefonico. L'aumento del traffico terminato, da rete fissa su rete mobile, dimostra il crescente livello i) di competizione infrastrutturale tra reti di comunicazione elettronica e ii) di interconnessione tra le stesse. Pertanto, mentre i concorrenti nel mercato fisso esercitano un'influenza diretta sulla componente del servizio universale (in quanto stesso mercato), gli operatori mobili si

⁴⁷ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 36 (cfr. Tabella 10d).

avvantaggiano delle economie di rete e delle interrelazioni e dell'interoperabilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile.

111. In aggiunta, l'aumento dell'infrastrutturazione delle reti mobili (da due a quattro operatori con livelli di copertura crescente) è suscettibile di incidere sulla remuneratività delle postazioni di telefonia pubblica.

112. In termini di diffusione del servizio mobile si osserva che, a partire dal 2001, i volumi di traffico mobile sono già pari alla metà circa di quelli su rete fissa mentre il numero di SIM ha già duplicato il numero di accessi su rete fissa.

113. Assumono, infine, rilievo i vantaggi che derivano agli operatori mobili e fissi dalla fornitura del servizio universale e sopra quantificati, a scopo esemplificativo, nel solo caso degli operatori mobili.

114. Atteso che il grado di concorrenza è crescente in tutto il periodo temporale, così come i vantaggi diretti e indiretti per gli altri operatori fissi e mobili, l'Autorità ritiene ragionevole fissare, al fine di disporre di un criterio oggettivo, una soglia delle quote del mercato di TIM del traffico telefonico dell'80% al di sopra della quale l'onere può certamente ritenersi non iniquo.

115. L'Autorità ritiene che tale parametro sia in grado di rappresentare il grado di pressione competitiva diretta atteso che la perdita di traffico telefonico è in grado di evidenziare gli effetti di entrambe le modalità di competere con TIM, ossia mediante il noleggio dell'ultimo miglio o mediante il servizio di raccolta del traffico e la NP (*Number Portability*).

116. Ciò premesso, l'analisi dei dati sopra riportati indica che l'onere risulta non iniquo fino al 2000 essendo la quota di mercato di TIM del traffico telefonico superiore all'80%.

117. Dall'osservazione dell'andamento degli altri parametri di mercato, negli altri anni oggetto di riesame (2002-2009), l'Autorità ritiene che l'onere possa considerarsi iniquo, prima *facie*, essendo la quota di traffico telefonico di TIM sempre ben inferiore all'80% e alla luce del rilevante e crescente livello di erosione delle quote di mercato di TIM, dell'aumento degli indicatori di interconnessione tra reti, dell'aumento costante della diffusione dei servizi mobili, oltre che dei vantaggi economici degli altri operatori collegati alla fornitura dei servizi USO e della loro situazione finanziaria rispetto a quella di Telecom Italia.

5.2. Verifica del costo netto (B)

118. Il costo netto sostenuto da Telecom Italia per la fornitura del servizio universale, ritenuto potenzialmente iniquo in esito all'analisi di iniquità c.d. prima *facie* per le annualità 2002-2009, è stato già verificato dall'Autorità in esito ad una complessa ed articolata attività istruttoria che è stata svolta per ciascuno degli anni interessati nel

rispetto del quadro normativo di riferimento all'epoca vigente, con l'ausilio di soggetti indipendenti, dotati di specifiche competenze, di volta in volta incaricati attraverso apposite procedure di gara pubblica. Nell'ambito delle rispettive istruttorie è stato garantito il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati mediante lo svolgimento di apposite consultazioni pubbliche.

119. In esito a tali attività di verifica del costo netto, l'Autorità ha approvato i *quantum* ammessi a ripartizione e le singole quote di contribuzione per le annualità in esame (2002-2009) con l'adozione delle seguenti delibere:

Anno 2002 - delibera n. 16/04/CIR, del 23 dicembre 2004, recante “*Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2002*”, come rinnovata dalla delibera n. 108/11/CIR, del 5 settembre 2011;

Anno 2003 - delibera n. 28/07/CIR, del 28 febbraio 2007, recante “*Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2003*”, come rinnovata dalla delibera n. 109/11/CIR, del 5 settembre 2011;

Anno 2004 - delibera n. 153/11/CIR, del 12 dicembre 2011, recante “*Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2004*”, come rinnovata dalla delibera n. 103/19/CIR, del 16 luglio 2019, “*Servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica per gli anni 2004, 2005, 2006 e 2007: rinnovazione del procedimento inerente all'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto*”;

Anno 2005 - delibera n. 139/12/CIR, del 13 dicembre 2012, recante “*Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2005*”, come rinnovata dalla delibera n. 103/19/CIR, del 16 luglio 2019, “*Servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica per gli anni 2004, 2005, 2006 e 2007: rinnovazione del procedimento inerente all'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto*”;

Anno 2006 - delibera n. 46/13/CIR, del 18 luglio 2013, recante “*Servizio Universale: valutazione del costo netto per l'anno 2006*”, come rinnovata dalla delibera n. 103/19/CIR, del 16 luglio 2019, “*Servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica per gli anni 2004, 2005, 2006 e 2007: rinnovazione del procedimento inerente all'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto*”;

Anno 2007 - delibera n. 100/14/CIR, del 13 ottobre 2014, recante “*Servizio universale in materia di Servizi di comunicazione elettronica: valutazione del costo netto per l'anno 2007*”, come rinnovata dalla delibera n. 103/19/CIR, del 16 luglio 2019, recante “*Servizio universale in materia di servizi di comunicazione*”;

elettronica per gli anni 2004, 2005, 2006 e 2007: rinnovazione del procedimento inerente all'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto";

Anni 2008 e 2009 - delibera n. 88/18/CIR, del 28 maggio 2018, recante “*Servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per gli anni 2008 e 2009*”.

120. Come più volte rappresentato, i *quantum* (e le connesse quote di contribuzione) già approvati dall'Autorità per ciascuna delle annualità in esame nelle rispettive già menzionate delibere, sono stati confermati, da ultimo, nella delibera n. 18/21/CIR. Con tale provvedimento, infatti, l'Autorità ha proceduto esclusivamente a svolgere *ex novo* l'analisi di iniquità attraverso l'analisi del contesto concorrenziale (c.d. prima *facie*) tenendo anche conto dell'impatto finanziario su Telecom Italia del costo netto verificato (c.d. seconda *facie*).

121. Analogamente, anche la riedizione del potere oggetto del presente procedimento, così come perimetrata dal Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025, attiene all'analisi di iniquità e, segnatamente, alla rinnovata istruttoria dell'analisi di iniquità c.d. seconda *facie* e non alla verifica dei costi netti (*quantum*) e delle connesse quote di contribuzione già approvati dall'Autorità con apposite precedenti delibere.

122. Pertanto, si riporta di seguito una tabella che riepiloga i valori del costo netto già approvati dall'Autorità nelle predette delibere (come confermati, da ultimo, con la delibera n. 18/21/CIR) per le annualità 2002-2009 per le quali il costo netto è risultato potenzialmente iniquo agli esiti dell'analisi di iniquità c.d. prima *facie*:

Tabella 26 - Totale CNSU approvato dall'Autorità negli anni 2002-2009⁴⁸

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CNSU (mln/€)	37,2	41,0	26,1	33,4	26,5	27,3	2,9	11,6

Fonte: tabella riportata nella delibera n. 18/21/CIR

123. I predetti valori di costo netto da ammettere a ripartizione (*quantum*) e le relative quote di contribuzione vengono confermati nel presente procedimento solo per quelle annualità per le quali l'onere di fornitura del servizio universale è ritenuto in via definitiva iniquo in esito alla rinnovata analisi di iniquità c.d. seconda *facie* illustrata nel paragrafo che segue.

⁴⁸ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 38 (cfr. Tabella 11).

5.3. Analisi dell'impatto economico e finanziario sul soggetto incaricato negli anni 2002-2009 - analisi di iniquità c.d. seconda *facie* (C)

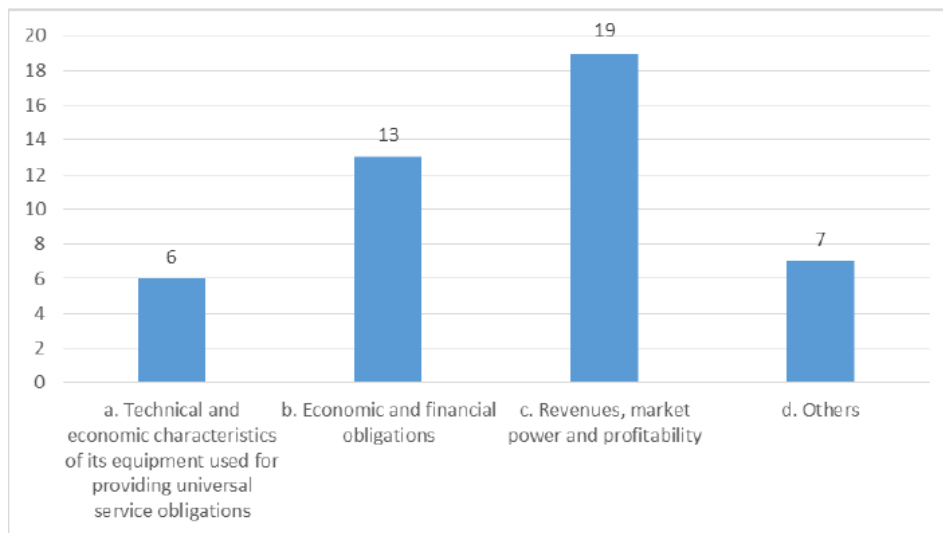
124. In base agli esiti dell'analisi concorrenziale riportata al paragrafo 5.1, l'onere di fornitura del servizio universale rappresenta prima *facie* un onere potenzialmente iniquo per gli anni 2002-2009.

125. Pertanto, per tali annualità, l'Autorità procede a completare l'analisi di iniquità dell'onere per Telecom Italia, svolgendo l'analisi dell'impatto economico e finanziario sul soggetto incaricato (c.d. seconda *facie* dell'analisi). Al riguardo occorre valutare, per ciascuna annualità del periodo 2002-2009, se l'onere di fornitura del servizio universale assuma per il soggetto incaricato un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo. In questo senso, l'analisi mira a valutare la capacità economica di Telecom Italia di sostenere il costo netto di fornitura del servizio universale senza risentirne in termini competitivi.

126. Il meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale è applicabile solo per gli anni per i quali, in esito a tale ultima analisi, l'onere è valutato definitivamente iniquo. L'Autorità rileva quanto già più volte rappresentato nei procedimenti riguardanti il servizio universale che non esiste, per la valutazione di un onere eccessivo rispetto alle capacità economiche del soggetto incaricato, una metodologia univoca tra quelle adottate dai principali Paesi membri dell'Unione europea, come evidenziato dallo stesso BEREC nel suo *Report* del 2017⁴⁹ sul servizio universale, ma la sua qualificazione è rimessa alla discrezionalità delle Autorità di settore. A riprova di tale discrezionalità, si riporta la figura successiva, che mostra i criteri utilizzati dalle varie Autorità per la valutazione dell'iniquità dell'onere.

⁴⁹ BEREC BoR(17) 41: *update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results*, disponibile [qui](#).

Figura 9 - Criteri utilizzati dalle varie Autorità europee per la valutazione dell'iniquità dell'onere⁵⁰



Fonte: Report di aggiornamento dell'indagine sull'implementazione della fornitura del servizio universale effettuato nel 2017 dal BEREC (BOR(17) 41)

127. Nell'ambito del procedimento di cui alla delibera n. 18/21/CIR, l'Autorità ha ritenuto di calcolare l'incidenza del costo netto sui parametri economici e finanziari di Telecom Italia in termini di EBITDA.

128. Come anticipato al punto 34, alla luce degli elementi emersi dalle sentenze del Consiglio di Stato n. 4301/2025 e n. 4549/2025, l'Autorità nell'ambito del presente procedimento ha rinnovato l'istruttoria relativa all'analisi di iniquità c.d. seconda *facie*. Ciò al fine di dimostrare che è ragionevole ritenere che, per ciascun anno del periodo 2002-2009 per i quali l'onere di fornitura del servizio universale è già risultato potenzialmente iniquo (iniquità c.d. prima *facie*), un valore del rapporto CNSU/EBITDA maggiore o uguale allo 0,17% possa essere considerato significativo dell'iniquità dell'onere, in relazione all'impatto del costo netto del servizio universale sulla redditività (ossia sulla capacità di generare utili) del soggetto incaricato.

129. La verifica di iniquità c.d. seconda *facie* è effettuata sulla base del valore del costo netto come accertato dall'Autorità, con l'ausilio di un revisore appositamente incaricato, con le rispettive delibere che si sono succedute dal 2002 al 2009 e che sono riportate nel paragrafo 5.2 del presente documento. I valori di costo netto certificato mostrano che il servizio universale determina un costo netto positivo. Pertanto, ai sensi del quadro normativo di riferimento, il meccanismo di ripartizione è applicabile se la fornitura del servizio universale determina un onere iniquo.

⁵⁰ Figura già presente nella delibera n. 18/21/CIR, pag. 17.

130. Per valutare se il servizio universale abbia ridotto la capacità di Telecom Italia di competere efficacemente sul mercato, bisogna analizzare quanto il servizio universale, a fronte di un costo netto positivo, abbia inciso sull'operatività del soggetto onerato. In particolare, il costo netto del servizio universale rappresenta le risorse economiche che il soggetto incaricato, in assenza dell'obbligo di fornitura, avrebbe potuto allocare su altre attività al fine di migliorare il proprio posizionamento nel mercato.

131. A tal fine, l'Autorità utilizza il rapporto tra il costo netto del servizio universale (CSNU) e l'EBITDA di Telecom Italia.

132. L'Autorità ritiene opportuno chiarire le ragioni per cui tale rapporto è un indicatore idoneo a valutare, in via definitiva, l'inequità dell'onere.

133. L'EBITDA, espressione della redditività operativa lorda, misura la capacità di un'azienda di generare profitti dalla propria attività caratteristica, escludendo i costi non direttamente legati alla gestione operativa. Questo parametro misura, dunque, la capacità dell'impresa di generare reddito prima di considerare gli impatti derivanti dagli interessi, dalle imposte, dagli ammortamenti e dalle svalutazioni. Si tratta, pertanto, di un parametro che consente di monitorare la solidità economica di un'impresa nel tempo, depurando la valutazione annuale dai parametri finanziari che non dipendono dalla gestione caratteristica, e di valutare il potenziale di investimento, tanto da poter essere considerato come un indicatore della "qualità degli utili" di un'impresa.

134. L'EBITDA è, altresì, un parametro piuttosto stabile nel tempo, che, non risentendo delle componenti della gestione *extra*-caratteristica di un'impresa, consente un confronto coerente negli anni e permette di stimare il valore della stessa nel settore in cui opera.

135. Inoltre, il CNSU e l'EBITDA risultano grandezze omogenee e quindi confrontabili, rappresentando entrambe un margine operativo lordo. Infatti, il CNSU – dato dalla differenza di costo tra lo scenario di fornitura del servizio universale e quello di mancata fornitura dello stesso – rappresenta il margine operativo che Telecom Italia realizzerebbe in assenza dell'obbligo di fornitura del servizio universale, mentre l'EBITDA è dato dalla differenza tra ricavi e costi operativi.

136. Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che il parametro CNSU/EBITDA sia idoneo a determinare, per ciascuna annualità del periodo 2002-2009, se la fornitura del servizio universale rappresenti un onere iniquo per l'operatore incaricato. Questo parametro, infatti, permette di valutare quanto la fornitura del servizio universale, incidendo sugli utili realizzati nell'anno osservato per effetto dei costi che solo l'operatore incaricato deve sostenere, impatti negativamente sulle sue politiche (ad esempio in termini di investimenti per la qualità e il rinnovo della rete), senza che questa valutazione sia influenzata da parametri finanziari che non sono legati ai margini realizzati nell'anno dall'azienda stessa. Quanto maggiore è il rapporto, ovvero quanto più il CNSU incide sull'EBITDA, tanto maggiore sarà la riduzione della capacità di generare

gli utili e, per l'effetto, l'impatto sulla capacità competitiva di Telecom Italia, che avrebbe potuto beneficiare di una diversa allocazione delle risorse disponibili.

137. Bisogna considerare, inoltre, che l'ammontare dell'EBITDA si riduce anche per effetto dell'aumento della pressione competitiva, che comporta una riduzione dei ricavi di Telecom Italia dovuta alla crescita nel mercato di operatori alternativi. L'aumento della pressione competitiva è ben descritto dalla riduzione della quota di mercato in volumi dell'accesso al dettaglio di Telecom Italia, che è, infatti, influenzata direttamente dalla variazione di tale pressione. La quota di mercato rappresenta, quindi, il parametro più idoneo, per questa analisi, per tenere conto della pressione competitiva⁵¹. Pertanto, per analizzare solo l'effetto del CNSU sull'EBITDA, senza che questa analisi sia influenzata dalla pressione competitiva esercitata dagli altri operatori, il rapporto CNSU su EBITDA viene normalizzato, dividendolo per la quota di mercato in volumi dell'accesso residenziale di Telecom Italia.

138. Il ricorso alla normalizzazione del rapporto CNSU/EBITDA consente anche di accertare se l'onere di fornitura del servizio universale presenti, per l'impresa incaricata di fornirlo, *“un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto [...] della sua quota di mercato”*, in esecuzione al dettato delle sentenze del Consiglio di Stato (cfr. punto 8.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.3 della sentenza n. 4549/2025) come riportato al precedente punto 22.

139. La tabella seguente riporta, per tutti gli anni oggetto dell'analisi di iniquità c.d. seconda *facie*, il valore dell'incidenza percentuale del CNSU sull'EBITDA di Telecom Italia, mostrando sia il valore normalizzato alla quota di mercato che il dato non normalizzato.

⁵¹ Ai fini di questa analisi l'Autorità ritiene che la quota di mercato in volumi degli accessi al dettaglio sia il parametro maggiormente idoneo a tenere conto della pressione competitiva esercitata su Telecom Italia, perché consente di tenere conto, sinteticamente, di tutti gli effetti di riduzione dei ricavi derivanti dalla pressione competitiva. Infatti, tra i diversi effetti della concorrenza su Telecom Italia figurano: *i*) una riduzione dei ricavi per canoni di accesso al dettaglio come conseguenza della perdita di clienti in accesso diretto; *ii*) una riduzione dei ricavi per traffico telefonico come conseguenza dell'aumento dei clienti in accesso diretto e indiretto abbonati a operatori alternativi; *iii*) una riduzione dei ricavi al dettaglio per la ridefinizione delle strategie commerciali dell'operatore, attraverso la proposizione di piani tariffari con tariffe nominali più basse o l'applicazione di sconti. La riduzione della quota di mercato degli accessi al dettaglio in volumi, che dipende direttamente dalla crescita della base clienti degli operatori alternativi, è in grado di sintetizzare tutti gli effetti appena richiamati, perché fornisce indicazioni sulla riduzione dei clienti finali di Telecom Italia, da cui discendono tutti gli effetti di riduzione dei ricavi richiamati. Per tali ragioni, nell'analisi dell'impatto del CNSU sulla redditività di Telecom Italia, la quota di accesso al dettaglio in volumi è l'indicatore più idoneo a tenere conto della pressione concorrenziale esercitata dagli operatori alternativi.

Tabella 27 - Incidenza del costo netto del servizio universale sull'EBITDA di Telecom Italia S.p.A. (2002-2009)

	2002	2003	2004	2005	2006*	2007	2008	2009
Valore della produzione (mln €)	17.293	16.320	16.922	16.582	23.539	23.573	22.675	21.181
Costi della produzione (mln €)	9.334	8.730	9.245	10.104	12.184	13.843	13.138	11.673
EBITDA (mln €)	7.959	7.590	7.677	6.478	11.355	9.730	9.537	9.508
CNSU (mln €)	37,2	41,0	26,1	33,4	26,5	27,3	2,9	11,6
CNSU/EBITDA	0,47%	0,54%	0,34%	0,52%	0,23%	0,28%	0,03%	0,12%
Quota di mercato <i>retail</i>	99,0%	98,0%	95,3%	93,2%	87,6%	82,4%	77,1%	71,4%
CNSU/EBITDA normalizzato	0,47%	0,55%	0,36%	0,55%	0,27%	0,34%	0,04%	0,17%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati del bilancio civilistico di Telecom Italia S.p.A.

**Dal 2006 i valori rappresentati di Telecom Italia S.p.A. includono anche Telecom Italia Mobile*

140. Il valore del rapporto CNSU/EBITDA normalizzato risulta maggiore o uguale allo 0,17% per tutti gli anni di interesse, eccetto per il 2008, quando è pari a 0,04%. In termini assoluti, il CNSU è sempre superiore a 11 milioni di euro, eccezion fatta per il 2008, in cui è prossimo a 3 milioni di euro.

141. Tutte le analisi che verranno mostrate nel seguito sono svolte tenendo conto del contesto competitivo in cui Telecom Italia operava negli anni di interesse dell'analisi c.d. seconda *facie*. Come riportato nella Tabella 27, l'evoluzione del grado di concorrenzialità del mercato è mostrata dalla riduzione della quota di mercato dell'accesso al dettaglio in volumi di Telecom Italia, che diminuisce di ben 28 punti percentuali passando dal 99,0% del 2002 al 71,4% del 2009. In un contesto così concorrenziale, la riduzione della redditività di Telecom Italia per effetto dell'obbligo di fornitura del servizio universale pesa maggiormente sulla capacità dell'operatore di sostenerne il costo rispetto a una situazione di mercato caratterizzata da un basso grado di concorrenzialità, perché la ridotta redditività va a sommarsi alla riduzione dei ricavi dovuta alla pressione concorrenziale. A tal proposito, la Tabella 27 mostra anche una riduzione complessiva del valore della produzione di Telecom Italia tra il 2002 e il 2005 e tra il 2006 e il 2009 (a meno di due lievi aumenti, che tuttavia non inficiano il ragionamento sull'andamento complessivo del valore della produzione di Telecom Italia in entrambi i periodi). Il forte aumento tra il 2005 e il 2006 è effetto principalmente dell'inclusione dei valori di Telecom Italia Mobile a seguito della fusione per incorporazione e, quindi, non va

interpretato come un miglioramento così marcato del posizionamento di Telecom Italia. Pur non potendosi affermare che la riduzione del valore della produzione sia effetto esclusivamente del grado di concorrenzialità del mercato, si può in ogni caso presumere che in quegli anni caratterizzati da un elevato livello di concorrenzialità il valore della produzione di Telecom Italia si sia ridotto anche per tale motivazione.

142. Ferma restando la scelta di ricorrere, anche nel presente procedimento di riesame, all'utilizzo del rapporto CNSU/EBITDA, l'Autorità ritiene necessario chiarire che, nella valutazione della significatività, per ciascun anno, del valore risultante da tale rapporto ai fini dell'analisi c.d. seconda *facie* dell'iniquità dell'onere, ha tenuto conto anche del livello di indebitamento di Telecom Italia, che l'EBITDA non considera nel misurare la redditività di un'impresa.

143. In particolare, l'EBITDA non tiene conto dell'ammontare degli investimenti, che però incidono sulla situazione finanziaria dell'impresa. Gli investimenti risultano solitamente molto elevati nel settore delle telecomunicazioni e sono per lo più destinati alla manutenzione, allo sviluppo e alla modernizzazione della rete. Gli elevati investimenti comportano, di norma, un elevato livello di indebitamento. Considerando la posizione finanziaria di Telecom Italia, negli anni oggetto di interesse, si osserva che l'operatore era gravato da un forte indebitamento. Ciò è rappresentato da un *debt ratio*⁵² dell'operatore – indice di indebitamento che misura il peso dei debiti sul totale delle risorse aziendali – che risulta superiore al 50% per ciascun anno del periodo 2002-2009. Questo significa che più della metà delle attività dell'impresa era finanziata tramite debiti, anziché con capitale proprio. In generale, un'impresa caratterizzata da una tale posizione finanziaria ha difficoltà a contrarre ulteriore debito per finanziare i necessari investimenti volti a mantenere una posizione competitiva nel mercato. Pertanto, la significatività dei valori del rapporto CNSU/EBITDA per gli anni 2002-2009, riportati nella Tabella 27, ai fini della valutazione della capacità di Telecom Italia di sostenere l'onere di fornitura del servizio universale va analizzata tenendo conto che la riduzione della redditività di Telecom Italia si associa a una situazione finanziaria già caratterizzata da un forte indebitamento. L'Autorità ritiene, quindi, che per tutto il periodo 2002-2009, eccezion fatta per il 2008, la riduzione della redditività di Telecom Italia sia stata significativa tenuto conto anche del livello di indebitamento.

144. Il rapporto CNSU/EBITDA nonché le considerazioni appena svolte in merito all'elevato livello di indebitamento di Telecom Italia consentono anche di accertare se

⁵² Il *debt ratio* misura il grado di indebitamento di un'azienda, cioè quanto delle attività aziendali è finanziato tramite debiti. È dato dal rapporto tra indebitamento finanziario netto e patrimonio netto, laddove l'indebitamento finanziario netto è dato dalla differenza tra il totale dei debiti finanziari onerosi e la liquidità. Un rapporto al di sotto del 50% indica una maggiore solidità patrimoniale dell'azienda e una minore esposizione al rischio. Un valore del 50% esprime una certa capacità dell'impresa di sostenere debiti, mentre valori del *debt ratio* superiori al 50% sono indicativi di un'impresa fortemente indebitata, con difficoltà a contrarre ulteriori debiti.

l'onere, per l'impresa interessata, presenti *“un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto [...] della sua situazione economica e finanziaria”*, in esecuzione al dettato delle sentenze del Consiglio di Stato (cfr. punto 8.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.3 della sentenza n. 4549/2025) come riportato al precedente punto 22.

145. Per dimostrare la significatività di un valore del rapporto CNSU/EBITDA maggiore o uguale allo 0,17% per gli anni 2002-2009 ai fini dell'analisi di iniquità, l'Autorità ha integrato l'analisi già svolta valutando altri parametri che permettono di esplicitare meglio quanto la ridotta redditività di Telecom Italia, dovuta all'obbligo di fornire il servizio universale, abbia inciso sulla sua capacità competitiva. Questa analisi consente di evidenziare quanto l'obbligo di fornitura del servizio universale abbia compromesso la capacità di Telecom Italia di competere con gli altri operatori, permettendo, quindi, di stabilire quando l'onere sia risultato iniquo.

146. In primo luogo, al fine di mostrare quanto la riduzione della redditività di Telecom Italia risulti rappresentativa dell'iniquità dell'onere, l'Autorità ha confrontato il CNSU con le spese di manutenzione della rete. Le spese di manutenzione sono una voce rilevante dei costi operativi che un operatore deve sostenere per garantire il funzionamento della propria rete e la fornitura del servizio ai propri clienti. Pertanto, il confronto tra il CNSU e le spese di manutenzione consente di comprendere il livello di onerosità della fornitura del servizio universale, rappresentando, quindi, un indicatore pertinente nella valutazione dell'eccessività dell'onere.

147. A tal fine, l'Autorità ha calcolato a quanto corrisponde il CNSU in termini di costi di manutenzione per ciascun anno oggetto dell'analisi di iniquità c.d. seconda *facie*, quantificando il numero di linee di Telecom Italia manutenibili in un anno con una spesa pari all'ammontare del CNSU. In dettaglio, l'Autorità ha diviso il CNSU di ciascun anno del periodo 2002-2009 per il costo annuale di manutenzione correttiva determinato per il 2009 con la delibera n. 14/09/CIR⁵³ e lo ha rapportato al numero di linee di Telecom Italia. Il costo di manutenzione correttiva del 2009, pari a 2,28 €/mese, è stato determinato in contraddittorio con il mercato e rappresenta, pertanto, un riferimento certo, che può essere utilizzato per tutto il periodo oggetto di analisi⁵⁴. Il valore della manutenzione

⁵³ Con la delibera n. 14/09/CIR l'Autorità ha, per la prima volta, indicato esplicitamente il valore mensile di costo della manutenzione correttiva per singola linea utilizzato ai fini della definizione del canone ULL.

⁵⁴ Il ricorso a un valore costante di manutenzione correttiva per tutto il periodo oggetto di analisi non indebolisce l'analisi dell'impatto del CNSU sui costi di manutenzione. Considerato che le oscillazioni del costo di manutenzione correttiva non possono essere marcate in un periodo di osservazione così limitato, il risultato dell'operazione di divisione del CNSU per il costo di manutenzione utilizzando il valore puntuale del costo di manutenzione correttiva di ciascun anno del periodo 2002-2008 al posto del valore del 2009 cambierebbe poco senza impattare sulle conclusioni dell'analisi. Si tratta di un'analisi di impatto, per la quale non è necessario determinare un numero preciso, quanto piuttosto l'ordine di grandezza delle linee manutenibili.

correttiva nel 2009 era superiore al 25% del canone dell'accesso disaggregato alla rete locale (di seguito ULL – *Unbundling Local Loop*); questo fornisce evidenza della rilevanza dei costi di manutenzione negli anni di interesse⁵⁵.

148. Nella tabella seguente è riportato il risultato di questa analisi.

Tabella 28 - Linee manutenibili impiegando il CNSU

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costo annuale di manutenzione correttiva (€/linea) ⁵⁶	27,36	27,36	27,36	27,36	27,36	27,36	27,36	27,36
CNSU (mln €)	37,2	41,0	26,1	33,4	26,5	27,3	2,9	11,6
Linee manutenibili all'anno (mln)	1,36	1,50	0,95	1,22	0,97	1,00	0,11	0,42
Linee TI (mln)	28,2	27,7	22,4	21,7	20,5	19,2	17,4	16,1
% linee manutenibili su totale TI	4,8%	5,4%	4,3%	5,6%	4,7%	5,2%	0,6%	2,6%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità

149. La tabella mostra che per Telecom Italia la fornitura del servizio universale corrisponde, in termini di costo, alla manutenzione di un numero rilevante delle proprie linee, per un valore sempre compreso tra il 2,6% e il 5,6%, a eccezione dell'anno 2008.

150. A riprova della valutazione appena svolta, l'Autorità ha rapportato, per ciascun anno, il CNSU alle spese totali di manutenzione complessivamente sostenute da Telecom Italia (senza alcun efficientamento regolamentare). In questo caso, il rapporto è sempre superiore al 5%, tranne per l'anno 2008; ovvero ad eccezione di questa annualità, Telecom Italia ha destinato alla fornitura del servizio universale più del 5% dei costi sostenuti per la manutenzione della rete.

151. In secondo luogo, per dimostrare ulteriormente la rilevanza della riduzione della redditività di Telecom Italia per stabilire in via definitiva l'iniquità dell'onere, l'Autorità ha esaminato anche il costo opportunità della fornitura del servizio universale.

⁵⁵ Per l'analisi di impatto in corso di svolgimento, l'Autorità ritiene opportuno fare sempre riferimento a valori certi definiti in contraddittorio con gli operatori. In ogni caso, considerate le basse oscillazioni dei costi di manutenzione in un periodo limitato di tempo come quello in esame (2002-2009) si può ritenere che il peso percentuale del costo di manutenzione correttiva sul canone sia in linea con il valore individuato per il 2009.

⁵⁶ Per semplicità di lettura, considerato che l'Autorità ha calcolato il numero di linee manutenibili per ciascun anno, nella tabella è riportato il costo annuale di manutenzione per linea, pari a 27,36 €, calcolato a partire dal costo mensile del 2009.

Tale parametro consente di valutare in che modo Telecom Italia avrebbe potuto destinare le risorse economiche impiegate nella fornitura del servizio universale in altre attività, al fine di migliorare il proprio posizionamento nel mercato. Il costo opportunità rappresenta il valore dei beni o dei servizi a cui Telecom Italia ha dovuto rinunciare per effetto dell'obbligo di fornitura del servizio universale. In tale contesto, il costo opportunità rappresenta il valore della migliore alternativa possibile rispetto alla fornitura del servizio universale e, pertanto, questa analisi consente di quantificare il beneficio mancato per l'operatore onerato dell'obbligo.

152. Per compiere un'analisi del costo opportunità della fornitura del servizio universale, si deve considerare che in un mercato concorrenziale gli operatori possono agire su tre leve competitive, ovvero prezzi, differenziazione dell'offerta e innovazione. Agendo sulla leva del prezzo, gli operatori presentano sul mercato offerte con tariffe nominali più basse dei concorrenti, allo scopo di catturare quella parte della domanda maggiormente attenta ai costi. Agendo sulla leva della differenziazione, un operatore può arricchire la propria offerta, proponendo offerte percepite dagli utenti come uniche e superiori a quelle dei concorrenti. Agendo, invece, sulla leva dell'innovazione, un operatore può presentare sul mercato un'offerta tecnologicamente più avanzata e più appetibile di quella dei propri concorrenti perché in grado di soddisfare meglio le esigenze dei clienti finali. In un contesto concorrenziale la capacità di investimento, soprattutto in innovazione, rappresenta una leva competitiva rilevante per gli operatori di telecomunicazioni, per la possibilità di proporre ai clienti un servizio migliore rispetto a quello offerto dai concorrenti.

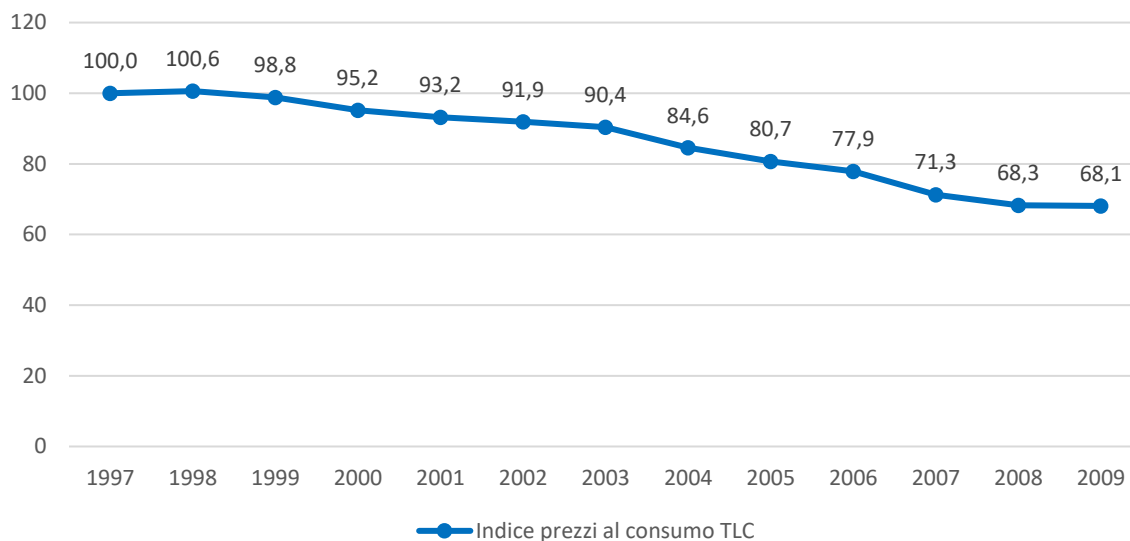
153. In considerazione del contesto concorrenziale già richiamato in precedenza, Telecom Italia aveva interesse ad agire sulle leve di prezzo, differenziazione dell'offerta e innovazione per migliorare il proprio posizionamento nel mercato e contrastare la riduzione della propria quota di mercato dei servizi di accesso al dettaglio in volumi, che come mostrato nella Tabella 27 è diminuita dal 99,0% del 2002 al 71,4% del 2009. L'analisi del costo opportunità della fornitura del servizio universale consente, quindi, di mostrare quanto l'onere imposto abbia inciso sulla capacità competitiva di Telecom Italia.

154. Con riferimento alla leva del prezzo, negli anni 2002-2009, Telecom Italia era soggetta alla regolamentazione *ex-ante* per la fornitura dei servizi di accesso al dettaglio per clienti residenziali e per clienti non residenziali⁵⁷. Per effetto della regolamentazione imposta, Telecom Italia era tenuta al rispetto dell'obbligo di controllo dei prezzi e, pertanto, poteva agire solo in maniera limitata sulla leva del prezzo. L'Autorità ritiene, quindi, che un'analisi del costo opportunità della fornitura del servizio universale in termini di variazione dei prezzi al dettaglio risulterebbe poco significativa.

⁵⁷ Per gli anni 2002-2009 l'obbligo di controllo dei prezzi è stato imposto a Telecom Italia e disciplinato con le delibere n. 171/99, n. 47/03/CONS, n. 289/03/CONS, n. 33/06/CONS e n. 642/06/CONS.

155. In ogni caso, indipendentemente dalla regolamentazione cui era sottoposta, Telecom Italia avrebbe potuto ricorrere solo in parte alla leva del prezzo, considerata la già elevata concorrenzialità del mercato che ha determinato, negli anni 2002-2009, una forte riduzione dei prezzi. Per rappresentare il grado di concorrenzialità del mercato dei servizi al dettaglio di rete fissa, si illustrano di seguito le variazioni di prezzo al consumo dei servizi TLC registrate in quegli anni, come riportate nella Relazione annuale dell'Autorità del 2010. Come si evince dalla figura seguente, i prezzi dei servizi TLC fissi e mobili, tra il 2002 e il 2009, mostrano una riduzione del 24% circa.

Figura 10 - Indice dei prezzi dei servizi TLC al consumo (1997=100)



Fonte: Relazione annuale dell'Autorità, anno 2010

156. Nella Relazione annuale dell'Autorità del 2010, per la prima volta, viene data evidenza anche dello specifico indice dei prezzi alla produzione, per quanto per un periodo più limitato (2007-2009) rispetto a quello qui di interesse. Questo indice è riportato nella tabella seguente.

Tabella 29 - Indice dei prezzi alla produzione dei servizi TLC (2006=100)

	TLC F+M	VAR %	TLC FISSE	VAR %	TLC MOBILI	VAR %
2007	95,1	-4,9	96,3	-3,7	91,4	-8,6
2008	88,0	-7,5	91,7	-4,8	77,4	-15,3
2009	82,3	-6,5	86,7	-5,5	70,4	-9,0

Fonte: Relazione annuale dell'Autorità, anno 2010

157. I dati riportati nella tabella precedente mostrano che, per quanto i servizi mobili abbiano contribuito in maniera considerevole alla riduzione dei prezzi al consumo su evidenziata, i servizi di telefonia fissa erano comunque caratterizzati da una dinamica fortemente discendente, con una riduzione pari al 14% circa nel triennio 2007-2009. Tenuto conto delle tipiche dinamiche di mercato, si può presumere che i prezzi dei servizi TLC di rete fissa siano diminuiti anche nel periodo 2002-2007, immediatamente precedente a quello illustrato in tabella.

158. La tendenza in diminuzione dei prezzi negli anni 2002-2009 mostra che i margini per praticare ulteriori riduzioni di prezzo fossero molto limitati. Di conseguenza, l'Autorità ritiene che difficilmente Telecom Italia avrebbe avuto modo di sfruttare la leva del prezzo per migliorare la propria competitività nel mercato utilizzando le risorse finanziarie impiegate per la fornitura del servizio universale, indipendentemente dalla regolamentazione imposta.

159. L'Autorità ritiene, poi, che l'analisi del costo opportunità della fornitura del servizio universale in termini di differenziazione dell'offerta sarebbe poco significativa, in quanto si dovrebbe basare su ipotesi non verificabili che renderebbero l'analisi stessa incerta e con risultati poco affidabili.

160. Per le motivazioni di seguito riportate, l'Autorità ritiene, invece, significativa l'analisi del costo opportunità della fornitura del servizio universale in termini di innovazione.

161. Negli anni 2002-2009 la domanda di servizi *broadband* (ADSL⁵⁸ e altre tecnologie) è cresciuta molto rapidamente. Tale crescita è testimoniata dall'aumento delle linee *broadband* al dettaglio⁵⁹ che, sul totale delle linee fisse, crescono dal 3,8% del 2002 al 53,6% del 2009⁶⁰. Investire in innovazione, quindi, significava migliorare la propria offerta di servizi a banda larga, per rispondere alle richieste del mercato. I servizi a banda larga potevano essere offerti tramite soluzioni xDSL, basate sull'esistente rete in rame, soluzioni FTTC⁶¹, ossia servizi basati solo parzialmente sulla fibra ottica, oppure soluzioni FTTH⁶², ovvero servizi basati interamente sulla fibra ottica portata fino alla sede dell'utente.

162. Negli anni 2002-2009, nell'ambito dell'incremento che caratterizzava le linee a banda larga la spinta maggiore era data dall'adozione di linee ADSL, tanto che queste

⁵⁸ *Asymmetric Digital Subscriber Line*.

⁵⁹ Nel computo delle linee a banda larga sono inclusi gli accessi DSL, in fibra ottica e satellitari.

⁶⁰ Le quote di linee *broadband* sul totale delle linee al dettaglio possono essere desunte dalle Relazioni annuali dell'Autorità di quegli anni nonché dai dati dell'Osservatorio dell'Autorità.

⁶¹ *Fiber To The Cabinet*.

⁶² *Fiber to the Home*.

rappresentavano una percentuale molto alta e in crescita delle linee *broadband* totali, passando dall'88,3% del 2002 al 97,6% del 2009⁶³, sebbene esistessero ancora delle zone del Paese in cui gli accessi a banda larga non erano disponibili con nessuna tecnologia. La rete in rame italiana è caratterizzata da un ultimo miglio piuttosto corto, che consente di ottenere delle buone prestazioni ricorrendo a servizi FTTC (in cui la parte primaria della rete di accesso fino al cabinet è realizzata in fibra e la parte secondaria dal cabinet all'utente rimane in rame). Per tali ragioni, gli investimenti degli operatori si sono concentrati, negli anni in questione, principalmente nello sviluppo e nell'offerta di servizi a banda larga FTTC, tenuto anche conto che le esigenze di connettività dei clienti finali in quegli anni potevano essere soddisfatte attraverso tali accessi e non giustificavano, di fatto, una massiccia adozione di servizi FTTH. Le reti FTTC rappresentavano, inoltre, una soluzione ponte tra la rete *legacy* in rame e la più performante rete FTTH, tenuto conto della possibilità di avviare lo sviluppo della rete in fibra partendo dalla rete primaria per poi completare gli investimenti realizzando la rete secondaria in fibra. Negli anni di interesse dell'analisi di iniquità c.d. seconda *facie* gli investimenti nello sviluppo della rete FTTH erano comunque contemplati come soluzione di lungo periodo, per quanto tali servizi abbiano iniziato a diffondersi in maniera significativa solo in anni successivi al periodo 2002-2009.

163. Ciò premesso, l'Autorità ritiene opportuno valutare il costo opportunità della fornitura del servizio universale come potenziale investimento mancato di Telecom Italia nello sviluppo della rete a banda larga con riferimento alle tecnologie FTTC e FTTH. Tale analisi è coerente con il contesto di mercato di quegli anni, tenuto conto che negli anni 2002-2009 i servizi su rete in fibra hanno iniziato effettivamente a diffondersi⁶⁴, per quanto lentamente, anche per merito di operatori alternativi a Telecom Italia, al punto che Fastweb si presentava nel mercato come il principale operatore⁶⁵.

164. In particolare, tale analisi mira a valutare se la fornitura del servizio universale abbia ridotto la capacità di investimento di Telecom Italia nello sviluppo della rete in fibra (FTTC o FTTH) negli anni 2002-2009. In assenza dell'obbligo di fornitura del servizio universale, infatti, Telecom Italia avrebbe potuto utilizzare le risorse economiche impiegate per tale fornitura (ovvero il CNSU) per sviluppare la propria rete in fibra in concorrenza con gli altri operatori. Al riguardo, va richiamato che il CNSU è definito

⁶³ Nel corso degli anni 2002-2009 la composizione delle linee a banda larga è mutata per effetto della progressiva diffusione dei servizi DSL rispetto alle altre tecnologie, portando quindi a una crescita della percentuale di linee DSL sul totale delle linee *broadband*. La composizione per tecnologia delle linee *broadband* al dettaglio può essere desunta dalle Relazioni annuali dell'Autorità di quegli anni nonché dai dati dell'Osservatorio dell'Autorità.

⁶⁴ Negli anni oggetto del presente procedimento i servizi in fibra erano già commercializzati in diverse città, tra cui Milano, Genova, Torino, Bologna, Napoli, Roma e Reggio Emilia.

⁶⁵ Si veda in proposito quanto riportato nella delibera n. 34/06/CONS di analisi del mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso.

proprio come la differenza fra il costo sostenuto qualora un organismo sia incaricato di assolvere agli obblighi di servizio universale e il costo sostenuto quando non sia tenuto ad assolvere a tali obblighi. Pertanto, il CNSU rappresenta le risorse finanziarie che Telecom Italia ha impiegato per la fornitura del servizio universale e che possono essere considerate come sottratte ad altre attività.

165. Per compiere questa analisi, l'Autorità ha stimato il numero di linee in fibra (FTTC e FTTH) che Telecom Italia avrebbe potuto realizzare investendo il CNSU nello sviluppo della rete. A tal fine, si deve determinare il valore dell'investimento necessario per realizzare una singola linea NGA⁶⁶ per ciascuna delle tecnologie considerate. I dati utilizzati per questa analisi sono disponibili in un *report* commissionato dall'ECTA⁶⁷ a WIK-Consult nel 2008⁶⁸. Lo scopo di tale studio era la valutazione della fattibilità dei modelli aziendali di realizzazione di reti di accesso di nuova generazione. Il *report* fornisce risultati empirici su sei paesi europei, tra cui l'Italia, in merito alla fattibilità dello sviluppo sia delle infrastrutture VDSL/FTTC⁶⁹ sia della rete FTTB/H⁷⁰, tenuto conto delle condizioni reali di ciascuna nazione in termini di ARPU⁷¹, infrastrutture esistenti e condizioni regolamentari. L'investimento è calcolato in termini di CAPEX per la realizzazione di una singola linea NGA per ciascuna tecnologia. Per stimare le condizioni di profittabilità dell'investimento, lo studio tiene conto della copertura e della quota di mercato critica da raggiungere per poter considerare profittevole l'investimento⁷², considerato che lo sviluppo di una rete in fibra ottica su tutto il territorio nazionale sarebbe potuto essere non profittevole a causa degli elevati costi necessari. In particolare, i costi di realizzazione della rete NGA sono calcolati per differenti *cluster*, definiti sulla base della densità abitativa. I risultati di tale studio confermano quanto atteso, ossia che negli anni di interesse, relativamente ai quali deve essere svolta l'analisi di iniquità c.d. seconda *facie*, la realizzazione di una rete NGA è tanto più profittevole quanto più è alta la densità abitativa. In alcuni *cluster* osservati l'investimento è risultato, infatti, non profittevole⁷³.

⁶⁶ *Next Generation Access*.

⁶⁷ ECTA è l'acronimo di *European Competitive Telecommunication Association*, ossia un'associazione europea di operatori di comunicazioni elettroniche alternativi agli operatori designati SMP.

⁶⁸ Si tratta del *report* "*The Economics of Next Generation Access - Final Report*" del 10 settembre 2008 a cura di WIK-Consult, disponibile [qui](#).

⁶⁹ VDSL è l'acronimo di *Very-high-bit-rate digital subscriber line*.

⁷⁰ *Fiber To The Building*.

⁷¹ *Average revenue Per User*.

⁷² La profittabilità dell'investimento è determinata dalla quota di mercato critica necessaria per raggiungere il punto di pareggio tra ricavi e costi. Il modello tiene conto anche del livello profittevole di popolazione coperta.

⁷³ L'affidabilità dei risultati dello studio va circoscritta al periodo oggetto di osservazione dello studio stesso, ossia negli anni nell'intorno del 2008.

166. Lo studio si basa su dati realistici di investimento per quegli anni e fornisce valori idonei per valutare l'investimento necessario alla realizzazione di una rete in fibra nel periodo 2002-2009. In tale *report* viene stimato l'investimento necessario sia per il *first mover*, differenziando il calcolo a seconda se si tratti dell'*incumbent* o meno, sia per il *second mover*, applicando per il calcolo le condizioni specifiche di investimento nei diversi casi.

167. Ai fini della presente analisi, si considerano gli investimenti necessari nell'ipotesi in cui l'operatore sia l'*incumbent* operante in Italia. Si tratta di condizioni specifiche per Telecom Italia, che risultano, quindi, idonee per le valutazioni in corso di svolgimento da parte dell'Autorità compiute per analizzare l'opportunità di investimento di Telecom Italia nello sviluppo della rete in fibra negli anni 2002-2009.

168. Lo studio condotto da WIK-Consult mostra i dati relativi all'investimento necessario per connettere un utente nel caso di area urbana, riportando risultati crescenti tra FTTC/VDSL e FTTH-PON (ovvero la tecnologia più diffusa ed efficiente di sviluppo della rete FTTH). Ai fini della presente analisi, relativa alla valutazione del costo opportunità della fornitura del servizio universale, ci si può limitare ad analizzare il mancato investimento nelle aree urbane considerando tutte le tecnologie di interesse, dal momento che nelle aree urbane l'investimento risulta profittabile per ciascuna tecnologia⁷⁴.

169. La tabella seguente mostra: *i*) il costo di realizzazione di una linea in area urbana per entrambe le tecnologie considerate (FTTC/VDSL e FTTH-PON) come desunto dal *report* di WIK-Consult, considerato costante per tutti gli anni oggetto dell'analisi di iniquità c.d. seconda *facie*⁷⁵; *ii*) il numero di linee realizzabili (mancato investimento) utilizzando il CNSU per ciascun anno e per tutte le tecnologie; *iii*) il rapporto tra le linee di mancato investimento e il totale delle linee *broadband* non ADSL attive per ciascun anno.

⁷⁴ Ai fini dell'analisi del costo opportunità della fornitura del servizio universale è irrilevante differenziare la capacità di investimento di Telecom Italia nei vari *cluster* in cui la realizzazione di una rete in fibra ottica sarebbe stata profittabile. Quello che conta, infatti, è stabilire se Telecom Italia avrebbe potuto ragionevolmente investire nella realizzazione degli accessi in fibra ottica se non fosse stata obbligata a fornire il servizio universale, indipendentemente dalla specifica area di investimento.

⁷⁵ Il *report* individua il costo di realizzazione di una singola linea per ciascuna tecnologia per il periodo immediatamente successivo al 2008. Tenuto conto delle basse oscillazioni di costo in un periodo ristretto come quello di interesse (2002-2009) si può ragionevolmente assumere che tale costo non sia soggetto a variazioni per tutto l'arco di tempo considerato nella presente analisi.

Tabella 30 - Analisi del mancato investimento in linee VDSL e FTTH (2002-2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costo FTTC/VDSL per linea (€)	443	443	443	443	443	443	443	443
Costo FTTH-PON per linea (€)	1.110	1.110	1.110	1.110	1.110	1.110	1.110	1.110
CNSU (milioni €)	37,2	41,0	26,1	33,4	26,5	27,3	2,9	11,6
Linee mancato investimento FTTC/VDSL	83.973	92.551	58.916	75.395	59.819	61.625	6.546	26.185
Linee mancato investimento FTTH-PON	33.514	36.937	23.514	30.090	23.874	24.595	2.613	10.450
Linee mancato investimento FTTC/VDSL su linee BB altre tecnologie	66,1%	40,7%	22,3%	24,2%	18,1%	18,1%	1,9%	9,1%
Linee mancato investimento FTTH-PON su linee BB altre tecnologie	26,4%	16,3%	8,9%	9,7%	7,2%	7,2%	0,8%	3,6%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati pubblici (report WIK-Consult e Osservatorio dell'Autorità)

170. Tale analisi mostra che, investendo le risorse finanziarie utilizzate per la fornitura del servizio universale, Telecom Italia avrebbe potuto realizzare un numero significativo di linee *broadband* sia in tecnologia FTTC che FTTH, con valori rispettivamente sempre superiori a 26.000 e 10.000, tranne che per il 2008, anno in cui il numero di linee risulta comunque elevato, ma meno significativo. In termini percentuali, rispetto al totale delle linee *broadband* non ADSL attive, si tratta di un numero consistente di linee, sempre superiore al 9% per l'FTTC e al 3,6% per l'FTTH, per tutti gli anni del periodo 2002-2009 eccezion fatta per l'anno 2008.

171. Le considerazioni svolte sia in merito al confronto tra il CNSU e i costi di manutenzione, sia in merito al costo opportunità della fornitura del servizio universale in termini di mancati investimenti nello sviluppo della rete in fibra ottica consentono anche di accertare se l'onere, per l'impresa interessata, presenti *“un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto del livello delle sue attrezzature”*, in esecuzione al dettato delle sentenze del Consiglio di Stato (cfr. punto 8.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.3 della sentenza n. 4549/2025) come riportato al precedente punto 22.

Conclusioni dell'analisi di iniquità seconda facie

172. L'Autorità ritiene che gli esiti dell'analisi sviluppata nei punti precedenti (129-171) dimostrano che la fornitura del servizio universale assume per il soggetto incaricato

un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo per ciascuna annualità del periodo 2002-2007 e per il 2009, rappresentando, quindi, un onere iniquo in capo a Telecom Italia.

173. L'incidenza riscontrata del CNSU sull'EBITDA mostra, infatti, l'eccessività dell'onere in capo a Telecom Italia rispetto alla sua capacità di sostenerlo negli anni 2002-2007 e 2009, tenuto conto della significativa riduzione della redditività dell'operatore in un contesto concorrenziale che non gli consentiva di recuperare dal mercato i costi sopportati per la fornitura del servizio universale. In particolare, è stato mostrato che la ridotta operatività ha inciso sulla competitività di Telecom Italia, determinando possibili distorsioni della concorrenza, considerato anche che gli altri operatori hanno beneficiato degli effetti derivanti dalla fornitura del servizio universale senza doverne sostenere i costi, a meno che non venga attivato il fondo di contribuzione a valle dell'analisi di iniquità⁷⁶.

174. Nel dettaglio dell'analisi compiuta, l'obbligo di fornitura del servizio universale ha determinato per gli anni 2002-2007 e 2009 un costo che l'Autorità ritiene rilevante se confrontato con i costi di manutenzione sostenuti da Telecom Italia, che rappresentano una voce importante dei costi di fornitura del servizio di accesso di rete fissa. In particolare, le risorse economiche destinate da Telecom Italia alla fornitura del servizio universale corrispondono al costo della manutenzione di un numero rilevante delle linee di accesso di Telecom Italia attive in quegli anni, compreso tra il 2,6% e il 5,6% negli anni 2002-2007 e 2009.

175. In termini di costo opportunità, l'obbligo di fornitura del servizio universale ha, inoltre, significativamente ridotto la capacità di investimento di Telecom Italia nello sviluppo della propria rete in fibra ottica, incidendo sulla sua competitività, negli anni 2002-2007 e 2009. È stato mostrato, infatti, che in termini di mancato investimento il costo netto del servizio universale rappresenta un numero rilevante di linee in fibra ottica che l'operatore incaricato avrebbe potuto realizzare in assenza di obblighi, in un contesto di mercato caratterizzato da un'elevata pressione concorrenziale. In termini percentuali, rispetto al totale delle linee *broadband* non ADSL attive, si tratta di un numero consistente di linee, sempre superiore al 9% per l'FTTC e al 3,5% per l'FTTH, per ciascuna annualità del periodo 2002-2007 e per il 2009. Pertanto, poter investire in innovazione, sviluppando la propria rete in fibra, avrebbe potuto consentire all'operatore incaricato di migliorare il proprio posizionamento nel mercato, al fine di contrastare la forte riduzione della propria quota di mercato in volumi dei servizi di accesso al dettaglio ad opera degli operatori alternativi su rete fissa.

⁷⁶ L'analisi di iniquità viene svolta muovendo dalla circostanza di fatto che l'intero costo di fornitura è sopportato solo dall'operatore incaricato perché il meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale è applicabile solo qualora l'Autorità stabilisca che l'onere sia iniquo.

176. L'Autorità ritiene dunque che le analisi effettuate dimostrino che, per ciascun anno del periodo 2002-2007 e per l'anno 2009, sia ragionevole valutare come significativo un valore del rapporto CNSU/EBITDA maggiore o uguale allo 0,17% ai fini della valutazione definitiva di iniquità.

177. In esito all'analisi di iniquità c.d. seconda *facie* risulta in ogni caso accertato, conformemente alle considerazioni della CGUE richiamate dal Consiglio di Stato nelle sentenze n. n. 4301/2025 e n. 4549/2025, che l'onere di fornitura del servizio universale per gli anni 2002-2007 e 2009 ha rappresentato per Telecom Italia *“un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto dell'insieme delle sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato”*, in esecuzione al dettato delle sentenze del Consiglio di Stato (cfr. punto 8.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.3 della sentenza n. 4549/2025) come riportato al precedente punto 22.

178. Pertanto, l'Autorità accerta, in via definitiva, l'iniquità dell'onere di fornitura del servizio universale imposto in capo a Telecom Italia per gli anni 2002-2007 e 2009.

179. In conclusione, alla luce dell'analisi di iniquità c.d. prima e seconda *facie*, l'Autorità ritiene che la fornitura del servizio universale determini un costo netto iniquo in capo a Telecom Italia per gli anni 2002 e 2003, ai sensi del D.P.R. n. 318 del 1997 e del D.M. 10 marzo 1998, e per gli anni 2004-2007 e 2009, ai sensi dell'art. 3, comma 2, dell'Allegato 11 al Codice e, dunque, che sia applicabile il meccanismo di ripartizione. Di conseguenza deve essere istituito l'apposito fondo presso il Ministero delle imprese e del made in Italy (già Ministero dello sviluppo economico).

180. Il costo netto del servizio universale ammesso a ripartizione tra gli operatori contributori, come riportato nel paragrafo successivo, include anche il costo amministrativo sostenuto per l'attività di verifica, ai sensi della normativa richiamata.

Si condividono gli esiti dell'analisi di iniquità c.d. seconda facie svolta dall'Autorità mediante l'utilizzo dei parametri descritti e le conclusioni relative all'iniquità dell'onere per gli anni 2002-2007 e 2009?

6. Quote di contribuzione al fondo per gli anni 2002-2009

181. Le quote di contribuzione al fondo per il finanziamento del costo netto del servizio universale, per gli anni 2002 e 2003, per gli anni 2004-2007 e per l'anno 2009, per i quali, in esito all'analisi di iniquità del costo netto oggetto del presente procedimento è stata accertata in via definitiva la sussistenza di un onere iniquo per la fornitura del servizio universale, sono di seguito confermate.

Tabella 31 - Costo netto anno 2002⁷⁷

Soggetto debitore	Quota di contribuzione (%)	Contributo al fondo (Mln €)
Telecom Italia	35,4	13,176
Telecom Italia Mobile	31,4	11,687
Vodafone Omnitel	22,8	8,486
Wind Telecomunicazioni	10,4	3,871

Fonte: delibere n. 16/04/CIR e n. 108/11/CIR.

Tabella 32 - Costo netto anno 2003⁷⁸

Soggetto debitore	Quota di contribuzione	Finanziamento del servizio universale (€)
Telecom Italia	30,1 %	12.352.841
Telecom Italia Mobile	29,3%	12.024.527
Vodafone Omnitel	22,5%	9.233.852
Wind TLC	14,5%	5.950.704
Telecom Italia Sparkle	3,6%	1.477.416
Totale contribuzione	100,0%	41.039.340
Quota del fondo da versare all'Autorità per il costo della verifica	-	164.000

Fonte: delibere n. 28/07/CIR e n. 109/11/CIR.

⁷⁷ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR a pag. 39 (cfr. Tabella 13a).

⁷⁸ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR a pag. 40 (cfr. Tabella 13b).

Tabella 33 - Costo netto anni 2004-2007⁷⁹

Soggetto debitore (costo netto 2004-2007)	Quota di contrib. in valore assoluto			
	2004	2005	2006	2007
Tiscali Italia S.p.A.	-	193.967,7	-	183.161,9
TeleTu S.p.A.	205.974,3	334.427,0	236.540,6	276.109,8
BT Italia S.p.A.	148.614,4	187.279,1	167.438,9	188.629,4
Wind Tre (ex H3G) S.p.A.	-	729.050,9	869.087,5	948.614,7
Fastweb S.p.A.	375.446,9	782.559,2	786.697,0	749.050,2
Wind Tre (ex Wind Telecomunicazioni) S.p.A.	2.534.266,4	4.337.518,2	3.906.907,2	4.374.016,0
Vodafone Italia (ex Vodafone Omnitel) S.p.A.	5.449.194,3	6.963.773,4	5.089.610,4	5.639.746,9
Telecom Italia S.p.A. (ex TIM)	7.707.090,1	8.030.595,6	5.948.066,9	5.664.350,7
Telecom Italia S.p.A.	9.652.113,5	11.883.529,0	9.573.251,5	9.313.920,3
Totale	26.072.700,0	33.442.700,0	26.577.600,0	27.337.600,0
<i>di cui quota del fondo da versare all'Autorità per il costo della verifica</i>	<i>42.700,0</i>	<i>42.700,0</i>	<i>97.600,0</i>	<i>97.600,0</i>

Fonte: delibere n. 153/11/CIR e n. 103/19/CIR per il 2004, n. 139/12/CIR e n. 103/19/CIR per il 2005, n. 46/13/CIR e n. 103/19/CIR per il 2006, n. 100/14/CIR e n. 103/19/CIR per il 2007.

⁷⁹ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR a pag. 41 (cfr. Tabella 13c).

Tabella 34 - Costo netto anno 2009⁸⁰

SOCIETÀ'	QUOTA CONTRIBUZIONE	CONTRIBUTO (€)
Tiscali Italia S.p.A.	0,65%	77.160
TeleTu S.p.A.	0,71%	83.774
Telecom Italia Sparkle S.p.A.	1,18%	140.449
BT Italia S.P.A.	1,19%	141.353
Wind Tre (ex H3G) S.p.A.	2,80%	332.158
Fastweb S.p.A.	6,31%	747.909
Wind Tre (ex Wind Telecomunicazioni) S.p.A.	17,32%	2.052.041
Vodafone Italia (ex Vodafone Omnitel) S.p.A.	17,81%	2.110.589
Telecom Italia S.p.A.	52,02%	6.164.569
Totale fondo USO 2009	100%	11.850.000
<i>di cui quota del fondo da versare all'Autorità per il costo della verifica</i>		<i>240.000</i>

Fonte: delibera n. 88/18/CIR.

⁸⁰ Tabella già presente nella delibera n. 18/21/CIR a pag. 42 (cfr. Tabella 13d).