

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

1. Il procedimento istruttorio

1. La società Telecom Italia S.p.A. (di seguito Telecom Italia) ha trasmesso all'Autorità, in data 15 novembre 2013, il calcolo del costo netto derivante dagli obblighi di fornitura del servizio universale per l'anno 2007, nel rispetto di quanto disciplinato agli artt. 54, 56, 57 e 59, comma, 2 del Codice delle comunicazioni elettroniche (di seguito Codice) ed in coerenza con le modifiche metodologiche introdotte dalle delibere n. 1/08/CIR, n. 65/09/CIR, e n. 46/13/CIR.
2. Avendo rilevato nel 2007 una situazione di mercato molto simile ai due anni precedenti, con una crescita della pressione competitiva, l'Autorità sulla base del valore di costo netto esposto da Telecom Italia ha ritenuto, seppure con riserva, che per l'anno 2007 l'obbligo di fornitura del servizio universale abbia costituito un onere ingiustificato a carico di Telecom Italia, ai sensi degli art. 62 e 63 del Codice.
3. In data 16 dicembre 2013 l'Autorità ha, pertanto, avviato il procedimento istruttorio volto a determinare l'applicabilità del meccanismo di ripartizione ed a valutare l'eventuale costo netto del servizio universale per l'anno 2007 sostenuto dal soggetto incaricato, Telecom Italia.
4. Si osserva che, alla luce anche della progressiva diminuzione negli anni dell'importo del costo netto della fornitura del servizio universale (che ha condotto all'azzeramento del fondo nell'anno 2006) l'Autorità ha ritenuto che, ai fini della verifica *prima facie* di iniquità, non risultasse necessaria un'integrazione da parte delle imprese dei dati già in possesso dell'Autorità.
5. In data 17 dicembre 2013 l'Autorità ha, dunque, avviato l'attività di verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia con la società Axon Partners Group Consulting (nel seguito anche Axon), risultata aggiudicataria della gara a procedura aperta per l'affidamento dell'incarico di verifica del calcolo del costo netto del servizio universale dichiarato da Telecom Italia per l'anno 2007 con delibera n. 389/12/CONS del 2 agosto 2012.
6. Si osserva che, analogamente a quanto effettuato per il 2006, l'attività di verifica è stata svolta anche attraverso un'effettiva riconciliazione dei valori di costo impiegati nei contesti sia del servizio universale che di Contabilità Regolatoria, ciò al fine di verificare la corretta applicazione della nuova metodologia contabile introdotta dalla delibera n. 1/08/CIR ed applicata a partire dall'anno 2006.

7. In data 13 marzo 2014 Axon ha trasmesso la relazione finale concernente la verifica del costo netto del servizio universale per l'anno 2007, allegata alla presente delibera.

2. Quadro normativo di riferimento

8. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 62 del Codice e dall'art. 3 dell'Allegato 11 al Codice, l'Autorità, a seguito della ricezione da parte di Telecom Italia della comunicazione dell'esistenza di un costo netto relativo alla fornitura del servizio universale per l'anno di riferimento (nel caso di specie 2007), svolge in primo luogo un'analisi finalizzata a valutarne l'iniquità. Di conseguenza stabilisce l'eventuale applicabilità del meccanismo di ripartizione di tale costo netto tra tutti gli operatori di mercato.
9. L'applicazione del meccanismo di ripartizione del costo netto è, infatti, prevista dalle citate norme nei casi in cui:
 - a) la fornitura degli obblighi di servizio universale determini l'insorgere di un costo netto;
 - b) il costo netto delle attività svolte in ottemperanza agli obblighi di servizio universale costituisca un onere iniquo in capo agli operatori incaricati della fornitura;
 - c) il costo netto ammesso alla ripartizione a seguito delle attività di revisione giustifichi il sostenimento del costo di gestione del meccanismo di contribuzione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale.
10. In ottemperanza alle disposizioni derivanti dall'Allegato 11 del 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 cd. Benefici Indiretti.
11. L'articolo 1, lett. e) dell'Allegato 11 al Codice definisce il costo netto come la differenza tra il costo netto sostenuto da Telecom Italia, in qualità di soggetto incaricato di fornire il servizio universale (scenario fattuale) ed il corrispondente costo netto che la stessa sostenerebbe nel caso in cui non fosse soggetta a tali obblighi (scenario controfattuale).
12. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 62 e 63 del Codice e del citato articolo 3 dell'Allegato 11 al medesimo, qualora l'Autorità riscontri l'esistenza di un costo netto e questo sia ritenuto un onere ingiustificato, essa ripartisce tale costo tra i fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica, utilizzando il Fondo istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico.
13. Per determinare l'iniquità dell'onere del costo netto del servizio universale e la conseguente applicabilità del meccanismo di ripartizione occorre valutare il livello di concorrenzialità del mercato, determinare il livello di interdipendenza tra operatori che domandano servizi di interconnessione e il

fornitore del servizio universale nonché analizzare il grado di sostituibilità tra servizi di telefonia offerti su rete fissa e mobile, al fine di confermare la contribuzione al fondo da parte degli operatori mobili. Si rileva che detta interdipendenza genera benefici sia per i consumatori sia per gli operatori di rete fissa e mobile, in termini di maggiori ricavi di originazione e terminazione delle chiamate da e verso le aree non remunerative.

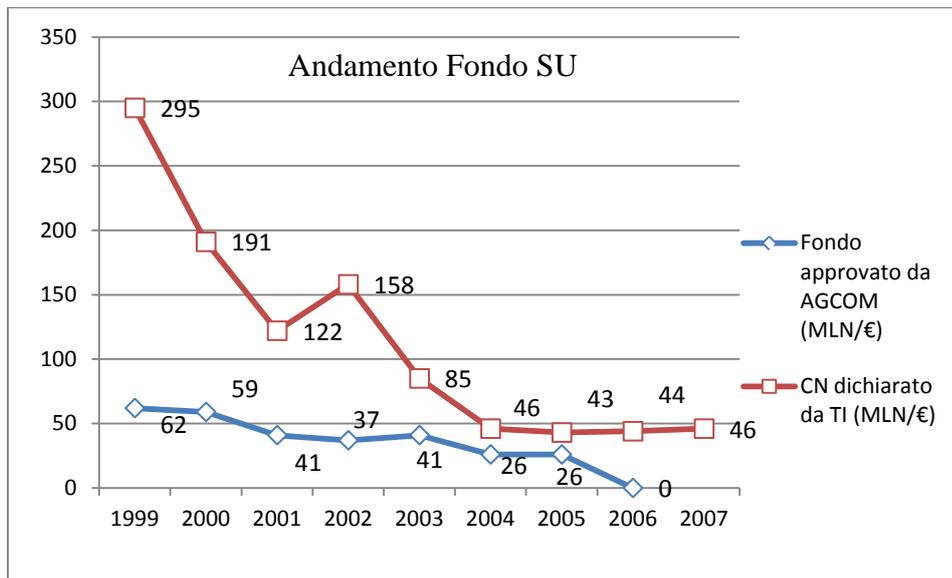
14. L'Autorità, nello svolgimento di detta analisi, con particolare riferimento al tema della sostituibilità tra i servizi di telefonia vocale su rete fissa e rete mobile, ha seguito l'indirizzo segnato dal Consiglio di Stato nelle sentenze del 2010 (Sentenze n. 535/2010 del 5 febbraio 2010, n. 281/2010 del 26 gennaio 2010, n. 644/2010 del 9 febbraio 2010 e n. 243/2010 del 25 gennaio 2010), adottando la medesima metodologia impiegata nelle delibere nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR, 109/11/CIR, 153/11/CIR, 139/12/CIR e 46/13/CIR, su cui ha fornito parere favorevole anche l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato con le note dell'1 agosto 2011 e del 27 novembre 2012.
15. Qualora l'Autorità riscontri l'iniquità degli oneri di servizio universale per l'operatore incaricato della fornitura, essa ripartisce il costo netto tra tutte le *“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 comunicazioni mobili e personali in ambito nazionale”*, ai sensi dell'art. 3, comma 2, dell'Allegato 11 al Codice, conformandosi a criteri di *“non discriminazione, trasparenza e proporzionalità”*.

3. L'iniquità dell'onere: analisi del livello di concorrenzialità nel mercato, l'interdipendenza tra operatori, il grado di sostituibilità.

16. Telecom Italia, organismo incaricato della fornitura degli obblighi del Servizio Universale ai sensi dell'art. 58, comma 3, del Codice per l'anno 2007 ha richiesto all'Autorità il finanziamento di un costo netto pari a 46,29 milioni di euro, al lordo dei benefici indiretti.
17. L'Autorità, stante il valore di costo netto stimato da Telecom Italia, ha svolto ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del Codice l'analisi del contesto competitivo per determinarne l'eventuale iniquità, arrivando a determinare un primo orientamento che il valore di costo netto di 46,29 milioni di euro, esposto da Telecom Italia per il 2007, possa essere ritenuto iniquo, con riserva tuttavia di formulare un giudizio definitivo all'esito dell'attività di verifica di conformità svolta dal revisore incaricato Axon.
18. Si osserva che, alla luce anche della progressiva diminuzione negli anni dell'importo del costo netto della fornitura del servizio universale accertata dall'Autorità che ha portato nel 2006 all'azzeramento del fondo (si veda la tabella seguente), l'Autorità ha ritenuto sufficiente svolgere l'analisi di iniquità *prima facie* sulla base delle informazioni già in suo possesso¹ senza

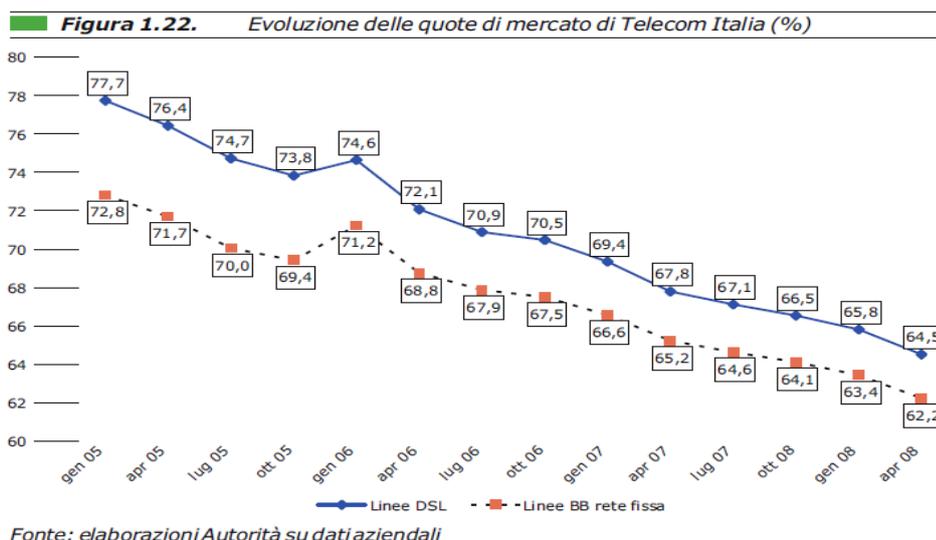
¹ V., ad esempio, la Relazione Annuale dell'Autorità relativa all'anno 2008.

gravare le imprese di un'onerosa rilevazione di dati di dettaglio relativi all'esercizio contabile 2007.



Fonte: rielaborazione AGCOM su dati delle delibere di approvazione del Fondo per gli anni 1999-2006

19. Tali informazioni, opportunamente rielaborate per gli scopi del caso, hanno confermato il progressivo aumento negli anni della pressione competitiva esistente tra i diversi operatori del mercato di riferimento (come mostrato nella figura sottostante²), già evidenziato nell'analisi svolta in relazione al calcolo del costo netto del servizio universale relativo all'anno 2006.



Fonte: elaborazioni Autorità su dati aziendali

² Cfr. Figura 1.22 (RA 2008): Evoluzione delle quote di mercato Telecom Italia (%)

20. I dati indicano, in particolare, che la quota di mercato di Telecom Italia, relativa ai servizi al dettaglio di telefonia vocale forniti su rete fissa³, si è attestata nel corso del 2007 intorno ad un valore medio pari al 65%, inferiore di più di tre punti percentuali rispetto alla quota registrata nello stesso mercato nell'anno precedente.
21. Anche la quota di mercato relativa ai servizi al dettaglio di telefonia vocale forniti da Telecom Italia su rete mobile⁴ è risultata invero in diminuzione rispetto al 2006, sebbene di un solo punto percentuale, attestandosi nel 2007 intorno ad un valore medio pari al 40%⁵ del mercato.
22. 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 telecomunicazioni dall'esistenza degli obblighi di servizio universale, analizzando altresì, anche alla luce delle recenti decisioni del Consiglio di Stato⁶, la sostituibilità tra servizi di telefonia vocale offerti tramite rete fissa e rete mobile.
23. A tal proposito si rileva che nel corso del 2007, il mercato dei servizi di telefonia su rete mobile ha mostrato una crescita in linea con quella registrata nell'anno precedente (spesa finale per utente +3% rispetto al 2006 e consistenza che sfiora i 90 milioni di linee attive⁷, con un incremento pari quasi al 12% del 2006⁸). In termini di volume, il 2007 ha registrato consistenti aumenti dei consumi nei servizi mobili: il traffico vocale è cresciuto del 13% in un anno mentre per la componente dati si assiste ad una crescita del 30% per gli SMS e del 300% per il traffico dati *broadband*⁹.
24. L'analisi evidenzia che prosegue, nelle comunicazioni vocali, la tendenza alla progressiva e graduale sostituzione del cellulare al telefono fisso, nella misura in cui si registra anche per il 2007 una contrazione della diffusione delle linee fisse (riduzione di circa il 6% del numero di accessi rispetto all'anno precedente¹⁰) mentre contestualmente la penetrazione del cellulare tra la popolazione ha raggiunto il 151,86%¹¹ (rispetto al 136,4% registrato nel 2006), uno tra i livelli più elevati in area OECD¹².
25. Al fine di effettuare una valutazione dei vantaggi di mercato derivanti a operatori terzi dall'esistenza di obblighi di servizio universale sono stati

³ Cfr. Tabella 1.25 (RA 2008): Quote di mercato nella fonia vocale su rete fissa (in %). Fonte: Elaborazioni Autorità su dati aziendali.

⁴ Cfr. Tabella 1.32 (RA 2008): Quote di mercato nei servizi voce su rete mobile (in %). Fonte: Elaborazioni Autorità su dati aziendali.

⁵ Cfr. RA 2008

⁶ Sentenze n. 535/2010 del 5 febbraio 2010, n. 281/2010 del 26 gennaio 2010, n. 644/2010 del 9 febbraio 2010 e n. 243/2010 del 25 gennaio 2010

⁷ Fonte: RA 2008. Elaborazione Autorità su dati aziendali

⁸ Fonte: RA 2008. Elaborazione Autorità su dati aziendali

⁹ Fonte: RA 2008. Elaborazione Autorità su dati aziendali

¹⁰ Fonte: OECD Communications Outlook 2009

¹¹ Fonte: OECD Communications Outlook 2009

¹² Ad oggi l'Organizzazione conta 34 membri.

analizzati i flussi di traffico su reti mobili per direttrice¹³, ed in particolare i flussi derivanti dalle reti fisse. Le risultanze di tale analisi - ancora nel 2007 circa un quinto dei ricavi complessivi di rete mobile sono generati da chiamate originate da rete fissa¹⁴ - mostrano che gli operatori alternativi (fissi e mobili) conseguono vantaggi significativi dall'esistenza degli operatori di rete fissa - e di conseguenza dall'operatore ex *incumbent* in quanto detentore di più del 60% della quota di mercato su rete fissa - in particolare in termini di ricavi all'ingrosso (c.d. prezzi di terminazione) e al dettaglio derivanti dai flussi di traffico di telefonia vocale tra i propri clienti finali e i clienti degli operatori di rete fissa.

26. Il crescente grado di concorrenzialità registratosi nell'anno 2007 nei mercati di riferimento lascia realisticamente concludere che il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale presentato da Telecom Italia, laddove confermato dal revisore, rappresenterebbe un onere iniquo. Tale conclusione risulta, peraltro, coerente con la valutazione espressa dall'Autorità con riferimento al costo netto del 2006 a fronte di un analogo livello di costo netto stimato dall'operatore pur in presenza di una pressione competitiva accertata di grado lievemente inferiore.
27. Alla luce delle considerazioni di cui sopra ed in conformità all'art. 62, comma 2, del Codice, l'Autorità ha conferito alla società Axon l'incarico di effettuare la verifica dei conti e delle altre informazioni alla base del costo netto presentato da Telecom Italia ed accertare il valore correttamente determinato applicando i criteri metodologici della delibera n. 1/08/CIR e s.m.i. in vigore a partire dall'anno 2006.

4. La verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia

28. Ai sensi delle disposizioni di cui al Capo IV del Titolo II e all'Allegato 11 del Codice, Telecom Italia, in quanto soggetto incaricato della fornitura del servizio universale, nel richiedere il finanziamento del costo netto sostenuto, deve dimostrare che avrebbe potuto evitare di sostenere i relativi oneri (costi evitabili) in assenza di obblighi di fornitura, perdendo di conseguenza anche i relativi ricavi (ricavi mancati).
29. Ai sensi dell'articolo 1 lettera e) dell'Allegato 11 del Codice il costo netto è, dunque, dato dalla differenza fra il costo netto derivante dalla situazione in cui un organismo è incaricato di assolvere agli obblighi di servizio universale (scenario cd. fattuale) rispetto a quella in cui non sia tenuto ad assolvere a tali obblighi (scenario cd. controfattuale).
30. Telecom Italia ha valutato un costo netto pari a 46,29 milioni di euro per quei servizi che non avrebbe offerto se non fosse soggetta agli obblighi derivanti dalla fornitura del servizio universale, ossia la fornitura del servizio di

¹³ Cfr. Tabella 1.28 (RA 2008): Ricavi da servizi voce per direttrice. Fonte: elaborazioni autorità su dati aziendali

¹⁴ Cfr. Tabella 1.28 - RA 2008

telefonia vocale con un costo netto stimato di 9,97 milioni di euro, l'applicazione delle tariffe agevolate per particolari categorie di utenti, con un costo netto stimato di 9,04 milioni di euro ed il servizio di telefonia pubblica, con un costo netto stimato di 27,28 milioni di euro.

31. In via generale il valore del costo netto complessivo del servizio universale, ai sensi dell'art. 2, comma 4, dell'Allegato 11 del Codice, è dato dalla somma del costo netto relativo a ciascun elemento di cui è costituito l'obbligo di servizio universale, da cui si sottrae il valore dei benefici indiretti.
32. Si evidenzia che la metodologia contabile per la determinazione del costo netto dell'anno 2007 si pone in continuità rispetto a quella applicata per il costo netto 2006, anno di entrata a regime delle modifiche metodologiche introdotte con la delibera 1/08/CIR e s.m.i..
33. Si rammenta che la principale novità introdotta a partire dall'anno contabile 2006 dalla delibera n. 1/08/CIR è relativa all'impiego della metodologia a costi storici riconciliati con i corrispondenti elementi della Contabilità Regulatoria.
34. Sotto il profilo dei ricavi, il cambiamento della metodologia di calcolo del costo netto dettato dalla delibera n. 1/08/CIR non produce alcun impatto sui sistemi di calcolo ed allocazione di questi ultimi, essendo i ricavi sul piano contabile per definizione rappresentati da partite correnti. Anche per questi è prevista, in continuità con gli anni precedenti, la riconciliazione con la Contabilità Regulatoria. I ricavi vengono allocati su ciascuna area di cui si compone la rete di Telecom Italia sulla base di dati puntuali di traffico.
35. Come già rappresentato, la società Axon, in qualità di aggiudicataria dell'appalto di cui alla delibera n. 389/12/CONS, è stata incaricata di effettuare la revisione del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia. Gli esiti della revisione sono riportati nella relazione finale, allegata al presente provvedimento, ivi inclusa la valutazione della metodologia di calcolo dei benefici indiretti, e di seguito sintetizzati.

4.1 L'identificazione del bacino di aree potenzialmente non remunerative (APNR)

36. A partire dall'esercizio 2004, la delibera n. 1/08/CIR detta i criteri per l'identificazione del bacino di aree potenzialmente non remunerative (APNR), ossia quelle aree (il cui elemento di riferimento è rappresentato dallo Stadio di Linea (SL) e/o aree armadio) che Telecom Italia, sulla base di un'analisi *ex ante*, non avrebbe servito in assenza di obblighi di servizio universale.
37. Per l'anno 2007 Telecom Italia ha pertanto utilizzato il medesimo bacino individuato per il calcolo del costo netto dal 2004 in poi, corrispondente alle 650 aree SL su un totale di 10.680 aree SL dislocate sull'intero territorio nazionale, che soddisfano i criteri tecnici e socio-economici di cui alla delibera n. 1/08/CIR, come modificata dalla delibera n. 65/09/CIR.

38. Il dato fornito da Telecom Italia, e rimasto immutato dal 2005, è stato aggiornato da Axon, sulla base dei criteri di individuazione ex ante indicati dalla delibera n. 1/08/CIR, verificati utilizzando le statistiche disponibili alla data della revisione. L'aggiornamento ha condotto ad una riduzione del bacino di APNR di 20 unità, determinando nel 2007 un bacino di APNR composto complessivamente da 630 aree.

5. Il costo netto della telefonia vocale

5.1 La proposta di Telecom Italia

39. Telecom Italia ha presentato una stima del costo netto della fornitura del servizio di telefonia vocale ad utenti finali, in aree potenzialmente non remunerative, pari a 9,97 milioni di euro.
40. Telecom Italia ha utilizzato anche per il 2007 un sistema informativo di supporto, messo a punto già a partire dal 2006, il quale svolge le procedure di calcolo necessarie per la quantificazione del costo netto e la cui affidabilità è stata testata sia dal precedente che dall'attuale revisore.
41. Sul piano metodologico, come già fatto per l'anno 2006, Telecom Italia ha proposto per la valutazione del "traffico entrante" e del "traffico uscente" un approccio metodologico per la stima dei ricavi mancati e dei rispettivi costi evitabili, ascrivibili al traffico voce ricevuto da clienti residenti nelle APNR, che presuppone che l'operatore di riferimento per lo scenario controfattuale debba essere configurato come generico operatore e, dunque, non necessariamente l'operatore designato.
42. Nello specifico, Telecom Italia ha attribuito alle APNR non i ricavi complessivi ma:
- i. i ricavi al netto delle quote da riversare, per il traffico originato da APNR;
 - ii. i ricavi da sola terminazione, per il traffico terminato su APNR, indipendentemente dalla titolarità del cliente finale APNR.
43. Telecom Italia ritiene che includere nel calcolo del costo netto la totalità dei ricavi da traffico entrante produrrebbe un'ingiustificata discriminazione tra Telecom Italia e OLO con l'effetto di non distribuire in maniera corretta l'onere del fondo del servizio universale che finirebbe per gravare in modo non proporzionale in capo alla stessa.
44. La descrizione puntuale delle singole voci di costo e di ricavo sottostanti la fornitura del servizio di telefonia vocale, in aree potenzialmente non remunerative, è riportata nella relazione finale di Axon, allegata al presente provvedimento.

5.2 La verifica di Axon

45. Axon evidenzia che nel suo complesso – fatta eccezione per il trattamento del “traffico entrante” e del “traffico uscente” di cui si dirà nel seguito - la metodologia di calcolo di Telecom Italia preposta al calcolo del costo netto per il 2007 appare robusta ed coerente con quanto previsto dalla legislazione vigente, che tutti gli elementi di costo sono stati correttamente derivati e riconciliati con la corrispondente Contabilità Regolatoria. Anche le procedure di calcolo di cui si compone detto modello applicano correttamente quanto descritto nel Documento Metodologico della stessa società.
46. Le rettifiche apportate da Axon alle procedure di calcolo dei costi e dei ricavi legati alla fonia vocale riguardano le voci indicate di seguito:

#	Rettifiche	Impatto stimato (mln Euro)
a)	Identificazione del bacino APNR	0,60
b)	Percentuale perdite su crediti	(0,57)
c)	Ricavi da linee affittate al dettaglio	(0,58)
d)	Ricavi da interconnessione	0,03
e)	Costi di gestione commerciale	0,10
f)	Transfer Charge del raccordo d'abbonato	(0,01)
g)	Costi de canale numerico da sede cliente a SL (UCR)	(0,87)
h)	Costi della rete trasmissiva	(2,48)
i)	Costi delle porte di accesso SGU	(0,23)
l)	Costi della catena impiantistica esterna al bacino APNR	1,52
m)	Effetti del traffico entrante	(7,26)
n)	Driver basati su numero d'abbonati	(0,43)
o)	Driver costi di portanti aeree, trincee e tubazioni	(3,17)
p)	Driver costi di interconnessione	(2,64)
q)	Driver costi di alimentazione e condizionamento	(0,16)
r)	Driver ricavi da traffico uscente	(0,17)
	IMPATTO TOTALE¹⁵	(16,32)

47. Si riporta di seguito alcuni elementi di dettaglio relativi alle voci di costo/ricavo che hanno subito le variazioni più significative, rimandando alla relazione di Axon allegata per la descrizione dettagliata di tutte le rettifiche.
48. Con riguardo alle modifiche apportate al punto a), Axon – come evidenziato nel precedente paragrafo - ha effettuato l'aggiornamento del bacino di aree potenzialmente non remunerative sulla base delle statistiche rilevanti disponibili in relazione all'anno 2007. Tale modifica ha condotto all'esclusione di 30 aree dal bacino APNR individuato da Telecom Italia, e identificato dal 2005 in 650 aree. L'effetto di tale modifica produce un

¹⁵ Impatto finale stimato mediante contemporanea implementazione nel sistema di calcolo di tutte le rettifiche proposte per la componente di costo netto in esame.

incremento sul costo netto della fonia vocale effettuata da Telecom Italia pari a 0,60 milioni di euro.

49. Con riferimento alle modifiche di cui al punto h), Axon ha rilevato alcune inesattezze nel computo dei costi della rete trasmissiva PDH (apparati e portanti) tra cui la non corretta attribuzione al servizio universale di apparati e collegamenti in tecnologia SDH che invece, secondo i criteri di identificazione del bacino APNR, non andrebbero considerati, così come risulta non conforme al concetto di costo “evitabile” la capacità in eccesso sulla rete PDH di Telecom Italia che pertanto deve essere esclusa dal computo del costo netto. La rettifica dei costi della rete trasmissiva produce una riduzione del costo netto di 2,48 milioni di euro.
50. Con riguardo alle modifiche relative ai punti l) e m), sulla tematica del trattamento del “traffico entrante” e del “traffico uscente”, ad avviso di Axon la proposta di Telecom non è condivisibile nella misura in cui, implicando un disallineamento prospettico tra gli scenari “fattuale” e “controfattuale”, rischierebbe di condurre alla valutazione di ricavi mancati, e correlati costi evitabili, basati su operatori di riferimento potenzialmente distinti e dunque non confrontabili. Tra l’altro il revisore rileva che nel computo dei costi “evitabili” sono state erroneamente incluse voci di costo relative al segmento di rete necessario per la terminazione delle chiamate sul bacino APNR, già contabilizzate in merito alla valutazione degli effetti del traffico uscente oltre che una porzione di costi relativi alla catena impiantistica di rete esterna alle APNR e, dunque, esclusa dal perimetro del servizio universale. Complessivamente, le rettifiche effettuate sui ricavi da traffico entrante incrementano i ricavi mancati di 7,26 milioni di euro ed i costi di 1,52 milioni di euro.
51. Con riguardo alle portanti di accesso, i driver dei costi proposti da Telecom Italia di cui al punto o), pur essendo basati a parere di Axon su una metodologia complessivamente robusta, presentano una serie di omissioni legate principalmente alle statistiche di lunghezza di rete fornite da Telecom Italia per alcune aree di centrale nonché ad un non completo aggiornamento della configurazione di rete aerea sulla base di statistiche 2007. La rettifica dei costi di portanti aeree, trincee e tubazioni produce una riduzione del costo netto pari a 3,17 milioni di euro.
52. In definitiva, l’effetto complessivo delle modifiche apportate dall’attività di revisione sul calcolo della componente del servizio universale relativa alla fonia vocale produce una riduzione della stima del costo netto effettuata da Telecom Italia pari a 16,32 milioni di euro.
53. Conseguentemente la stima finale del contributo al costo netto derivante dalla fornitura del servizio di fonia vocale nel 2007, risultante dalla verifica condotta da Axon, è pari ad un costo netto “negativo” (e quindi un ricavo) di 6,35 milioni di euro.

5.3 Le valutazioni dell’Autorità

54. L'Autorità condivide le rettifiche apportate da Axon al costo netto della telefonia vocale.
55. Con particolare riferimento alla proposta metodologica di Telecom Italia riguardante il trattamento del "traffico entrante" e del "traffico uscente", l'Autorità rileva in primo luogo che questa era già stata presentata nel 2006 e ritenuta, anche sulla base delle osservazioni del revisore, non applicabile.
56. Anche il nuovo revisore, incaricato per l'anno 2007 ha espresso motivazioni economiche e tecniche che lo hanno condotto a non aderire alla posizione dell'operatore e rettificare il relativo contributo al calcolo del costo netto.
57. L'Autorità condivide, dunque, le valutazioni del revisore e le conseguenti rettifiche, ritenendo che l'adozione della metodologia proposta da Telecom Italia porti ad una valutazione non accurata dei ricavi effettivamente conseguiti e non risulti in linea con le prescrizioni del Codice, in particolare l'art. 5, comma 2, dell'All. 11, come ampiamente argomentato nella delibera n. 46/13/CIR.

Q.1 Si condividono le rettifiche apportate da Axon al calcolo del costo netto della telefonia vocale e le conseguenti valutazioni dell'Autorità?

6. Il costo netto della telefonia pubblica

6.1 La proposta di Telecom Italia

58. La stima del costo netto effettuata da Telecom Italia per la fornitura del servizio di telefonia pubblica (TP) è pari a 27,3 milioni di euro.
59. Il costo netto calcolato da Telecom Italia con riferimento alla telefonia pubblica si riferisce, esclusivamente, alle postazioni di telefonia pubblica (PTP) appartenenti al "Parco Impianti USO" (individuato dalla delibera n. 290/01/CONS), che risultino effettivamente in perdita e siano ubicate in aree che non appartengono al bacino di aree potenzialmente non remunerative della telefonia vocale (APNR).
60. L'analisi del modello di Telecom Italia per la stima del costo netto della telefonia pubblica è riportata nella relazione di Axon allegata.

6.2 La verifica di Axon

61. Per quanto riguarda la definizione del "Parco Impianti USO", il revisore ritiene che il modello applicato da Telecom Italia per il 2007 sia coerente con la metodologia prevista dalle disposizioni regolamentari, consolidata nei procedimenti relativi al servizio universale a partire dal 2003.

62. Il modello applicato dall'operatore risulta, inoltre, in linea con il comma 1, dell'articolo 4 della delibera n. 1/08/CIR, che prevede il calcolo dei cosiddetti "ricavi da ricarica", fatta eccezione per l'introduzione di una percentuale di abbattimento di tali ricavi non condivisa dal revisore.
63. Il modello di Telecom Italia, tuttavia, analogamente a quanto rilevato nel 2006, non applica il comma 2 del citato articolo 4, nella misura in cui il costo netto della TP risulta pari alla somma del costo netto delle sole PTP che risultino effettivamente in perdita. Il comma 2 dell'articolo 4 prevede, invece, che esso venga calcolato come somma di tutti i costi netti (siano essi positivi o negativi) delle PTP appartenenti all'intero "Parco Impianti USO" e non solo quelle in perdita.
64. Le rettifiche apportate da Axon alle procedure di calcolo dei costi e dei ricavi legati alla telefonia pubblica riguardano le voci indicate di seguito:

#	Rettifiche	Impatto stimato (mln Euro)
a)	Emendamenti alla base di dati	1,57
b)	Identificazione del parco Impianti rilevante	(18,84)
c)	Percentuale di ricarica dei ricavi	(0,47)
d)	Tasso di remunerazione del capitale	0,11
e)	Driver ricavi da schede telefoniche	(1,40)
f)	Transfer charge del raccordo d'abbonato	5,46
	IMPATTO TOTALE	(13,57)

65. Relativamente al punto a) il revisore ha apportato una bonifica della base dati identificando alcune postazioni mancanti di codifica e, pertanto, erroneamente escluse, individuando complessivamente un "Parco Impianti USO" di ca. 121.000 unità.
66. La principale rettifica di cui al punto b) deriva dall'applicazione del comma 2 dell'articolo 4 della delibera n. 1/08/CIR, che conduce ad una riduzione del valore del costo netto della TP pari a 18,84 milioni di euro.
67. Riguardo alla rettifica di cui al punto f), riconducibile al costo da *transfer charge* del raccordo d'abbonato delle PTP, il revisore ha ravvisato un'attribuzione parziale del valore estratto dalla contabilità della rete di accesso che, a suo avviso, ne determina una sottostima. La corretta attribuzione del pieno valore di *transfer charge* conduce ad un incremento del costo netto di 5,46 milioni di euro.
68. L'impatto complessivo di tutte le rettifiche riguardanti i componenti del costo netto della telefonia pubblica, determina una riduzione della stima del costo netto di circa 13,57 milioni di euro e pertanto la valutazione complessiva del

costo netto della telefonia pubblica per l'anno 2007 risulta pari a 13,71 milioni di euro.

6.2 Le valutazioni dell'Autorità

69. L'Autorità, alla luce dei dati forniti dal revisore con riferimento all'anno 2007, ritiene non sussistano più gli effetti apparentemente incoerenti derivanti dall'applicazione del comma 2, evidenziati nella delibera n. 46/13/CIR con riferimento ai dati dell'anno 2006, i quali, imponendo di considerare i profitti derivanti da tutte le postazioni (e non solo quelle in perdita), condurrebbero alla sostanziale coincidenza tra ricavi mancati e ricavi totali del servizio.
70. Dai dati forniti dal revisore emerge, infatti, che con il passare del tempo il sotto-insieme 3 (illustrato nella figura sottostante) stia di fatto tendenzialmente coincidendo con l'intero sotto-insieme 2, eliminando dunque nella sostanza la suddetta apparente incoerenza generata dall'applicazione del comma 2 nella definizione di fattuale e controfattuale riferita alla telefonia pubblica.



71. Dalla revisione è, infatti, emersa una rilevante contrazione dei ricavi da TP tra il 2006 ed il 2007 (che sarà presumibilmente confermata anche negli anni successivi), che ha condotto ad una progressiva convergenza tra l'insieme del "Parco Impianti USO" e del suo sotto-insieme effettivamente non remunerativo, facendo registrare di conseguenza un impatto della rettifica derivante dall'applicazione del comma 2 dell'art. 4, via via minore.
72. L'Autorità, in vigore delle attuali disposizioni di legge e regolamentari, condivide, dunque, le valutazioni del revisore e le conseguenti rettifiche.

Q.2 Si condividono le rettifiche apportate da Axon al calcolo del costo netto della telefonia pubblica e le conseguenti valutazioni dell'Autorità?

7. Il costo netto delle categorie agevolate

7.1 La proposta di Telecom Italia

73. La stima del costo netto della fornitura di servizi alle categorie agevolate elaborata da Telecom Italia è pari a 9,04 milioni di euro.
74. Tale voce di costo deriva dalle disposizioni di legge e regolamentari¹⁶ vigenti in materia, secondo le quali Telecom Italia è obbligata a offrire riduzioni al prezzo del canone di differente entità a seconda della tipologia di clientela coinvolta. L'esenzione dal canone può essere parziale (50%) per i soggetti in condizioni di particolare disagio economico o sociale o totale (100%) per i soggetti che adottano sistemi di telecomunicazione DTS (Dispositivo Telefonico Sordomuti).
75. La descrizione del modello di calcolo del costo netto delle categorie agevolate di clienti utilizzato da Telecom Italia è riportata nella relazione finale di Axon.

7.2 La verifica di Axon

76. Nel suo complesso la metodologia di calcolo allestita da Telecom Italia viene valutata dal revisore in linea con le disposizioni regolamentari vigenti. Ciononostante – analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti - è stato, nel corso del processo di verifica, identificato un aspetto soggetto a rettifica riguardante la elasticità della domanda al prezzo.
77. L'approccio di calcolo approntato da Telecom Italia per la valorizzazione del costo netto delle categorie agevolate si basa principalmente sugli sconti applicati sulle tariffe di canone nominali e sull'assunzione che, a fronte di una rescissione degli obblighi di servizio universale, comportante un pieno ripristino delle tariffe di canone nominali, i clienti in oggetto non rinuncerebbero al servizio benché vincolati al pagamento dell'intero ammontare del canone.
78. A parere di Axon tale ipotesi può risultare realistica nel “controfattuale” per i soggetti facenti uso di dispositivi DTS, essenzialmente a causa di limitazioni legate all'assenza di meccanismi e dispositivi di comunicazione alternativi nell'anno 2007. Tuttavia, risulterebbe improbabile per definizione che individui con particolari disagi di carattere economico e sociale non verrebbero affatto condizionati da un raddoppio degli oneri legati al pagamento del canone mensile.
79. In linea, pertanto, con gli esiti della revisione sui passati esercizi, Axon ritiene sia necessario, al fine di incrementare la rappresentatività del calcolo del costo netto per le categorie agevolate, considerare gli effetti legati all'elasticità della domanda al prezzo in relazione alla categoria di clientela con disagi di natura economica e sociale, proponendo l'applicazione di un fattore di elasticità della domanda al prezzo pari a 10%. Questo valore è stato derivato sulla base delle risultanze di studi e indagini effettuati da soggetti accademici e istituzionali, nei quali si tengono altresì in considerazione le incidenze di un generale

¹⁶ Delibere Agcom nn .314/00/CONS e 330/01/CONS in attuazione dell' Articolo 7, comma 11 del DPR n. 318/1997; articolo 59 del Codice.

avanzamento nel grado di sostituibilità fisso-mobile, nonché di un graduale accrescimento dei livelli di concorrenza rilevati nel corso degli ultimi anni nel settore delle telecomunicazioni su rete fissa.

80. In aggiunta, Axon fa osservare come gli esiti dei suddetti approfondimenti sono stati assunti come riferimento per esercizi di calcolo equivalenti anche da autorità di regolamentazione nazionali in ambito europeo (per esempio ANACOM in Portogallo).
81. L'impatto della predetta modifica ha determinato una riduzione della stima del costo netto delle categorie agevolate pari a circa 0,75 milioni di euro e pertanto la stima finale del costo netto delle categorie agevolate per l'anno 2007 risultante dalla verifica condotta da Axon, è pari a 8,29 milioni di euro.

7.3 Le valutazioni dell'Autorità

82. L'Autorità condivide le modifiche apportate da Axon al calcolo del costo netto delle categorie agevolate.
83. In particolare, condivide le valutazioni relative all'ipotesi secondo cui, in continuità con i risultati delle attività di revisione svolte sul costo netto relativo agli anni precedenti, una quota dell'utenza della categorie agevolate che presenta particolari condizioni di disagio economico e sociale possa, in presenza di un raddoppio del canone, abbandonare la telefonia fissa. Tale conclusione, oltre ad apparire ragionevole è già stata applicata dall'Autorità nelle valutazioni del costo netto degli anni precedenti e dunque può ritenersi consolidata.
84. Tuttavia l'Autorità ritiene che il valore proposto dal revisore, in virtù del suo riferimento ad un contesto più che altro europeo, non sia in grado di intercettare correttamente la specificità del contesto italiano, caratterizzato dalla singolare rapidità nella evoluzione della penetrazione dei servizi mobili che non ha avuto pari tra i paesi dell'Unione e che nel solo 2007 aveva già raggiunto più del 150%. Il revisore che si è occupato della valutazione del costo netto per l'anno 2006, pur riconoscendo che il contesto italiano giustificasse un'elevata sostituibilità di accesso tra fisso e mobile, ha individuato un valore prudenziale pari al 15% per mediare con il peso dato dagli studi empirici internazionali di riferimento che mostravano un'elasticità incrociata pressoché nulla.
85. Per tale ragione l'Autorità ritiene si possa assumere che il grado di sostituibilità tra fisso e mobile sia rappresentabile da un'elasticità incrociata pari al 15%, in linea con i valori applicati negli anni precedenti.
86. L'impatto di tale modifica determina una riduzione della stima del costo netto delle categorie agevolate pari a circa 1,12 milioni di euro e pertanto la stima finale del costo netto delle categorie agevolate per l'anno 2007 risultante dalla valutazione della elasticità della domanda al prezzo proposta dall'Autorità, è pari a 7,91 milioni di euro.

Q.3 Si condivide la rettifica apportata da Axon al calcolo del costo netto delle categorie agevolate e le conseguenti valutazioni dell'Autorità?

8. I benefici indiretti

8.1 La proposta di Telecom Italia

87. Come noto, in linea con il quadro normativo vigente, il calcolo del costo netto del servizio universale deve includere, tra l'altro, gli eventuali vantaggi di mercato derivanti all'impresa in quanto fornitrice del servizio stesso.
88. Nel corso dell'attività di verifica Telecom Italia ha presentato una stima dei benefici indiretti pari a 13,62 milioni di euro. Il totale dei vantaggi di mercato risulta dalla somma dei benefici della fedeltà al marchio, pari a 7 milioni di euro, del valore pubblicitario, pari a 6,6 milioni di euro (0,6 milioni di euro relativi al mailing e 6 milioni di euro relativi ai vantaggi conseguiti sulla telefonia pubblica).

8.2 La verifica di Axon

89. Ai sensi di quanto disposto dall'Allegato 11 al Codice, al fine di valorizzare i benefici indiretti derivanti a Telecom Italia dalla fornitura del servizio universale, Axon ha effettuato la propria stima di quantificazione della fedeltà al marchio e del valore pubblicitario, individuando alcune rettifiche indicate nella tabella sottostante:

#	Rettifiche	Impatto stimato (mln Euro)
a)	Fedeltà al marchio	1,51
b)	Valore pubblicitario da mailing	0,27
c)	Valore pubblicitario da Telefonia Pubblica	(1,04)
	IMPATTO TOTALE	0,74

90. L'analisi puntuale effettuata da Axon con riferimento ai benefici indiretti derivanti a Telecom Italia in quanto fornitore del servizio universale è riportata nella relazione finale del revisore stesso.

Fedeltà al marchio

91. Telecom Italia parte dall'assunto che, in base alle tipologie di rete di telecomunicazioni attive all'epoca (2007) nel panorama italiano, la migrazione dell'utenza possa avvenire verso le seguenti tipologie di servizi di accesso offerte da operatori alternativi:
- Rete proprietaria (ovvero FTTx)

- Unbundled Local Loop (ULL)
- Carrier Pre Selection (CPS)

92. La stima dell'ammontare (percentuale) di clienti fedeli effettuata da Telecom Italia si basa sulla estrapolazione dalle serie storiche mutate da esercizi precedenti e desunte da studi e sondaggi sul campo commissionati dall'operatore a società esterne.

93. La seguente tabella riporta i valori della percentuale di clienti fedeli utilizzati negli anni passati e fino al 2007 per la stima finale di questo beneficio indiretto.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Percentuale di clienti "fedeli"	0,640%	0,625%	0,563%	0,563%	0,625%	0,603%	0,558%

Fonte: % post revisione per gli anni 2001-2007

94. Ad avviso di Axon l'approccio metodologico di Telecom Italia, per quanto in linea generale sensato e coerente con le revisioni passate, risente tuttavia di una serie di imprecisioni metodologiche legate per lo più alla valutazione della gamma di alternative di cui un utente fedele godrebbe allorché decidesse di abbandonare la rete di Telecom Italia portandosi dietro i corrispondenti ricavi.

95. L'inesattezza riguarda specificamente la quantificazione della quota di utenza sensibile a migrare verso la prima tipologia di accesso su indicata (ovvero FTTX), connessa essenzialmente al numero di consistenze (e dunque linee attive) FTTx registrate nell'anno, il quale, a parere del revisore, rappresenta un paradigma di penetrazione che non riflette compiutamente la reale disponibilità di infrastrutture d'accesso ma solo la quota parte di quest'ultima già collocata commercialmente.

96. Ad avviso di Axon, la stima di utenti fedeli che potrebbero migrare su reti proprietarie (o FTTx) deve essere effettuata correttamente su dati statistici relativi al totale delle abitazioni passate da FTTx al netto delle linee già attive.

97. Sulla base delle suddette considerazioni Axon è pervenuta ad una rettifica del valore della Fedeltà al Marchio pari a +1,51 milioni di euro.

Valore pubblicitario (Mailing e TP)

98. Con riferimento alla quantificazione dei benefici indiretti derivanti dalla pubblicità ottenuta con l'invio periodico di fatture commerciali, Telecom Italia ha riconosciuto per il 2007, così come aveva fatto per gli anni precedenti, il valore della relazione diretta di fatturazione con i propri clienti e ne ha operato una stima in base ai costi di stampa ed invio delle fatture ed al numero di clienti in aree potenzialmente non remunerative.

99. Axon ritiene appropriato l'approccio seguito da Telecom Italia, ma ha comunque modificato alcuni input. In particolare, il revisore ha proposto la

incorporazione dei contributi di costo attinenti al segmento “non residenziale”, integrando così il processo di calcolo utilizzato da Telecom Italia imperniato, al contrario, esclusivamente su dati inerenti ai costi del solo segmento di clientela “residenziale”. La rettifica indicata ha prodotto un incremento dei benefici indiretti legati al valore pubblicitario della mailing pari a +0,27 milioni di euro.

100. Con riferimento al beneficio pubblicitario derivante dall'esposizione del logo che contrassegna le cabine e le cupole telefoniche, Axon, in continuità metodologica con gli anni precedenti, ritiene che la metodologia per pervenire ad una stima del valore pubblicitario della TP debba basarsi sulla spesa pubblicitaria che Telecom Italia dovrebbe sostenere se volesse ottenere un impatto di marketing equivalente a quello che deriva dall'esposizione del logo commerciale nelle cabine telefoniche.
101. Al fine di ottenere tale stima è necessario quantificare: (a) il numero di cabine telefoniche non profittevoli con un valore pubblicitario positivo; e (b) il costo di marketing evitato da TI per ognuna di tali cabine telefoniche.
102. Sulla base di informazioni fornite da Telecom Italia in merito alle condizioni contrattuali esistenti con aziende terze per la commercializzazione e gestione dei pannelli pubblicitari apposti sulle PTP, nonché in relazione al volume di pannelli venduti al 2007, il valore pubblicitario medio per superficie impegnata rilevante in un'ottica di quantificazione dei benefici indiretti originati da PTP è stato aggiornato da Axon a 154 euro per m² (applicabile a cabine e cupole) mentre il valore della superficie media rilevante in un'ottica di quantificazione dei benefici indiretti originati da PTP è stato aggiornato a 2 m² per le cabine e a 0,25 m² per le cupole.
103. In merito all'insieme di PTP rilevanti per il calcolo dei benefici indiretti da valore pubblicitario, ad avviso del revisore le stime predisposte da Telecom Italia non garantiscono una valutazione robusta e coerente dell'effetto globale degli atti di vandalismo sul parco impianti di Telefonia Pubblica. Si evidenzia tra l'altro come tale effetto sia in linea di principio già implicitamente intercettato da Telecom Italia mediante l'applicazione del principio dei “12 scatti”, il quale presuppone l'esclusione dai calcoli di quelle PTP che registrano volumi di ricavo al di sotto di una determinata soglia (essenzialmente a causa di atti di vandalismo ricorrenti che ne precludono un funzionamento a regime).
104. Sulla base di queste valutazioni, Axon è pervenuta ad una rettifica del valore pubblicitario di cabine e cupole telefoniche che ha portato ad una contrazione dei benefici indiretti pari a 1,04 milioni di euro.

8.3 Le valutazioni dell'Autorità

105. L'Autorità condivide il percorso logico alla base delle rettifiche apportate da Axon al calcolo dei benefici indiretti derivanti dalla fedeltà al marchio e dal valore pubblicitario di mailing e telefonia pubblica in quanto coerenti con la

regolamentazione e con la metodologia utilizzata, e consolidata, negli anni precedenti.

106. Tuttavia, con riguardo alla percentuale dei “clienti fedeli” utilizzata per il calcolo del beneficio indiretto “Fedeltà al marchio”, si ritiene giustificato, in assenza di serie storiche prodotte da società esterne, proporre una modifica al valore stimato che in ragione di una progressione lineare sia coerente con l’andamento del valore negli anni, come si evince dalla tabella di seguito:

Categoria (dati in milioni di €)	Stima TI	Stima Axon	Stima AGCOM
Fedeltà al marchio	0,558	0,558	0,582

Fonte: Axon– Relazione di verifica del costo netto del servizio universale, anno 2007

107. Tale rettifica sulla stima della componente di benefici indiretti legata alla fedeltà al marchio, produce un impatto, a parere dell’Autorità, ragionevolmente stimato in +1,9 milioni di euro.

108. Con riguardo al valore pubblicitario delle TP, l’Autorità, pur condividendo la necessità di aggiornare i dati utilizzati nel 2006, ritiene opportuno riconoscere un valore pubblicitario riconducibile all’intera postazione pubblica e non solo allo spazio effettivamente fruibile in termini pubblicitari. Tale circostanza appare realizzarsi in particolare per le cupole che, per loro costruzione, sono un insieme unico che esprime un valore pubblicitario nel suo complesso e non solo nella parte in cui è presente il logo. Tutto ciò fa apparire l’abbattimento della superficie delle cupole da 2 a 0,25 m², apportato dal revisore, eccessivo e si propone invece di adottare una estensione pari a 0,5 m²

109. L’effetto di tali modifiche sul valore pubblicitario delle TP, produce una riduzione dell’importo stimato da Telecom Italia di -0,54 milioni di euro.

110. In sintesi le rettifiche sui benefici indiretti:

Quantificazione dei vantaggi di mercato (milioni di euro)

Benefici indiretti 2007	Stima Telecom Italia	stima Axon	stima AGCOM
Fedeltà al marchio	7	8,56	8,9
Valore pubblicitario Mailing	0,6	0,84	0,84
Valore pubblicitario TP	6	4,95	5,46
Totale finale	13,6	14,36	15,2

Q.4 Si condividono le rettifiche apportate da Axon al calcolo dei benefici indiretti e le conseguenti valutazioni ed integrazioni dell’Autorità?

10. L'istanza di Telecom Italia

111. Si evidenzia, *inter alia*, che, contestualmente alla comunicazione di un costo netto per l'anno 2007, Telecom Italia ha presentato un'istanza relativa al riconoscimento di una valutazione separata degli oneri derivanti dalla concessione di agevolazioni tariffarie ad alcune categorie di utenti ai sensi degli artt. 57 e 59 CCE, sopra citati, ovvero della componente di costo netto identificata nelle "categorie agevolate".
112. La società ritiene che l'Autorità dovrebbe riconsiderare quanto affermato nella delibera n. 46/13/CIR, in particolare al punto 212, in considerazione del fatto che le suddette agevolazioni tariffarie sono strutturalmente diverse dagli altri elementi tipici del servizio universale (quali la fornitura del servizio nelle aree potenzialmente non remunerative e la telefonia pubblica) e di conseguenza dovrebbero essere oggetto di una valutazione separata.
113. L'istanza parte dall'assunto che tale componente di costo non dipenda, come le altre componenti soggette al medesimo obbligo, dalla configurazione della rete e quindi dalla sua accessibilità, ma esclusivamente da una situazione di disagio sociale ed economico e come tale metodologicamente distinto. Per tale ragione Telecom Italia sostiene che tale servizio possa essere erogato da qualsiasi gestore e senza investimenti infrastrutturali e pertanto i relativi oneri debbano essere trattati diversamente dai tradizionali obblighi di servizio universale.
114. A supporto della posizione espressa al paragrafo precedente, la Società riporta sia la Comunicazione della Commissione europea del 27 novembre 1996¹⁷ che la decisione del 2008 della Corte di Giustizia sul caso belga¹⁸, le quali sembrano orientate a stabilire che gli ulteriori elementi del servizio universale risultino diversi dalla fornitura di fonia vocale e conseguentemente i loro oneri debbano essere identificati e valorizzati separatamente.
115. L'Autorità rileva come tale richiesta sia stata avanzata per la prima volta da Telecom Italia nel corso della consultazione pubblica per la valutazione del costo netto del servizio universale per l'anno 2006, allorquando ha appreso che a seguito delle verifiche del revisore si veniva a determinare un azzeramento del costo netto.
116. In tale occasione, con la delibera n. 46/13/CIR l'Autorità, in risposta alle osservazioni di Telecom sulle modalità di calcolo del costo netto nel suo complesso (par. 92), ha – tra l'altro - ricordato che l'articolo 2, comma 5, dell'allegato 11 al Codice prevede che il recupero del costo netto degli obblighi di servizio universale implica che le imprese designate siano indennizzate per i servizi che forniscono a condizioni non commerciali,

¹⁷ Cfr. "Assessment criteria for national schemes for the costing and financing of universal service in telecommunications and guidelines for the Member States on operation of such schemes" (par. 2.2, (iii), p.12)

¹⁸ Cfr. Causa C-222/08)

mentre l'articolo 5, comma 2, dell'allegato 11 al Codice stabilisce che il costo netto è calcolato sulla base dei costi evitabili e ricavi mancati relativi alle aree non remunerative, alla telefonia pubblica non remunerativa e alle categorie agevolate di clienti.

117. Dal combinato disposto delle sopra citate disposizioni si evince chiaramente che il legislatore ha concepito il Fondo come uno strumento di salvaguardia, una sorta di *extrema ratio*, che viene attivato solo laddove l'impresa soggetta all'obbligo di fornitura del servizio universale non riesca a ristorare autonomamente, tramite i propri ricavi, i costi netti derivanti dalla fornitura del servizio. Il sistema scelto dal Codice prevede, dunque, che, in prima istanza, l'impresa designata possa autofinanziarsi grazie ai ricavi diretti e indiretti dell'azienda e solo in una seconda fase, qualora i costi sopravanzino i ricavi, l'impresa possa chiedere il recupero di tali costi attraverso l'attivazione del Fondo.

118. Ciò premesso, l'Autorità si riserva di svolgere ulteriori valutazioni in merito all'istanza di Telecom Italia all'esito della presente consultazione pubblica, permettendo in tal modo agli altri operatori del settore e a tutti gli interessati di far pervenire le proprie osservazioni in merito. Tali valutazioni saranno svolte alla luce del quadro normativo e regolamentare vigente.

Q. 5 Si richiedono osservazioni in merito alla valutazione separata del costo netto derivante dagli obblighi in materia di categorie agevolate, rispetto al costo netto derivante dagli obblighi di fonia vocale e telefonia pubblica.

9. Conclusioni dell'Autorità

119. Axon, nella relazione conclusiva dell'attività di revisione del costo netto del servizio universale ha dichiarato che per l'anno 2007 tale costo netto complessivo presenta un valore positivo pari a 1.290.934,91 euro in quanto la somma algebrica dei costi netti delle tre categorie di cui si compone il servizio universale è comunque superiore, seppure in modo non significativo, alla somma dei benefici indiretti di cui Telecom Italia gode in quanto fornitrice dello stesso.

120. L'Autorità, alla luce delle considerazioni appena illustrate ritiene tale importo sovrastimato e pertanto valuta che il valore del costo netto si attesti ragionevolmente su un valore molto ridotto e che non possa configurare un onere iniquo nei confronti di Telecom Italia.

121. Nel dettaglio, con riguardo alla telefonia vocale la stima finale del costo netto sostenuto da Telecom Italia per la fornitura di tale servizio 2007 risulta pari a - 6,35 milioni di euro (e dunque pari ad un ricavo).

122. Con riferimento alla telefonia pubblica la stima finale del costo netto di detto servizio per l'anno 2007 risulta pari a 13,71 milioni di euro.
123. La stima finale del costo netto delle categorie agevolate per l'anno 2007 è pari a 7,91 milioni di euro.
124. La stima finale dei benefici indiretti per l'anno 2007 al netto delle valutazioni effettuate dall'Autorità si attesta su un valore pari a 15,2 milioni di euro di ricavo.
125. In definitiva, nella tabella di seguito, si riporta, in relazione a ciascuna categoria di prestazioni inclusa nel servizio universale, l'importo del costo netto secondo le stime di Telecom Italia e le corrispondenti valutazioni di Axon e dell'Autorità:

Milioni di Euro ¹⁹	Costo Netto SU 2007			
	Stima TI	Rettifiche del revisore	Stima AXON	Stima AGCOM
<i>Fonia Vocale</i>	9,97	(16,32)	(6,35)	(6,35)
<i>Categorie Agevolate</i>	9,04	(0,75)	8,29	7,91
<i>Telefonia Pubblica</i>	27,28	(13,57)	13,71	13,71
Costo Netto – senza Benefici Indiretti	46,29	(30,64)	15,65	15,27
<i>Benefici Indiretti</i>	13,62	0,74	14,36	15,2
Costo Netto Totale	32,67	(31,38)	1,29	0,07

126. Confrontando gli esiti dei procedimenti di valutazione del costo netto del servizio universale per il 2006 e per il 2007 per singola componente del costo netto, sia ante che post-revisione, si evidenzia un incremento dei valori (post-revisione) di tutte le componenti di costo netto, sostanzialmente in linea con la situazione del mercato delle telecomunicazioni su rete fissa in Italia.

	2006 (mil./€)		2007 (mil./€)	
	ante-revisione	post-revisione	ante-revisione	post-revisione
Fonia Vocale	21,7	-9,5	9,97	-6,35
Telefonia Pubblica	13,5	-49,5	27,28	13,71
Categorie Agevolate	8,9	7,6	9,04	7,91
Totale Costo Netto	44,1	-51,4	46,29	15,27
<i>Benefici Indiretti</i>	-14,6	-18,5	-13,62	-15,2
Totale	29,5	-69,9	32,67	0,07

¹⁹ Risultati arrotondati

127. I processi di rapida crescita dei servizi di telefonia su rete mobile e la progressiva diffusione dei servizi IP su rete a larga banda incominciano nel 2007 a produrre importanti effetti nei consumi di traffico per la fonia vocale su rete commutata che, rispetto al 2006, si riducono del 4,2%²⁰, cui si aggiungono una progressiva rilevante marginalizzazione della telefonia pubblica (-43,2%²¹) e una strutturale contrazione del traffico *dial up* per l'accesso alla rete Internet (-19,3%²² rispetto allo stesso dato del 2006).
128. L'Autorità, alla luce delle valutazioni suesposte, avendo misurato un costo netto sostenuto da parte di Telecom Italia per l'anno 2007 di ca. 0,07 milioni di euro, ritiene che tale valore non si configuri come un onere iniquo per Telecom Italia, ai sensi dell'art. 3, comma 6, lettera b) dell'Allegato 11 al Codice.
129. Infatti, nella lettura offerta dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea *“risulta dal ventunesimo ‘considerando’ della direttiva 2002/22 che il legislatore comunitario ha inteso legare i meccanismi di copertura dei costi netti che la fornitura del servizio universale può generare per un’impresa all’esistenza di un onere eccessivo in capo a tale impresa.[I]l legislatore comunitario ha inteso escludere che qualsiasi costo netto di fornitura del servizio universale dia automaticamente adito ad un diritto all’indennizzo. Ciò premesso, 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.”* (Sentenza n. C-222/08 Commissione c/Belgio, cit.).
130. Allo stato, non esiste per la valutazione di un onere “eccessivo” una metodologia univoca tra quelle adottate dai principali Paesi membri dell'Unione europea, come evidenziato dallo stesso BEREC nel suo Report sul Servizio Universale²³, ma la sua qualificazione è rimessa alla discrezionalità delle Autorità di settore.
131. Il BEREC nel suo report elenca una serie di fattori, indicati dalle stesse Autorità che hanno risposto al questionario, utili a valutare se un onere derivante dal costo netto del servizio universale sia qualificabile come “eccessivo”. Tali indicatori sono:
- i. Costi e ricavi e rapporto tra costi netti e ricavi;
 - ii. Volumi di traffico;
 - iii. Numero utenti;

²⁰ Cfr. Tabella 1.13 - RA 2008

²¹ Cfr. Tabella 1.13 - RA 2008

²² Cfr. Tabella 1.13 - RA 2008

²³ Si veda, in proposito, il documento pubblicato dal BEREC (BoR(10)35 of 3 June 2010 - *BEREC Report on Universal Service – reflections for the future*) alla pagina 42.

- iv. Situazione finanziaria degli operatori;
 - v. Quota di mercato;
 - vi. Analisi del mercato al dettaglio e all'ingrosso (interconnessione) sia con riferimento al servizio su rete fissa che mobile, incluso il grado di sostituibilità fisso- mobile in un contest di servizio universale etc.
132. L'Autorità, pertanto, in linea con le indicazioni del BEREC e con la citata sentenza della Corte di Giustizia, ha svolto l'analisi di iniquità dell'onere, adottando la metodologia già applicata per gli anni precedenti al 2007. In particolare ha preso come riferimento il rapporto tra costo netto del SU e costi e ricavi operativi complessivi, la situazione finanziaria ed economica di Telecom Italia e le quote di mercato per i servizi di accesso e fonia vocale.
133. Esaminando la situazione economica e finanziaria dell'operatore incaricato del servizio universale nel periodo di riferimento, Telecom Italia presenta un risultato operativo (EBITDA²⁴) di 9.730 milioni di euro, un *cash flow* generato da attività operative di 7.078 milioni di euro ed investimenti per 3.947 milioni di euro.
134. La redditività operativa di Telecom Italia relativamente all'anno 2007 si traduce in un'ottima capacità di generare la liquidità, che serve a soddisfare le esigenze degli azionisti, del mercato finanziario e le necessità operative correnti e, *inter alia*, di recuperare autonomamente i costi netti derivanti dalla fornitura del servizio universale per l'anno 2007 quantificati in 0,07 milioni di euro.
135. Relativamente ai dati di mercato, si rimanda all'analisi già esposta ai precedenti punti da 19 a 24 da cui, tra l'altro, emerge una quota di mercato di Telecom Italia superiore al 60%.
136. Si ritiene, inoltre, che tali valutazioni in ordine alla *capacità di sostenere l'onere relativo al costo netto 2007*, derivanti dalla struttura economica e finanziaria dell'operatore incaricato possano restare valide anche per i valori di costo netto indicati da Axon.
137. In analogia a quanto effettuato per l'anno 2006, al fine di ripartire il costo dell'attività di verifica condotta da Axon, che le condizioni contrattuali fissano, per l'anno 2007, ad un importo pari a euro 120.000, l'Autorità ha stimato sulla base dei dati in suo possesso un'indicazione sufficientemente realistica delle percentuali di ripartizione per l'anno 2007 riportate nella tabella seguente.

²⁴ Bilancio di esercizio 2007 di Telecom Italia

Soggetto debitore	Stima della quota di contribuzione (in %)
<i>Verizon Italia S.p.A.</i>	...
<i>Infracom Italia S.p.A.</i>	...
<i>COLT TELECOM S.p.A.</i>	...
<i>TELECOM ITALIA Sparkle S.P.A.</i>	...
<i>CloudItalia Communications S.p.A.</i>	...
<i>BT Italia (ex Albacom)</i>	0,5-1,5%
<i>Tiscali S.p.A.</i>	0,5-1,5%
<i>Teletu Italia S.p.A.</i>	0,5-1,5%
<i>H3G S.p.A.</i>	2-5%
<i>Fastweb</i>	2-5%
<i>Wind Telecomunicazioni</i>	15-17%
<i>Vodafone Omnitel</i>	18-20%
<i>TIM - TELECOM ITALIA MOBILE S.p.A.</i>	21-23%
<i>Telecom Italia</i>	32-36%
Totale	100%

138. Tale stima è stata ottenuta a partire dai dati acquisiti dagli operatori nel corso dei procedimenti per la valutazione del costo netto dei due anni precedenti (2005 e 2006), proiettandoli nel 2007.

139. Al fine di consolidare le quote di ripartizione del costo del revisore verrà effettuata, contestualmente alla presente consultazione pubblica, la richiesta dei dati e delle informazioni di cui all'Allegato 11 del Codice agli operatori indicati nella precedente tabella, così da calcolare il dato definitivo ed indicarlo nel provvedimento finale.

140. A tale ultimo riguardo, non essendo necessario attivare il meccanismo di ripartizione del costo netto per l'anno 2007, analogamente a quanto indicato per l'anno 2006, le modalità di versamento delle predette quote sono in fase di definizione, congiuntamente con il Ministero dello Sviluppo Economico, al fine di assicurare il ristoro del costo sostenuto dall'Autorità per la revisione. Pertanto, tali modalità verranno successivamente comunicate ai soggetti interessati.

Q. 6 Si condividono le conclusioni dell'Autorità in merito all'analisi di iniquità dell'onere ai sensi dell'art. 3, comma 6, lettera b) dell'Allegato 11 al Codice?

Q. 7 Si condivide la proposta di non applicare per l'anno 2007 il meccanismo di ripartizione del costo netto ai sensi dell'art. 3, comma 6, lettera b) dell'Allegato 11 al Codice?