

ALLEGATO B ALLA DELIBERA N. 62/19/CIR

**ESITI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA DI CUI ALLA
DELIBERA N. 89/18/CIR**

Sommario

1.	Gli orientamenti dell’Autorità sul quadro normativo di riferimento e sul procedimento sottoposti a consultazione con delibera n. 89/18/CIR	3
2.	Gli orientamenti dell’Autorità sul livello di concorrenzialità nel mercato di cui alla delibera n. 89/18/CIR.....	13
3.	Gli orientamenti dell’Autorità sulla verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia per gli anni 2006 e 2007 di cui alla delibera n. 89/18/CIR	23
4.	Gli orientamenti dell’Autorità sul consolidamento dell’analisi di iniquità per gli anni 2006 e 2007 di cui alla delibera n. 89/18/CIR.....	30
5.	Sintesi dei contributi degli operatori partecipanti alla consultazione pubblica e valutazioni conclusive dell’Autorità	35
5.1	Sintesi dei contributi degli operatori sulla ricostruzione normativa	35
5.2	Valutazioni conclusive dell’Autorità sulla ricostruzione normativa	41
5.3	Sintesi dei contributi degli operatori sulla pressione competitiva	45
5.4	Valutazioni conclusive dell’Autorità sulla pressione competitiva	55
5.5	Sintesi dei contributi degli operatori su costi e benefici	72
5.6	Valutazioni conclusive dell’Autorità sui costi connessi alla Fonia Vocale.....	87
5.7	Sintesi delle osservazioni sui Costi connessi alle Categorie Agevolate	98
5.8	Valutazioni conclusive dell’Autorità sui costi connessi alle Categorie Agevolate.....	101
5.9	Sintesi delle osservazioni sui Costi connessi alla Telefonia Pubblica.....	103
5.10	Valutazioni conclusive dell’Autorità sui costi connessi alla Telefonia Pubblica	106
5.11	Sintesi delle osservazioni sui Costi connessi ai Benefici Indiretti	111
5.12	Valutazioni conclusive dell’Autorità sui Benefici Indiretti	118
5.13	Sintesi dei contributi degli operatori in merito alla iniquità dell’onere	120
5.14	Valutazioni conclusive dell’Autorità in merito alla iniquità dell’onere.....	126

1. Gli orientamenti dell'Autorità sul quadro normativo di riferimento e sul procedimento sottoposti a consultazione con delibera n. 89/18/CIR

1. L'articolo 1, *lett. e*) dell'Allegato 11 al Codice delle comunicazioni elettroniche (il Codice) 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) ed il corrispondente costo netto che la stessa sosterebbe nel caso in cui non fosse soggetta a tali obblighi (scenario controfattuale).
2. Ai sensi dell'articolo 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.*
3. 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*¹.
4. 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.*
5. 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;*

¹ 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.

- 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.*
6. In ottemperanza alle disposizioni derivanti dall'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.
7. In particolare, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, dell'Allegato 11 al Codice (Metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale) *il costo netto del servizio universale è calcolato come la 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 tali obblighi.*

Il comma 2 dispone che il costo netto è calcolato sulla base dei costi evitabili² e ricavi mancati³ relativi alle aree non remunerative⁴, alla telefonia pubblica non remunerativa e alle categorie agevolate di clienti.

Il comma 3 dispone che non sono computati nel costo netto, i costi comuni ai servizi offerti in adempimento agli obblighi di servizio universale e ai servizi offerti ad altro titolo.

Il comma 4 dispone che sono computati nel costo netto delle aree non remunerative e della telefonia pubblica non remunerativa, i costi operativi e di capitale afferenti agli apparati di telefonia pubblica, alla rete di distribuzione, nonché agli apparati trasmissivi presenti negli stadi di linea e ai portanti trasmissivi tra stadio di linea e nodo di livello 1, cui lo stadio di linea è attestato.

Il comma 5 dispone che sono computate nel costo netto delle aree non remunerative, della telefonia pubblica non remunerativa e delle categorie agevolate di clienti, tutte le voci di ricavi effettivi e potenziali, diretti e indiretti, derivanti dall'offerta di servizi al dettaglio e all'ingrosso.

Iniquità dell'onere

8. 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

² «costi evitabili», i costi che l'impresa designata non sosterebbe in assenza di obblighi di servizio universale (art. 1, *lett. c*) dell'Allegato 11).

³ «ricavi mancati», i ricavi che l'impresa designata non conseguirebbe in assenza di obblighi di servizio universale (art. 1, *lett. d*) dell'Allegato 11).

⁴ «area potenzialmente non remunerativa», l'area servita da una centrale SL che non sarebbe servita da Telecom Italia in assenza di obblighi di servizio universale (art. 1, *lett. a*) dell'Allegato 11); «area non remunerativa», l'area servita da una centrale SL effettivamente in perdita tra quelle risultate potenzialmente non remunerative (art. 1, *lett. b*) dell'Allegato 11).

costo. Secondo le indicazioni del rapporto del BEREC del 2017⁵ 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, incluso il grado di sostituibilità tra servizi di telefonia offerti su rete fissa e mobile. In particolare, è possibile analizzare i seguenti parametri:

- costi e ricavi, così come il rapporto tra costo netto e ricavi;
- volumi di traffico;
- numero di clienti;
- posizione finanziaria degli operatori;
- quote di mercato - il rapporto rileva che, in un certo numero di Paesi, se il soggetto incaricato detiene una quota di mercato superiore all'80%, in termini di ricavi, nel mercato dell'accesso fornito presso una postazione fissa, la fornitura del servizio universale non costituisce un onere iniquo.
- analisi dei mercati al dettaglio e all'ingrosso (interconnessione) con riferimento sia ai servizi su rete fissa che mobile, incluso il grado di sostituibilità tra fisso e mobile nel contesto del servizio universale.

Criteri di ripartizione del costo netto USO

9. Il paragrafo 23 della direttiva USO 2002⁶ indica che *il costo netto degli obblighi di servizio universale può essere ripartito fra tutte le imprese o tra alcune categorie specifiche delle stesse. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché il meccanismo di ripartizione rispetti i principi della trasparenza, della minima distorsione del mercato, della non discriminazione e della proporzionalità. Per «minima distorsione del mercato» si intende che i contributi dovrebbero essere riscossi in modo da ridurre al minimo l'impatto dell'onere finanziario che grava sugli utenti finali, per esempio ripartendo i contributi nel modo più ampio possibile.*
10. Il Rapporto del BEREC del 2010 (BoR (10) 35) in relazione, tra le altre cose, ai soggetti che devono contribuire al costo netto USO rimanda alle indicazioni della Commissione fornite nella Comunicazione EC 1996 608⁷. La suddetta Comunicazione fornisce dei criteri per individuare i soggetti che sono tenuti a contribuire al costo netto del servizio universale. In primo luogo, si chiarisce che sono tenuti a contribuire i fornitori di reti o servizi pubblici di comunicazione elettronica in accordo a un principio di non-discriminazione e

⁵ Cfr. par. 3.5 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*”

⁶ DIRETTIVA 2002/22/CE del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

⁷ Communication from the Commission on 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, Brussels, 27.11.1996, COM 96 (608) final.

proporzionalità in linea con il documento *Commission's Statement to the Minutes of the Council of Telecommunications Ministers on 27 March 1996*⁸. Ne consegue che il contributo può gravare solo sui fornitori di servizi voce in proporzione al loro utilizzo della rete pubblica di comunicazione elettronica. Gli stati membri devono, inoltre, giustificare l'estensione dell'obbligo di contribuire agli operatori di rete mobile in base al grado di sostituibilità tra servizi di telefonia mobili e fissi.

11. Nella stessa Comunicazione si chiarisce che la ripartizione del contributo tra i soggetti tenuti avviene in base al grado di attività degli stessi nel mercato rilevante. Tale mercato deve essere identificato in modo chiaro e il valore del contributo deve essere determinato in modo trasparente, oggettivo, non discriminatorio e proporzionato. A tale riguardo, al fine di misurare il grado di attività dell'operatore, la Commissione fornisce un certo numero di indicatori come i ricavi (da tassare), il numero di clienti, il profitto complessivo.
12. L'articolo 3 dell'Allegato 11 al Codice al comma 2 stabilisce che *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.*
13. Il comma 3 dispone che *le imprese incaricate di fornire il servizio universale sono tenute a contribuire al fondo di cui al comma 1 sulla base dei ricavi relativi ai servizi indicati al comma 2, ivi compresi quelli relativi ai servizi telefonici accessibili al pubblico offerti a clienti remunerativi o in aree remunerative, nel rispetto delle modalità di cui alle presenti disposizioni.*

Costi da ripartire

14. Ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 dell'Allegato 11 al Codice, *i costi da ripartire, oltre a quello netto relativo agli obblighi del servizio universale calcolato secondo i fattori di cui al Capo IV del Titolo II del Codice, ed al successivo articolo 5 del presente Allegato, possono comprendere gli oneri relativi al controllo effettuato sul calcolo del costo netto da parte dell'organismo indipendente dotato di specifiche competenze incaricato dall'Autorità, al fine di garantire l'effettiva implementazione dello schema nazionale di finanziamento delle obbligazioni di fornitura del servizio universale.*

Il procedimento di verifica del costo netto

15. Ai sensi dell'articolo 6, comma 1 dell'Allegato 11 al Codice, *le imprese incaricate della fornitura del servizio universale sono tenute a presentare*

⁸ Commission Statement to the Minutes of the 1910th meeting of Council (Télécommunications), 27 March 1996.

all'Autorità, entro 60 giorni dalla chiusura del proprio bilancio civilistico di ogni anno, il calcolo del costo netto degli obblighi del servizio universale riferito all'anno precedente, secondo quanto previsto dal Capo IV del Titolo II del Codice e dall'art. 5 del presente allegato.

16. In base al comma 2, L'Autorità:

- a) stabilisce se il meccanismo di ripartizione è applicabile;*
- b) qualora il meccanismo di ripartizione sia applicabile, incarica un organismo indipendente dalle parti interessate, avente specifiche competenze, per la verifica del calcolo del costo netto di cui al comma 1. I risultati di detta verifica devono essere contenuti in un'articolata relazione di conformità ai criteri, ai principi ed alle modalità di determinazione del predetto costo di cui al Capo IV del Titolo II del Codice ed alle disposizioni del presente allegato. Tale verifica tiene anche conto degli eventuali vantaggi di mercato derivati all'impresa stessa quale soggetto incaricato della fornitura del servizio universale.*
- c) stabilisce, ai sensi del Capo IV del Titolo II del Codice, se il meccanismo di ripartizione è giustificato sulla base della relazione articolata presentata dall'organismo di cui alla lettera b), indicante, tra l'altro, l'ammontare del costo netto da finanziare;*
- d) mette a disposizione del pubblico le informazioni previste dal Capo IV del Titolo II del Codice, fatto salvo l'obbligo di riservatezza derivante da disposizioni vigenti ovvero da esplicite richieste motivate che siano state formulate dalle imprese;*
- e) al fine di quanto previsto alla lettera f), tiene conto del costo del controllo effettuato dall'organismo appositamente incaricato;*
- f) determina, ai fini della sua ripartizione, l'onere complessivo relativo agli obblighi di fornitura del servizio universale ed agli elementi di costo di cui all'articolo 4 del presente allegato;*
- g) individua le imprese debitrice sulla base del Capo IV del Titolo II del Codice e dell'articolo 3 del presente allegato;*
- h) richiede alle imprese debitrice di cui alla lettera g) i dati previsti al successivo comma 4 relativi all'esercizio al quale si riferiscono gli oneri da ripartire, necessari ai fini della determinazione della quota a carico di ciascuno di essi;*
- i) fissa la quota di contribuzione di ciascuna impresa, ivi comprese le imprese incaricate della fornitura del servizio universale limitatamente a quanto previsto all'articolo 3 del presente allegato, secondo le modalità di cui al successivo comma 4;*
- j) determina l'importo della somma dovuta alle imprese incaricate della fornitura del servizio universale dopo aver compensato, per tali imprese, le quote di contribuzione di cui alla lettera i);*

17. Il comma 4 dello stesso articolo fornisce la base di calcolo per la contribuzione, a cui sono tenute le imprese di cui all'articolo 3.

Pubblicazione del costo netto

18. Il comma 2, dell'articolo 14 della direttiva USO prevede che, *ferme restando le normative comunitarie e nazionali sulla riservatezza degli affari, le autorità nazionali di regolamentazione provvedono affinché sia pubblicata una relazione annuale che indichi il costo degli obblighi di servizio universale, quale risulta dai calcoli effettuati, i contributi versati da ogni impresa interessata e gli eventuali vantaggi commerciali, di cui abbiano beneficiato l'impresa o le imprese designate per la prestazione del servizio universale, nei casi in cui sia stato istituito e sia effettivamente in funzione un fondo di finanziamento.*

La delibera n. 1/08/CIR

19. Con la delibera n. 1/08/CIR del 6 febbraio 2008, recante “Servizio universale: metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale”, l'Autorità ha adottato la nuova metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale.
20. Tale metodologia si applica al calcolo del costo netto delle aree non remunerative, della telefonia pubblica non remunerativa e alle categorie agevolate di clienti, nonché alle modalità di finanziamento del servizio universale.
21. Con riferimento alla tempistica di applicazione della nuova metodologia di calcolo e finanziamento del servizio universale tale delibera prevede che:
- i. il costo netto del servizio universale 2004 e 2005 è calcolato sulla base del bacino di aree potenzialmente non remunerative, identificate secondo i criteri di cui all'art. 3 della delibera n. 1/08/CIR e sulla base della metodologia contabile utilizzata dall'Autorità per l'approvazione del calcolo del costo netto per l'anno 2003, di cui alla delibera n. 28/07/CIR.
 - ii. a partire dall'esercizio 2006, per un periodo non inferiore a tre esercizi contabili, l'Autorità dispone che Telecom Italia applica, per il calcolo del costo netto del servizio universale, i criteri e le metodologie definite agli artt. 3, 4, 5 e 6 della delibera n. 1/08/CIR.

Pronuncia del TAR sui ricorsi presentati avverso la delibera n. 1/08/CIR

22. Con la sentenza n. 1187/2015, del 22 gennaio 2015, il TAR si è pronunciato sul ricorso presentato da Telecom Italia avverso la delibera n. 1/08/CIR (in cui si contestava, tra le altre cose, la portata retroattiva della delibera n. 1/08/CIR che, sebbene sia stata adottata il 6 febbraio 2008, produce effetti sul costo netto 2004 e 2005) ed ha annullato tale delibera con la quale veniva adottata, retroattivamente, la nuova metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale⁹.

⁹ Il TAR sostiene che “Modificare retroattivamente criteri e metodologie per il calcolo del costo del servizio determina una grave lesione degli interessi di Telecom”.

Pronuncia del Consiglio di Stato sui ricorsi in appello

23. Con la sentenza n. 4616/2015 del 2 ottobre 2015, il Consiglio di Stato si è espresso in merito alla sentenza del TAR n. 1187/2015.
24. Il Consiglio di Stato ha annullato la delibera n. 1/08/CIR limitatamente all'applicazione dei nuovi criteri metodologici al periodo 2004-2007 mentre, a partire dall'esercizio 2008, la delibera impugnata conserva piena efficacia, fino ad una nuova decisione dell'Autorità in merito¹⁰.
25. Ne consegue l'annullamento delle delibere nn. 153/11/CIR e 139/12/CIR concernenti la valutazione del costo netto del servizio universale, rispettivamente per gli anni 2004 e 2005 e nn. 46/13/CIR e 100/14/CIR, concernenti la valutazione del costo netto del servizio universale rispettivamente per gli anni 2006 e 2007, limitatamente alla parte in cui prevedono l'applicazione dei nuovi criteri di cui alla delibera n. 1/08/CIR stabiliti relativamente agli anni precedenti al 2008.
26. Alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, inoltre, avendo il Supremo Consesso della giustizia amministrativa disposto l'annullamento della delibera n. 1/08/CIR *“limitatamente alla parte in cui prevede l'applicazione dei nuovi criteri da essa stabiliti relativamente agli anni precedenti al 2008”* (...), la stessa trova applicazione con riferimento ai procedimenti – sospesi nelle more della definizione del giudizio – relativi all'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto del servizio universale per gli anni successivi al 2008 (compreso).
27. Con delibera n. 88/18/CIR l'Autorità ha approvato il costo netto per gli anni 2008 e 2009.
- La rinnovazione dei procedimenti per il calcolo del costo netto USO 2004-2007*
28. Come premesso, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4616/2015 del 2 ottobre 2015 ha annullato la delibera n. 1/08/CIR limitatamente all'applicazione dei nuovi criteri metodologici agli anni precedenti al 2008 (specificamente, gli anni 2004-2007).
29. Si è posta, pertanto, la necessità di avviare i procedimenti di rinnovazione delle verifiche suddette, in ottemperanza alla citata sentenza, applicando i criteri metodologici vigenti prima della citata delibera. A tal fine, svolti gli ulteriori adempimenti formali, con delibere nn. 145/17/CONS, 207/17/CONS, l'Autorità ha disposto l'estensione dell'affidamento alla società BDO Italia S.p.A.
30. Si riportano di seguito gli articoli della delibera n. 1/08/CIR che hanno definito la metodologia sulla base della quale è stato calcolato il CSNU per il periodo

¹⁰ In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto “condivisibile quanto affermato dal TAR riguardo alla necessaria non retroattività della modifica dei criteri metodologici di calcolo del costo netto”. In merito all'efficacia temporale della delibera n. 1/08/CIR, il Consiglio di Stato ha, invece, ritenuto che “fino a nuova decisione dell'AGCOM devono ritenersi applicabili i criteri dettati dalla delibera vigente”. “Quanto affermato dal TAR non può essere condiviso, risultando sì illegittima l'applicazione della delibera agli esercizi già trascorsi al momento della sua adozione, ma conservando invece la delibera efficacia relativamente agli esercizi successivi, per i quali non si pone il problema della retroattività”. “Le considerazioni che precedono conducono a riformare la sentenza (del TAR) nella parte in cui ha annullato per intero la delibera n. 1/08/CIR”.

2004-2007 e che, per effetto della sentenza, non devono essere applicati nel citato procedimento di rinnovazione del calcolo del costo netto del servizio universale delle annualità, rispettivamente, 2004-2005 e 2006-2007.

Articolo	Titolo	Testo/Commenti
3	Identificazione del bacino di aree potenzialmente non remunerative	Il testo dell'articolo definisce i 9 criteri sulla base dei quali sono identificate le 650 aree ASL che formano il bacino di APNR
4	Identificazione degli apparati di telefonia pubblica non remunerativi ammissibili al finanziamento del servizio universale	<p>1. <i>Quota parte dei ricavi degli apparati di telefonia pubblica installati in eccesso rispetto a quelli previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, per ciascuna delle circostanze previste dalla delibera medesima, sono attribuiti in riduzione del relativo costo netto. A tal fine sono identificati in via prioritaria come inclusi nel calcolo del costo netto gli apparecchi maggiormente remunerativi o con le minori perdite.</i></p> <p>2. <i>I profitti degli apparecchi telefonici pubblici appartenenti all'insieme minimo, determinato sulla base dei criteri previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, sono portati a deduzione del costo netto della telefonia pubblica.</i></p>
5	Metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale	Il testo dell'articolo introduce l'utilizzo dei costi storici per la rete di accesso e dei costi correnti per la rete di trasporto come base di costo per il calcolo del CNSU
6	Rendicontazione contabile del costo netto del servizio universale	Il testo dell'articolo definisce gli obblighi di reportistica contabile e di metodologia.
8	Disposizioni transitorie e finali	<p>L'articolo definisce gli ambiti temporali di applicazione degli articoli di cui sopra. Si riportano i commi rilevanti:</p> <p>1. <i>Il costo netto del servizio universale 2004 e 2005 è calcolato sul bacino di aree potenzialmente non remunerative, identificate secondo i criteri di cui all'art. 3 del presente provvedimento e sulla base della metodologia contabile utilizzata dall'Autorità per l'approvazione del calcolo del costo netto per l'anno 2003, di cui alla delibera n. 28/07/CIR.</i></p> <p>3. <i>Telecom Italia applica i criteri e le metodologie definite agli articoli 3, 4, 5 e 6 del presente provvedimento al calcolo del costo netto del servizio universale a partire dall'esercizio 2006, per un periodo non inferiore a tre esercizi contabili.</i></p>

31. Il procedimento di rinnovazione in questione ha ad oggetto la verifica di tutte le componenti del costo netto del servizio universale, per gli anni 2006-2007, colpite dalle modifiche ai criteri di calcolo conseguenti alle pronunce del Giudice amministrativo e sintetizzate nella tabella seguente:

Anno	2004	2005	2006	2007
Bacino APNR ex delibera 1/08/CIR (art.3)	650	650	650	650
Modifica del criterio post sentenza: Bacino APNR ex delibera n. 14/02/CIR	1.471	1.471	1.471	1.471
Parco impianti USO ex delibera 1/08/CIR (art.4)	N/A	N/A	P.co impianti USO ex delibera 1/08/CIR	P.co impianti USO ex delibera 1/08/CIR
Modifica del criterio post sentenza: Parco impianti USO ex delibera n. 16/04/CIR	N/A	N/A	P.co impianti USO ex delibera 16/04/CIR	P.co impianti USO ex delibera 16/04/CIR
Metodologia di calcolo ex delibera 1/08/CIR (art. 5)	N/A	N/A	Costi storici per rete di accesso + costi correnti per rete di trasporto	Costi storici per rete di accesso + costi correnti per rete di trasporto
Modifica del criterio post sentenza: Metodologia di calcolo ex delibera n. 139/12/CIR	N/A	N/A	LRIC	LRIC
Metodologia di calcolo dei benefici indiretti ante-sentenza	N/A	N/A	N/A	N/A

N/A: la sentenza non ha prodotto modifiche metodologiche rispetto ai criteri utilizzati nelle delibere annullate

Il Costo netto della Fonia Vocale ante delibera n. 1/08/CIR: bacino APNR

32. Il CNSU della Fonia Vocale è determinato in relazione al bacino delle Aree Potenzialmente Non Remunerative (APNR), cioè da quelle aree Stadi di Linea (Aree SL) e/o aree armadio che Telecom Italia non avrebbe servito in assenza di obblighi di servizio universale.
33. La somma del costo netto delle singole aree, sia esso positivo (ovvero in perdita) o negativo (ovvero profittevole), costituisce il CNSU relativo alla Fonia Vocale.
34. Per effetto della citata sentenza, che come detto rende i nuovi criteri applicabili dall'esercizio 2008 in poi, si rende necessario applicare i criteri fissati dalla delibera n. 14/02/CIR, re-introducendo di fatto il bacino di APNR pari a 1.471 aree per tutti gli anni che precedono il 2008 ovvero 2004-2007.

Parco Impianti USO ante delibera n. 1/08/CIR

35. La delibera n. 1/08/CIR con l'art. 4 modifica, a partire dall'anno 2006, il procedimento di rilevazione dei ricavi pertinenti al Parco Impianti USO. L'ultimo anno di applicabilità del vecchio quadro regolamentare è stato pertanto il 2005. La decisione del Consiglio di Stato ha come effetto la disapplicazione del nuovo criterio fino al 2007 incluso.
36. I criteri di definizione del costo netto della componente di Telefonia Pubblica previgenti sono quelli stabiliti nella verifica del CNSU del 2002, approvato con delibera n. 16/04/CIR. Come conseguenza della disapplicazione dell'art. 4 della delibera n. 1/8/CIR, nel computo del costo netto della Telefonia Pubblica non è possibile:
- portare a riduzione del costo di TP la quota di ricavi delle postazioni installate in eccesso rispetto a quanto previsto dalla delibera n. 290/01/CONS (percentuale di ricarico);
 - portare a riduzione del costo di TP i profitti degli apparecchi telefonici pubblici appartenenti all'insieme minimo (postazioni profittevoli).

Base di costo ante delibera n. 1/08/CIR

37. Per effetto della sentenza del CdS si annulla l'art. 5 della delibera n. 1/08/CIR nella parte che modifica, a partire dal 2006, la base di costo del calcolo del CNSU, fino al 2005 costituita dai costi prospettici incrementali di lungo periodo (LRIC). Ne consegue che il CNSU deve essere calcolato, per gli anni 2006-2007, sulla base del modello LRIC da ultimo utilizzato per l'anno 2005, con la delibera n. 139/12/CIR, che costituisce il riferimento regolamentare del presente procedimento per gli aspetti metodologici ai fini dell'applicazione di tale metodologia.
38. Ciò premesso, in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato di cui all'oggetto, la società Telecom Italia S.p.A. (nel seguito Telecom Italia o TIM) ha trasmesso all'Autorità, in data 9 ottobre 2017 (prot. AGCOM 0071660), il ricalcolo¹¹ delle stime di costo netto derivante dagli obblighi di fornitura del servizio universale, per gli anni 2006 e 2007, per la Fonia Vocale, le Categorie Agevolate, la Telefonia Pubblica, ai sensi degli artt. 54, 56, 57 e 59, comma 2 del Codice ed in coerenza con le modifiche metodologiche introdotte dalla citata sentenza, secondo quanto sopra indicato.
39. Nello specifico Telecom Italia, alla luce della ridefinizione dei conteggi del costo netto derivante dal servizio universale sulla base della metodologia previgente alla delibera n. 1/08/CIR, ha richiesto all'Autorità il finanziamento

¹¹ La richiesta di riconoscimento del costo netto legato al servizio universale per gli anni 2006 e 2007 è stata originariamente presentata all'Autorità da Telecom Italia in prima istanza in data 29 marzo 2007 per il 2006 e 3 ottobre 2008 per il 2007, rispettivamente, ai sensi del CCE. Successivamente, con l'approvazione della nuova metodologia di valutazione, la delibera n. 1/08/CIR, Telecom Italia ha trasmesso, nelle scadenze previste dalla delibera stessa, il calcolo del costo netto del servizio universale sostenuto per gli anni 2004, 2005 e 2006 (rispettivamente, entro 75 e 120 e 180 giorni dalla notifica del provvedimento medesimo), rivalutato ai sensi della nuova metodologia.

di un costo netto pari a 76,04 milioni di euro per il 2006 e 82,75 milioni di euro per il 2007, al lordo dei benefici indiretti.

40. 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 gli anni di riferimento (nel caso di specie 2006 e 2007), ha svolto, in primo luogo, un'analisi preliminare finalizzata a valutarne l'iniquità. Il successivo paragrafo 3 riporta gli esiti di tale preliminare analisi.
41. Avendo rilevato (si veda il capitolo 3), sia nel 2006 che nel 2007, una situazione di mercato con una crescita della pressione competitiva nei confronti del soggetto incaricato, l'Autorità, sulla base del valore di costo netto dichiarato da Telecom Italia, ha ritenuto, seppure con riserva, che per gli anni in esame 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.
42. In data 17 ottobre 2017 è stata per l'effetto avviata l'attività di verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia da parte della società BDO Italia (di seguito BDO) per gli anni 2006 e 2007.
43. In data 8 e 20 marzo 2018, rispettivamente, l'Autorità ha acquisito le relazioni finali di BDO concernenti la verifica del costo netto del servizio universale per gli anni 2006 e 2007, allegate alla presente delibera (una sintesi dell'attività di revisione è riportata nel capitolo 4).
44. Il documento di consultazione, di cui all'Allegato B alla delibera n. 89/18/CIR, contenente lo schema di provvedimento su cui i soggetti interessati sono stati invitati a far pervenire le proprie osservazioni, ha posto i seguenti quesiti:

Q.1 Si richiede di fornire valutazioni in relazione alla ricostruzione normativa svolta.

Q.2 Si richiede di fornire valutazioni in relazione all'analisi sul livello di pressione competitiva nei confronti di Telecom Italia e sui vantaggi derivanti dall'obbligo USO nei confronti degli OAO.

Q.3 Si richiede di fornire valutazioni sulle rettifiche dei costi di cui sopra.

Q.4 Si forniscano valutazioni in relazione alle analisi dell'Autorità in merito alla iniquità dell'onere ai sensi dell'art. 63, comma 1 del Codice.

2. Gli orientamenti dell'Autorità sul livello di concorrenzialità nel mercato di cui alla delibera n. 89/18/CIR

45. 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 individuarne, nelle more di ulteriori verifiche, l'eventuale iniquità.
46. A tal fine l'Autorità ha ritenuto opportuno integrare le valutazioni sul tema del livello di concorrenzialità di cui alle delibere n. 46/13/CIR e 100/14/CIR.

Mercato dei servizi di accesso all'ingrosso da postazione fissa alla rete telefonica pubblica

47. Nella tabella seguente è riportato il numero di linee in *unbundling* ed in *shared access* vendute dall'*incumbent* nel periodo 2004-2007. La tabella evidenzia una sensibile crescita delle linee in ULL tra il 2006 e il 2007 ed una contemporanea flessione nelle vendite di linee in SA. Tale andamento è spiegato dall'evoluzione della politica commerciale degli operatori alternativi che, al fine di acquisire la gestione completa del cliente finale, si sono progressivamente orientati verso l'ULL a scapito dello SA. L'andamento delle consistenze evidenzia una rapida crescita della pressione competitiva da parte degli operatori infrastrutturati i quali, acquistando linee in ULL, possono fornire ai propri clienti finali offerte di servizi telefonici e a banda larga in autonomia rispetto a Telecom Italia.

Tabella 1 - Mercato 4: numero di linee vendute ¹²

	Linee ULL		Linee SA	
	Consistenza	Variazione	Consistenza	Variazione
2004	732.909		22.773	
2005	1.085.837	48%	135.421	495%
2006	1.994.906	84%	279.406	106%
2007	3.107.841	56%	244.158	- 16%

48. Nella tabella che segue sono riportati i volumi (in linee) venduti nel mercato *retail* della **banda larga** e quelli venduti nel corrispondente mercato *wholesale* (mercato 5), da Telecom Italia, attraverso il servizio *bitstream*. La tabella mostra una notevole crescita delle linee al dettaglio vendute nel periodo 2004-2007, sia di Telecom Italia che degli OLO. La tabella mostra, inoltre, una corrispondente crescita delle linee all'ingrosso vendute nel medesimo periodo, anche se di dimensione inferiore. Tale andamento è molto probabilmente da attribuirsi al già evidenziato maggiore ricorso ai servizi di accesso disaggregato derivante dalle politiche di investimento attuate dagli operatori per la realizzazione delle proprie reti di accesso. Anche in tal caso si osserva una costante pressione competitiva degli OAO il cui tasso di crescita annuale nel mercato della banda larga è analogo a quello dell'*incumbent*.

¹² Tabella 13 della delibera n. 314/09/CONS

Tabella 2 - Linee a larga banda vendute al dettaglio e all'ingrosso¹³

Anno	Mercato al dettaglio dell'accesso a banda larga			Mercato 5
	Telecom Italia	Altri	Totali	Telecom Italia
2004	3.411.076	1.177.472	4.588.548	894.704
2005	4.817.152	1.883.845	6.700.997	1.210.874
2006	5.639.244	2.783.463	8.422.707	1.131.363
2007	6.427.335	3.586.035	10.013.370	1.162.793

Mercato dei servizi di accesso al dettaglio da postazione fissa alla rete telefonica pubblica

49. Le tabelle seguenti riportano le quote di mercato *retail*, in volumi e ricavi, dei servizi di accesso a banda larga per la clientela residenziale e non residenziale come rilevate nel corso dell'analisi di mercato di cui alla delibera n. 314/09/CONS nel periodo 2004-2007 (pag. 76 e seg.):

Tabella 3 – Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga per la clientela residenziale (volumi e ricavi)

	2004		2005		2006		2007	
	Volumi	Ricavi	Volumi	Ricavi	Volumi	Ricavi	Volumi	Ricavi
<i>TI</i>	74,34%	82,46%	71,89%	79,85%	66,95%	75,13%	64,19%	71,47%
<i>Fastweb</i>	10,71%	17,54%	10,62%	20,15%	12,44%	24,87%	12,77%	28,53%
<i>Wind</i>	7,44%		9,00%		9,06%		10,21%	
<i>Tiscali</i>	3,77%		3,95%		5,03%		5,11%	
<i>Tele2</i>	1,62%		2,32%		3,82%		5,09%	
<i>Altri</i>	2,12%		2,22%		2,70%		2,63%	

Fonte: elaborazioni AGCOM su dati forniti dagli operatori

50. Si evidenzia una riduzione di circa 10 punti percentuali della quota dell'*incumbent*, tra il 2006 ed il 2007, sia in volumi che in ricavi, in corrispondenza della crescita degli investimenti in ULL/SA da parte degli altri operatori. Al riguardo, Vodafone (ex Tele2), che ha avviato gli investimenti per realizzare una rete di accesso in ULL nell'anno 2006, risulta essere l'operatore che ha acquisito maggiori quote di mercato negli anni 2006 e 2007.
51. Nella Tabella n. 4 sono riportate le quote di mercato *retail* (volumi) dell'*incumbent* in termini di linee (equivalenti) **nel mercato dei servizi di accesso** alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e non.

¹³ Tabella 15 della delibera n. 314/09/CONS

Tabella 4 – Quote di mercato (volumi) nel mercato dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa – residenziale (a) – non residenziale (b)

	2004	2005	2006	2007
Telecom Italia	95,29%	93,17%	87,55%	82,36%
Fastweb	2,73%	3,84%	5,70%	6,62%
Wind	1,98%	2,82%	4,47%	6,16%
Tele2	0,00%	0,00%	1,52%	3,43%
Tiscali	0,00%	0,08%	0,47%	1,10%
Altri	0,01%	0,09%	0,28%	0,33%

(a)

	2004	2005	2006	2007
Telecom Italia	94,13%	91,84%	88,66%	85,21%
BT	1,70%	2,63%	3,14%	3,88%
Fastweb	1,30%	1,82%	2,74%	3,38%
Wind	0,95%	1,27%	1,63%	2,52%
Infracom	1,07%	1,20%	1,39%	1,51%
Tiscali	0,00%	0,18%	0,68%	1,05%
Colt	0,41%	0,45%	0,64%	0,77%
Eutelia	0,16%	0,22%	0,34%	0,53%
Altri	0,28%	0,39%	0,78%	1,15%

(b)

52. La tabella seguente riporta le quote di mercato, per i servizi di accesso al dettaglio da postazione fissa, in ricavi.

Tabella 5 - Quote di mercato (ricavi) – residenziale e non residenziale¹⁴

	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%

53. Dall'analisi congiunta delle tabelle sopra riportate si osserva nel periodo oggetto di analisi (2006 e 2007), a conferma del crescente grado di concorrenza del mercato, una riduzione della quota detenuta da Telecom Italia, a vantaggio degli operatori alternativi. La variazione delle condizioni concorrenziali nel mercato dell'accesso alla rete telefonica appare dunque riconducibile allo sviluppo dei servizi di *unbundling*, sia dal lato dell'offerta (con l'estensione della copertura del servizio), sia agli investimenti degli operatori alternativi, che

¹⁴ Tabella 20 della delibera n. 314/09/CONS

si sono focalizzati su tale modalità di offerta all'ingrosso soprattutto nel biennio 2006-2007.

54. A tale proposito, al punto 224 della citata delibera n. 314/09/CONS si riporta, con riferimento alla Tabella n. 4, quanto segue:

224. La Tabella [...] mostra una riduzione delle quote di mercato di Telecom Italia, più marcata negli ultimi anni e nel mercato residenziale. Tale riduzione è anche in questo caso da attribuirsi principalmente alla diffusione e all'ampliamento delle reti basate su ULL e, in misura inferiore, allo sviluppo di infrastrutture alternative. Difatti, nel corso del periodo di riferimento, il numero di linee equivalenti offerte dagli operatori su infrastrutture proprietarie è cresciuto del 47,5%; nello stesso periodo, il numero di linee equivalenti offerto dai medesimi operatori grazie al ricorso all'ULL è cresciuto del 343,57%.

55. Dai dati riportati nelle tabelle precedenti emerge, pertanto, un'evoluzione in senso concorrenziale nei mercati dei servizi dell'accesso al dettaglio, a banda larga e a banda stretta, per la clientela residenziale e per quella non residenziale, dovuta principalmente alla diffusione e all'ampliamento delle reti basate su ULL. La presenza di servizi di *unbundling* crea condizioni favorevoli a ingressi da parte della concorrenza potenziale di breve e lungo periodo capaci di garantire performance competitive durevoli.
56. La Tabella n. 6 che segue, estratta dalla Relazione annuale dell'Autorità del 2008, riporta la quota, in contrazione e inferiore all'80%, dei ricavi totali (accesso + traffico) di Telecom Italia a livello nazionale, locale e sulla direttrice fisso mobile.

Tabella 6 – Quote di mercato nella fonia vocale

Tabella 1.24. Quote di mercato nella fonia vocale (%)

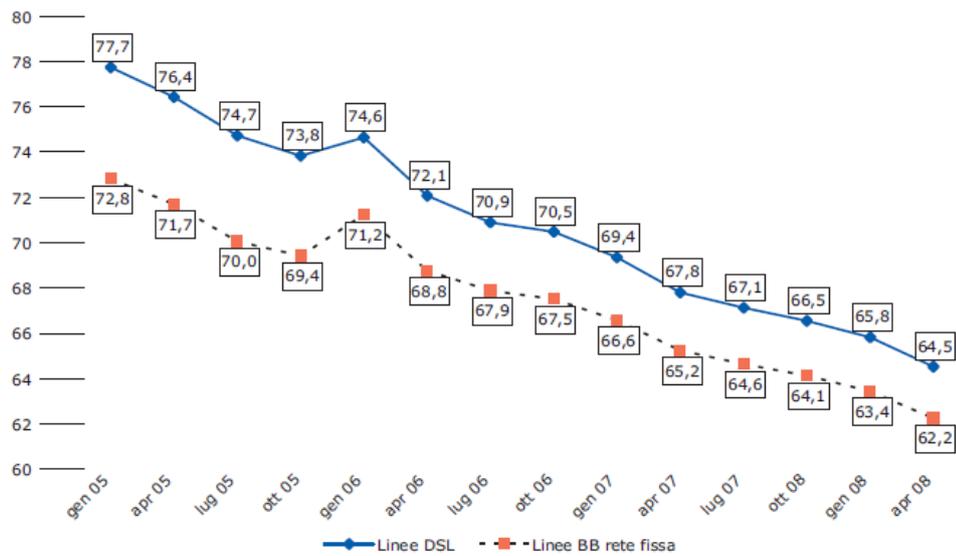
	Accesso + fonia		Locale		Nazionale		Internazionale		Fisso-Mobile	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Telecom Italia	76,9	75,9	69,5	67,6	69,2	64,9	41,8	41,9	64,4	62,0
Wind	6,3	6,5	15,2	15,6	11,5	12,7	6,1	7,0	10,4	10,1
Fastweb	2,1	2,9	0,8	1,0	1,0	1,0	3,1	3,4	3,8	5,5
BT Italia	5,0	4,9	1,5	1,5	4,7	4,5	21,8	21,9	7,1	8,7
Tele2	4,7	5,0	8,5	9,8	9,0	12,8	6,7	5,2	8,7	8,0
Tiscali	0,9	0,9	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6	1,0
Altri operatori	4,1	3,9	4,1	4,1	4,1	3,7	20,2	20,1	5,0	4,7
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (mld euro)	10,4	9,9	1,2	1,1	1,1	1,1	0,6	0,5	2,8	2,6

Fonte: elaborazioni Autorità su dati aziendali

Mercato dei servizi di accesso al dettaglio da postazione fissa alla rete dati a banda larga

57. La Figura n. 1 seguente, che riproduce quanto riportato a pag. 51 della Relazione annuale dell'Autorità del 2008, illustra le quote del mercato al dettaglio della banda larga, nel periodo 2005-2008. L'andamento delle quote di mercato conferma una incrementata pressione competitiva da parte degli OAO, soprattutto Wind e Fastweb, concretizzatasi in una riduzione della quota di Telecom Italia, dal 74% circa a fine 2005 al 64% a fine 2007.

Figura 1 – Evoluzione delle quote di mercato di Telecom Italia (%)



Fonte: elaborazioni AGCOM su dati forniti dagli operatori

Interconnessione

58. La delibera n. 179/10/CONS fornisce utili indicazioni sull'andamento della pressione competitiva nel mercato della raccolta e terminazione. Le quote di mercato vengono calcolate includendo non solo i volumi di traffico effettivamente venduti sul mercato (*merchant market*), ma anche l'autoproduzione di Telecom Italia e degli operatori alternativi che forniscono servizi di traffico mediante accessi diretti. La tabella che segue riporta le quote in volumi di traffico raccolto con riferimento al periodo 2005-2008.

Tabella 7: Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto

	Volumi (migliaia di minuti)			
	2005	2006	2007	2008
Telecom Italia	93,6%	91,4%	87,0%	80,4%
Wind	2,9%	4,1%	5,4%	7,3%
Fastweb	3,3%	4,0%	5,0%	6,8%
Tele2	0%	0,1%	1,3%	2,7%
Altri	0,2%	0,4%	1,2%	2,8%

Fonte: elaborazioni Aecom su dati degli operatori

59. La tabella sopra riportata evidenzia quote di mercato di Telecom Italia ancora molto elevate, sebbene in riduzione nel corso degli anni, a seguito dell'aumento di clienti in accesso diretto gestiti dagli altri operatori. Tale aumento è diretta conseguenza della crescita degli investimenti da parte degli operatori alternativi in *unbundling* (ULL), *shared access* (SA) e *bitstream naked*, già rilevata nell'ambito della delibera n. 314/09/CONS con riferimento al periodo 2005-

2008. La tabella seguente fornisce le stesse informazioni ma esclude l'autoproduzione.

Tabella 8 - Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto esclusa l'autoproduzione

	2005	2006	2007	2008
TELECOM ITALIA	98,2%	97,3%	95,1%	92,2%
BT	0,9%	1,3%	2,4%	3,2%
FASTWEB	0,4%	0,8%	1,4%	1,8%
WIND	0,2%	0,3%	0,6%	1,3%
Altri	0,3%	0,3%	0,5%	1,5%

Fonte: elaborazioni Agcom su dati degli operatori

60. Dal lato della domanda del servizio di terminazione, sono presenti sul mercato tutte le società operanti in ambito nazionale o internazionale che offrono ai propri clienti finali servizi di traffico telefonico, originato da rete fissa o mobile, e diretto verso numerazioni geografiche del PNN¹⁵ che sono assegnate agli operatori di cui al punto precedente. I volumi di traffico complessivo terminato sulle reti degli operatori attivi nel mercato dal lato dell'offerta sono riportati nella successiva Tabella n. 9.

Tabella 9 – Mercato della terminazione: volumi di traffico terminato sulle reti fisse e ricavi

	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

61. La Tabella n. 9 mostra che, nel periodo 2005-2008, il mercato totale è aumentato sia in termini di volumi che in termini di ricavi.

¹⁵ Piano Nazionale di Numerazione

La pressione competitiva sui servizi al dettaglio da postazione fissa esercitata dai servizi voce e dati da terminale mobile

62. Dai dati dell'Osservatorio trimestrale AGCOM sui mercati delle comunicazioni elettroniche, riportati nella seguente Tabella n. 10, si desumono utili indicazioni sull'andamento della pressione competitiva nel mercato dei servizi al dettaglio su rete mobile. La tabella che segue riporta le quote in percentuale in termini di SIM e di traffico con riferimento al periodo 2004-2007.

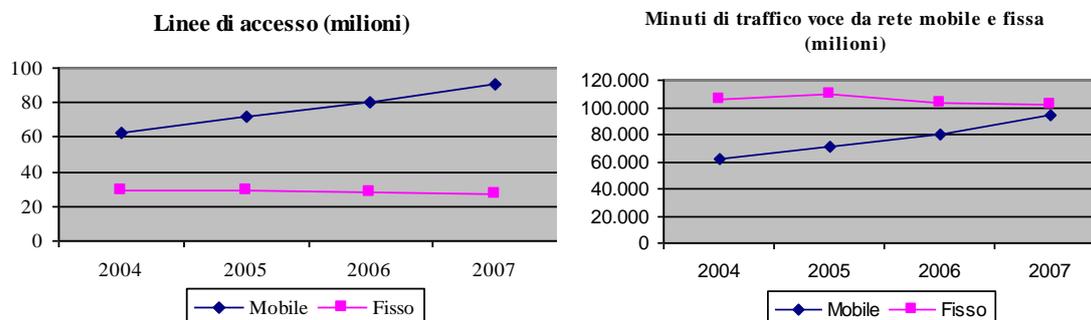
Tabella 10 – SIM complessive e traffico annuo per operatore in % (2004-2007)

	2004		2005		2006		2007	
	SIM	Traffico	SIM	Traffico	SIM	Traffico	SIM	Traffico
Telecom Italia	41,6	42,4	39,8	38,9	40,4	35,0	40,5	33,4
Wind	18,3	16,1	19	20,3	18,3	22,9	17,4	24,3
H3G	4,5	3,6	7,8	6,4	8,8	7,0	9,1	7,5
Vodafone	35,6	37,9	33,5	34,4	32,6	35,1	33,0	34,8
di cui TOT. OAO	58,4	57,6	60,3	61,1	59,7	65	59,5	66,6

Fonte: Osservatorio trimestrale AGCOM sui mercati delle comunicazioni elettroniche (aggiornamento dicembre 2013)

63. Al riguardo l'Autorità osserva un aumento, dal 2004 al 2007, della percentuale di traffico mobile sulle reti degli operatori alternativi a TIM, con conseguente erosione delle quote di mercato.
64. Nel periodo oggetto di rilevazione, *l'evoluzione delle linee di rete mobile (misurate in termini di numero di SIM attive - passato da circa 63 milioni nel 2004 a circa 90 milioni nel 2007¹⁶) e di rete fissa (misurate in termini di numero di accessi equivalenti), nonché l'andamento del traffico generato da rete mobile e rete fissa (misurato in termini di numero di minuti di traffico) mostrano – negli anni 2004-2007 – che il grado di utilizzo dei servizi di comunicazione mobile è cresciuto nell'ordine di grandezza delle decine di punti percentuali, a fronte di una riduzione dell'utilizzo dei servizi di comunicazione fissa nell'ordine delle unità (Figura 1)¹⁷.*

Figura 2 – Linee di accesso e traffico voce – rete mobile e fissa



Fonte: elaborazioni Autorità su dati forniti dalle imprese

¹⁶ Cfr. Relazione annuale AGCOM 2008, Rete mobile

¹⁷ Delibera n. 314/09/CONS, par. 61

65. Al riguardo l'Autorità osserva come, pur non avendo riscontrato nell'analisi dei mercati dell'accesso l'esistenza di una relazione di sostituibilità tra i servizi di accesso all'ingrosso da rete fissa e da rete mobile, emerge ormai da diversi anni un chiaro *trend* di crescita del traffico su rete mobile sia voce che dati, mostrando un orientamento costante della clientela verso soluzioni alternative all'accesso telefonico tradizionale.
66. Il processo di migrazione del traffico voce verso reti mobili risulta evidente soprattutto sulla componente di telefonia pubblica (-43% di contrazione), come rappresentato dalla successiva Tabella n. 11, estratta dalla Relazione annuale dell'Autorità del 2008. Complessivamente si osserva una riduzione del traffico su rete fissa del 5,6%.

Tabella 11: Relazione Annuale Agcom del 2008

Tabella 1.13. *Traffico su rete fissa commutata per direttrice (miliardi di minuti)*

	2006	2007	Var. % '07/'06
Locale	54,3	52,0	-4,2
Internet <i>dial up</i>	31,9	25,8	-19,3
Nazionale	27,0	29,0	7,5
Internazionale	5,1	4,8	-6,7
Reti Mobili	16,8	16,2	-3,7
Telefonia pubblica	0,6	0,3	-43,2
Totale	135,7	128,1	-5,6

Fonte: elaborazioni Autorità su dati aziendali

67. L'attenta lettura dei fenomeni sopra rilevati porta l'Autorità a concludere che alla crescita dell'utenza di telefonia mobile fa riscontro una corrispondente e marcata ricaduta sul traffico su rete fissa, con particolare evidenza sulle postazioni di telefonia pubblica.
68. La successiva Tabella n. 12 mostra come ad un aumento complessivo dei ricavi da rete mobile, in misura pari al 4,2% medio nel periodo 2006-2007, corrisponda una riduzione del ricavo da rete fissa (-3,6%).

Tabella 12: Relazione Annuale Agcom del 2008

Tabella 1.28. *Ricavi da servizi voce per direttrice*

	2006		2007		Var. % '07/'06
	mld €	%	mld €	%	
Rete mobile	8,08	73,7	8,45	74,0	4,7
<i>on net</i>	4,58	41,8	5,06	44,2	10,4
<i>off net</i>	3,50	31,9	3,40	29,8	-2,8
Rete fissa	2,08	19,0	2,01	17,6	-3,6
Reti internazionali	0,80	7,3	0,96	8,4	19,8
Totale (mld euro e %)	10,96	100,0	11,42	100,0	4,2

Fonte: elaborazioni Autorità su dati aziendali

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

69. 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.
70. In primo luogo, i vantaggi per gli operatori alternativi (fissi e mobili) derivano dai ricavi, al dettaglio, delle chiamate originate dai propri clienti finali e terminate 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). Analogo vantaggio deriva dai ricavi di terminazione delle chiamate originate dai suddetti clienti di Telecom Italia e dirette verso i propri clienti.
71. A quanto sopra si aggiunga la possibilità di acquisire i suddetti clienti di Telecom Italia grazie alle procedure di portabilità del numero e di migrazione.

La verifica preliminare dell'iniquità dell'onere

72. La valutazione dell'iniquità dell'onere, prima delle rettifiche del revisore, segue i criteri richiamati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nonché quelli indicati dal BEREC.
73. In termini di pressione competitiva sul fornitore incaricato i risultati delle analisi svolte evidenziano come i mercati al dettaglio dei servizi offerti su rete fissa e mobile abbiano sperimentato un incremento del grado di concorrenzialità. I risultati della preliminare verifica, nelle more delle rettifiche del revisore, mostrano un ammontare significativo dell'onere del servizio universale, nel mutato contesto, tale da rendere lo stesso suscettibile di distorcere la concorrenza a svantaggio dell'unico soggetto incaricato di adempiere agli obblighi di fornitura del servizio universale. Conseguentemente, appare come giustificato e applicabile il meccanismo di ripartizione di tale onere sulla più ampia base di soggetti operanti nei mercati di telecomunicazioni, fatta salva l'esenzione dalla contribuzione al fondo per quegli operatori che non superano determinati livelli di fatturato e per i nuovi entranti, tenuto conto della loro situazione finanziaria.
74. L'Autorità ritiene necessario svolgere l'analisi del grado di sostituibilità esistente tra i servizi di telefonia fissa e mobile allo scopo di valutare se la forza della relazione di sostituibilità fisso-mobile sia tale da giustificare la partecipazione di tutti gli operatori telefonici, anche di rete mobile, alla copertura dei costi del servizio universale. L'analisi in oggetto, quindi, non ha l'obiettivo di definire un mercato rilevante bensì di verificare se sussista un grado di sostituibilità fisso-mobile che renda iniquo, sul piano concorrenziale, sostenere i costi associati alla realizzazione degli obblighi di servizio universale. Gli utenti del servizio universale potrebbero infatti preferire l'attivazione di una rete mobile per l'effettuazione delle chiamate vocali in luogo dell'acquisto di una connessione di rete fissa fornita dall'operatore incaricato del servizio universale.

75. Inoltre, considerato che le analisi di sostituibilità richiedono valutazioni di lungo periodo, si rileva che il carattere iniquo del costo netto connesso alla fornitura del servizio universale risulta ancora più evidente in presenza della sostituibilità fisso-mobile, che si esprime con la tendenza dei consumatori a ricorrere sempre più a dispositivi mobili, in luogo del telefono fisso, per l'effettuazione di chiamate vocali. In proposito, occorre prestare particolare attenzione all'analisi delle condizioni del mercato, al fine di valutare l'esistenza di un grado di sostituibilità tra i predetti servizi tale da giustificare l'iniquità per Telecom Italia dell'attribuzione nella sua interezza degli oneri del servizio universale e la partecipazione degli operatori sia fissi che mobili al suo finanziamento.
76. Per quanto attiene alla valutazione in concreto della sostituibilità tra servizi per gli anni 2006 e 2007, si ribadisce quanto indicato nella delibera n. 88/18/CIR in merito all'ambito di applicazione dello SSNIP test per individuare la sostituibilità tra servizi di rete fissa e mobile.
77. Infatti, lo SSNIP test è impiegato, ai fini antitrust, per individuare il mercato rilevante all'interno del quale è possibile esercitare potere di mercato, mentre l'analisi condotta in questa sede intende verificare se esista un certo grado di sostituibilità fisso-mobile, intesa come pressione competitiva che determina l'erosione delle quote di mercato del fisso e la migrazione delle linee di accesso dal fisso al mobile, che renda iniquo, sul piano concorrenziale, sostenere i costi conseguenti agli obblighi di servizio universale.

Conclusioni

78. L'analisi dei dati acquisiti dall'Autorità nel corso delle analisi di mercato e del monitoraggio periodico conferma il progressivo aumento, nel periodo di interesse, della pressione competitiva da parte degli OAO nei confronti di Telecom Italia, su rete fissa e mobile, oltre che da parte dei servizi telefonici e dati su rete mobile nei confronti di quelli da postazione fissa. Si segnala altresì una sensibile contrazione del traffico da telefonia pubblica, plausibilmente a vantaggio della telefonia mobile.
79. L'Autorità ha ritenuto, pertanto, *prima facie* che il valore di costo netto per gli anni in esame, presentato da Telecom Italia, costituisca un onere iniquo, con riserva tuttavia di formulare un giudizio definitivo all'esito dell'attività di verifica di conformità svolta dal revisore incaricato BDO.
80. Alla luce delle considerazioni di cui sopra ed in conformità all'art. 62, comma 2, del Codice, l'Autorità ha conferito alla società BDO l'incarico di effettuare la verifica del costo netto presentato da Telecom Italia sulla base dei criteri metodologici prima richiamati.

3. Gli orientamenti dell'Autorità sulla verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia per gli anni 2006 e 2007 di cui alla delibera n. 89/18/CIR

81. Ai sensi di quanto previsto all'Allegato 11 del Codice, articolo 2, ai fini del calcolo, il costo netto degli obblighi di servizio universale consiste nella differenza tra il costo netto delle operazioni svolte da un'impresa designata quando è soggetta ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi. Particolare attenzione va riservata alla corretta valutazione dei costi che le imprese designate avrebbero scelto di evitare se non fossero state soggette a tali obblighi. Il calcolo del costo netto deve tener conto anche dei vantaggi, compresi quelli intangibili, che gli obblighi di servizio universale comportano per l'impresa esercente tale servizio.
82. Telecom Italia, a seguito dell'annullamento della delibera n. 1/08/CIR, ha prodotto, sia per l'anno 2006 che per l'anno 2007, un costo netto, calcolato secondo le norme previgenti alla delibera annullata, positivo 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 telefonia vocale, l'applicazione delle tariffe agevolate per particolari categorie di utenti ed il servizio di telefonia pubblica. La tabella a seguire mostra in dettaglio le stime di costo netto per componente effettuate da Telecom Italia per gli anni in esame:

Tabella 13: Stima del CNSU proposta da Telecom Italia

(Milioni di euro)	2006	2007
<i>Fonia Vocale</i>	70,08	69,03
<i>Categorie Agevolate</i>	7,56	7,91
<i>Telefonia Pubblica</i>	10,85	19,56
Totale	88,49	96,50
<i>Benefici Indiretti</i>	12,45	13,75
Totale costo netto	76,04	82,75

83. Come già rappresentato, ad esito delle analisi preliminari di cui al capitolo 3, la società BDO è stata incaricata di effettuare la rinnovazione della revisione del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia per gli anni in esame. Gli esiti della revisione del costo netto degli anni in esame sono riportati nelle rispettive relazioni finali, allegate al presente provvedimento, ivi inclusa la valutazione della metodologia di calcolo dei benefici indiretti, e di seguito sintetizzati.
84. La tabella di seguito 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 rettifiche proposte da BDO (tra parentesi i valori negativi):

Tabella 14: Stima del CNSU secondo le rettifiche del revisore

Milioni di Euro ¹⁸	Costo Netto 2006			Costo Netto 2007		
	Stima TI	Rettifiche del revisore	Costo netto	Stima TI	Rettifiche del revisore	Costo netto
<i>Fonia Vocale</i>	70,1	(18,3)	51,8	69,03	(10,2)	58,84
<i>Categorie Agevolate</i>	7,56		7,56	7,91		7,91
<i>Telefonia Pubblica</i>	10,85	(4,8)	6,08	19,56	(11,02)	8,54
Costo Netto – senza Benefici Indiretti	88,49	(23,1)	65,4	96,50	(21,21)	75,29
<i>Benefici Indiretti</i>	12,45	6,0	18,5	13,75	5,33	19,1
Costo Netto Totale	76,04	(17,0)	47,0	82,75	(15,88)	56,21

85. A tale riguardo l’Autorità, svolte le analisi di competenza, ha preliminarmente condiviso il percorso logico alla base delle rettifiche apportate da BDO e le relative quantificazioni, nelle more degli esiti della consultazione pubblica.
86. Si riportano di seguito solo alcuni elementi delle valutazioni del revisore, rimandando alle relazioni di BDO allegate per la descrizione dettagliata di tutte le rettifiche svolte.
87. La tabella a seguire mostra il dettaglio delle stime di CNSU (Costo Netto del Servizio Universale) predisposte da Telecom Italia per componente di costo netto 2006 e 2007 (senza benefici indiretti).

Tabella 15: Stima del CNSU proposta da Telecom Italia nella vista per componenti

Milioni di euro (2006)	Fonia Vocale	Categorie agevolate	Telefonia Pubblica	Totale
Costi evitabili (1)	234,76	7,56	28,5	270,82
Ricavi mancati (2)	164,68		17,64	182,32
Costo netto - senza Benefici Indiretti (1)-(2)	70,08	7,56	10,86	88,5

Milioni di euro (2007)	Fonia Vocale	Categorie agevolate	Telefonia Pubblica	Totale
Costi evitabili (1)	231,91	7,91	54,87	294,69
Ricavi mancati (2)	162,88		35,3	198,18
Costo netto - senza Benefici Indiretti (1)-(2)	69,03	7,91	19,57	96,51

¹⁸ Risultati arrotondati

88. La tabella in basso illustra la stima del costo netto totale 2006 e 2007 presentata da Telecom Italia includendo l'effetto dei Benefici Indiretti.

Tabella 16: Stima del CNSU proposta da Telecom Italia nella vista per componenti con Benefici Indiretti

Milioni di euro (2007)	Totale 2006	Totale 2007
Costo netto - senza Benefici Indiretti (3)	88,5	96,51
Benefici indiretti (3), di cui	12,45	13,75
<i>fedeltà al marchio</i>	8	7,22
<i>Valore pubblicitario mailing</i>	1,5	1,49
<i>Valore pubblicitario TP - cabine e cupole</i>	2,95	5,04
Costo netto totale (3)-(4)	76,05	82,76

Metodologia e tecnica di calcolo

89. Premesso che il CNSU è inteso come il risultato della differenza tra costi dello scenario fattuale (TIM come fornitore del servizio universale) e costi dello scenario controfattuale (TIM non è fornitore del servizio universale), la metodologia per la determinazione del costo di entrambi gli scenari, adottata da TIM, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, è, come già detto in premessa, di tipo LRIC. TIM, in linea con il modello utilizzato nel 2005, ha fatto riferimento alle consistenze effettive della rete e ai prezzi di listino di un operatore con un potere di contrattazione equivalente al proprio. I ricavi sono invece riconciliabili con i valori presenti nella contabilità regolatoria dell'esercizio di pertinenza.

Fonia Vocale (FV)

90. Le analisi relative alla FV si prefiggono la stima del costo netto associato alla fornitura di servizi di telefonia basica in aree del paese che presentano determinati requisiti in termini di orografia del terreno, concentrazione demografica e architettura di rete. Tali aree vengono definite nel quadro regolamentare vigente come "Aree Potenzialmente Non Remunerative" (APNR) e rappresentano dei settori del territorio nazionale cui ipoteticamente Telecom Italia potrebbe decidere di non offrire servizi di telefonia qualora non soggetta a obblighi di Servizio Universale. Il costo netto attribuibile ai servizi di FV viene pertanto valutato in base alla remuneratività del solo bacino APNR.
91. Il bacino APNR del 2006 e 2007 valutato nelle delibere annullate dalla sentenza era costituito da 650 aree. La valutazione del revisore è stata effettuata su un perimetro di 1.471 aree per entrambi gli anni, equivalenti cioè al numero di aree che costituivano il bacino APNR 2003, nel periodo previgente agli interventi regolamentari sui criteri di identificazione approvati con la delibera n.1/08/CIR.
92. Nel processo di verifica a cura del revisore sono stati identificati alcuni aspetti riguardanti le procedure di calcolo dei costi evitabili e dei ricavi mancati legati alla fonia vocale soggetti alle rettifiche indicate di seguito:

Tabella 17: rettifiche del revisore sulle componenti di costo della fonia vocale

#	Rettifiche Impatto stimato (mln. Euro)	Fonia Vocale 2006	Fonia Vocale 2007
a)	Costi di installazione e manutenzione della rete d'accesso	(4,59)	(3,91)
b)	Vita utile dei cespiti	(5,03)	(3,10)
c)	Perdite su crediti	(1,23)	(1,84)
d)	Costi unitari dei Distributori	(3,95)	4,30
e)	Costo dei permutatori	0,76	0,76
f)	Ricavi da traffico entrante	(0,98)	(2,18)
g)	Ricavi da traffico Trasmissione dati	(2,35)	(2,81)
h)	Ricavi mancati esclusi (servizi simmetrici e a banda larga)	(0,9)	(1,40)
	IMPATTO TOTALE¹⁹	(18,27)	(10,18)

93. Le rettifiche effettuate dal revisore, pari complessivamente a circa 18 milioni per il 2006 e 10 milioni per il 2007 e dettagliatamente riportate nella tabella di cui sopra, sono riconducibili principalmente ad una serie di imprecisioni nell'approccio metodologico proposto da TIM. Le voci di modifica del fondo USO più rilevanti sono legate ai costi di manutenzione ed installazione della rete di accesso per via della mancata capitalizzazione di una quota di costo di manodopera sociale che dunque non viene ripartita sul valore lordo di rimpiazzo del cespite ma completamente spesa, e dal valore di vita utile dei cespiti non adeguata al piano di ammortamento del bilancio dell'esercizio di riferimento.
94. Tra le altre principali rettifiche del revisore, quella afferente alla vita utile dei cespiti (di cui al punto b *supra*) afferisce ad un mancato adeguamento da parte di TIM, nel computo USO 2006, dell'incremento di vita utile rispetto al bilancio 2005 di alcune tipologie di cespiti previsto sia nel bilancio civilistico 2006 che 2007, base di riferimento per il calcolo della suddetta voce di costo.
95. La rettifica riguardante il punto d) *prezzi unitari dei Distributori*, per il 2006 è legata ad un errato caricamento dei dati di input del prezzo unitario dei Distributori, mentre per il 2007 sono stati caricati come dati di input quelli ricavati dal modello USO 2006 in luogo del listino 2007. In questo caso, presentando il listino 2007 prezzi unitari superiori, si è avuta una rettifica in aumento del fondo per 4,29 milioni di euro.

Categorie Agevolate

96. L'analisi svolta dal revisore per le categorie agevolate si prefigge la stima del costo netto associato alla fornitura di termini tariffari agevolati a specifiche classi di clienti che beneficiano di tali agevolazioni e che sono:
- clienti soggetti a condizioni di disagio economico e sociale;

¹⁹ Impatto finale stimato mediante contemporanea implementazione nel sistema di calcolo di tutte le rettifiche proposte per la componente di costo netto in esame.

- clienti che utilizzano sistemi di comunicazione denominati DTS (dispositivi Telefonici per Sordomuti).
97. Il costo netto del servizio universale ascrivibile alla fornitura di schemi tariffari preferenziali alle categorie di clientela cosiddette “agevolate” si compone dei seguenti due fattori: sconti applicati sulle tariffe di canone nominali (esenzione del 50% e del 100% del canone, rispettivamente, per le due fasce di clienti sopra indicate), costi del personale e delle piattaforme di supporto.
98. Le stime del costo netto della fornitura di servizi alle categorie agevolate, fornite da TIM, per gli anni 2006 e 2007 è pari, rispettivamente, a 7,56 milioni di euro e 7,91 milioni di euro recependo i valori approvati dall’Autorità con le delibere nn. 46/13/CIR e 100/14/CIR e pertanto non sono state oggetto di ulteriori verifiche.

Telefonia Pubblica

99. L’analisi del revisore per la telefonia pubblica si prefigge la stima del costo netto associato alla fornitura di servizi di telefonia pubblica in aree e siti che presentano determinati requisiti in termini di concentrazione demografica, rilevanza sociale e commerciale, e altri luoghi di interesse.
100. L’insieme di tali postazioni di telefonia pubblica viene definito nel quadro regolamentare vigente come “Parco Impianti USO”, e rappresenta quelle postazioni che ipoteticamente Telecom Italia potrebbe decidere di smantellare qualora non soggetto a obblighi di servizio universale. Il costo netto attribuibile ai servizi di telefonia pubblica viene pertanto valutato in base alle remuneratività del solo “Parco Impianti USO”.
101. Una volta identificato il perimetro del Parco impianti USO come richiesto dalla delibera n. 290/01/CONS, il costo netto viene calcolato, successivamente all’attribuzione dei costi e ricavi a ciascuna postazione, come somma del costo netto delle singole PTP effettivamente in perdita. Non vengono inclusi, come la normativa annullata prevedeva, le PTP con costo netto negativo (ovvero profittevoli).
102. Da questo insieme, per evitare il fenomeno del *double counting*, vengono scorporate le PTP installate all’interno delle APNR e il cui costo netto è già stato computato all’interno del costo netto della FV.
103. Sono escluse altresì, come prassi degli anni di verifica precedenti al 2006 e 2007, le PTP con numero di scatti inferiore a 12, considerate come postazioni non funzionanti.
104. La metodologia di calcolo del costo netto della telefonia pubblica proposta da Telecom Italia prevede che la ricerca delle postazioni telefoniche non remunerative avvenga esclusivamente all’interno di aree SL e armadio complessivamente profittevoli, in quanto le postazioni incluse nelle aree non profittevoli sono già considerate nel costo netto della telefonia vocale.
105. Telecom Italia ha applicato i criteri stabiliti dalla delibera n. 290/01/CONS concernente "Determinazioni di criteri per la distribuzione e la pianificazione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche", per individuare il numero di postazioni telefoniche pubbliche per ogni area geografica

necessarie a soddisfare gli obblighi richiesti. In applicazione di tali criteri, Telecom Italia ha presentato un costo netto della telefonia vocale pari a 10,86 milioni di euro per il 2006 e 19,57 milioni di euro per il 2007.

106. Il revisore ha proceduto alla verifica di tutti i dati di input e output e, a valle del ri-calcolo seguito al recepimento da parte di TIM del complesso delle eccezioni rilevate, elencate nella successiva tabella n. 18, è emersa una rettifica complessiva in diminuzione del fondo USO pari a 4,77 milioni di euro e 11,02 milioni di euro per il 2006 e il 2007 rispettivamente.

Tabella 18: rettifiche del revisore sulle componenti di costo della telefonia pubblica

#	Rettifiche Impatto stimato (mln. Euro)	TP 2006	TP 2007
a)	Costi di installazione e manutenzione Raccordo abbonato e apparecchi	n.d	n.d
b)	Ammortamento e costo del capitale del Raccordo abbonato	n.d	n.d
c)	Costi energia	n.d	n.d
d)	Perdite per furti e ammanchi	n.d	n.d
e)	Ricavi da ricarica	n.d	n.d
	IMPATTO TOTALE²⁰	(4,77)	(11,02)

n.d.: le rettifiche legate alle singole eccezioni non sono rappresentate in quanto non quantificabili

107. Il numero di postazioni censite da TIM ai fini del costo netto è il seguente:

Tabella 19: andamento temporale delle PTP comunicate da TIM

TELEFONIA PUBBLICA	2006	2007
Totale PTP Telecom Italia (netto 12 scatti)	173.486	158.865
<i>di cui PTP USO complessive</i>	<i>130.968</i>	<i>117.364</i>
<i>di cui PTP USO in perdita (incluso quelle installate nelle APNR)</i>	<i>46.061</i>	<i>76.950</i>

Benefici Indiretti

108. Nella tabella che segue si riportano i valori dei benefici indiretti post-sentenza confrontati con il valore approvato con le corrispondenti delibere dell'Autorità nn. 43/13/CIR e 100/14/CIR rispettivamente per gli anni 2006 e 2007.

Tabella 20: rettifiche del revisore sulle componenti di benefici indiretti

<i>(milioni di euro)</i>	AGCOM pre-sentenza	TIM post-sentenza	BDO post-sentenza
USO 2006			
Fedeltà al marchio	10,8	8,0	10,7
Valore pubblicitario mailing	0,9	1,5	2,1
Valore pubblicitario TP	6,8	3,0	5,8
Benefici indiretti	18,5	12,5	18,5
<i>(milioni di euro)</i>	AGCOM	TIM	BDO

²⁰ Impatto finale stimato mediante contemporanea implementazione nel sistema di calcolo di tutte le rettifiche proposte per la componente di costo netto in esame.

USO 2007	pre-sentenza	post-sentenza	post-sentenza
Fedeltà al marchio	8,14	7,2	8,0
Valore pubblicitario mailing	0,84	1,5	1,9
Valore pubblicitario TP	7,67	5,0	7,67
Ciclo di vita	0,03	-	0,07
Presenza diffusa	0,60	-	1,4
Benefici indiretti	17,3	13,8	19,1

109. Poiché le tecniche di calcolo associate alla quantificazione dei benefici indiretti non risentono degli effetti prodotti dalla sentenza, il confronto con i dati approvati dalle delibere citate si rende necessario in quanto il revisore interviene esclusivamente sui dati di input per integrarli limitatamente alle categorie su cui hanno impatto i cambiamenti imposti al bacino di aree APNR, quali la fedeltà al marchio, il valore pubblicitario mailing, la presenza diffusa.

110. Dall'analisi dei principali indicatori rilevanti ai fini del calcolo della componente di CNSU relativa ai benefici indiretti si osserva una tendenza, tra il 2006-2007, a un deterioramento complessivo del valore del marchio "Telecom Italia", in linea con una intensificazione dei livelli di concorrenza nel settore delle telecomunicazioni in Italia negli anni in oggetto.

4. Gli orientamenti dell'Autorità sul consolidamento dell'analisi di iniquità per gli anni 2006 e 2007 di cui alla delibera n. 89/18/CIR

111. BDO, nelle relazioni conclusive dell'attività di revisione del costo netto del servizio universale, ha dichiarato che le attività di revisione hanno condotto alla stima di un costo netto del servizio universale per l'anno 2006 pari a 46,96 milioni di euro²¹ e per l'anno 2007 pari a 56,21 milioni di euro²², in quanto in entrambi gli anni la somma algebrica dei costi netti delle tre categorie di cui si

²¹ "Relazione sulle procedure di verifica da Voi richieste sul costo netto del servizio universale per l'annualità 2006 presentato dalla società Telecom Italia S.p.a." – BDO Italia S.p.A., prot. AGCOM 0016222 del 8 marzo 2018.

²² "Relazione sulle procedure di verifica da Voi richieste sul costo netto del servizio universale per l'annualità 2007 presentato dalla società Telecom Italia S.p.a." – BDO Italia S.p.A., prot. AGCOM 0023199 del 20 marzo 2018.

comporre il servizio universale è risultata superiore alla somma dei benefici indiretti di cui Telecom Italia gode in quanto fornitrice dello stesso.

Tabella 21: Stima del CNSU secondo le rettifiche del revisore

Milioni di Euro ²³	Costo Netto 2006			Costo Netto 2007		
	Stima TI	Rettifiche del revisore	Costo netto	Stima TI	Rettifiche del revisore	Costo netto
<i>Fonia Vocale</i>	70,8	(18,29)	51,79	69,03	(10,19)	58,84
<i>Categorie Agevolate</i>	7,56	-	7,56	7,91	-	7,91
<i>Telefonia Pubblica</i>	10,85	(4,77)	6,08	19,56	(11,02)	8,54
Costo Netto – senza Benefici Indiretti	88,50	(23,06)	65,43	96,5	(21,21)	75,29
<i>Benefici Indiretti</i>	12,45	6,02	18,47	13,75	5,33	19,08
Costo Netto Totale	76,04	(29,08)	46,96	82,75	(26,54)	56,21

112. Essendo stato certificato per entrambi gli anni un costo netto positivo, l’Autorità è tenuta a consolidare l’analisi di iniquità svolta in fase preistrutturata prendendo a riferimento il valore di costo netto verificato dal revisore, rispetto a quello stimato da Telecom Italia.

113. D’altra parte, come espresso efficacemente dalla stessa Corte di Giustizia dell’Unione europea²⁴, un valore positivo del costo netto non può configurare “automaticamente” un diritto all’indennizzo per l’operatore designato ai sensi dell’art. 3, comma 6, *lett. b)* dell’Allegato 11 al Codice.

114. Il BEREC²⁵ e la Commissione europea²⁶, suggeriscono una serie di parametri utili a valutare se un onere derivante dal costo netto del servizio universale sia qualificabile come “eccessivo”.

115. 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

²³ Risultati arrotondati

²⁴ “[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).

²⁵ Cfr. par. 3.5 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”.

²⁶ “Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC” (COM(2011) 795 final)

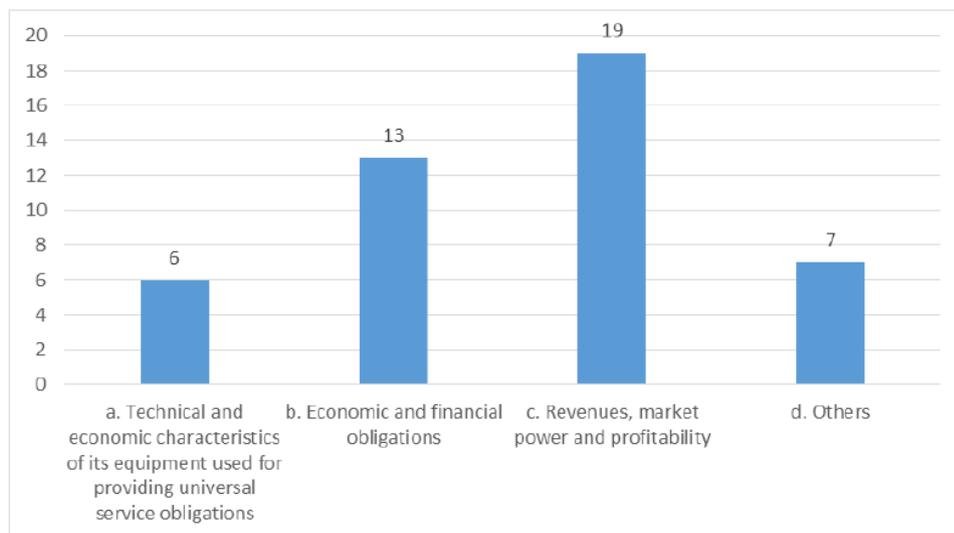
costo. Secondo le indicazioni del rapporto del BEREC del 2010 (BoR 10 (35)) per determinare l'iniquità dell'onere del costo netto del servizio universale e la conseguente applicabilità del meccanismo di ripartizione, tenuto conto della pratica dei principali Paesi, occorre valutare il livello di concorrenzialità del mercato, incluso il grado di sostituibilità tra servizi di telefonia offerti su rete fissa e mobile. In particolare, è possibile analizzare i seguenti parametri:

- costi e ricavi, così come il rapporto tra costo netto e ricavi;
- volumi di traffico;
- numero di clienti;
- posizione finanziaria degli operatori;
- quote di mercato - il rapporto rileva che, in un certo numero di Paesi, se il soggetto incaricato detiene una quota di mercato superiore all'80%, in termini di ricavi, nel mercato dell'accesso fornito presso una postazione fissa, la fornitura del servizio universale non costituisce un onere iniquo.
- analisi dei mercati al dettaglio e all'ingrosso (interconnessione) con riferimento sia ai servizi fissi sia mobile, incluso il grado di sostituibilità tra fisso e mobile nel contesto del servizio universale.

116. In coerenza con la delibera n. 88/18/CIR relativa al costo netto USO 2008-2009, l'Autorità considera, per la verifica dell'iniquità dell'onere, gli indicatori, tra quelli proposti dal BEREC, di seguito indicati:

- i. Caratteristiche economiche e tecniche dell'equipaggiamento usato per provvedere all'obbligo servizio universale;
- ii. Situazione economica e finanziaria;
- iii. Ricavi, potere di mercato, profittabilità;

117. Tali indicatori, in particolare quelli ii) e iii), come riportato nella delibera USO 2008-2009, sono usati in 19 paesi nella Unione europea ai fini delle valutazioni sull'iniquità dell'onere come rappresentato nella successiva figura estratta dal Report del Berec:



118. In sei paesi il concetto di onere eccessivo è valutato caso per caso o non esiste.
119. L'Autorità ha provveduto, pertanto, a consolidare l'analisi di iniquità riferita al valore del costo netto certificato per gli anni 2006 e 2007, tenendo conto delle indicazioni del BEREC e della Commissione europea. In particolare, considerando che una parte dei parametri è stata già analizzata nel paragrafo 3, la valutazione di iniquità è stata integrata dall'analisi di ulteriori indicatori.
120. L'Autorità, in particolare, ha svolto l'analisi di iniquità dell'onere, in coerenza con le indicazioni del BEREC e con la delibera n. USO 2008-2009 di approvazione del costo netto del servizio universale relativo agli anni 2008 e 2009, sulla base di una serie di indicatori di seguito riportati. Ai fini di una valutazione più accurata, inoltre, la misura di tali indicatori, riferita agli anni 2006 e 2007, è stata confrontata con i valori che gli stessi assumono negli anni 2005 e 2008-09, anni in cui l'Autorità ha fornito le valutazioni sul costo netto USO con le delibere nn. 139/12/CIR per il 2005 e n. 88/18/CIR per il 2008 e 2009.
121. Si rammenta che l'anno 2005 e l'anno 2009 rappresentano gli anni in cui il costo netto rilevato, pari a 25,4 milioni di euro e 11,6 milione di euro rispettivamente, è stato valutato come iniquo, mentre il costo netto del 2008, pari a 2,91 milioni di euro, è stato valutato come non iniquo.
122. In particolare, per valutare l'iniquità sia con riferimento all'anno 2006 che all'anno 2007, l'Autorità ha provveduto ad analizzare gli indicatori, di TIM S.p.A., relativi al rapporto tra costo netto USO e Utile netto e tra, rispettivamente, costi evitabili o ricavi evitabili e costi operativi complessivi.
123. Tali indicatori sono stati anche analizzati alla luce della situazione competitiva del mercato nell'anno di riferimento rilevata attraverso le quote di mercato per i servizi di accesso e dell'andamento del risultato operativo dell'azienda nel corso degli anni dal 2005 al 2009²⁷.

²⁷ I dati di mercato sono tratti dalla delibera di analisi di mercato per gli anni in esame, n. 314/09/CONS.

Telecom Italia Spa

	2005	2006	2007	2008	2009
Ricavi della produzione	16.582	23.539	23.573	22.675	21.181
Costi della produzione	10.105	12.184	13.843	13.138	11.673
EBITDA (val. ass. TI Spa)	6.477	11.355	9.730	9.538	9.508
EBITDA (% domestic wireline)	45,5%	45,6%	43,2%	42,9%	45,7%
Utile lordo	2.756	6.250	3.526	2.136	2.455
Imposte	923,0	2.107,0	1.643,0	662,0	1.056,0
Utile netto reale	1.834	4.143	1.882	1.473	1.399
ROCE (return on capital employed)	13,8%	12,1%	9,8%	8,7%	8,7%
Costi USO	122	247,75	273	139	118
Ricavi USO	75	182,32	198	124	95
benefici indiretti	19,7	18,47	19	12	12
Costo netto	25	46,96	56,21	2,91	11,6
RATIO's					
Costo netto USO/totale costi di produzione	0,25%	0,39%	0,41%	0,02%	0,10%
Costo netto USO/Margine operativo lordo	0,386%	0,41%	0,58%	0,03%	0,12%
Costo netto USO/Utile netto	1,36%	1,13%	2,99%	0,20%	0,83%
Costi evitabili/costi operativi tot	1,21%	2,03%	1,98%	1,06%	1,01%
Pressione fiscale effettiva	33,49%	33,71%	46,60%	30,99%	43,01%
Ricavi mancati/ricavi operativi totali	0,45%	0,77%	0,84%	0,55%	0,45%

Fonte: Bilancio civilistico TI Spa

Tabella 1 - Mercato dei servizi di accesso al dettaglio per la clientela residenziale: quote di mercato in volumi (delibera 314/09/CONS)	2005	2006	2007	2008	2009
Costo netto USO/Utile netto normalizz. rispetto alla quota di mercato 2005	1,36%	1,21%	3,38%	0,24%	1,08%

124. L'indicatore **costo netto del SU in rapporto all'utile netto** registra, nell'arco temporale indicato, i seguenti valori: 1,36% nel 2005, 1,13% nel 2006, 2,99% nel 2007, 0,20% nel 2008, 0,83% nel 2009.
125. Il **rapporto tra i costi evitabili e i costi operativi totali** è pari all'1,21% nel 2005, 1,82% nel 2006, 1,66% nel 2007, 1,06% nel 2008 e 1,01% nel 2009.
126. Il **rapporto tra i ricavi mancati e i costi operativi totali** è pari a 0,45% nel 2005, 0,72% nel 2006, 0,73% nel 2007, 0,55% nel 2008, 0,45% nel 2009.
127. Si osserva pertanto che il parametro che mostra la maggiore sensibilità rispetto all'andamento del costo netto in relazione alla situazione finanziaria di TIM, e quindi utilizzabile per una valutazione di iniquità, è il rapporto tra costo netto USO e utile netto.
128. Si rileva, a tale riguardo, che l'indicatore di cui sopra per entrambi gli anni in esame registra valori prossimi se non superiori (nel caso del 2007) al 2005 anno in cui un costo netto di 25,4 milioni di Euro è stato valutato dall'Autorità come iniquo con un rapporto, costo netto USO/Utile Netto, pari allo 1,36%.
129. In linea con l'analisi svolta nella delibera n.88/18/CIR, se si normalizza l'indicatore rispetto alla quota del mercato dell'accesso (volumi residenziali), moltiplicando per il rapporto quota 2005/quota anno di riferimento, si ottengono, rispettivamente per il 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009, i seguenti valori: 1,36%, 1,21%, 3,38%, 0,24% e 1,08%. Si osserva che il valore dell'indicatore negli anni 2006 e 2007 diviene dello stesso ordine di grandezza, se non superiore, del valore nel 2005. Si può pertanto ritenere che, anche sulla base di precedenti valutazioni dell'Autorità, l'onere sia iniquo anche negli anni 2006 e 2007, considerata la stretta analogia con il 2005 dell'impatto del costo rispetto alla situazione finanziaria nell'anno di riferimento.
130. Ciò porta a ritenere giustificata l'iniquità del costo netto USO sia per il 2006 che per il 2007.

131. L'Autorità ritiene, pertanto, che la fornitura del servizio universale per gli anni 2006 e 2007 determini un costo netto in capo a Telecom Italia e, dunque, che, ai sensi dall'art. 3, comma 2, dell'Allegato 11 al Codice, sia applicabile il meccanismo di ripartizione.
132. Sia per l'anno 2006 che per l'anno 2007, indipendentemente dalla valutazione di iniquità, si dovrà procedere a ripartire l'onere di revisione tra gli operatori contribuenti ai sensi dell'art. 4, comma 1, dell'Allegato 11 al Codice.

5. Sintesi dei contributi degli operatori partecipanti alla consultazione pubblica e valutazioni conclusive dell'Autorità

Quesito Q1 - Si richiede di fornire valutazioni in relazione alla ricostruzione normativa svolta.

5.1 Sintesi dei contributi degli operatori sulla ricostruzione normativa

133. L'operatore TIM ritiene che la ricostruzione normativa, svolta dall'Autorità sia ampia e soddisfacente, nell'arco di tempo considerato.
134. TIM sostiene tuttavia che le tematiche regolamentari, che gli OAO sottopongono regolarmente all'attenzione degli organi di giustizia amministrativa, con evidente intento dilatorio, riguardano non solo l'efficacia retroattiva della nuova metodologia di calcolo, oggetto del procedimento in questione, ma anche ulteriori principi "dirimenti" per l'attivazione del meccanismo di contribuzione al fondo USO, come ad esempio l'obbligo di partecipazione degli operatori mobili alla ripartizione dell'onere iniquo.
135. L'operatore sottolinea come, pur in presenza di un impianto normativo chiaro sia a livello europeo che nazionale (art. 3 comma 2 dell'Allegato 11 del Codice vigente a partire dal 2003 e art. 3 comma 6 del DPR 318/97 previgente al 2003), ancora oggi risultino pendenti, presso gli organi di giustizia amministrativa, i ricorsi e gli appelli degli altri operatori riguardanti l'obbligo di partecipazione al fondo degli operatori mobili per le annualità 1999-2003 e per quelle successive 2004-2005.
136. L'operatore segnala, a tal proposito, l'anomalia della situazione italiana che non trova riscontro negli altri Paesi europei. Nei Paesi (come Francia, Spagna, Portogallo, Polonia) in cui è stato valutato un onere iniquo e dove è previsto un fondo dell'industria, tutti gli operatori - fissi e mobili - contribuiscono al ristoro dell'onere iniquo e non si rileva il livello di contenzioso riscontrato in Italia.
137. Ad avviso di TIM, gli altri operatori contestano strumentalmente anche gran parte delle scelte metodologiche compiute dal revisore e dall'Autorità in merito a tematiche esclusivamente "tecniche", come, ad esempio, il calcolo dei benefici indiretti, il cui valore commerciale sarebbe (a parere di alcuni di loro) addirittura superiore ai costi netti sostenuti da Telecom Italia per la fornitura del servizio universale. È evidente, anche in questo caso, l'intento dilatorio degli

operatori concorrenti, poiché in un contesto in cui la pressione competitiva è sempre più incisiva e pressante, sostenere che il vantaggio commerciale, derivante dal “ruolo istituzionale” svolto dall’operatore incaricato, abbia un valore economico superiore ai costi netti sostenuti appare del tutto inconsistente.

138. TIM ritiene che la persistente incertezza del contesto regolamentare e normativo di riferimento, conseguenza perlopiù dei contenziosi continui avverso le decisioni dell’Autorità, ha compromesso il sereno svolgimento delle attività di valutazione e di verifica del costo netto sostenuto dall’operatore designato; basti pensare che l’ultimo procedimento istruttorio concluso dall’Autorità nel corso del 2018 si riferisce all’esercizio contabile 2009. Considerato che a breve si concluderà l’esercizio contabile 2018, ben nove annualità di costo netto risultano ad oggi ancora “non valutate”. Pertanto, nonostante il CCE disegni con chiarezza le fasi e le tempistiche con cui il processo di valutazione, verifica ed eventuale ristoro dei costi netti dovrebbe svolgersi, il continuativo ricorso degli altri operatori a tutti i gradi degli organi di giustizia amministrativa ha di fatto stravolto quanto previsto dallo stesso legislatore.
139. A completamento della ricostruzione normativa in oggetto, TIM ricorda che, in data 4 settembre 2014, l’Autorità ha avviato il procedimento istruttorio concernente l’*“individuazione dei criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati di fornire il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche ai sensi dell’art. 58 del Codice delle comunicazioni elettroniche”* che, in data 28 Novembre 2014, il Ministero dello Sviluppo Economico ha di fatto sospeso nell’attesa di definirne un percorso comune. Ad oggi non risultano aggiornamenti in merito.
140. Nonostante le evidenti difficoltà, fin qui descritte, di un quadro normativo forzatamente *in fieri*, la società designata dell’obbligo dichiara di aver profuso il massimo impegno nel percorso di rinnovazione dei procedimenti 2004-2007 “decaduti” a seguito delle succitate sentenze, ma, allo stesso tempo, richiede che i tempi complessivi del procedimento in oggetto, e di quello ancora da avviare per gli anni 2004-2005, non si protraggano *sine die*.
141. Altri operatori intendono sottolineare che la valutazione del CNSU è marcata da una forte incertezza giuridica che riguarda il periodo temporale dal 1999 al 2018, tra cui evidenziano le seguenti situazioni pendenti:
- Le valutazioni per gli anni 1999, 2000, 2002, 2003 da sottoporre a procedimenti di rinnovazione, ad esito della pronuncia del Consiglio di Stato n. 3388/2015 in merito alla valutazione della sostituibilità fisso-mobile, quest’ultima oggetto a sua volta di impugnativa da parte di operatori mobili;
 - Le valutazioni per gli anni 2004 e 2005, da sottoporre a procedimenti di rinnovazione, a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato n. 4616/2015 che sancisce il divieto di utilizzo retroattivo della nuova metodologia di calcolo del costo netto, non ancora avviate;

- Le valutazioni per gli anni 2006-2007 oggetto del presente procedimento di rinnovazione, resesi necessarie sempre a seguito della sentenza n. 4616/2015;
 - Le valutazioni per gli anni 2008 e 2009 oggetto di recente valutazione da parte dell’Autorità, con l’adozione della delibera 88/18/CIR, oggetto di impugnativa innanzi al TAR Lazio;
 - Le valutazioni per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 non ancora avviate in attesa che gli orientamenti dell’Autorità si consolidino sugli anni precedenti, in corso ovvero non ancora avviati.
142. L’elevata incertezza giuridica, a parere dei soggetti intervenuti ad eccezione di TIM, tenderà ad incrementarsi ulteriormente considerato che in questi anni si sono registrati eventi che potrebbero comportare una modifica - al momento non definibile - delle voci di costo che concorrono alla valutazione del costo netto, come ad es.:
- Nel 2014, Telecom Italia ha richiesto *“la verifica della sussistenza delle condizioni di mercato [...] per il mantenimento o meno degli obblighi di servizio universale e, in caso positivo, l’attivazione del meccanismo di designazione di cui al citato articolo 58”* e a seguito di tale richiesta l’Autorità ha avviato un apposito procedimento, che però non si è ancora completato;
 - Nel 2017, a valle di un processo consultivo, l’Autorità è giunta alla conclusione²⁸ che sia appropriato includere nell’ambito del servizio universale anche il servizio di connettività a larga banda con velocità di almeno 2 Mb/s.
143. Un operatore lega le principali complessità/criticità riguardanti le valutazioni del costo netto fondamentalmente ai seguenti aspetti:
- grande disallineamento temporale fra periodo di competenza dei costi sostenuti dall’operatore designato ed il momento in cui si svolgono i procedimenti di valutazione di tali costi. L’eventuale contribuzione da parte del mercato compenserebbe TIM per costi sostenuti in un lontano passato, relativi quindi a esercizi chiusi ed a situazioni economiche e finanziarie già consolidate. Il beneficio della contribuzione sarebbe quindi scollegato dall’onere sostenuto da TIM: l’introito per TIM non avrebbe più la finalità di compensare i costi sostenuti nel periodo per erogare i servizi nell’ambito del servizio universale ma si configurerebbe esclusivamente come componente straordinaria, rappresenterebbe cioè una sopravvenienza attiva il cui effetto sarebbe migliorare il risultato di bilancio e i flussi finanziari di TIM a danno degli operatori minori;
 - assenza di meccanismi che garantiscano la proporzionalità delle misure eventualmente adottate che rappresentano per le aziende un ingente esborso in un breve lasso di tempo. La contribuzione, qualora giustificata,

²⁸ Delibera n. 253/17/CONS.

costituirebbe un inaspettato ed imprevedibile onere che potrebbe alterare la loro profittabilità e quindi la loro capacità di competere nel mercato;

- estrema complessità delle valutazioni del costo netto e della metodologia seguita oggetto di continue variazioni genera una sostanziale assenza per il mercato di visibilità completa e prevedibile degli orientamenti dell’Autorità e dei potenziali impatti economico – finanziari connessi agli eventuali esborsi finanziari, non preventivati per 18 anni²⁹.

144. Alcuni operatori osservano a tal proposito che, nonostante il tempo trascorso, sono evidenti i punti di disaccordo sui quali occorrerebbe un ulteriore sforzo di contraddittorio con il mercato:

- metodologia di valutazione dell’iniquità dell’onere: indicatori rilevanti, fonti dei dati, ecc.;
- modalità agevolate di contribuzione da parte degli operatori, qualora dovesse emergere la necessità di una contribuzione in presenza di costi netti iniqui;
- valutazione dell’onere sostenuto dagli operatori diversi da Telecom Italia per la prestazione dei servizi rivolti alla generalità della clientela e destinati a garantire il corretto funzionamento dei servizi oppure agevolazioni all’utenza in situazioni di particolare disagio (es. agevolazioni per utenti non vedenti e non udenti, commercializzazione di servizi in aree non profittevoli, agevolazioni alle popolazioni colpite da eventi naturali avversi). I costi connessi a queste prestazioni dovrebbero essere inclusi nelle valutazioni complessive del costo netto del servizio universale, per garantire il rispetto dei principi di proporzionalità, non discriminazione e non distorsione;
- metodologia di valutazione di tutti i componenti rilevanti costituenti i “benefici indiretti”.

145. La posizione che alcuni di essi sostengono in merito al primo quesito è che la sentenza del Consiglio di Stato n. 4616/2015 non ha determinato l’automatico annullamento delle delibere relative al costo netto del servizio universale per gli anni 2004, 2005, 2006, 2007. Conseguentemente, a parere di tali operatori, per ottemperare a detta sentenza l’Autorità avrebbe dovuto avviare, in prima istanza, uno specifico procedimento di consultazione al fine di valutare, in contraddittorio con tutte le parti interessate, i corretti criteri metodologici di calcolo da utilizzare per le suddette annualità. Pertanto, ritengono che, considerato l’articolato e complesso quadro di delibere e sentenze del TAR, Consiglio di Stato e Cassazione sul servizio universale, sia necessario affrontare l’intero arco temporale dal 1999 al 2007 in maniera organica e strutturale, al fine di scongiurare l’affidamento fatto dagli operatori sui livelli di contribuzione decisi dall’Autorità diversi anni orsono.

²⁹ Valorizzazione dell’onere del Servizio Universale per il periodo 1999-2018, al netto dell’anno 2001.

146. Alcuni operatori in particolare ritengono che la ricostruzione normativa/legale effettuata dall’Autorità non sia completa in quanto omette di citare alcune pronunce:
- del Consiglio di Stato (sentenza n. 535/2010 del 5 febbraio 2010) avverso la delibera n. 67/05/CIR recante la *“rinnovazione del procedimento relativo all’applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l’anno 1999”*;
 - del Consiglio di Stato (sentenza n. 3388/2015 del 7 luglio 2015) avverso le delibere nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR, 109/11/CIR con cui il giudice amministrativo avrebbe escluso fino al 2007 ogni rapporto di sostituibilità tra il servizio di telefonia fissa e il servizio di telefonia mobile (si veda in particolare § 5.2 della sentenza del Consiglio di Stato: *“Quanto precede induce a non discostarsi dalle conclusioni cui è pervenuto il TAR che, come detto innanzi sono suffragate da statuizioni della stessa AGCom, che - con approccio per gli anni 2004/2007 riferito sia alle tendenze dei consumatori, sia alle caratteristiche tecniche dei due servizi - ha escluso per detto periodo ogni rapporto di sostituibilità fra servizio di telefonia fissa e servizio di telefonia mobile”*);
147. In tali pronunce il supremo consesso ha rilevato che le rinnovate contribuzioni al costo netto del servizio universale per gli anni 1999/2003 presentassero un difetto istruttorio e motivazionale in relazione all’analisi di sostituibilità svolta dall’Autorità.
148. In proposito, più di un operatore sostiene che la sentenza definitiva sopra richiamata chiarisce senza ombra di dubbio che l’Autorità è immediatamente chiamata ad ottemperare riavviando i procedimenti relativi alle annualità 1999/2003 del costo netto per verificare compiutamente la sussistenza o meno di un sufficiente livello di sostituibilità tra i due servizi di telefonia fissa e mobile. Tale sentenza è antecedente a quella citata dall’Autorità (n. 4616/2015 del 2 ottobre 2015) sulla base della quale è stata avviata la rinnovazione del procedimento per gli anni 2006-07 oggetto della presente istruttoria.
149. A parere di un gruppo di operatori, sulla base degli indicatori considerati, l’Autorità riesce solo a dimostrare un orientamento della clientela verso soluzioni alternative all’accesso fisso dimostrando così non già la sostituibilità fisso/mobile ma la migrazione tra linee fisse e mobili. Il fenomeno della migrazione, di fatto, rappresenta un mero passaggio degli utenti dalle linee fisse alle linee mobili, senza cessare necessariamente la linea fissa, dimostrando solo che l’utente percepisce la linea mobile come valida alternativa al servizio di fonia vocale offerto dalla linea fissa sia sotto il profilo tecnico che economico.
150. Tale migrazione opera anche nelle aree non remunerative servite in perdita dal fornitore del servizio universale in quanto anche l’operatore mobile è obbligato a garantire *“una copertura uniforme ed il più possibile non discriminatoria delle diverse aree del paese”* (delibera n. 419/99/CONS). Per effetto di tale obbligo di copertura, gli operatori mobili offrono ormai in tutte le aree del paese, incluse le aree marginali, servizi telefonici e accesso a internet, ovvero servizi *“equivalenti”* alla fornitura di quel collegamento alla rete pubblica fissa che, ai

sensi dell'art. 54 del Codice, costituisce il principale contenuto del servizio universale. Con la migrazione l'utente appartenente alle aree non profittevoli ottiene dall'operatore mobile di fatto un servizio "equivalente" al servizio universale.

151. Un operatore, al contrario, rappresenta che le sentenze del T.A.R. del Lazio e del Consiglio di Stato citate ai paragrafi che precedono accertano che per gli anni in questione non esiste il presupposto dell'imposizione dell'onere per il servizio universale sugli operatori mobili non essendo identificabile, in quelle annate, una concorrenza per sostituibilità di prodotto tra servizi di telefonia fissa e servizi di telefonia mobile. Né l'operatore ritiene valga alcuna obiezione in relazione al fatto che la delibera n. 65/09/CONS è relativa all'analisi di mercato. Il Consiglio di Stato nella richiamata sentenza ha affrontato infatti anche il tema del rapporto tra l'analisi di sostituibilità richiesta per le finalità del servizio universale e l'analisi di sostituibilità richiesta per l'analisi di mercato, osservando come i risultati dell'analisi di mercato non possano essere considerati irrilevanti per il vaglio di legittimità delle determinazioni in ambito servizio universale.
152. Per quanto rappresentato ne consegue che l'Autorità dovrebbe astenersi dal rideterminare il costo netto per gli anni 2006-2007 nei confronti degli operatori mobili, avendo preliminarmente accertato che per gli anni in questione non esiste più la possibilità dell'imposizione dell'onere del servizio universale agli operatori di telefonia mobile per inesistenza di un mercato concorrenziale per sostituibilità di prodotto.
153. Lo stesso operatore osserva che l'obiettivo della determinazione del costo netto non è quello di garantire una costanza del suo valore e dell'onere a carico dei soggetti chiamati alla sua contribuzione, ma quello di prevedere un ristoro economico dei costi realmente sostenuti dal soggetto incaricato della fornitura del servizio universale, evitando una sovrastima dell'ammontare del costo netto, in tal modo scongiurando fenomeni di finanziamento indebito rispetto agli oneri sopportati da parte del fornitore del servizio universale. Corollario rispetto a quanto appena asserito è il dato secondo cui TIM, soggetto attualmente designato ad adempiere all'obbligo di servizio universale ex art. 58, c. 3, CCE, deve ottemperare secondo un principio di logica efficiente nella fornitura di quest'ultimo, avendo di fatto come obiettivo l'erogazione del servizio con "il metodo più efficace e adeguato" (art. 53, c. 2, CCE), giacché un diverso comportamento configurerebbe una distrazione del fondo per il finanziamento del CNSU istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, principio ribadito nei termini in cui le imprese, designate e non, sono incentivate dall'Autorità "*ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi*" (art. 2, c. 2, Allegato 11, CCE).
154. La determinazione dell'onere a carico degli operatori mobili dovrebbe tra l'altro tener conto che gli operatori mobili provvedono già a un obbligo di fornitura assimilabile al servizio universale in quanto, considerandosi l'intero mercato delle comunicazioni elettroniche come il mercato rilevante ai fini dell'imposizione degli obblighi di fornitura, si dovrebbe valutare anche l'onere gravante su di essi, portando il relativo valore a deduzione del contributo

previsto a carico della stessa. Come evidenziato anche dalla richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 3388/2015, il D.M. 10.03.1998 impone in capo ad essi un obbligo di copertura del 98% del territorio nazionale, equivalente a un vero e proprio obbligo di servizio universale giacché un operatore mobile, se non costretto, sulla base della sola domanda di mercato non avrebbe coperto quelle zone montagnose con bassissima densità abitativa e con un'utenza qualitativamente non redditizia o aree territoriali non commercialmente profittevoli, necessarie invece al raggiungimento della soglia richiesta pari al 98% del territorio nazionale. Ciò premesso, l'onere di contribuzione per il servizio universale a carico dell'operatore mobile dovrebbe essere ridotto in ogni caso in proporzione o comunque adeguato nell'entità, al fine di tenere conto di quanto a essa imposto per esigenze non attinenti alla concorrenza, bensì di pubblico servizio.

5.2 Valutazioni conclusive dell'Autorità sulla ricostruzione normativa

155. Con riferimento a quanto osservato da un rispondente in relazione alla necessità di un ulteriore contraddittorio in merito alla valutazione della iniquità dell'onere, oltre che su altre tematiche, l'Autorità, pur nella convinzione di aver già garantito al mercato di rappresentare compiutamente le proprie posizioni con la consultazione di cui alla delibera n. 89/18/CIR (e in particolare, nel quadro normativo dell'Allegato B, anche sui criteri metodologici di ottemperanza alla rilevante sentenza del Consiglio di Stato, come specificatamente richiesto da un rispondente alla consultazione), con la delibera n. 62/19/CIR ha ritenuto di sottoporre le proprie valutazioni, con particolare riferimento ai costi della Fonia Vocale e Telefonia Pubblica, ad una ulteriore consultazione pubblica, a maggior beneficio di trasparenza e coerenza espositiva, per garantire così la più ampia e fattiva partecipazione. A tal fine ha ritenuto opportuno porre in essere una trattazione unitaria del periodo temporale che va dal 2004 al 2007. L'Autorità non ritiene ragionevole né possibile trattare, in questo stesso procedimento, anche il periodo 1999-2003, come richiesto da un rispondente, atteso che sui connessi contenziosi pende ancora una definitiva pronuncia amministrativa. In aggiunta, l'eventuale rinnovamento dei relativi procedimenti avrà ad oggetto questioni di carattere completamente differente da quanto qui ci occupa, per cui non sussisterebbe neanche un vantaggio in termini di efficienza dell'azione amministrativa.

156. Resta fermo, infatti, che con riferimento al presente provvedimento, le citate sentenze impattano limitatamente alla parte in cui le delibere gravate *“prevedono l'applicazione dei nuovi criteri da essa stabiliti (la delibera n. 1/08/CIR, n.d.r.) relativamente agli anni precedenti al 2008”*. La metodologia di valutazione dei costi delle categorie agevolate e dei benefici indiretti utilizzata nelle delibere impugnate rimane completamente ancorata ai criteri in vigore precedentemente, che dunque non sono inficiati dall'annullamento parziale della delibera n. 1/08/CIR, come si evince chiaramente dalla tabella pubblicata nella delibera n. 89/18/CIR. Né d'altra parte è stato oggetto di pronuncia del giudice amministrativo il tema della sostituibilità fisso/mobile.

157. Un rispondente ritiene che l’Autorità abbia ommesso di considerare, nella ricostruzione normativa, le pronunce con cui il giudice amministrativo avrebbe escluso, fino al 2007, ogni rapporto di sostituibilità tra il servizio di telefonia fissa e il servizio di telefonia mobile. Per effetto di tali sentenze, l’Autorità avrebbe dovuto rinnovare i procedimenti USO per gli anni 1999-2003 sul tema della sostituibilità. A tale riguardo, come sopra richiamato, si ribadisce quanto già esposto al paragrafo che precede evidenziando che su tal materia è ancora pendente un ricorso in esito al quale il Giudice adito indicherà con quale modalità si dovrà ottemperare al giudicato per quegli anni.

Le annualità 1999-2003 richiamate dall’operatore sono, infatti, ad oggi ancora *sub iudice* per via del ricorso di Vodafone circa la presunta natura auto-esecutiva delle decisioni di TAR e Consiglio di Stato corrispondenti. Per avviare eventuali procedimenti di rinnovazione si attende l’esito delle sentenze definitive.

158. Un rispondente ha eccepito sul tema della sostituibilità fisso-mobile, in relazione alle sentenze del TAR e del CdS. In particolare, qualche rispondente ritiene che i dati allegati dall’Autorità non siano indicativi di una effettiva sostituibilità. Considerato che la stessa argomentazione è stata riproposta, con ulteriori elementi, in risposta al quesito 2, si rinvia, per le repliche dell’Autorità, alla sezione successiva.

159. Un rispondente rileva che l’operatore mobile è obbligato a garantire “*una copertura uniforme ed il più possibile non discriminatoria delle diverse aree del paese*” (delibera n. 419/99/CONS). Secondo il rispondente ciò equivarrebbe ad un obbligo di fornitura assimilabile al servizio universale (con obbligo di copertura al 98% del territorio). Tali costi dovrebbero, a suo parere, essere sottratti dal costo netto USO.

160. A tale riguardo si rappresenta che il servizio universale non è un mero fenomeno fattuale, ma un servizio pubblico che ha come presupposto una specifica norma di legge che lo ha istituito e che ne regola il funzionamento, prevedendo obblighi a carico dell’operatore scelto come fornitore dello stesso, nonché le fonti di copertura finanziaria della relativa spesa.

161. Segue da ciò che l’operatore del servizio di telefonia mobile, che ritenga che il fenomeno che ha giustificato l’istituzione del servizio universale nel settore della telefonia fissa si ripropone con le stesse connotazioni e le stesse problematiche anche in quello della telefonia mobile, ha l’onere di attivarsi perché il relativo e parallelo servizio sia formalmente istituito, e non può pretendere che costi netti asseritamente sostenuti nel settore di operatività, non documentati e, *ratione loci*, molto difficilmente documentabili, possano assumere rilievo in sede di calcolo del contributo dovuto per il funzionamento di altro servizio pubblico formalmente istituito, rigidamente regolato e comportante un costo netto complessivo che, pur essendo stato di volta in volta contestato nelle sue diverse componenti e con riferimento alle diverse metodologie di calcolo utilizzabili, nella sua effettività non è mai stato in discussione perché costituisce un fatto obiettivo.

162. In ogni caso non è neppure chiaro il nesso logico che il rispondente ritiene di poter stabilire fra servizio universale e obbligo per l'operatore di telefonia mobile di copertura di parte del territorio nazionale (98%), discendente dall'assegnazione della licenza.
163. L'obbligo del servizio universale trae la sua natura nell'affermazione del diritto di qualunque cittadino ad avere la possibilità di richiedere l'attivazione, a prezzi abbordabili, di un servizio telefonico e dati di base, in qualunque area geografica si trovi. Per l'effetto, il soggetto incaricato ha realizzato una copertura integrale del territorio nazionale, incluso quei comuni in cui, in regime di concorrenza, non avrebbe investito. La fornitura del servizio di comunicazione in tali comuni (APNR) determina, potenzialmente, un costo netto.
164. Tra l'altro, anche volendolo esaminare in termini fattuali, l'obbligo di copertura al 98% del territorio, citato da un rispondente, non necessariamente si sovrappone al SU dal momento che quel restante 2% del territorio potrebbe di fatto coincidere con le aree non remunerative in cui il soggetto incaricato non avrebbe investito e che rappresentano, tra il 2004 ed il 2005 ad esempio, circa il 2% delle linee attive.
165. In altri termini l'obbligo SU è quello di garantire la copertura totale della popolazione mentre l'obbligo di copertura degli operatori mobili rappresenta, al contrario, un vincolo cui l'operatore deve sottostare a fronte dell'assegnazione di una risorsa scarsa nel momento in cui intende offrire il servizio di comunicazione. Il costo che tale vincolo rappresenta per l'operatore non può certamente essere scontato in altre sedi, laddove un operatore di comunicazioni mobili e personali è chiamato a contribuire al fondo del servizio universale qualora la fornitura del servizio rappresenta per l'operatore incaricato un onere iniquo. Il Decreto 10 marzo 1998 recante "*Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni*", all'articolo 6 disciplina l'esenzione dalla contribuzione al fondo del servizio universale prevedendo come l'Autorità, tenuto conto delle condizioni di concorrenzialità del mercato, può valutare l'opportunità di introdurre un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo da parte degli organismi di telecomunicazioni nuovi entranti nel settore. Si rileva, pertanto, come l'esenzione dalla contribuzione al fondo sia prevista, in via esclusiva, per gli operatori nuovi entranti del settore, senza alcuna dispensa o riduzione dell'onere sulla base dell'obbligo di copertura³⁰. Al contrario, l'articolo 2 del citato decreto annovera esplicitamente gli operatori mobili tra i soggetti tenuti a contribuire all'onere prodotto dall'obbligo.

³⁰ L'obbligo di copertura territoriale imposto, con l'atto amministrativo di riferimento (ad esempio con D.p.r. 2 dicembre 1994) è un requisito richiesto alla concessione della licenza GSM dallo Stato; tale parametro - finalizzato ad un utilizzo efficiente della risorsa frequenziale oltre che a perseguire un interesse pubblico - è stato utilizzato nella gara pubblica per la scelta del secondo gestore che ha visto preferita l'offerta di Vodafone. L'obbligo in esame è stato, per quanto qui interessa, liberamente assunto dalle società al fine della loro partecipazione alla gara per l'assegnazione della concessione di GSM. Questo libero impegno è stato, infatti, valutato ai fini concorsuali, ed è valso il rilascio della concessione.

166. Al fine di rispondere al rilievo sollevato al paragrafo 143 sul grande disallineamento temporale fra periodo di competenza dei costi sostenuti dall'operatore designato ed il momento in cui si svolgono i procedimenti di valutazione di tali costi, l'Autorità segnala che le ragioni dell'avvio del procedimento in questione nel 2018 sono ampiamente descritte in fatto ed in diritto in premessa al procedimento, con riferimento alla sequenzialità dell'azione amministrativa in materia e al copiosissimo contenzioso che ha riguardato i procedimenti per la ripartizione del servizio universale sin dall'anno di esercizio 1999.
167. Si precisa, tra l'altro, che il titolo giuridico, a favore dell'operatore designato, matura al momento stesso in cui l'Autorità ha dato attuazione alle disposizioni legislative o giurisprudenziali, concludendo il provvedimento concernente il costo netto per gli anni analizzati. Nel caso di cui alla delibera n. 89/18/CIR (USO 2006-2007), ad esempio, il titolo giuridico alla prestazione – seppur riferito agli anni 2006 e 2007 – sorgerà pertanto solo a conclusione del procedimento – ovvero nel 2019.
168. Riguardo alla contestazione riportata sempre al par. 143 sull'assenza di meccanismi che garantiscano la proporzionalità delle misure, si ribadisce che la disciplina legislativa vigente attuata dall'Autorità prevede sia meccanismi di quantificazione chiari e certificati dall'intervento di soggetto qualificato che meccanismi di contribuzione proporzionati al fatturato e quindi sostenibili da parte dei soggetti chiamati a corrispondere quota del ristoro, meccanismi disposti con decreto ministeriale nel 1998³¹ e perfezionati successivamente dall'Autorità nel corso di numerose istruttorie che in più fasi hanno coinvolto il mercato fino al recepimento nel Codice. Gli operatori chiamati a contribuire, tra l'altro a conoscenza dei ricorsi che li vedono coinvolti, dovrebbero prudentemente provvedere agli opportuni stanziamenti di bilancio legati alle presunte quote di contribuzione, stimabili sulla base delle ultime valutazioni omogenee per perimetro e metodologia consolidate (ad es. CNSU 2003 consolidato nell'anno 2007 e così via).
169. Sempre con riguardo alle osservazioni mosse in merito all'assenza di visibilità e prevedibilità degli orientamenti si rappresenta quanto segue. L'Autorità fa osservare che gli orientamenti espressi nella presente istruttoria, proprio in virtù della successione temporale dei procedimenti e delle conferme delle prassi adottate nonché delle ulteriori informazioni di dettaglio fornite nel corso del procedimento di consultazione pubblica, sono noti e comprensibili al mercato. Tanto più se rivolti a soggetti, quali gli operatori, in grado di svolgere tecnicamente tutte le valutazioni necessarie.
170. Conseguentemente se ne evidenzia l'assoluta pretestuosità, dal momento che metodologia, indicatori e criteri di *input* sono riportati dettagliatamente sia nelle *Relazioni* del revisore che richiamati nel testo posto a consultazione, laddove necessario.
171. In merito alla opportunità evidenziata da alcuni rispondenti relativa all'avvio di uno specifico procedimento di consultazione al fine di valutare, in

³¹ D.M. 10 marzo 1998, recante "*Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni*"

contraddittorio con tutte le parti interessate, i corretti criteri metodologici di calcolo da utilizzare per le suddette annualità, si rappresenta che tali criteri sono già stati sottoposti a consultazione nella ricostruzione normativa.

172. Sulle perplessità espresse dagli operatori e legate alla complessità ed estrema criticità del quadro normativo e regolamentare afferente alla valutazione del costo netto del servizio universale, l’Autorità, ricordando di essere soggetto convenuto e non attore dei ricorsi avverso le proprie decisioni, ribadisce di non potersi sostituire all’organo giudiziale nel definire le tempistiche necessarie alla decisione. È onere dell’Autorità esclusivamente attivarsi per riavviare i procedimenti una volta terminate le fasi di giudizio, a prescindere dalla cronologia degli anni oggetto di valutazione. L’Autorità è pertanto tenuta a valutare il costo netto via via che le richieste di rimborso da parte dell’operatore designato vengono presentate e una volta completati tutti i gradi di giudizio amministrativo, laddove adito dalle parti.
173. In merito alla osservazione mossa al par. 154, l’Autorità ha riconosciuto la necessità di evitare sovrastime dell’ammontare del costo netto, al punto da riservarsi di verificare l’efficienza del modello di calcolo dei costi della Fonia Vocale e della Telefonia Pubblica secondo le logiche del modello BULRIC. Si rinvia a tale riguardo alla sezione sulle verifiche dei costi e a quanto in Allegato C alla delibera n. 62/19/CIR.

Quesito Q2 - Si richiede di fornire valutazioni in relazione all’analisi sul livello di pressione competitiva nei confronti di Telecom Italia e sui vantaggi derivanti dall’obbligo USO nei confronti degli OAO.

5.3 Sintesi dei contributi degli operatori sulla pressione competitiva

174. Telecom Italia concorda con i risultati dell’analisi del livello di concorrenzialità e dei vantaggi derivanti dagli obblighi USO, agli operatori di comunicazioni, per le annualità 2006 e 2007; tali risultati, osservati a ben oltre 10 anni di distanza, risultano addirittura scontati, come accertato in dettaglio dalle Relazioni annuali dell’Autorità di quegli anni e dai Report della Commissione UE e del BEREC che vedono l’Italia all’avanguardia in questo processo di sostituzione in termini di volumi (linee e traffico), ricavi e diffusione della clientela “mobile only”. Di seguito TIM fornisce ulteriori spunti di riflessione a supporto delle analisi già svolte.
175. La sostituzione fisso-mobile è da ritenersi compiutamente dispiegata, nel biennio 2006-2007 in esame, in virtù delle seguenti considerazioni:
- convenienza e “abbordabilità” dell’offerta di fonia mobile (prepagato a consumo rispetto all’abbonamento telefonico mensile “flat” di rete fissa, che registra un leggero aumento nel periodo) che consente al cliente finale un maggiore controllo della spesa telefonica;

- repentina discesa dei prezzi unitari della fonia mobile (-13,3% dal 2006 al 2007³²), che è molto più accentuata rispetto alla corrispondente riduzione dei prezzi unitari della fonia fissa (-3,4%);
- utilizzo prevalente del cellulare in caso di “seconde case” e diminuzione delle attivazioni degli impianti telefonici in quegli anni;
- disponibilità della copertura mobile GSM che risulta, in quegli anni, praticamente completata a livello di popolazione nazionale, ma non a livello di territorio (ad es. il terzo operatore mobile Wind dichiara, nel suo bilancio consolidato a fine 2007, una copertura GSM del 99,52% della popolazione e “solamente” del 92,48% del territorio nazionale);
- presenza di un grado più che soddisfacente di qualità del servizio (voce) su rete mobile (accessibilità al servizio pari al 99,6% e probabilità di mantenimento della connessione voce pari al 98,8%) che lo rende equivalente al fisso;
- arricchimento del portafoglio di offerta mobile con i servizi dati (GPRS, UMTS/HSDPA) e con il lancio di offerte *bundle* (voce, sms, dati) favorito anche dalla disponibilità sul mercato di nuovi terminali sempre più economici e dei primi *smartphone* (*Iphone* di Apple);
- forte declino dell’utilizzo degli impianti di telefonia pubblica, anch’essi oggetto dell’obbligo di fornitura del Servizio Universale, il cui numero medio di conversazioni e di minuti originati da un singolo impianto di telefonia pubblica si è ridotto rispettivamente del -33% e del -50% dal 2006 al 2007 proprio in conseguenza della diffusione e della maggiore convenienza/praticità dei servizi di telefonia offerti su rete mobile;
- lancio di nuove offerte integrate fisso-mobile, che attesta, nei fatti, il sostanziale compimento del processo di sostituzione del servizio fisso con quello mobile, evocato all’epoca anche dallo stesso CEO di Vodafone dott. Guindani in occasione della pubblicazione dei risultati 2005/2006 di Vodafone. A tale riguardo, si cita il servizio proposto da Vodafone, denominato "Vodafone Casa Numero Fisso" che consentiva di utilizzare entro un’area territorialmente limitata (cd “home zone”) - chiamata "Area Vodafone Casa" - il terminale mobile similmente ad un terminale di rete fissa, con un suo numero geografico (eventualmente portato da un precedente abbonamento di rete fissa) e con condizioni economiche analoghe, tanto per le chiamate destinate a detto numero geografico quanto per quelle in uscita da esso, alle condizioni normalmente praticate per i servizi su rete fissa (sempre fintanto che il terminale rimanga nell’area predefinita). Tale offerta, sostanzialmente invariata nel tempo, risulta ancora oggi presente nel catalogo delle offerte di rete fissa di Vodafone³³;

³² Cfr. alla pag. 46 della Relazione annuale 2008 dell’Autorità

³³ L’Autorità ha confermato nel 2016, in risposta a una richiesta di chiarimento pervenuta da TIM, che un servizio telefonico offerto su rete mobile con numerazione geografica può considerarsi sostituibile a un servizio fisso dal punto di vista del cliente finale, sebbene, in alcuni casi la qualità potrebbe non essere adeguata in funzione della posizione del terminale ricevente (tipicamente indoor)

- asimmetria del quadro regolamentare tra telecomunicazioni fisse e mobili che agisce, in questi anni, da moltiplicatore del naturale grado di sostituibilità dei servizi di rete mobile garantendo, all'offerta mobile rispetto alla fissa, un maggior grado di flessibilità commerciale, nonché prezzi di terminazione sulla rete mobile superiori di ben oltre un ordine di grandezza rispetto al fisso;
- maggiore scalabilità degli investimenti sulla rete mobile rispetto a quella fissa nelle aree potenzialmente non remunerative. Risulta infatti indubbio che un operatore mobile possa coprire un'area anche periferica e raggiungere più clienti, senza dover realizzare un nuovo collegamento dedicato al singolo cliente, come è invece strettamente necessario per l'attivazione del servizio di fonia sulla rete fissa. Ne consegue che gli operatori mobili si avvantaggerebbero, ingiustificatamente, delle ridotte leve concorrenziali a disposizione dell'operatore fisso incaricato degli obblighi di Servizio Universale, sul quale graverebbero costi sensibilmente più alti che rischiano di essere remunerati solo in parte.

176. Alla luce delle suddette considerazioni, per TIM appare evidente che l'attivazione del meccanismo di contribuzione del costo netto del servizio universale tra tutti gli operatori fissi e (anche) mobili, così come previsto dal CCE, rappresenta l'unico strumento normativo in grado di:

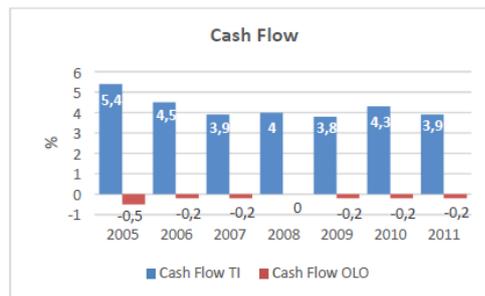
- scongiurare che gli operatori di telefonia mobile possano agire, sul mercato delle telecomunicazioni, sostanzialmente da *free-riders*, beneficiando (indirettamente) delle infrastrutture di rete fissa. In assenza di tale meccanismo di contribuzione del costo netto del servizio universale gli operatori mobili:
 - I. sarebbero disincentivati ad investire nelle aree non profittevoli (come testimoniato dal differenziale tra la copertura GSM della popolazione nazionale e quella con pari tecnologia del territorio nazionale) pur potendola tecnicamente "coprire" grazie alla propria rete mobile, con tempi e costi inferiori;
 - II. finirebbero per beneficiare sia dei ricavi al dettaglio delle chiamate originate dai propri clienti finali e terminate sui clienti ubicati nelle aree a fallimento di mercato servite dall'operatore incaricato, sia dei ricavi all'ingrosso di terminazione delle chiamate originate dai suddetti clienti di TIM e dirette verso i propri clienti mobili;
- riequilibrare le asimmetrie di finanziamento degli investimenti sulla rete mobile (asimmetria dei prezzi di terminazione) rispetto a quelli sulla rete fissa delle aree a fallimento di mercato in conseguenza degli obblighi stabiliti dal regolatore per le aree potenzialmente non remunerative o per la fornitura di servizi di interesse pubblico come la Telefonia Pubblica o per assicurare misure di tutela delle categorie deboli (disabili e/o fasce sociali con disagio economico);
- evitare una seria e paradossale discriminazione - in violazione dell'art. 3.2 del CCE - nei confronti degli operatori di rete fissa (come Fastweb per le annualità in oggetto) assoggettati al regime di contribuzione al

Fondo del Servizio Universale, nonostante questi ultimi abbiano un fatturato, una base clienti e una copertura di rete decisamente inferiore a quella di operatori mobili, come Vodafone.

177. Al contrario, sull'argomento trattato nel secondo quesito tutti gli operatori, ad eccezione di TIM, non condividono l'orientamento espresso dall'Autorità con riguardo al grado di competizione esercitato da operatori terzi sul livello di profittabilità di TIM, convinti del fatto che un'analisi maggiormente accurata delle dinamiche competitive condurrebbe al riconoscimento dell'assenza di un onere iniquo in capo al soggetto incaricato della fornitura del servizio universale.
178. Questi ultimi sottolineano che, pur essendo confermato dalla lettura dei dati di mercato, sia per il 2006 che per il 2007, un incremento del grado di concorrenza da parte degli OAO nei confronti dell'*incumbent* nei mercati al dettaglio dei servizi offerti su rete fissa e mobile, e soprattutto nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso e nel mercato dei servizi di accesso al dettaglio da postazione fissa alle reti dati a banda larga, permane tuttavia la posizione di assoluta dominanza detenuta da TIM nel periodo oggetto di analisi, derivante dal controllo di una infrastruttura configurabile come non replicabile, dalla possibilità di beneficiare di economie di scala e di scopo nonché della presenza in tutti i livelli della filiera produttiva.
179. Ciò assumerebbe, a loro dire, ancora maggiore rilevanza in quanto i mercati in cui opera l'*incumbent* sono caratterizzati dalla presenza di sussidi incrociati, dove alcuni gruppi di consumatori pagano prezzi più elevati che generano extraprofiti utilizzati per compensare prezzi inferiori di altri consumatori, rafforzati dalla presenza di esternalità di rete.
180. Per la valutazione dell'iniquità dell'onere, a parere di questo gruppo di operatori, non è sufficiente confermare l'incremento della pressione competitiva ma occorrerebbe dimostrare che l'aumentata competitività abbia minato la redditività dell'*incumbent* in ragione della fornitura del servizio universale. A tale riguardo, dagli indicatori di redditività indicati dall'Autorità³⁴ si evincerebbe come la profittabilità di TIM sia rimasta sostanzialmente stabile e non sia stata significativamente influenzata dalla incrementata pressione competitiva. L'Ebitda passa infatti, tra il 2006 ed il 2007, dal 45,5% al 43,2%, così come il ROCE passa da 12,1% al 9,8%. Entrambi rappresentano inoltre che la situazione competitiva del mercato della telefonia fissa negli anni oggetto della presente consultazione vede l'assoluta predominanza dell'*incumbent*, che riporta risultati finanziari significativamente positivi a fronte di performance negative degli OAO. Tale trend negativo delle performance registrate dagli OAO si evincerebbe con chiarezza confrontando i flussi di cassa generati nel mercato della telefonia fissa tra il 2005 e il 2011. La generazione di cassa misura la differenza tra i margini operativi lordi degli operatori e i loro investimenti: a fronte di flussi di cassa elevatissimi e stabili per Telecom Italia, la performance finanziaria media degli operatori alternativi sarebbe caratterizzata da dinamiche negative.

³⁴ Cfr. pag. 32 dell'Allegato B alla delibera

Figura 1. Raffronto Cash Flow Telecom Italia vs OLO.



Fonte: IBL, La regolamentazione delle telecomunicazioni. Un bilancio dell'AGCOM 2005-2012 e l'agenda per il prossimo settennato, 2012.

181. L'andamento del *cash flow*, a parere di alcuni operatori, mette le performance di redditività degli operatori in relazione con l'andamento degli investimenti per determinarne la sostenibilità finanziaria. Tale indicatore, dunque, permetterebbe di evidenziare come l'*incumbent*, in virtù delle positive performance finanziarie e flussi di cassa registrati rispetto agli OAO, sarebbe perfettamente in grado di sopportare ed internalizzare gli oneri connessi all'erogazione del servizio universale per gli anni in oggetto; d'altra parte l'impatto economico-finanziario sugli OAO del finanziamento di tale onere si rivelerebbe estremamente elevato, non sostenibile e certamente sproporzionato.
182. Per quanto sopra illustrato tali operatori ritengono che l'onere, nel caso in cui sia confermato un valore positivo all'esito della presente consultazione, sia considerato non iniquo per Telecom Italia in virtù della propria condizione finanziaria negli anni in oggetto e di quella in cui versavano gli OAO.
183. Alcuni operatori intendono pertanto dimostrare che l'insieme dei vantaggi di cui gode TIM in virtù della sua posizione di assoluta dominanza più che compensi l'incrementata pressione competitiva nonché il leggero decremento degli indicatori di redditività individuati dall'Autorità, il quale peraltro non sarebbero necessariamente riconducibile all'aumento della concorrenza o agli oneri sostenuti per l'erogazione del servizio universale, ma potrebbe essere legato ad inefficienze dell'*incumbent* o ad altre cause di natura diversa.
184. Ciò significa che Telecom Italia, pur in presenza di una concorrenza crescente e pur dovendo sostenere i costi per l'erogazione del SU, è riuscita a mantenere una redditività in linea con il valore della remunerazione del capitale investito ritenuta equa dall'Autorità in quel periodo (10,2%).
185. L'analisi dei dati economici dovrebbe, a parere di gran parte degli operatori, considerare non solo i dati del bilancio utilizzati dall'Autorità ma i dati della Contabilità Regolatoria (CO.RE.) degli anni 2006-2007 che forniscono un quadro ancora più attendibile della redditività dei vari business di Telecom Italia³⁵. La redditività lorda, calcolata come rapporto fra il risultato lordo e il capitale investito, dei mercati *retail* e *wholesale* è sempre superiore al 30%. In particolare, i servizi *wholesale* hanno avuto nei 2 anni in esame una redditività intorno al 13%, i servizi *retail* una redditività vicina al 200%.

³⁵ Fonte: tabella presente nell'Allegato 1 alla Delibera 666/09/Cons.

186. Utilizzando i dati della CO.RE., inoltre, sarebbe possibile confrontare il costo netto del SU con il capitale investito attribuito ai mercati *retail* e *wholesale*: il rapporto fra queste due grandezze è pari a 0,46% nel 2006 e 0,57% nel 2007.
187. Questo rapporto sarebbe da confrontare con il rapporto fra risultato lordo degli stessi mercati *retail* e *wholesale* e relativo capitale investito, riportati nella sottostante tabella:

Mercati retail + whs (mil€)	2006	2007
a) Risultato lordo	3.366	2.985
b) Capitale investito	10.245	9.813
c) Costo netto SU	47	56
a)/b)	33%	30%
c)/b)	0,46%	0,57%

188. Risulterebbe evidente, a parere di tali operatori, come il peso sulla redditività di Telecom Italia del costo netto del SU sia del tutto insignificante e non rappresenti caratteristiche di materialità.
189. Per quanto concerne la realizzazione di extra-profitti, alcuni operatori intervenuti, ad eccezione di TIM, ritengono opportuno ricordare che la delibera n. 417/06/CONS, relativa all'analisi di mercato dell'interconnessione, accertò l'esistenza di extraprofitti sui servizi di interconnessione, realizzati nel periodo 2002-2005 in quanto "i prezzi per la raccolta e terminazione di traffico derivanti dal network cap tendono a disallinearsi dai costi in modo crescente negli anni, generando risultati operativi non orientati ai costi nel periodo 2002-2005".³⁶ Come conseguenza, "i prezzi praticati da Telecom Italia hanno generato extra profitti (area tra la linea superiore dei prezzi e la linea tratteggiata), derivanti dai guadagni di efficienza". La stessa Autorità osservava nella delibera citata come il meccanismo di *network cap* introdotto avrebbe prolungato questo effetto anche negli anni successivi, non riuscendo a far convergere i prezzi *wholesale* ai costi sostenuti. Questo fenomeno emerge dalla delibera stessa, ove una figura³⁷ evidenzia in modo chiaro che i ricavi *wholesale* negli anni 2002-2009 sono stabilmente superiori ai costi operativi, maggiorati dell'equa remunerazione del capitale investito. In sostanza, il meccanismo di *network cap* stabilito dall'Autorità avrebbe consentito a Telecom Italia di internalizzare, nel periodo 2006-2009, i recuperi di efficienza, godendo quindi di extra-profitti: essi non sono stati trasferirli al mercato, ma ne hanno beneficiato solo i propri azionisti.
190. L'insieme delle considerazioni svolte sopra porta alcuni operatori a ritenere che Telecom Italia sia riuscita, negli anni 2006 e 2007, a mantenere un'elevata redditività, contrastando la pressione concorrenziale del mercato, e quindi sia in grado di assorbire l'onere derivante dagli obblighi del SU, cioè la fornitura di servizi non profittevoli.

³⁶ Delibera 417/06/Cons, Allegato A, par. 540

³⁷ Delibera 417/06/Cons, Allegato A, figura 6 pag. 179.

191. Riguardo al tema della valutazione del grado di sostituibilità tra il servizio fisso e quello mobile, un operatore ribadisce che dal momento che *“(p)uò essere finanziato unicamente il costo netto degli obblighi di cui agli articoli da 53 a 60”* (art. 63, c. 2, CCE), tale ristoro può avvenire soltanto da parte delle imprese che offrono sul mercato i medesimi servizi oggetto del perimetro del servizio universale o servizi sostituibili.
192. L’operatore si riporta ai servizi elencati nel CCE, prima della novella normativa avvenuta con il D. Lgs. 70/2012, che rientravano nel perimetro del servizio universale nel biennio 2006-2007:
- *“connessione in postazione fissa alla rete telefonica pubblica e di accesso da parte degli utenti finali ai servizi telefonici accessibili al pubblico in postazione fissa”*, al fine di poter *“effettuare e ricevere chiamate telefoniche locali, nazionali ed internazionali, facsimile e trasmissione di dati”* (art. 54, cc. 1- 2);
 - *“almeno un elenco completo relativo alla rete urbana di appartenenza in una forma, cartacea, elettronica o in entrambe le forme, approvata dall’Autorità e aggiornato a scadenza regolari ed almeno una volta l’anno”* (art. 55, c. 1, let. a));
 - *“telefoni pubblici a pagamento per soddisfare le esigenze ragionevoli degli utenti finali in termini di copertura geografica, numero di apparecchi e loro accessibilità per gli utenti disabili, nonché di qualità del servizio”* (art. 56, c. 1);
 - *“misure specifiche per garantire che gli utenti finali disabili fruiscano di un accesso, ad un prezzo accessibile, ai servizi telefonici accessibili al pubblico, compresi oi servizi di emergenza ed i servizi relativi agli elenchi, che sia equivalente a quello degli altri utenti finali”* (art. 57, c. 1).
193. Dal momento che nessuno dei servizi citati al paragrafo che precede è fornito da operatori mobili nel biennio oggetto di esame e che il riparto tra i fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica avviene esclusivamente sulla base di una presunta sostituibilità, giudicata inesistente secondo il Consiglio di Stato, tra detti servizi e quelli su rete mobile, il presupposto della sostituibilità implica che gli utenti reputino i due tipi di servizi ugualmente e/o alternativamente in grado di soddisfare le esigenze comunicative dei medesimi utenti localizzati nei segmenti non remunerativi del mercato. È dunque essenziale individuare il grado di sostituibilità fisso-mobile nel periodo temporale oggetto di analisi, andando ad appurare che il fenomeno sia effettivamente esistente e percepito dagli utenti.
194. In proposito all’interno dei documenti di consultazione, l’Autorità afferma chiaramente come *“pur non avendo riscontrato nell’analisi dei mercati dell’accesso l’esistenza di una relazione di sostituibilità tra i servizi di accesso all’ingrosso da rete fissa e da rete mobile, emerge ormai da diversi anni un chiaro trend di crescita del traffico su rete mobile sia voce che dati, mostrando un orientamento costante della clientela verso soluzioni alternative all’accesso telefonico tradizionale”* (par. 64) e inoltre osserva che *“(i)l processo di*

migrazione del traffico voce verso reti mobili risulta evidente soprattutto sulla componente di telefonia pubblica” (par. 65).

195. Per l’operatore, tenendo a mente la rilevanza sia concorrenziale che economica del servizio universale e del relativo CNSU, entrambe le asserzioni non possono essere ritenute sufficientemente decisive e decisorie tali da giustificare la presenza degli operatori attivi esclusivamente nel mercato mobile tra i soggetti designati al finanziamento del fondo; in particolare, stante lo spessore dei due argomenti che dunque si pongono quale fondamento logico alla predetta inclusione, l’operatore desidera affrontarli separatamente così da garantirgli la giusta attenzione.
196. In merito al mancato riscontro della sostituibilità fisso-mobile e alla registrazione del *trend* di crescita del mobile, nonostante l’Autorità evidenzi una riduzione della domanda per i servizi di telefonia fissa rispetto all’anno precedente (parr. 63-67), l’incremento dei minuti di traffico fisso-mobile non si configura quale campanello d’allarme dell’esistenza di una sostituibilità bensì, in ragione della maggiore diffusione dei servizi mobili e delle riduzioni di prezzo subite dalla direttrice fisso-mobile a seguito dell’intervento regolamentare, dimostra che i due servizi sono complementari.
197. A riprova di quanto detto, osservando la Figura 2 presente nel testo in consultazione ci si avvedrebbe come i servizi fissi e mobili si trovino in due fasi diverse del ciclo di vita: la telefonia fissa ha sostanzialmente raggiunto il proprio punto di maturità e lentamente iniziato il declino, mentre la telefonia mobile si trova ancora in una fase di crescita ben lontana dall’apice della curva.
198. In quest’ottica, quindi, le due affermazioni di osservazione fenomenologica presenti al par. 64 sono autonome e non possono essere prese congiuntamente come tra loro dipendenti. La non inclusione degli operatori mobili tra i soggetti individuati ex art. 63 CCE, sarebbe una conclusione scontata soprattutto perché in caso contrario si configurerebbe una palese contraddizione sia in termini logici che nello svolgimento metodologico delle procedure di calcolo, causando un nocumento singolarmente all’equilibrio concorrenziale così violando lo stesso art. 63, c. 3, CCE al cui interno viene prescritto come il sistema di ripartizione dei costi debba rispettare il principio, inter alia, di “minima distorsione del mercato”.
199. A riprova di ciò, la società di revisione BDO incaricata di verificare le informazioni su cui si basa il CNSU per gli anni 2006-2007, in ossequio all’art. 62, c. 2, CCE, non menziona all’interno delle proprie relazioni il tema della sostituibilità tra il mezzo di comunicazione fisso e quello mobile, limitandosi a supporre che *“(b)uona parte dei clienti ubicati in aree potenzialmente non remunerative, che nell’ipotesi controfattuale vengono disconnessi dal servizio di telefonia fissa, non faranno uso della telefonia fissa fornita in aree al di fuori del bacino una volta scollegati. Probabilmente essi faranno semplicemente uso di un telefono mobile”* (parr. 2.2 delle due relazioni). Risulta chiaro, a parere dell’operatore, che il finanziamento del CNSU, stante la sua rilevanza sia economica che concorrenziale, non possa fondarsi su mere ipotesi probabilistiche bensì su dati certi.

200. Per di più, per valutare la sussistenza della sostituibilità tra servizio fisso e mobile, si sarebbe dovuta mettere in pratica un'analisi sia quantitativa che qualitativa: di fatti, l'analisi dell'effetto di sostituzione deve basarsi principalmente su un'analisi quantitativa, ovvero un'analisi dell'effetto di un aumento del prezzo significativo e non transitorio, e su un'analisi qualitativa che può aiutare a formulare ipotesi sull'esistenza o meno di un effetto di sostituzione; di talché, questa seconda analisi in nessun caso si può sostituire a quella quantitativa ai fini di una valutazione obiettiva, efficace e conclusiva della sostituibilità. Ulteriormente, si fa presente che è necessario quantificare la relazione prezzo-quantità domandata del servizio (elasticità) nonché la relazione tra il prezzo di detto servizio e la quantità domandata per uno o più beni sostituibili (elasticità incrociata).
201. Simmetricamente, l'assunto del par. 65 in base al quale vi sarebbe un processo di migrazione del traffico voce dalla componente di telefonia pubblica in favore di quella su rete mobile non può, a parere dell'operatore, essere ritenuto sufficiente:
- si tratta di due contrapposte (l'una sorgente, l'altra calante) fasi della vita di due servizi tra loro complementari ma non sostitutivi: i dispositivi mobili mostrano siffatta diffusione così come di consueto avviene con le nuove soluzioni tecnologiche immesse sul mercato e d'altro canto le postazioni di telefonia pubblica ('PTP') presentano una contrazione dovuta al fatto che esse sono espressione di una tecnologia in via di superamento e sono in fase discendente, stante l'introduzione della prima cabina telefonica in Italia in data 10 febbraio 1952³⁸, dunque difettando dell'elemento di novità a differenza della rete mobile.
 - il contenuto del par. 65 offrirebbe il fianco a una critica principale ossia che i due elementi fattuali rappresentati non sono tra loro necessariamente l'uno la conseguenza dell'altro, di conseguenza l'interdipendenza dei fenomeni va dimostrata, anche considerata la diversa natura ontologica dei due servizi.
 - nel documento in consultazione l'esistenza di sostituibilità fisso-mobile non viene acclarata neppure sul piano qualitativo; al riguardo, si ricordi che nella delibera n. 415/07/CONS l'Autorità ha messo in evidenza una serie di sostanziali differenze tecniche tra le due tipologie di servizi:
 - a) qualità del servizio, di fatti in linea generale i servizi di telefonia mobile sono caratterizzati da livelli di qualità inferiore rispetto a quelli di telefonia fissa e nel periodo in esame, qualora i servizi mobili fossero stati adoperati per sostituire quelli di telefonia fissa, la qualità offerta ai consumatori finali sarebbe stata presumibilmente inficiata da eventuali fenomeni di sovraccarico delle celle nelle zone a maggiore densità e da correlati fenomeni interferenziali³⁹;

³⁸ Archivio Storico Telecom Italia, "La cabina telefonica e la sua storia".

³⁹ Considerazione confermata dall'Autorità anche all'interno della delibera 65/09/CONS al par. 45: "Gli standard qualitativi della telefonia mobile risultano al momento generalmente inferiori, per l'accesso ai

b) chiamate di emergenza, sempre assicurate dai servizi di telefonia fissa, mentre non da quelli mobili che dipendono dalla copertura dell'area interessata per cui non può garantirsi una gestione continuativa delle chiamate di emergenza.

- elemento dirimente tra la natura dei servizi fissi e mobili è l'utilizzo in mobilità di questi ultimi e la copertura radiomobile è pensata precipuamente per un servizio in mobilità, quindi tipicamente in ambienti aperti; nonostante il soddisfacimento degli obblighi di copertura, ciò porta ad avere in ambienti 'indoor' e 'deep indoor' un livello di segnale non sempre in grado di garantire una continuità del servizio con standard paragonabili a quelli richiesti per un servizio di pubblica utilità.

202. Comparativamente, l'operatore sottolinea l'opinione, a suo avviso, discordante con l'enunciazione del documento di consultazione, secondo il quale *“pur non avendo riscontrato nell'analisi dei mercati dell'accesso l'esistenza di una relazione di sostituibilità tra i servizi di accesso all'ingrosso da rete fissa e da rete mobile”*, con il periodo successivo: *“(l)'Autorità ritiene necessario svolgere l'analisi del grado di sostituibilità esistente tra i servizi di telefonia fissa e mobile allo scopo di valutare se la forza della relazione di sostituibilità fisso-mobile sia tale da giustificare la partecipazione di tutti gli operatori telefonici, anche di rete mobile, alla copertura dei costi del servizio universale”* (par. 73); delle due, l'una: o la sostituibilità tra rete fissa e mobile è dimostrata oppure no.

203. Infine, l'operatore desidera sottolineare che, contrariamente alla posizione espressa dall'Autorità, reputa corretto l'impiego dello SSNIP test al fine di valutare l'esistenza o meno dello scenario fattuale della sostituibilità, considerando lo stesso, infatti, l'unico strumento idoneo a misurare il fenomeno, in funzione del quale sarebbe pertanto possibile effettuare un'analisi di sostituibilità, reale e potenziale, sia dal lato della domanda e dell'offerta che dal punto di vista tecnico, andando almeno a dimostrare che nel corso degli anni 2006 e 2007:

- a fronte di un aumento significativo di prezzo del servizio di telefonia fissa, la clientela finale avrebbe soddisfatto i propri bisogni fruendo del servizio di telefonia mobile;
- a fronte di un aumento nel prezzo di un determinato servizio, vi sarebbero state imprese capaci di iniziare a offrire un prodotto sostituto del primo e sottrarre quote di mercato significative all'impresa produttrice del prodotto rincarato;

servizi voce, a quelli garantiti da rete fissa, in riferimento ad esempio all'accessibilità alla rete – basti pensare alla maggiore probabilità di blocco della chiamata su rete mobile ed alla problematica della copertura radio, quest'ultima assente nella telefonia fissa – ma anche alla differente qualità vocale percepita dall'utente: infatti, nel caso della telefonia mobile, in virtù dell'impiego di una codifica del segnale vocale a minore occupazione di banda, la qualità “percepita” della voce risulta inferiore. Analogamente, i servizi di accesso a banda larga fruiti da rete fissa consentono oggi in media una migliore qualità e una maggiore velocità delle trasmissioni”.

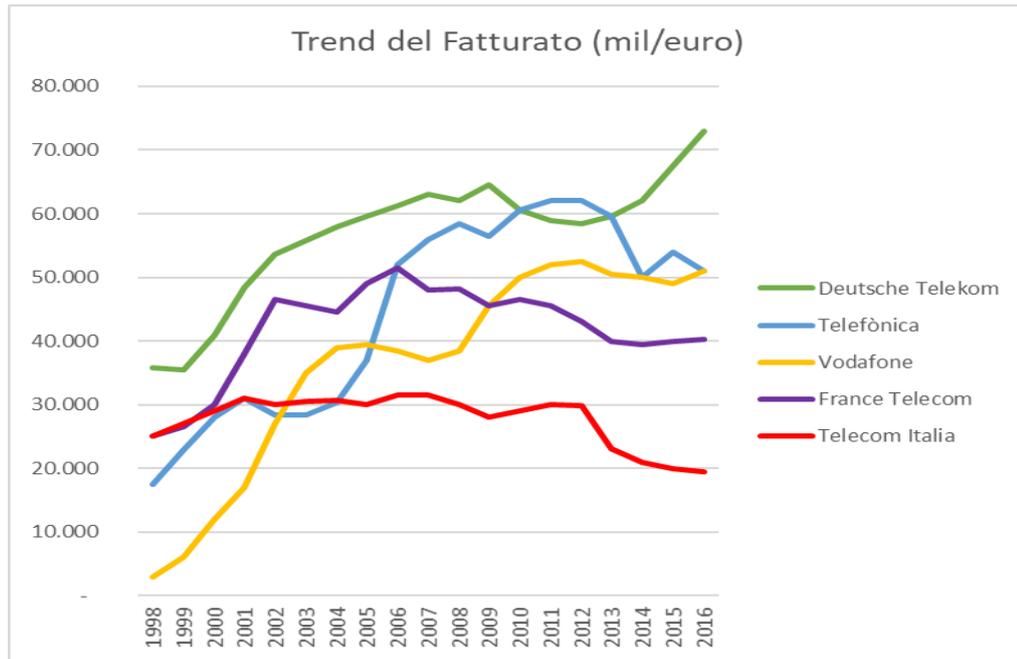
- le caratteristiche tecniche dei due servizi erano tali da soddisfare le medesime esigenze.
204. L'impiego dello SSNIP test condurrebbe, a parere dell'operatore, ad un'unica conclusione: difetto delle basi fattuali e controfattuali per includere gli operatori di rete mobile nel novero dei fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica cui ripartire l'eventuale CNSU degli anni 2006-2007.
205. Ad ogni modo, quest'ultimo ritiene di sottolineare che, come già evidenziato anche nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4616/2015, il ritardo nell'adozione della delibera n. 1/08/CIR da parte dell'Autorità, successivamente disapplicata dal giudice amministrativo per gli anni in esame, abbia a suo avviso portato a generare la situazione paradossale per cui, dopo oltre 10 anni dall'approvazione dei relativi bilanci, le conseguenze di tale ritardo ricadrebbero sugli operatori indicati dall'Autorità quali contributori al fondo per il finanziamento del servizio universale. Laddove l'Autorità non riconsideri la delibera sottoposta a consultazione eliminandone i vizi e le incongruenze rilevate, la Società "(...) *risulterebbe vittima del ritardo con cui la delibera 1/08/CIR è stata adottata e che ne ha compromesso la legittimità per gli anni di interesse con inevitabili ricadute sui propri bilanci e conseguente danno addebitabile esclusivamente all'operato di codesta Autorità.*"

5.4 Valutazioni conclusive dell'Autorità sulla pressione competitiva

206. L'Autorità condivide le conclusioni riportate al paragrafo 175, secondo cui la disponibilità della copertura mobile GSM risulta, in quegli anni, praticamente completata a livello di popolazione nazionale, ma non a livello di territorio, avendo già ribadito al paragrafo 164 che, nei fatti, la copertura territoriale è cosa ben diversa dalla copertura della popolazione.
207. In merito alle osservazioni di alcuni rispondenti secondo cui, sebbene nel periodo 2006-2007 vi sia un aumento della concorrenza, tuttavia TIM rimane un operatore SMP, l'Autorità ricorda che l'analisi della pressione competitiva finalizzata ad evidenziare una impossibilità a recuperare le perdite derivanti dall'obbligo USO nulla ha a che vedere con la posizione dominante (SMP) ricoperta da TIM sul mercato; in altre parole, il fatto che TIM rivesta un ruolo di dominanza induce l'Autorità a intervenire, imponendo regole di condotta per prevenire abusi e consentire alle imprese concorrenti di dispiegare correttamente la loro pressione concorrenziale. Quando tali rimedi svolgono il loro ruolo in modo efficace, la pressione competitiva tende ad aumentare nel tempo, riducendo gradualmente, *inter alia*, anche i margini di discrezionalità dell'operatore SMP sulle strategie di prezzo. Pertanto, il solo fatto di rivestire una posizione di dominanza non implica automaticamente l'assenza di pressione competitiva, tipica di una configurazione monopolistica del mercato, come vorrebbe far intendere l'operatore intervenuto sull'argomento. D'altra parte, sono proprio i concorrenti a beneficiare, incrementando le loro quote di mercato, di tale regole imposte all'operatore SMP nel mercato dell'accesso da postazione fissa.

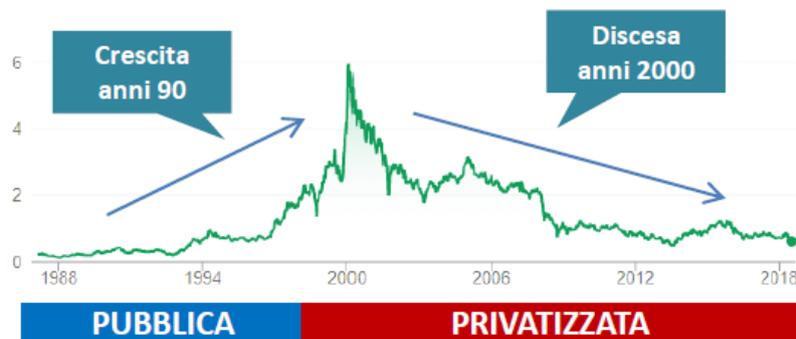
208. Analogo rilievo vale per le osservazioni dal par. 189 e seguenti relative a quanto riportato nella delibera n. 417/06/CONS e al *network cap*. Tali osservazioni evidenziano una generale confusione in cui incorre l'operatore che intende correlare il finanziamento del servizio universale con gli effetti della regolamentazione dei prezzi all'ingrosso mediante *network cap*, finalizzata ad incentivare l'operatore SMP ad essere maggiormente efficiente: si ricorda che tale rimedio è proprio funzionale a spingere l'*incumbent* ad una maggiore efficienza, internalizzando i margini di profitto realizzati ai fini del re-investimento degli stessi.
209. Sulle osservazioni riportate al par. 180 e seguenti, sul tipo di indicatore economico utilizzato per misurare l'iniquità dell'onere, si fa osservare che l'Autorità ha svolto la valutazione di iniquità in relazione all'utile netto dell'operatore onerato dal SU e non una valutazione di sistema. Sebbene la figura richiamata da alcuni rispondenti sul cash flow⁴⁰, ancorché riferita ai soli operatori di rete fissa, evidenzia *performance* finanziarie e flussi di cassa di TIM positive rispetto agli OAO, l'Autorità rileva che la stessa figura indica anche una contrazione costante della sostenibilità e del livello di autofinanziamento dell'*incumbent* – a conferma di una pressione competitiva in atto - negli anni oggetto di osservazione.
210. A maggior beneficio di trasparenza e completezza di informazioni, laddove si dovesse svolgere un'analisi di sistema non può non rilevarsi che la visione fornita dagli operatori è parziale. A tale riguardo l'Autorità evidenzia che, per una completa visione di sistema, l'andamento del fatturato e l'impatto occupazionale sono i due parametri principali per valutare le *performance* di una grande azienda. Si osserva, a tale proposito, un declino delle *performance* del gruppo Telecom laddove comparate a prestazioni certamente migliori a livello europeo di altri *competitors*, inclusa la stessa Vodafone in forte espansione, come illustrato dalla figura successiva.

⁴⁰ IBL: La regolamentazione delle telecomunicazioni. *Un bilancio dell'Agcom 2005-2012* del 22 ottobre 2012



Fonte: Elaborazione grafici su dati di ricavo annuali dei Gruppi TIM, Telefonica, Vodafone, France Telecom, Deutsche Telekom (Dati in milioni di euro)

211. Si aggiunga ancora in proposito che, a partire dal 2000, nella fase immediatamente successiva alla privatizzazione dell'azienda, il titolo ha subito un costante calo (figura successiva):



212. Ulteriore indice negativo è rappresentato dal rilevante debito e dalla riduzione del personale. La tabella seguente evidenzia le prestazioni nel suo complesso del gruppo:

Bilanci Annuali	Fatturato	Debiti netti	Investimenti Industriali	Dipendenti Italia
1997	23.239	7.924	6.417	120.927
1998	25.055	8.175	6.022	121.427
1999	27.108	8.139	4.887	117.035
2000	28.915	19.032	7.375	98.726
2001	30.818	21.942	7.231	90.628
2002	30.400	18.118	4.901	83.541
2003	30.850	33.346	4.894	78.069
2004	31.237	29.525	5.002	75.034
2005	29.919	39.858	5.173	71.987
2006	31.275	37.301	5.114	68.232
2007	31.290	35.701	5.520	64.362
2008	30.158	34.039	4.543	61.816
2009	27.163	33.949	4.398	60.872
2010	27.571	31.468	4.398	58.045
2011	29.957	30.414	5.560	56.878
2012	29.503	28.274	4.639	54.924
2013	23.407	26.807	4.400	53.135
2014	21.573	26.651	4.984	52.843
2015	19.718	27.278	5.197	52.550
2016	19.025	25.119	4.876	51.125

Fonte: Bilanci annuali Gruppo Telecom Italia (dati in milioni di euro)

213. Pertanto, le prestazioni degli operatori alternativi in questo ambito non modificano l'analisi dell'impatto che un obbligo di servizio genera sulla redditività del soggetto onerato, finalizzata a quantificarne l'iniquità rispetto all'azienda che lo sostiene e non rispetto al sistema nel suo complesso. Per la valutazione dell'iniquità del CNSU gli indicatori utilizzati dall'Autorità sono allineati con le classi di indicatori riportate dal BEREC⁴¹, utilizzate diffusamente all'interno dell'Unione europea per misurare principalmente i ricavi, il potere di mercato e la profittabilità dell'operatore nel suo complesso. Con riferimento alla profittabilità dei mercati *wholesale*, si precisa inoltre che il BEREC⁴², in proposito, si focalizza sui mercati *retail* – il complesso dei servizi USO afferisce infatti a questo mercato – mentre suggerisce una valutazione del mercato *wholesale* limitatamente all'interconnessione, con riferimento sia ai servizi su rete fissa che mobile, cosa che puntualmente l'Autorità si è apprestata a misurare nel capitolo che tratta della pressione competitiva.
214. In merito, invece, alle osservazioni riportate dai rispondenti sul tema della sostituibilità fisso-mobile, si rappresenta quanto segue.
215. A tale riguardo appare opportuno ribadire che l'analisi di "sostituibilità", in un contesto di servizio universale, è uno strumento utilizzato per individuare i soggetti chiamati a contribuire al fondo di finanziamento del costo del servizio universale e, per tale ragione, ha una finalità diversa e si avvale, per l'effetto, di una metodologia diversa, e per certi versi integrativa, dallo SSNIP test utilizzato

⁴¹ Cfr. BoR (17) 41: *When it comes to assessing an eventual unfair burden for the designated US providers, the most common criteria used is a combination of "revenues, market power and profitability" which is used in 19 countries, followed by "economic and financial situation" used in 13 countries.*

⁴² Cfr. BEREC (10) 35: *... namely: analysis of the retail and wholesale (interconnection) market, with reference to both fixed and mobile services, including the degree of fixed-to-mobile substitution in the universal service context, etc.*

nell'analisi di mercato. In questo ambito non è richiesto di riscontrare una perfetta sostituibilità per definire il perimetro dei soggetti contributori, ma più precisamente un *grado di sostituibilità* sufficiente ad incidere sulla libertà di iniziativa commerciale dell'operatore obbligato, impedendone il recupero dei costi attraverso i normali meccanismi di variazione di prezzo.

216. Dal fatto che le tesi da dimostrare siano diverse discende, come naturale che sia, che gli strumenti tecnici e le metodologie per dimostrarle sono diversi, sebbene non necessariamente mutualmente escludenti.

217. Nel concreto, l'Autorità, al fine di verificare la necessità che gli operatori mobili contribuiscano al fondo, utilizza, partendo dalle conclusioni delle analisi di mercato (e dunque dagli esiti dello SSNIP test) i seguenti ulteriori, indicatori:

I. flessione del traffico su rete fissa a favore di quello su rete mobile; tale esito, se confermato, lascia intendere che vi sia, a livello nazionale, una propensione dei clienti ad utilizzare, in determinate circostanze, il terminale mobile, se del caso al posto di quello fisso;

II. flessione del traffico su rete fissa di TIM a favore di quello su rete fissa degli altri operatori concorrenti. Ciò determina la non convenienza per TIM ad aumentare i prezzi su rete fissa, per eventualmente recuperare le perdite SU, in quanto tale decisione avrebbe prodotto ulteriore perdita di competitività nei confronti dei concorrenti;

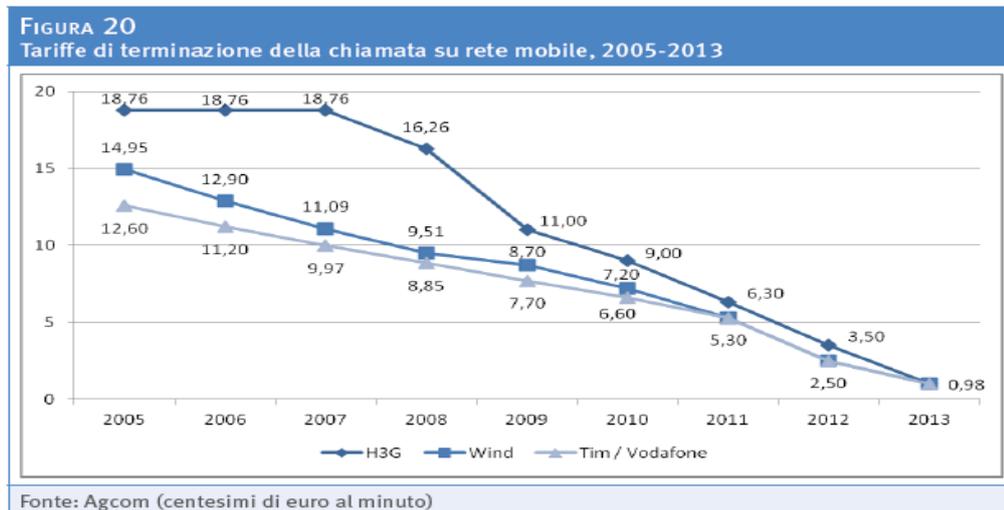
III. riduzione del numero di linee di accesso fisse a favore di quelle mobili (*...durante l'anno 2004, si registra una riduzione della domanda di comunicazioni vocali fisse, rappresentata, tra l'altro, dal calo delle linee fisse attive di circa l'1,4%7. La riduzione delle linee telefoniche fisse colpisce sia il segmento PSTN (-0,7%) sia il segmento ISDN (-3,6%). Le linee ISDN calano in quanto prevalentemente sostituite da accessi a larga banda, specialmente con tecnologia ADSL, mentre il decremento delle linee PSTN si deve soprattutto al fenomeno della sostituzione fisso-mobile. La domanda di servizi su rete fissa avrebbe mostrato un segno negativo ancor più consistente se non si fosse verificato un importante incremento del traffico sulla direttrice fisso-mobile, pari a circa il 4,5% rispetto al 2003, dovuto indubbiamente all'accresciuta diffusione dell'utilizzo del cellulare quale mezzo di comunicazione vocale. Contestualmente, infatti, si è registrato un calo del 4% circa del traffico originato e terminato su rete fissa, sceso ormai sotto la soglia dei 100 miliardi di minuti.⁴³*);

IV. ridotta propensione all'utilizzo delle cabine telefoniche pubbliche; ciò lascia intendere come i cittadini sempre meno ricorrono a tali postazioni in quanto dotati di terminali mobili, determinando, da una parte, l'aumento dei costi unitari di tali postazioni (a causa della riduzione dei volumi di traffico) e, dall'altra, un beneficio diretto per gli operatori mobili che vedono incrementare il traffico sulla propria rete generato dall'esistenza di un certo numero di utenti che risiedono nelle aree non remunerative.

⁴³ Delibera n. 153/11/CIR, par. 42

V. sussistenza di costi in capo all'operatore incaricato per terminare le chiamate originate da postazione fissa verso rete mobile dei clienti che si trovano nelle "aree potenzialmente non remunerative" (APNR); questo parametro serve a verificare se l'operatore mobile ottiene un vantaggio diretto dal SU in conseguenza del fatto che l'operatore incaricato ha fornito servizi nelle aree APNR che, altrimenti, non avrebbe servito; si fa osservare che negli anni 2004 e 2005 le tariffe di terminazione mobile erano molto più alte di quelle attuali e ciò ha determinato un vantaggio economico diretto per gli operatori mobili, a causa del solo traffico originato nelle APNR di diversi milioni di euro/anno. Per citare qualche dato, i ricavi generati da traffico a favore degli operatori alternativi in quelle aree ammontavano nel 2006-2007 a circa 27-29 milioni di euro⁴⁴.

218. Vale la pena evidenziare, altresì, che è principalmente l'operatore mobile ad ottenere un vantaggio diretto dal SU in conseguenza del fatto che l'operatore incaricato ha fornito servizi nelle aree APNR che, altrimenti, non avrebbe servito. Si veda a tal proposito la figura sottostante.



Fonte IBL: La regolamentazione delle telecomunicazioni - Un bilancio dell'Agcom 2005-2012

219. In conclusione, l'Autorità tiene conto di tutta una serie di indicatori che, in aggiunta allo SSNIP test, servono a verificare il grado di pressione concorrenziale su TIM e i vantaggi diretti per gli operatori mobili.
220. Ciò premesso l'Autorità ha verificato, nell'analisi di mercato mobile, che lo SSNIP test non conduce ad un esito di completa sostituibilità secondo i canoni del diritto della concorrenza. Infatti, i dati di tutte le analisi di mercato svolte dall'Autorità hanno dimostrato che le abitudini dei consumatori sono tali per cui oltre l'80% delle chiamate da rete mobile sono dirette verso rete mobile e oltre l'80% delle chiamate da rete fissa sono dirette verso rete fissa.
221. Ciò determina la non "perfetta" sostituibilità tra i due servizi ma non esclude una pressione competitiva dell'uno rispetto all'altro anche in relazione alle abitudini di determinate fasce dei consumatori e ad altre misurazioni. E d'altra

⁴⁴ Cfr. Allegato C alla sezione 5.9 Costi interconnessione

parte alla medesima conclusione giunge il BEREC in un suo report di sintesi del 2012 proprio sul tema della sostituibilità fisso-mobile, il quale identifica due possibili scenari:

- Scenario 1: perfetta sostituibilità che comporta la definizione di un unico mercato dei due servizi e si manifesta in quanto variazioni di prezzo e domanda dei servizi mobili hanno un diretto positivo impatto sulla situazione competitiva del mercato fisso (cfr. par. 7.1 pg. 47 del BEREC *report on impact of fixed-mobile substitution in market definition*).
- Scenario 2: anche se fisso e mobile non sono considerati appartenere allo stesso mercato, la sostituibilità può avere implicazioni per i fallimenti di mercato fisso, laddove un certo grado di sostituibilità può risolvere alcuni dei problemi tradizionali. Questo secondo scenario si verifica, ad esempio, quando la sostituibilità non è estesa a tutto il mercato al dettaglio su rete fissa ma riguarda un segmento di consumatori, come nel caso degli obblighi di servizio universale (Cfr. par. 7.1 pg. 48 del report). In tale fattispecie le conclusioni della delibera n. 65/09/CIR sull'analisi di mercato non possono trovare diretta applicazione.

222. La pressione competitiva “intermodale” (tra rete mobile e rete fissa) a livello di clientela residenziale (oggetto di tutela SU), che si estrinseca attraverso la migrazione di traffico da un servizio (di rete fissa) ad un altro (di rete mobile), erogato con infrastrutture tecnologiche parzialmente diverse, ma ritenuto dall'utenza come servizio equivalente, mina la remuneratività dell'operatore di rete fissa, impedendone il recupero dei costi attraverso i normali meccanismi di variazione di prezzo. Tuttavia, mentre in una economia di mercato non regolamentato questo comporta la dismissione dei servizi considerati tecnologicamente obsoleti, nel caso di specie, trattandosi di un obbligo di legge cui l'operatore designato non può non adempiere, la pressione competitiva genera perdite su cui l'operatore designato ha il diritto di chiedere il ristoro.
223. Quanto sopra chiarisce definitivamente che, anche a voler usare lo SSNIP test, l'analisi di sostituibilità in ambito SU viene realizzata dall'Autorità valutando lo sviluppo della telefonia mobile e la trasformazione avvenuta nel tempo delle abitudini di consumo e di fruizione dei mezzi di comunicazione da parte degli utenti, al fine di integrare le variabili di natura economica anche con dinamiche di natura sociale, tecnologica, comportamentale mediante rilevanti indicatori sopra descritti.
224. Si ribadisce che la valutazione dei benefici che derivano, per gli operatori mobili, dalla presenza di un obbligo SU, tiene conto anche di altri parametri che nulla hanno a che vedere con la “sostituibilità in senso stretto”, quali, ad esempio, quelli di cui ai punti III e IV, per citarne alcuni, che riguardano i vantaggi diretti degli operatori mobili dalla sussistenza di un obbligo SU.
225. L'Autorità, pertanto, valuta se gli operatori mobili debbano contribuire al fondo anche sulla base dell'analisi degli indicatori III e IV.
226. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (nel seguito AGCM) – il massimo organo nazionale in materia antitrust – concorda pienamente con

questa Autorità nel non fare ricorso esclusivamente allo SSNIP test nel contesto del servizio universale.

227. L'AGCM, infatti, ha sempre avuto modo di osservare 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»*.
228. Nel parere ricevuto in relazione ai provvedimenti SU relativi agli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, in particolare, 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»*.
229. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha pienamente confermato tale impostazione anche il 27 novembre 2012 nel parere relativo alla valutazione del costo netto uso per l'anno 2005. Anche questa volta, l'Autorità antitrust è partita dagli arresti del Consiglio di Stato citati - *«Al riguardo, il Consiglio di Stato ha evidenziato che l'analisi in parola deve essere effettuata verificando "[i] comportamenti degli utenti di telefonia, [la] convenienza economica delle offerte, [l']evoluzione tecnologica dei prodotti"»,* onde appurare se *“domanda ed offerta dei due servizi di telefonia” “si contrappongano in condizione di sostituibilità e concorrenzialità”* (cfr., fra le altre, le sentenze n. 535/2010 e n. 243/2010)» – per stabilire la piena correttezza dell'operato di questa Amministrazione. Infatti, secondo l'AGCM, l'analisi condotta dall'AGCOM *«appare incentrata sugli elementi sopra citati. Nel merito, inoltre, si ritiene che tale analisi sia completa e assistita da un esauriente apparato motivazionale, pervenendo a conclusioni sostanzialmente condivisibili.*
230. *In particolare, dall'esame degli elementi presi in considerazione, codesta Autorità ha correttamente dedotto l'esistenza di un sufficiente grado di sostituibilità tra il servizio di telefonia in postazione fissa e quello in postazione mobile, sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta. Al riguardo sembrano assumere rilievo decisivo le valutazioni sui trend del traffico su rete fissa (e, in particolare, del traffico fisso-mobile) e sul tasso di ripartizione della spesa degli utenti tra servizi di telefonia fissa e mobile.*
231. *In conclusione, quindi, l'Autorità ritiene condivisibili le valutazioni svolte e le conclusioni raggiunte da codesta Autorità circa l'individuazione dei soggetti ammessi a partecipare al fondo per il finanziamento del costo netto degli obblighi del servizio universale per l'anno 2005»*.

232. L'AGCM ha inoltre condiviso la valutazione di questa Autorità nel parere relativo alla delibera n. 88/18/CIR sul costo netto USO 2008-2009.
233. Un rispondente, sempre sul tema della pressione competitiva del mobile, ritiene che si sarebbe dovuta effettuare un'analisi quantitativa, ovvero un'analisi dell'effetto di un aumento del prezzo significativo e non transitorio, e su un'analisi qualitativa che può aiutare a formulare ipotesi sull'esistenza o meno di un effetto di sostituzione. Ulteriormente, fa presente che è necessario quantificare la relazione prezzo-quantità domandata del servizio (elasticità) nonché la relazione tra il prezzo di detto servizio e la quantità domandata per uno o più beni sostituibili (elasticità incrociata).
234. A tale riguardo, a voler integrare i dati quantitativi sul tema della pressione competitiva del servizio mobile sul fisso, l'Autorità si è servita del confronto dei propri risultati con gli esiti di uno studio austriaco del 2009⁴⁵, il quale, utilizzando serie storiche di dati riferiti all'arco temporale 2002-2007, ha esaminato empiricamente, mediante strumenti econometrici e utilizzando il concetto di elasticità della domanda, l'estensione della pressione competitiva "intermodale" (competizione tra rete fissa e mobile) sui servizi al dettaglio destinati all'utenza residenziale, che rappresenta, come già detto, l'utenza di riferimento dell'obbligo di servizio universale⁴⁶.
235. L'elasticità propria, si ricorda, misura la reattività della quantità domandata dei servizi venduti dall'operatore di rete fissa al variare del prezzo dei medesimi servizi:

$$\mathcal{E}_{Q_i P_i} = \frac{\Delta\% \text{ della quantità domandata}}{\Delta\% \text{ prezzo del bene}}$$

Pertanto, in funzione della variazione percentuale della quantità domandata rispetto alla variazione percentuale del prezzo, la domanda può essere:

- **Elastica:** $\mathcal{E}_{Q_i P_i} < -1$ ovvero una diminuzione di prezzo del servizio fa aumentare la quantità venduta in misura più che proporzionale
- **Inelastica:** $-1 < \mathcal{E}_{Q_i P_i} < 0$ ovvero una diminuzione di prezzo del servizio non ha effetto sulla quantità venduta
- **Elasticità unitaria:** $\mathcal{E}_{Q_i P_i} = -1$ ovvero una diminuzione di prezzo del servizio fa aumentare la quantità venduta in misura equivalente

⁴⁵ Cfr. "Is Fixed-Mobile Substitution Strong Enough to De-Regulate Fixed Voice Telephony? Evidence from the Austrian Markets" di Wolfgang Briglauer, Anton Schwarz, Christine Zulehner del 2009.

⁴⁶ Cfr. art. 54 del Codice delle comunicazioni elettroniche, cc. 1- 2 "...effettuare e ricevere chiamate telefoniche locali, nazionali ed internazionali...".

236. L'elasticità incrociata misura la reattività della quantità domandata dei servizi venduti dall'operatore di rete fissa al variare del prezzo dei servizi del bene sostitutivo (servizi su rete mobile).

$$\mathcal{E}_{Q_i P_j} = \frac{\Delta\% \text{ della quantità domandata bene } i}{\Delta\% \text{ prezzo del bene } j}$$

- Beni sostituti: $\mathcal{E}_{Q_i P_j} > 0$
- Beni complementari: $\mathcal{E}_{Q_i P_j} < 0$

237. Misurando l'elasticità propria dei servizi di accesso e dei servizi di chiamate nazionali da rete fissa (*own price - fixed*) rispetto al prezzo e l'elasticità incrociata (*cross price - to mobile*) di questi con i servizi mobili⁴⁷ lo studio citato giunge a conclusioni molto chiare. I risultati sono esposti distintamente in funzione dei due metodi di calcolo utilizzati, ovvero OLS⁴⁸ e TSLS⁴⁹.

Tabella 22: sintesi delle elasticità per le chiamate (calls)

Sort run elasticities		own price (fixed)	cross price (to mobile)
model 1 (4 prices)	OLS	-0.84***	0.15
	TSLS	-1.76**	0.28
model 2 (calls prices)	OLS	-0.74***	0.15
	TSLS	-0.75	0.06
model 3 ('avg.' calls prices)	OLS	-1.06***	0.09
	TSLS	-1.41***	0.11
Long run elasticities			
model 1 (4 prices)	OLS	-2.01***	0.34**
	TSLS	-3.57***	0.02
model 2 (calls prices)	OLS	-1.95***	0.46***
	TSLS	-1.37***	0.50***
model 3 ('avg.' calls prices)	OLS	-1.20***	0.44***
	TSLS	-1.15***	0.50***

Significance at the 1%, 5% and 10% level is indicated by ***, ** and *.

238. La tabella sopra riportata contiene gli esiti delle analisi di elasticità in relazione a tre scenari (modelli), al fine di misurare l'elasticità (propria e incrociata) della componente "chiamata" in funzione di tutte le possibili combinazioni tra le due componenti di prezzo per entrambi i servizi, la componente di traffico voce (minuti di conversazione) e la componente accesso (utilizzo delle infrastrutture di rete):

- Model 1: include tutte le componenti di prezzo sia per il fisso che per il mobile:
 - prezzo chiamate su rete fissa (ricavi da chiamate diviso i minuti di conversazione),

⁴⁷ Concludendo che "...Using instrumental variable estimates and considering cointegration, we find that access is inelastic while calls are elastic. We conclude that the retail market for national calls of private users can probably be deregulated due to sufficient competitive pressure from mobile. Access-substitution on the other hand does not seem to be strong enough to justify de-regulation."

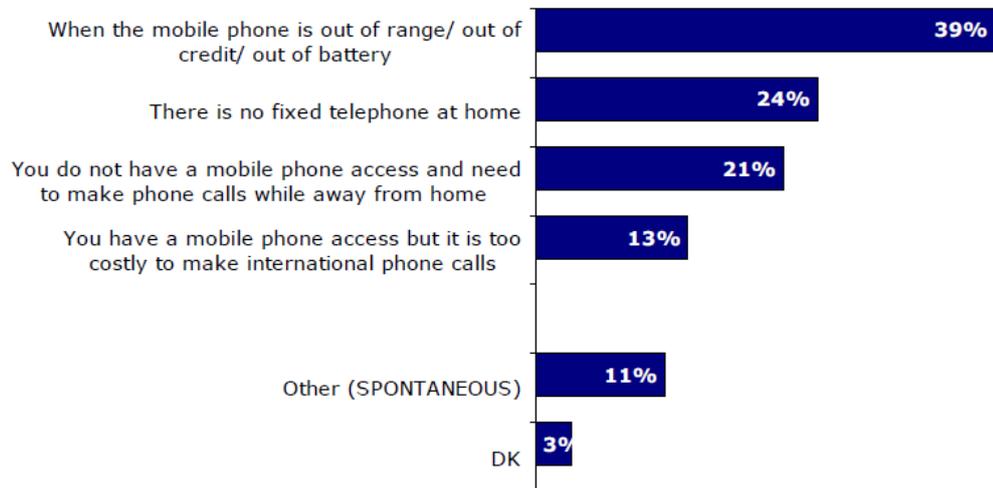
⁴⁸ C.d. metodo dei minimi quadrati - Ordinary Least Squares

⁴⁹ C.d. metodo dei minimi quadrati a due stadi - Two Stage Least Squares

- II. prezzo di accesso alla rete fissa (ricavi da accesso diviso il numero di linee attive a fine mese, in mil.),
 - III. prezzo chiamate su rete mobile (ricavi da chiamate diviso i minuti),
 - IV. prezzo di accesso alla rete mobile (ricavi da accesso diviso il numero di utenti);
- Model 2: include solo le componenti di prezzo legate all'utilizzo (traffico):
 - I. prezzo chiamate su rete fissa (ricavi da chiamate diviso i minuti di conversazione),
 - II. prezzo chiamate su rete mobile (ricavi da chiamate diviso i minuti);
 - Model 3: media dei prezzi delle chiamate (della componente traffico e accesso):
 - I. prezzo delle chiamate su rete fissa (ricavi da chiamate e accesso diviso i minuti),
 - II. prezzo delle chiamate su rete mobile (ricavi da chiamate e accesso diviso i minuti).
239. Nella tabella 22, che precede, sulle chiamate nazionali emerge che l'elasticità propria per i tre scenari è sempre consistentemente elastica (< -1) e l'elasticità incrociata (che misura la "sostituibilità" rispetto al mobile è significativamente positiva. Questo porta a concludere che le quantità "chiamate nazionali" fisse sono caratterizzate da un certo grado, misurato in questo studio, di sostituibilità con le "chiamate nazionali" mobili per l'utente residenziale. Lo stesso studio evidenzia l'assenza di elasticità sul canone di accesso a conferma del fatto che la sostituibilità tra fisso e mobile riguarda, in misura rilevante, il traffico telefonico in relazione al quale il consumatore, a fronte di un aumento del prezzo del fisso, è disposto a utilizzare il servizio mobile.
240. A tale riguardo, si rammenta la commercializzazione già dal 2005 di un servizio proposto da un operatore mobile, Vodafone, denominato "Vodafone Casa Numero Fisso" che consentiva di utilizzare entro un'area territorialmente limitata (cd "home zone") - chiamata "Area Vodafone Casa" - il terminale mobile similmente ad un terminale di rete fissa, con un suo numero geografico (eventualmente portato da un precedente abbonamento di rete fissa) e con condizioni economiche analoghe, tanto per le chiamate destinate a detto numero geografico quanto per quelle in uscita da esso, alle condizioni normalmente offerte per i servizi su rete fissa. Tale offerta, sostanzialmente invariata nel tempo, risulta ancora oggi presente nel catalogo delle offerte di rete fissa dell'operatore.
241. Ad ulteriore integrazione dei dati sul tema della pressione competitiva del mobile sul fisso l'Autorità deve far rilevare che nell'indagine del 2006, "E-Communications Household Survey" (Special Eurobarometer) richiesta dalla Direzione Generale Information Society and Media della Commissione europea, si evidenziano le ragioni per cui le famiglie intervistate (che rappresentano il mercato dal lato della domanda) utilizzano le cabine pubbliche. In linea con le evidenze già fornite nei paragrafi che precedono dall'Autorità si

osserva che le risposte confermano che l'utilizzo di una postazione mobile è percepito come equivalente ad una postazione fissa per la maggior parte dei rispondenti (analisi dal lato della domanda).

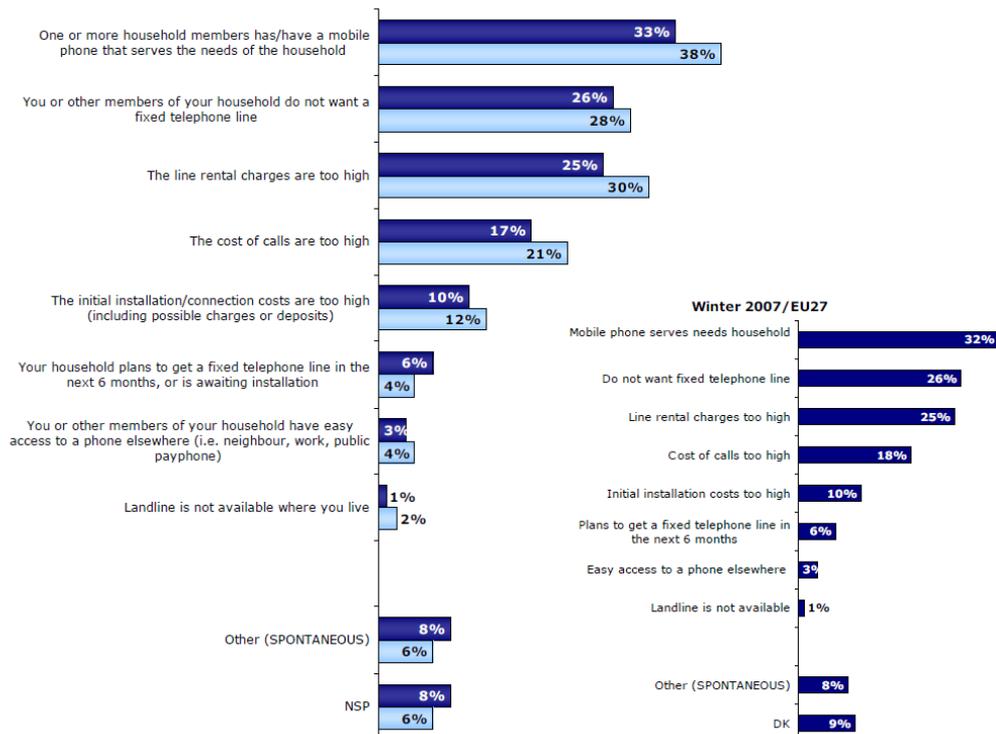
**QB12 For what reasons do you personally make use of public payphones?
(MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE) - % EU27
BASE: Those who personally use public payphones**



In risposta, specificamente, alle considerazioni dell'operatore in materia di sostituibilità fisso-mobile, è utile evidenziare anche in questo caso come sia principalmente la cabina pubblica ad essere considerata sostitutiva del telefono cellulare nel 39% delle volte (e non viceversa) e solo nel 24% delle volte sostitutiva del telefono fisso. Che la ragione sia principalmente legata alla vetustà tecnologica tipica della maturità del mercato della telefonia pubblica a vantaggio di un mercato in fase di evoluzione tecnologica avanzata è in questa sede inconferente. Rimane l'effetto economico di "distrazione" del ricavo da un servizio (imposto da un obbligo) verso un servizio in libero mercato. Per quanto ultroneo, è in questo contesto essenziale precisare che nel "libero mercato", per definizione, venditori e acquirenti non si forzano, né sono forzati da una terza parte - come in caso di obbligo di fornitura dove il prezzo del servizio è fissato su base nazionale e non *clusterizzato* su base geografica, rendendo impossibile tra l'altro qualsiasi forma di sussidio incrociato su base geografica.

242. L'indagine sopra richiamata evidenzia, anche per l'Italia, che le ragioni delle famiglie che scelgono di avere solo dotazioni mobili per usufruire di servizi di fonia e Internet è legata, per valori che variano dal 17% al 30% nei due anni (2006-07), a costi troppo elevati degli abbonamenti fissi (accesso) e delle chiamate da telefono fisso, come riportato nella figura sottostante.

Q9 Among the following list, which ones best explain why your household does not have a fixed telephone line? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)
 -% EU25
 BASE: Households without a fixed line
 ■ Winter 2007 □ Winter 2006



243. Quanto sopra contribuisce a fugare ogni residuo dubbio sulla controversa materia della percepita equivalenza fisso/mobile dal lato della domanda. L'avanzata maturità (e per certi versi il declino - se trattasi delle PTP) del mercato dei servizi su rete fissa rispetto alla fase di evoluzione tecnologica del mercato mobile, associata ad un diverso profilo di costi infrastrutturali (prevalentemente irrecuperabili per i primi) che rendono non comprimibili oltre una certa soglia i prezzi della telefonia fissa, certamente contribuiscono a rendere appetibile per il consumatore residenziale la sostituzione del servizio per la soddisfazione delle esigenze di base, come chiamare e navigare su Internet a banda stretta, caratteristiche della fornitura USO.

244. La diffusa propensione degli utenti ad avvalersi, per le chiamate nazionali, della telefonia mobile per la sua portabilità e semplicità d'uso in luogo della telefonia fissa è stata studiata, dall'Autorità, anche con il supporto di analisi del fenomeno svolte a livello europeo, principalmente in rapporto ai suoi effetti sulla domanda di servizi di telefonia fissa. Sotto tale ultimo aspetto l'Autorità ha potuto verificare, nell'ambito dei procedimenti di valutazione del costo netto per gli anni 2004 e 2005⁵⁰, una correlazione tra la crescita dell'utenza residenziale di telefonia mobile e una marcata contrazione del servizio di telefonia fissa, sia in termini di ricavo che in volumi (numero accessi), che si attesta su percentuali considerevoli e legate da un rapporto di corrispondenza con l'espansione che si assegna alla telefonia mobile. Tra i fattori che hanno contribuito a rafforzare la preferenza da parte degli utenti residenziali si ricorda,

⁵⁰ Cfr. delibere nn. 153/11/CIR e 139/12/CIR.

tra gli altri, prezzi per servizi voce su rete mobile relativamente inferiori agli equivalenti servizi su rete fissa⁵¹, costante miglioramento della qualità del servizio e della copertura, offerte diffuse a livello nazionale di piani tariffari prepagati, crescente disponibilità di sistemi interoperabili e servizi mobili a larga banda.

245. Con particolare riferimento, ad esempio, al 2006, la relazione di certificazione della Contabilità regolatoria, evidenzia quanto di seguito esposto per i **Mercati 3 -5 - Mercati dei servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali**. Tali mercati fanno riferimento ai servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa:

Il conto economico dei servizi di fonia vocale inclusi nei mercati 3 e 5 evidenzia nel complesso una riduzione di ricavi di 400 milioni di euro rispetto al 2005. Il margine (25% circa rispetto al totale ricavi), si riduce di circa 151 milioni di euro rispetto al corrispettivo 2005 seguendo un trend di riduzione già rilevato nel 2005. Tale andamento deriva da una significativa riduzione dei volumi di traffico (-7% circa in termini di durata chiamate) dovuta al decremento del traffico Internet Dial-up, alla riduzione del traffico retail a causa della sostituzione con il traffico mobile e ad un incremento del traffico di altri operatori.

Il traffico locale evidenzia una significativa riduzione delle durate conversazioni pari al 10%, per effetto di una maggiore competizione sul segmento di mercato retail in oggetto, ed una riduzione dei relativi ricavi del 9% con aumento dei costi pari al 5%. Il risultato del servizio al lordo del costo del capitale si riduce di circa 125 ml euro, ovvero di circa il 39% rispetto all'anno precedente.

Il traffico nazionale evidenzia una riduzione delle durate conversazioni pari al 2% ed una riduzione dei relativi ricavi del 15% per effetto di una maggiore competizione sul segmento di mercato retail in oggetto, e un aumento dei costi pari al 2%. Il risultato del servizio al lordo del costo del capitale si riduce di circa 130 ml euro, ovvero di circa il 24% rispetto all'anno precedente.

Il traffico fisso-mobile infine evidenzia una riduzione sia dei volumi di conversazioni pari al 3% sia dei relativi ricavi del 10% circa. Il risultato del servizio al lordo del costo del capitale si attesta al 12% dei ricavi.

246. Sempre dalla relazione di certificazione del revisore della Contabilità Regolatoria 2006 per i **Mercati 8, 9 e 10: Servizi di Interconnessione a traffico** si riporta quanto segue:

I volumi di traffico sia retail sia wholesale relativi presentano un andamento decisamente decrescente tra gli anni 2005 e 2006, passando da 168,3 miliardi di minuti di conversazione del 2005 e ai 158,4 miliardi di minuti di conversazione nel 2006, con una riduzione complessiva di 10 miliardi di minuti di conversazione pari a circa il -6% rispetto al 2005.

⁵¹ Come emerge dagli esiti dell'indagine conoscitiva sui servizi di telefonia mobile pre-pagati (delibera n. 659/06/CONS), grazie anche all'ampia scelta di tagli di ricarica in commercio.

Tale riduzione dei volumi di traffico, non deve essere considerata come una situazione contingente, ma più in generale come un trend di tale mercato che si verificherà anche per gli anni futuri, a causa soprattutto dei seguenti fenomeni:

- riduzione del traffico Internet Dial-up, a fronte della crescita dei servizi broadband; ciò comporta una riduzione dei volumi di traffico telefonico;*
- riduzione del traffico telefonico fisso a causa anche della **sostituzione con il traffico mobile**;*
- riduzione del traffico retail e wholesale sulla rete di TI a causa dell'aumento delle linee ULL acquisite dagli altri Operatori (e della conseguente "migrazione" del traffico dei relativi clienti).*
- sviluppo di reti alternative di lunga distanza e regionali da parte di altri operatori con conseguente riduzione del traffico sia retail che wholesale (interconnessione).*

247. Per quanto riguarda il mercato al dettaglio dell'accesso da postazione fissa alla rete TP, sempre nella Contabilità Regolatoria 2006:

Mercati 1 e 2 *"Mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali"*

I mercati 1 e 2 comprendono i seguenti servizi commercializzati da TI ai clienti finali nel corso del 2006:

- Accesso in postazione fissa alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati in tecnologia POTS;*
- Accesso in postazione fissa alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati in tecnologia ISDN base e Primario.*

*I volumi del mercato registrano complessivamente una diminuzione (4,5% circa), con riferimento sia alla clientela affari che residenziale. Tale riduzione è da imputare principalmente allo sviluppo dell'ULL (migrazione dei clienti verso i concorrenti), **alla scelta dei clienti di utilizzare il solo telefono mobile per le proprie comunicazioni** e alla competizione.*

248. Con riferimento all'esercizio 2007, la relazione di certificazione della Contabilità Regolatoria evidenzia sui **Mercati 8, 9 e 10: Servizi di Interconnessione a traffico**:

I volumi di traffico sia retail sia wholesale presentano un andamento decisamente decrescente tra gli anni 2006 e 2007, passando da 158,4 miliardi di minuti di conversazione del 2006 e ai 145,2 miliardi di minuti di conversazione nel 2007, con una riduzione complessiva di 13 miliardi di minuti di conversazione pari a circa il -8% rispetto al 2006.

Tale riduzione dei volumi di traffico, già registrata negli ultimi esercizi, non è una situazione contingente, ma rappresenta un trend che, prevedibilmente, continuerà anche per gli anni futuri, a causa soprattutto dei seguenti fenomeni:

- riduzione del traffico Internet Dial-up, a fronte della crescita dei servizi broadband;*

- *riduzione del traffico telefonico fisso a causa anche della sostituzione con il traffico mobile;*
- *aumento delle linee ULL acquisite dagli altri Operatori (e conseguente “migrazione” del traffico dei relativi clienti);*
- *sviluppo di reti alternative di lunga distanza e regionali da parte di altri operatori.*

La citata, continua riduzione dei minuti si riflette – a parità di altre condizioni - in un conseguente aumento dei costi unitari dei servizi, pur in presenza delle rilevanti efficienze realizzate da Telecom Italia sui costi di esercizio.

Mercati 1 e 2 “Mercati al dettaglio dell’accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali”

I mercati 1 e 2 comprendono i seguenti servizi commercializzati da TI ai clienti finali nel corso del 2007:

- *Accesso in postazione fissa alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati in tecnologia POTS;*
- *Accesso in postazione fissa alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati in tecnologia ISDN Base e Primario.*

I volumi del mercato registrano complessivamente una diminuzione (7% circa), con riferimento sia alla clientela affari che residenziale. Tale riduzione è da imputare principalmente allo sviluppo dell’ULL (migrazione dei clienti verso i concorrenti), alla scelta dei clienti di utilizzare il solo telefono mobile per le proprie comunicazioni e alla competizione.

Mercato 1: accesso residenziale, include la domanda, da parte dell’utenza residenziale, e l’offerta di servizi di accesso in postazione fissa alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati a prescindere dalla tecnologia sottostante (cfr. Delibera n. 33/06/CONS, art. 2, comma 1), offerti ai clienti residenziali.

Nell’esercizio 2007, il Mercato 1 registra un risultato in riduzione di circa il 34% rispetto al 2006 (-34%).

Il Mercato 2, accesso affari, come indicato dalla delibera n. 33/06/CONS, include la domanda, da parte dell’utenza non residenziale, e l’offerta di servizi di accesso in postazione fissa alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati a prescindere dalla tecnologia sottostante (delibera n. 33/06/CONS, art. 2, comma 1), offerti ai clienti non residenziali.

Nell’esercizio 2007, il **Mercato 2** registra un risultato, al lordo del costo del capitale, con una riduzione rispetto al 2006 dell’8%.

Mercati 3 -5 “*Mercati dei servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali*”.

Il conto economico dei servizi di fonia vocale inclusi nei mercati 3 e 5 evidenzia nel complesso una riduzione di ricavi di 274,5 milioni di euro rispetto al 2006. Il margine (21% circa rispetto al totale ricavi), si riduce di circa 167 milioni di euro rispetto al corrispettivo dell'anno precedente seguendo un trend di riduzione già rilevato nel 2006. Tale andamento deriva da una significativa riduzione dei volumi di traffico (-6% circa in termini di durata chiamate) dovuta al decremento del traffico Internet Dial-up, alla riduzione del traffico retail a causa della sostituzione con il traffico mobile e ad un incremento del traffico di altri operatori.

Il traffico locale evidenzia una significativa riduzione delle durate conversazioni pari al 10%, per effetto di una maggiore competizione sul segmento di mercato retail in oggetto, ed una riduzione dei relativi ricavi del 5% con un aumento dei costi relativi alle quote da riversare agli altri operatori pari a c.ca il 25%. Il risultato del servizio al lordo del costo del capitale si riduce di circa 60 ml euro, ovvero di circa il 30% rispetto all'anno precedente.

Il traffico nazionale evidenzia una riduzione dei ricavi dell'8% per effetto di una maggiore competizione sul segmento di mercato retail in oggetto, e un aumento dei costi pari al 14% largamente imputabile all'incremento delle quote da riversare agli altri operatori che aumentano di oltre il 70%. Il risultato del servizio al lordo del costo del capitale si riduce di circa 97 ml euro, ovvero di circa il 23% rispetto all'anno precedente.

Il traffico fisso-mobile infine evidenzia una riduzione sia dei volumi di conversazioni pari al 7% sia dei relativi ricavi del 10% circa. Il risultato del servizio al lordo del costo del capitale si attesta al 13% dei ricavi.

249. Per quanto riguarda le osservazioni degli operatori riportate ai paragrafi 199 e seguenti, l'Autorità rileva che le citazioni, estratte dalle Relazioni del revisore BDO, nulla hanno a che vedere con la valutazione del grado di sostituibilità considerata ai fini dell'analisi di iniquità in quanto il compito del revisore nel riferimento specifico è consistito nel quantificare l'ammontare di costo netto, costituito, per legge, dall'identificazione di quanta parte dei ricavi e costi effettivamente sostenuti (fattuale) sarebbero stati presenti in assenza di obbligo (controfattuale). L'analisi d'iniquità, atta a dimostrare la pressione esercitata dal mercato sull'operatore designato è dettagliatamente spiegata nel relativo capitolo e le risposte alle contestazioni mosse sono ribadite puntualmente ai paragrafi 176 e seguenti.
250. Con riferimento all'osservazione riportata al paragrafo 205 in cui un rispondente ritiene che *risulterebbe vittima del ritardo con cui la delibera 1/08/CIR è stata adottata e che ne ha compromesso la legittimità per gli anni di interesse con inevitabili ricadute sui propri bilanci e conseguente danno addebitabile esclusivamente all'operato di codesta Autorità.*, l'Autorità rinvia al ben noto quadro normativo e regolamentare di cui in premessa alla delibera di consultazione. È di palese evidenza, come già riferito in relazione al primo quesito, che l'Autorità si è attivata subito dopo aver avuto contezza del Giudicato del tribunale amministrativo e svolti i necessari e preliminari adempimenti tecnici.

251. Se del caso il rispondente può invocare, laddove dimostrata, una eccessiva durata del procedimento, laddove le sospensioni effettuate dall’Autorità avrebbero violato l’art. 2 della legge n. 241 del 1990. Ma anche tale argomento risulta del tutto infondato. Infatti, la disciplina – anche temporale - del procedimento di ripartizione degli oneri del servizio universale è integralmente disciplinata dal CCE. Nell’articolo 2 della legge n. 241 del 1990, relativo alla “*Conclusione del procedimento*”, è espressamente previsto che “*Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza*” (art. 2, comma 5). L’ordinamento appresta, inoltre, in particolare con l’articolo della legge n. 241 citato da controparte, appositi rimedi per la tardività dell’azione amministrativa, ma non certo la consumazione del potere amministrativo o le altre ipotesi sollevate (eccetto nelle limitatissime ipotesi espressamente previste dall’ordinamento).

Quesito Q3 - Si richiede di fornire valutazioni sulle rettifiche dei costi di cui sopra.

5.5 Sintesi dei contributi degli operatori su costi e benefici

Considerazioni di carattere generale

252. Telecom Italia, nel ricalcolo del Costo Netto USO 2006 e 2007, ha adottato la metodologia applicativa efficace (BULRIC), vale a dire la metodologia esistente al momento dell’entrata in vigore della delibera n. 01/08/CIR. Tuttavia, l’operatore fa presente che il revisore, nel corso delle attività di verifica della stima del costo netto 2006 e 2007, ha apportato una serie di rettifiche che hanno modificato sostanzialmente la pre-vigente metodologia applicativa, abbattendo di circa il 25% il valore da ammettere al meccanismo di contribuzione (esclusi i benefici indiretti). La società designata, nonostante alcune perplessità sull’applicazione di alcune poste di rettifica, ne ha riconosciuto la congruità metodologica nell’ottica di un modello BU-LRIC, tant’è che le ha incluse nel ricalcolo del costo netto 2004 e 2005.

253. Tutti gli operatori intervenuti, ad eccezione di TIM, lamentano che le Relazioni Finali di BDO per gli anni 2006 e 2007 presentano un grado di dettaglio informativo insufficiente ad esprimere un commento puntuale e delle valutazioni esaustive, non solo sui dati forniti da TIM ma anche sulle rettifiche proposte dal revisore stesso.

254. Costoro riportano a tal riguardo quanto ribadito dal Consiglio di Stato il quale ha, in una recente sentenza⁵² riguardante la materia dell’accesso agli atti, ribadito l’importanza della trasparenza: “*Una trasparenza elevata nel settore delle telecomunicazioni è del resto elemento fondamentale per poter garantire un sindacato giurisdizionale effettivo sulla discrezionalità tecnica. La trasparenza è inoltre espressione del principio di legalità procedimentale.*

⁵² Consiglio di Stato, sezione 6, sentenza n. 05215/2018

Come affermato da questa sezione anche di recente (v. sent. n. 1532 del 2015), in un ambito connotato da forte discrezionalità tecnica, è opportuno preconstituire forme di partecipazione rafforzata degli operatori del settore alla formazione degli atti regolatori.”

255. Alcuni operatori, con specifica richiesta formulata all’Autorità, hanno chiesto di avere a disposizione alcune informazioni integrative al fine di poter fornire compiutamente le proprie osservazioni in merito ai criteri e alle ipotesi adottate per determinare il CNSU per gli anni oggetto del presente provvedimento. Tra le altre informazioni, hanno chiesto di poter disporre di indicazioni specifiche che consentissero di individuare in maniera univoca le 1.471 ASL rientranti nel bacino APNR e l’indicazione di costi e ricavi specifici per ciascuna ASL.
256. Gli operatori rilevano tuttavia che le informazioni ricevute non consentono di poter esprimere considerazioni puntuali ed esaustive: l’elenco delle 1.471 APNR non contiene gli elementi necessari per poter individuare le ASL prese in considerazione, non venendo specificato il Codice Identificativo della Centrale. Parimenti, i costi e i ricavi associati a ciascuna ASL rappresentano valori medi, rappresentativi dei vari cluster nei quali è stato suddiviso il bacino delle APNR, ma non forniscono alcuna indicazione puntuale sulle singole ASL e, dunque, sulla loro eventuale profittabilità. Parimenti non si conoscono i dettagli relativi alle linee afferenti a ciascuna ASL, anch’essi forniti mediamente per ciascun cluster. Ciò non consente, a loro detta, di poter effettuare un’analisi in merito ai criteri adottati per la valorizzazione del CNSU, né fornisce la trasparenza necessaria in un simile procedimento, volto a ribaltare sugli Operatori i costi giudicati iniqui del servizio universale, con ciò gravemente limitando il diritto di partecipazione degli operatori alternativi al presente procedimento. Ad ogni modo tutti gli operatori intervenuti dichiarano di aver provveduto a formulare le considerazioni sul modello alla luce delle informazioni a propria disposizione.

Sintesi delle osservazioni sui Costi connessi alla Fonia Vocale

257. Gli operatori intervenuti non comprendono sufficientemente l’andamento del CNSU in aumento di circa 10 milioni stimato per il 2007 da BDO (ca. 56 milioni di euro) rispetto al costo stimato per il 2006.
258. Tale incremento è sostanzialmente concentrato sulla componente di SU relativa alla fonia vocale. In particolare, si nota che il revisore dichiara di aver stimato un incremento dei costi relativi ai permutatori di circa 4 milioni, riconducibili a un errato caricamento del listino 2006 in luogo del listino 2007.
259. A tal riguardo gli operatori vorrebbero comprendere le ragioni di un siffatto incremento da un anno all’altro e, in via generale, di tutte le voci di costo che hanno generato l’aumento del CNSU per il 2007 e la conformità rispetto al contesto di mercato in cui tale servizio è stato erogato, apportando i necessari correttivi laddove i costi considerati non fossero in linea con tale necessaria garanzia. In occasione della valutazione del CNSU per il 2005, in presenza di scostamenti in aumento rispetto al valore definiti per il 2004 l’Autorità, in considerazione del fatto che *“Nella relazione di verifica di Europe Economics non è stato possibile rintracciare informazioni e dati sufficienti a giustificare*

l'incremento del valore in questione” ed “in considerazione del trend storico di diminuzione di detto costo a fronte di una riduzione di linee attive nel medesimo bacino di utenza, nonché delle osservazioni pervenute dagli operatori, ha ritenuto necessario svolgere un supplemento di istruttoria sulla questione relativa all'incremento del costo netto della telefonia vocale per l'anno 2005⁵³”. A conclusione del suddetto supplemento di istruttoria “in assenza di evidenze documentali sufficienti ad accertare l'effettivo aumento di detto costo” l'Autorità ha ritenuto “di dover modificare il valore del costo netto della telefonia vocale posto in consultazione pubblica e di ridurre il valore approvato dal Revisore della misura dell'incremento dei costi, come emerso nell'ambito del supplemento di istruttoria, pari a circa 2,2 milioni di euro, che non risulta adeguatamente giustificato⁵⁴”.

260. Gli operatori tutti, ad eccezione di TIM, ritengono che un medesimo approccio debba essere adottato nel procedimento in oggetto e che, in assenza di adeguate e motivate giustificazioni, alcun aumento debba essere approvato rispetto ai costi che saranno definiti per il 2006.
261. La stima del CNSU mediante l'adozione della metodologia ante-delibera n. 1/08/CIR condurrebbe all'individuazione di un costo netto significativamente elevato, in netta contraddizione con i risultati conseguiti nei precedenti procedimenti. Il ritorno alla definizione del CNSU mediante l'utilizzo dei costi incrementali di lungo periodo (LRIC) determina, secondo un rispondente, un netto incremento dei costi relativi alla fonia vocale, in controtendenza rispetto ai valori e al trend decrescente registrato nei precedenti anni di vigenza del modello LRIC.

costo evitabile fonia vocale					
2002	2003	2004	2005	2006	2007
189,566	177,293	87,594	89,786	221,952	229,949

262. Il costo evitabile della fonia vocale individuato per gli anni 2006 e 2007 mediante l'applicazione del modello LRIC risulta essere superiore rispetto a quello definito per gli anni 2002 e 2003 a parità di APNR e modello di costo utilizzato. Gli operatori ricordano come già in quegli anni i revisori incaricati di verificare la stima del CNSU di TIM avessero espresso i propri dubbi in merito alle principali ipotesi utilizzate nel modello LRIC, le quali determinavano una sovrastima dei costi sostenuti da TIM, soprattutto in relazione alla fonia vocale, e avessero individuato le opportune modifiche da adottare all'interno del modello, al fine di meglio rispondere all'esigenza di individuare, ed eventualmente remunerare, i costi effettivamente sostenuti dal soggetto incaricato della fornitura del servizio universale.
263. Gli operatori ricordano, a tal riguardo, quanto emerge dal documento ‘*Verifica del costo netto del Servizio Universale per l'anno 2003 – Relazione Finale*’ di Europe Economics, nel quale si evidenzia come una differente valorizzazione delle ipotesi adottate, anche a parità di modello, determini valori significativamente differenti, soprattutto ai fini della definizione dei costi della

⁵³ Punto 201 delibera 139/12/CIR

⁵⁴ Punto 213 delibera 139/12/CIR

fonia vocale; rimandano a tal riguardo alle differenze nelle stime prodotte da EE a seconda che vengano presi o meno in considerazione i cambiamenti metodologici introdotti con riferimento alla valorizzazione dei cespiti di rete al fine di tener conto che una percentuale dei cespiti della rete di TIM risultava, già all'epoca, completamente ammortizzati.

264. Ciò premesso, segnalano come l'analisi dei dati integrativi della consultazione pubblica (Annesso 1 e Annesso 2) pubblicati sul sito mostri come il passaggio da una metodologia basata sui costi storici a quella basata su costi prospettici di lungo periodo, abbia comportato un aumento dei costi evitabili medi per ASL determinati per la fonia, per il 2006, da circa 87.000 euro a circa 150.000 euro, con un incremento di costo dell'ordine del 44%. Tale situazione appare paradossale se si considera che il bacino delle 1.471 APNR, definito nel 2000, già a partire dal 2002, secondo quanto indicato dai revisori dell'epoca, presentava diverse aree divenute profittevoli, che avrebbero dunque dovuto concorrere ad abbattere il costo del servizio universale⁵⁵. Ciò appare, a detta del rispondente, ancor più vero per gli anni oggetto del presente provvedimento, nei quali, come riconosciuto dalla stessa Autorità nello schema di provvedimento sottoposto a consultazione pubblica, si è registrata una forte espansione dei servizi di accesso disaggregato che ha interessato anche le aree del bacino APNR. È difatti evidente che le aree aperte ai servizi disaggregati, oggetto pertanto di investimenti anche da parte degli operatori alternativi, non possono rientrare nella definizione di aree non profittevoli nella quali in assenza di obblighi di servizio universale nessun operatore avrebbe reputato profittevole fornire servizi di telefonia.
265. Alla luce delle suesposte considerazioni, gli operatori intervenuti, ad esclusione di TIM, ritengono che il costo prospettato nel presente provvedimento non sia rappresentativo dei reali costi sostenuti da TIM per la fornitura del servizio universale ma piuttosto sia esclusivamente imputabile all'applicazione di un differente modello di costo all'interno del quale TIM ha adottato criteri e ipotesi atte a innalzare artificiosamente i costi.
266. Ritengono a tal riguardo doveroso evidenziare come modelli di costo, quali quelli utilizzati nel presente provvedimento generano, in contesti nei quali non risulta economicamente profittevole l'ingresso sul mercato di più soggetti in grado di sviluppare proprie infrastrutture di rete, per definizione, una sovrastima dei costi. Ciò è ancor più vero per la rete di accesso in rame di TIM, per la quale la maggior parte degli investimenti sono stati realizzati in regime di monopolio legale e risultano, in larga parte, completamente ammortizzati.

⁵⁵ Europe Economics, Verifica del costo netto del Servizio Universale per l'anno 2002 Relazione Finale, ai parr. 3.82-3.84 in cui si rileva come "(a)lcune di esse sono divenute, da un esercizio di verifica all'altro, profittevoli e questo anche a causa di tutti i cambiamenti apportati e non solo di quelli relativi alla quantificazione del valore netto di sostituzione dei cespiti. In particolare, 188 aree, alla fine dell'esercizio di verifica, sono risultate profittevoli e i loro profitti dedotti dal costo netto come da comma 4 articolo 5 della stessa Delibera. A tale proposito, è anche importante notare che, come quantificato da TI stessa, 70 di queste 188 aree erano già profittevoli prima di ogni modifica apportata in seguito a questo esercizio di verifica. Nella stima del costo netto per il 2002, TI non deduce, però, i profitti di queste 70 aree, come espressamente richiesto dal comma 4 articolo 5 della Delibera 14/02/CIR".

267. Gli operatori fanno altresì notare che la stessa l’Autorità, nell’analisi di mercato di cui alla delibera n. 4/06/CONS, ha chiaramente riconosciuto, ai parr. 235-236 dell’Allegato A, come “*Nel caso della rete di accesso [...] la valutazione dei costi con la metodologia dei costi incrementali di lungo periodo (LRIC) basati sui costi correnti (CCA) evidenzia nella generalità dei casi una sovrastima del valore dei cespiti rispetto alla loro valutazione a costi storici (HCA). Come più volte riconosciuto anche a livello internazionale, tale sovrastima risulterebbe necessaria in un mercato ove si attendesse lo sviluppo di infrastrutture alternative in modo tale da fornire agli operatori la giusta indicazione di “make or buy”; tale sovrastima, viceversa, potrebbe risultare dannosa per la concorrenza nel mercato italiano dell’accesso caratterizzato di fatto da un’unica rete di distribuzione di proprietà dell’operatore dominante verticalmente integrato. L’impiego di metodologie contabili diverse dai costi storici non comporterebbe, pertanto, alcun beneficio in termini di concorrenza e di sviluppo di infrastrutture alternative, e sarebbe idoneo a determinare un incremento dei prezzi nel mercato retail”.*
268. Per tale ragione l’Autorità ha ritenuto che “*i costi storici rappresentino l’unica metodologia contabile per la determinazione dei prezzi dei servizi di accesso alla rete in rame, in quanto, nell’attuale contesto nazionale, assicurano il raggiungimento del duplice obiettivo di consentire, da un lato, il pieno recupero dei costi dell’operatore dominante con un ragionevole margine di profitto sugli investimenti e, dall’altro lato, lo sviluppo della concorrenza a beneficio dei consumatori”* (par. 237).
269. Di contro, l’utilizzo di un modello di tipo LRIC a costi correnti ha il concreto rischio di veder riconosciuto a TIM un onere per la fornitura del servizio universale non effettivamente sostenuto. Tale rischio si amplifica se nell’ambito del suddetto modello a costi correnti – nel quale gli investimenti di rete effettuati in passato sono sovrastimati - i costi operativi, di manutenzione e commerciali vengono calcolati prendendo a riferimento i costi effettivamente sostenuti da TIM. In tal caso ci si troverebbe difatti nella situazione paradossale per la quale i costi di rete vengono valutati come se l’operatore procedesse alla realizzazione della rete di accesso ex novo (dunque con costi sicuramente superiori a quelli effettivamente sostenuti da Telecom) mentre i costi di gestione di tale rete, in primis quelli relativi alla manutenzione della stessa, vengono definiti prendendo a riferimento i costi effettivamente sostenuti da TIM sulla rete storica. Sotto tale prospettiva la parte relativa ai costi operativi, in primis i costi di manutenzione della rete, dovrebbero, ad avviso di gran parte degli operatori intervenuti, essere stimati mediante un modello di tipo *bottom up* che partendo dai tassi di intervento effettivamente sostenuti li riconduca a un livello di efficienza ritenuto adeguato a una rete costruita *ex novo*. Analizzando i dati integrativi pubblicati, i costi operativi hanno un’incidenza, in termini percentuali, del 40% circa dei costi evitabili della fonia vocale, la quale mal si concilia con l’ipotesi di una rete realizzata *ex novo* a costi correnti.
270. In merito ai costi relativi ai cespiti di rete, evidenziano come, secondo quanto indicato all’Allegato 11, CCE, della versione in vigore nel 2006, i costi da prendere in considerazione nell’ambito del modello LRIC sono esclusivamente

i “costi evitabili”. Nel predetto allegato si specifica inoltre che non devono essere presi in considerazione.

- i costi non recuperabili (sunk cost);
- i costi comuni e congiunti non collegabili direttamente o indirettamente al servizio prestato.

271. I dati messi a disposizione del mercato non consentono di fornire osservazioni dettagliate in merito alla natura dei costi presi in considerazione. Si chiede, pertanto, a codesta Autorità di voler dimostrare dettagliatamente che gli unici costi presi in considerazione siano “i costi evitabili” e che non vengano in alcun modo valorizzati i costi non recuperabili direttamente connessi alla realizzazione della infrastruttura di accesso.

272. Un operatore ricorda, inoltre, che nel periodo oggetto del presente provvedimento, come tra l’altro riconosciuto nello schema di provvedimento sottoposto a consultazione pubblica, vi è stata una forte espansione dei servizi di accesso disaggregato da parte degli operatori alternativi. Vi sono, pertanto, stati investimenti da parte di TIM per l’apertura di nuovi siti agli operatori per raggiungere il maggior grado di infrastrutturazione richiesto. Per tale ragione chiede una verifica da parte dell’Autorità e da parte del revisore volta a certificare che i suindicati investimenti non vengano in alcun modo presi a riferimento ai fini della quantificazione dei costi del servizio universale.

273. Entrando poi più nello specifico, alcuni operatori evidenziano come, sin dal 2002, il revisore abbia messo in dubbio le ipotesi adottate da TIM per il calcolo del valore netto di sostituzione. In particolare, il modello di TIM adottato all’epoca e replicato per il calcolo del CNSU del 2006-2007 prevede che la quota di costo del capitale venga stimata applicando l’interesse relativo al costo del capitale al valore netto di sostituzione dei cespiti.

274. Quest’ultimo è calcolato dividendo per due il valore lordo di sostituzione, vale a dire ipotizzando che essi siano esattamente a metà della loro vita utile.

275. Orbene, già nel 2002 gli operatori ricordano che EE ha ritenuto tale ipotesi poco adatta, difatti si legge nella relazione del 2002 che *“l’età media di tali cespiti nel 2002 è tale per cui l’ipotesi del 50 per cento, utilizzata come base dei precedenti esercizi di verifica, è divenuta poco accurata; in altre parole, l’utilizzo di tale regola sottostimerebbe la reale età media dei cespiti e, in questo senso, sovrastimerebbe il valore dei cespiti sui quali è permesso un ritorno relativo al costo del capitale”*⁵⁶.

276. Nel 2003 il revisore ha ribadito le proprie perplessità in merito alla valorizzazione dei cespiti di rete, tant’è vero che le ulteriori analisi condotte hanno evidenziato come *“Telecom Italia, così come molti altri operatori di telecomunicazioni in Europa, ha un ammontare significativo di cespiti che pur essendo completamente ammortizzati continuano ad essere utilizzati. Nel contesto del modello per il calcolo del Servizio Universale, l’importanza di questi cespiti è particolarmente evidente in relazione a particolari classi di*

⁵⁶ Relazione finale Europe Economics 2002 par. 3.44

cespiti⁵⁷. Ciò in quanto, spiega il revisore, *“il valore netto di sostituzione (NRC), sulla base del quale è calcolato il costo del capitale, è determinato come il prodotto tra il valore lordo di sostituzione dei cespiti (GRC) e il rapporto Net Book Value (NBV)/Gross Book Value (GBV). Nel modello di TIM, mentre il GRC include cespiti completamente deprezzati (in quanto li valorizza nel caso in cui questi siano ancora utilizzati), i dati forniti relativamente al GBV li escludono, ad avviso di Vodafone erroneamente”*. La modifica metodologica proposta dal revisore nell’ambito del modello LRIC al fine di considerare in maniera più attendibile ed allineata ai costi sottostanti il valore dei cespiti consiste nel *“determinare nuove vite utili per determinate classi di cespiti e calcolare quindi il Gross Book Value, il Net Book Value, il Net Replacement Cost e altri costi (ciò che qui definiamo “profilo d’investimento”) coerentemente con le rivisitate vite utili”*.

277. La sola modifica alle vite utili dei cespiti, nel 2003, ha determinato un impatto a sé stante, quantificabile in 17,9 milioni di euro per la fonia vocale e 4,6 milioni di euro per la fonia pubblica.
278. Alla luce di quanto sopra gli operatori chiedono pertanto che, visti i limiti mostrati già nel 2002 dalla metodologia LRIC nell’individuare i costi effettivamente sostenuti da TIM, in ragione della presenza di cespiti di rete i quali risultavano già totalmente ammortizzati del 2002 vengano quantomeno adottati i correttivi sopra indicati ovvero:
- adozione di un valore netto di sostituzione che prenda in considerazione una percentuale più elevata del 50%, valore già ritenuto inadeguato nel 2001;
 - allungamento della vita utile dei cespiti completamente ammortizzati, al fine di evitare una sovrastima degli stessi.
279. Tali cambiamenti, comportando semplicemente una modifica dei parametri adottati a parità di modello di costo, possono essere adottati anche per gli anni 2006 e 2007.
280. Per quanto riguarda il calcolo dei costi operativi per la fonia vocale, questi includono i costi di manutenzione della rete e i costi di installazione.
281. Per quel che concerne i costi di manutenzione essi sono stati definiti distintamente per raccordo abbonato ed esercizio e manutenzione rete trasmissiva. Essi risultano essere la somma di:
- Costi MOI: manodopera di imprese esterne;
 - Costi MOS, al netto dei costi di spostamento del tecnico (manodopera interna TIM);
 - Costi MOS di spostamento del tecnico.
282. Prima di entrare nel merito delle scelte metodologiche adottate, agli operatori intervenuti preme evidenziare come, della totalità dei costi operativi, i costi di

⁵⁷ Relazione finale Europe Economics 2003, par. 4.8.

manutenzione costituiscono la percentuale più rilevante, rappresentando circa il 40% dei costi evitabili stimati per la fonia vocale.

283. Tuttavia, nonostante gli elevati costi legati alla manutenzione TIM non ha rispettato, sia per il 2006 che per il 2007 gli obiettivi di qualità fissati dall’Autorità relativamente all’indicatore % tasso di malfunzionamento:

Indicatore	obiettivi 2006	risultati 2006	obiettivi 2007	risultati 2007
Tasso di malfunzionamento per linea di accesso	13.00%	14.90%	13.70%	14.50%

Gli stessi si chiedono se il riconoscimento a TIM di una così elevata percentuale di costi a remunerazione delle attività di manutenzione sia dovuta, soprattutto alla luce del mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità prefissati da codesta Autorità, il quale dimostra chiaramente come TIM non abbia in alcun modo operato alla ‘frontiera di efficienza’. A tal riguardo la stessa Autorità ha esplicitamente riconosciuto come il revisore apporta migliorie alle ipotesi del modello adottato da TIM le quali consistono *“in un’analisi qualitativa delle ipotesi sottostanti al modello di Telecom Italia e la modifica di quelle ipotesi che ha ritenuto non conformi ad un operatore nazionale con l’obbligo di fornire il servizio universale che operi, in maniera efficiente, con una rete configurata e strutturata in maniera efficiente, in ottica di costi forward looking”*.

284. Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati dall’Autorità per la fornitura del servizio universale mostra chiaramente come TIM non abbia in alcun modo operato in maniera efficiente. Appare anche sotto questa prospettiva necessaria l’introduzione nel modello di un fattore di efficienza in grado di riconciliare i costi sostenuti per interventi di manutenzione sulla rete storica e obsoleta dell’incumbent con quelli che avrebbe sostenuto un operatore nazionale con l’obbligo di fornire il servizio universale che *“operi in maniera efficiente con una rete configurata e strutturata in maniera efficiente”*. In caso contrario, si determinerebbe una sovrastima del CNSU, a danno dei soggetti chiamati a contribuire al fondo per il servizio universale.
285. Volendo poi entrare nel merito della metodologia adottata per l’allocazione dei costi di manutenzione alle singole ASL, nella relazione del revisore si specifica che il costo MOS, determinati a livello di CSU, viene allocato alle singole aree ASL sulla base di numero totale di interventi MOS (remoto e non).
286. A tal riguardo, gli operatori evidenziano come, mentre il totale del costo relativo alla manutenzione è calcolato in base alle ore necessarie a svolgere l’intervento, l’allocazione alle singole aree avviene utilizzando come driver il numero di interventi. Una simile metodologia non consentirebbe una allocazione puntuale dei costi in quanto non in grado di tenere conto della diversa durata (e dunque costo) degli interventi.
287. Con riferimento, infine, al costo orario della manodopera sociale (MOS), si fa notare che nel documento integrativo del testo posto a consultazione il valore

preso a riferimento nel modello è pari a 38,6 euro per il 2006 ed il 2007, risultando inferiore rispetto a quello approvato per le offerte di riferimento allora vigenti (46,22 euro/ora); tuttavia, si nota come nella Relazione del revisore relativa al 2006, a pag. 23, viene riportato che il costo della manodopera utilizzato nel modello è stato mutuato “dalla proposta di Telecom Italia all’interno del procedimento di valutazione dell’Offerta di Riferimento del 2000 disciplinata dalla Delibera 14/00/CIR”.

288. Gli operatori chiedono, pertanto, all’Autorità di voler fornire evidenze in merito all’effettivo valore del costo della manodopera utilizzato nel modello, apportando i necessari correttivi allo stesso che ne garantiscano un’allocazione puntuale.

289. In merito al calcolo dei costi di gestione commerciale, secondo quanto indicato nella relazione del revisore, i costi di gestione commerciale (customer care e fatturazione al cliente) sono calcolati per area ASL come prodotto tra un costo medio per utente e il numero di utenti attestati su ciascuna centrale ASL.

290. Il revisore specifica inoltre che:

- *costo totale delle attività di fatturazione: calcolato sulla base del dettaglio delle attività svolte dal personale dedito alla fatturazione sui servizi di accesso solamente, rilevate sui sistemi gestionali aziendali;*
- *costo totale di attività di customer care: calcolato sulla base del dettaglio delle attività svolte dal personale del customer care sui servizi di accesso e traffico (di attinenza servizio universale), rilevate sui sistemi gestionali aziendali, escludendo quelle attività che fanno riferimento ai servizi non considerati di pertinenza del servizio universale.*

291. Poiché nelle relazioni dei revisori precedenti è stato chiaramente evidenziato come i soli costi da includere a ristoro dei costi di commercializzazione sono i costi strettamente evitabili individuati in costi strettamente relativi alla fatturazione del cliente e quella parte dei costi di *customer care* che sono attinenti al personale, ciò implica che costi non strettamente attinenti al personale vanno esclusi.

292. Per i costi dell’energia, nella relazione per l’anno 2007, viene indicato nella lista degli input tecnici utilizzati nel modello per il servizio universale un costo dell’energia pari a 0,115 euro per kWh. Tale costo non è coerente con quello approvato nelle offerte di riferimento di TIM vigenti per il medesimo anno. Il costo approvato per il 2007 dalla stessa Autorità con delibera n. 107/07/CIR, art. 8, c. 3, lett. f) è difatti pari a 0,095 euro/KWh. Gli operatori chiedono pertanto una correzione di tale input e il suo allineamento al prezzo approvato per il 2007.

293. Un rispondente fa presente che la finalità di disporre dei dettagli richiesti avrebbe potuto fornire elementi informativi utili a valutare, sia pure su base statistica e qualitativa, la situazione di effettiva non profittabilità di tali aree. Come, a titolo esemplificativo, la conoscenza del numero di linee attive ed attestate insieme al dato dei ricavi per i servizi non solo di telefonia vocale ma anche di tipo broadband, avrebbe consentito di capire se Telecom Italia ha commercializzato in aree identificate come non profittevoli anche servizi a larga

banda, ritenendo quindi che vi fosse una precisa convenienza economica ad agire in tal senso.

294. Se così fosse, la non profittabilità di un'area in cui si riscontra un tale comportamento di Telecom Italia non potrebbe essere data per scontata ma dovrebbe essere sottoposta ad un supplemento di istruttoria. È evidente, infatti che, qualora un'area non remunerativa diventi successivamente profittevole, tale profitto deve essere portato a riduzione del costo netto delle aree non remunerative.
295. In merito ai dati integrativi forniti dall'Autorità sulla fonia vocale, un rispondente ritiene che tali indicazioni sono di limitata rilevanza, in quanto non sono accompagnate dalla riconciliazione con i dati della CO.RE., che è essenziale per valutare i criteri seguiti per attribuire i costi sostenuti dall'azienda ai servizi in esame, in logica incrementale. In particolare, in relazione al costo orario della manodopera (punto 19) e al costo unitario di gestione immobili (punto 22) si fornisce l'indicazione del valore unitario utilizzato per il calcolo del costo del SU (determinato in logica evitabile), ma non si spiega come tale costo si riconcili con quello utilizzato nelle valutazioni delle OR, cioè quali componenti del costo pieno di OR sono state eliminate, perché non pertinenti o comuni a più servizi, per giungere alla configurazione di costo rilevante per le valutazioni del Servizio Universale.
296. Ciò premesso è possibile, ad avviso di alcuni operatori, formulare alcune considerazioni esaminando i dati resi disponibili da Telecom Italia e pubblicati negli Annessi 1 e 2 ad integrazione:
- N. clienti presenti nelle APNR: complessivamente si riducono del 7% fra il 2006 e il 2007, passando da 455.659 a 425.136; in particolare, si osserva una riduzione molto elevata nelle ACL di maggiori dimensioni (fino a -19%).
 - Costi unitari (ante rettifica BDO): i costi totali crescono di ca. il 6% fra il 2006 e il 2007, soprattutto per effetto dell'aumento dei costi per ammortamento e WACC (+8%); la componente dei costi operativi, invece, aumenta del 2,4% e ciò appare difficilmente spiegabile in logica incrementale, considerando che il costo orario della manodopera, secondo quanto riportato al punto 19 dell'Annesso 3, rimane costante nei due anni in esame (38,60 €/h).
 - Ricavi unitari (ante rettifiche BDO): essi registrano un aumento del 6%, ascrivibile soprattutto all'aumento della componente di ricavi da traffico (+14%) e questo trend richiederebbe un maggiore approfondimento, che valuti la coerenza fra i seguenti aspetti: il più volte ribadito trend di riduzione del traffico, coerente con la riduzione del numero di clienti evidenziato sopra; l'esistenza nel periodo in esame del vincolo di price cap pari a IPC-IPC sia per i servizi di accesso (cfr. Delibera 33/06/Cons) sia per i servizi telefonici locali e nazionale (cfr. Delibera 642/06/Cons). Non appare chiaro, cioè, come si giustifichi un aumento dei ricavi da traffico di tale entità in presenza di una riduzione del numero di clienti molto

inferiore e all'esistenza di un vincolo all'aumento dei prezzi dei servizi di fonia.

297. Se si esaminano ora i valori dei costi e dei ricavi successivamente all'applicazione delle rettifiche del revisore, si osserva che queste ultime hanno ridotto fortemente i costi nel 2006 e in misura minore nel 2007, con la conseguenza che la variazione del costo unitario fra i due anni diventa addirittura dell'11% (rispetto al 6% visto sopra). Le rettifiche apportate ai ricavi, invece, sono meno rilevanti.
298. Un operatore contesta altresì l'esclusione nel computo dei ricavi del Mercato Residuale Retail per le seguenti voci:
- Altri Circuiti;
 - Traffico non geografico;
 - Altri Servizi non regolamentati;
 - Rivendita traffico ai phone center;
 - Lambday per retail;
 - Call completion per TI;
 - Radiomarittimo;
 - Servizio Elenco abbonati;
 - VAS servizi dati innovativi.
299. A parere dell'operatore, BDO giustifica la mancata inclusione di tali servizi sulla base dell'asserito generico rispetto da parte di TIM dei "principi di casualità e ragionevolezza". Allo stesso modo, con riferimento ai servizi di accesso *wholesale*, le relazioni del revisore fanno riferimento all'inclusione dei soli ricavi da ULL. A parere di un rispondente dovrebbero invece essere inclusi tutti i ricavi derivanti dalla vendita *wholesale* e *retail* di servizi diversi ed aggiuntivi rispetto all'ULL (a titolo esemplificativo il WLR, bitstream, linee affittate, sia per quanto riguarda i ricavi ricorrenti che quelli Una Tantum, quali per esempio i ricavi per contributi di cessazione delle linee). Inoltre, sulla base delle limitate informazioni rese disponibili non è chiaro se siano inclusi i ricavi del solo segmento residenziale o anche di tutto il segmento business.
300. In questo senso l'operatore intervenuto ritiene opportuno che l'Autorità svolga le opportune attività di verifica volte ad accertare il computo di tutte le tipologie di ricavi, che vanno a ridurre l'ammontare del costo netto riconosciuto a TIM; in caso contrario si giungerebbe ad un'ingiustificata sovrastima dell'onere sostenuto dall'*incumbent*. Appare rilevante sottolineare inoltre come, per tutte le categorie di ricavo individuate, il relativo ammontare sia diminuito per tenere in considerazione l'effetto delle perdite su crediti. Si rileva in tal senso che tutti gli operatori presentano perdite su crediti, essendo le stesse insite nel rischio di impresa e non si ritiene giustificabile che siano gli operatori alternativi a sobbarcarsi del relativo onere derivante dalla conseguente sottostima dei ricavi da includere nel computo del CNSU.

301. Allo stesso modo, qualora nelle APNR siano stati applicati da TIM sconti o promozioni rispetto ai prezzi base, nella forma di riduzioni di prezzo per gli utenti di canoni o contributi (eventualità sicuramente verificatasi dal momento che TIM avrà applicato nelle aree in oggetto perlomeno le medesime promozioni e scontistiche presenti a livello nazionale sulle proprie offerte *retail* se non addirittura promozioni *ad-hoc*), un operatore non ritiene opportuno che gli OAO debbano farsi carico di sussidiare tali promozioni o sconti tramite il meccanismo di ripartizione dell'onere previsto dall'art. 3 comma 2 dell'Allegato 11 al Codice, in quanto trattasi di libere scelte commerciali dell'incumbent. Con riferimento a tale ultimo aspetto, un operatore suggerisce che l'Autorità elabori una proxy in modo tale che vengano presi in considerazione i ricavi base e non quelli (più bassi) derivanti da scelte commerciali dell'incumbent.
302. Risulta tra l'altro dalle relazioni del revisore come i ricavi da ADSL e i ricavi da canone per servizi di trasmissione dati non siano riconciliabili con l'ammontare presente in Co.Re. sia per l'anno 2006 che 2007. Alcuni operatori segnalano come tale mancata riconciliazione sia idonea a suscitare criticità in termini di certezza dei dati utilizzati per il calcolo dell'onere in cui è incorso il soggetto incaricato della fornitura del servizio e come tale è atto a minare l'affidabilità dell'attività di revisione.
303. In merito alla identificazione del bacino di Aree Potenzialmente Non Remunerative, alcuni operatori sottolineano come non siano state fornite informazioni sufficienti sui criteri per l'identificazione delle 1.471 aree incluse nel Bacino di Aree Potenzialmente Non Remunerative (APNR) ai sensi della delibera n. 14/02/CIR. A mero titolo esemplificativo, la relazione del revisore Axon sulle attività di controllo del calcolo del costo netto sostenuto dal soggetto incaricato di fornire il Servizio Universale per gli anni 2008/2009 prevede una riduzione delle aree incluse nel Bacino APNR per questioni legate meramente ad errori metodologici (erronea applicazione dei criteri previsti dalla delibera n. 01/08/CIR); sulla base delle verifiche effettuate il bacino è stato infatti ridotto da 650 a 570 aree APNR (modifica recepita dall'Autorità nella delibera 88/18/CIR). Alla luce di questo, una ri-parametrizzazione delle APNR, seppur sulla base dei dati geo-referenziati e di profittabilità previsti dalla delibera 14/02/CIR che ha previsto il congelamento dei criteri per i successivi 24 mesi (quindi fino al 2003), potrebbe essere necessaria per escludere dal computo quelle aree che dal 2003 al 2006 potrebbero essere state inserite erroneamente. In tale senso, anche se la sentenza del Consiglio di Stato esclude l'applicabilità dei criteri previsti dalla delibera n. 1/08/CIR, essa non impone il congelamento del numero di aree previste dalla delibera n.14/02/CIR, che non è da ritenere prescrittiva, bensì solo dei criteri volti alla loro identificazione. Sul punto la disponibilità dell'informazione in merito ai criteri per l'identificazione delle aree incluse nel Bacino APNR sarebbe stata fondamentale. E la stessa Autorità, come anche il revisore, non ha affrontato tale valutazione.
304. Gran parte degli operatori ritiene essenziale un'appropriata definizione del bacino in quanto uno degli aspetti più importanti del calcolo del costo netto del Servizio Universale consiste nello stabilire questo insieme, rappresentato dagli Stadi 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 escludendo quindi quelle aree che hanno la sola caratteristica di essere in perdita. Nella relazione di verifica per il costo netto del 2003, peraltro, è lo stesso revisore ad invitare l’Autorità ad indire una consultazione pubblica volta a definire ex ante il bacino di aree potenzialmente non remunerative.

305. Dovrebbero, secondo il rispondente, a tal proposito essere escluse dal perimetro del bacino di APNR tutte le aree dove l’incumbent fornisce servizi, di qualsiasi natura, ulteriori rispetto al servizio universale, quali per esempio i servizi ADSL o altri tipi di servizi dati, servizi alla Pubblica Amministrazione - per esempio per aggiudicazione di gare pubbliche -, servizi a propria clientela business o rilegamento di BTS per il servizio mobile o altrui. Le infrastrutture realizzate e i costi sottostanti tali casi, infatti, sarebbero stati in ogni caso sostenuti dal soggetto incaricato della fornitura del servizio universale secondo logiche puramente commerciali anche in assenza di obbligo normativo.
306. A tale specifico riguardo alcuni operatori segnalano come, all’esito delle analisi effettuate sulle informazioni integrative rese disponibili dall’Autorità, si è registrato che in alcune ASL identificate come potenzialmente non remunerative TIM vendesse, nel periodo in oggetto, servizi *wholesale* dati e alcuni operatori fossero attivi a livello *retail* rivendendo servizi dati agli utenti finali. La stima delle aree nelle quali gli OAO vendevano servizi dati a livello *retail* è necessariamente conservativa e parziale. Tuttavia, essendo il numero di ASL presenti nei menzionati Comuni maggiore rispetto al numero di ASL classificate come potenzialmente non remunerative e non avendo l’Autorità messo a disposizione l’anagrafica di tali ASL, non è stato possibile condurre l’analisi sulla maggior parte dei Comuni. L’Autorità è in grado invece di effettuare tale stima su tutte le aree appartenenti al bacino APNR.
307. In assenza di informazioni essenziali di dettaglio sui costi e i ricavi della fonia vocale un operatore ha utilizzato i dati contenuti nelle relazioni di BDO per analizzare l’ammontare di tali quantità. In particolare, la tabella sottostante riporta i costi evitabili proposti dal revisore per gli anni in oggetto (pag. 49 e 48) e il numero di clienti attivi nel bacino APNR (pag. 45 e 46).
308. In merito al numero di clienti, alcuni operatori fanno osservare che tali valori non corrispondono a quanto riportato, dall’Autorità, nelle informazioni integrative fornite alla consultazione pubblica. Essi presentano valori molto differenti tra di loro, non giustificabile a distanza di un solo anno. Le relazioni di BDO riportano a questo proposito che essi rappresentano il “numero totale di clienti (residenziali e non)” e dunque essi rappresentano il numero totale di clienti attivi nelle aree APNR.
309. Dalla semplice divisione dei valori di costo evitabile totale per il numero di clienti attivi riportati da BDO si ottiene il costo evitabile per cliente al mese, che risulta pari rispettivamente a 40 e 52,4 €/mese/cliente.

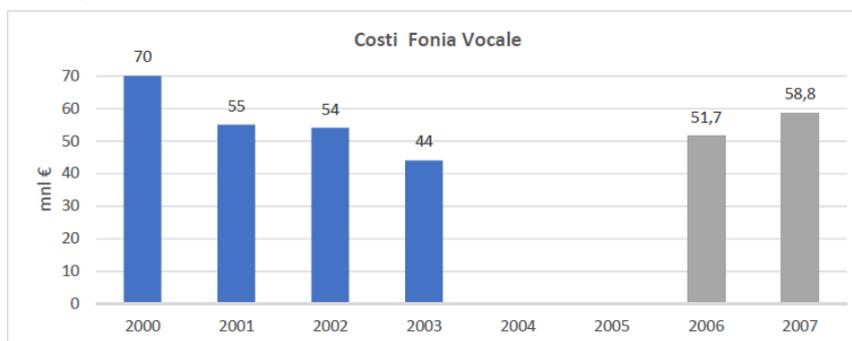
Tabella 1. Dati relativi ai costi evitabili e a clienti attivi come dalle relazioni BDO del 2006 e 2007.

	2006	2007
Costi evitabili (BDO) (€)	221.951.813	229.949.711
Numero clienti attivi nel bacino APNR	462.000	366.000
Costi evitabili (BDO) (€/mese)	40,0	52,4

310. Gli operatori ritengono che il metodo di valorizzazione dei costi per gli anni 2006 e 2007, a costi correnti con un modello di tipo *bottom up* debba tener conto dei costi *wholesale* definiti dalla regolamentazione per i servizi corrispondenti nel periodo in oggetto. In quest'ottica valori di costo mensili per cliente, pari a 40 o 52,4 €, non possono ritenersi giustificati. I costi *wholesale* regolamentati, ripartendo il costo complessivo di realizzazione dell'infrastruttura sulla domanda effettiva di servizi, assicurano un livello di prezzo unico nazionale che tiene conto delle diverse caratteristiche della rete di TIM.
311. È fondamentale per gli operatori che la stima dei costi evitabili non prenda in considerazione il costo di realizzazione della rete nel bacino APNR ma il costo medio nazionale per la realizzazione di tali elementi dal momento che il costo (medio) sostenuto dagli OAO a livello nazionale per i servizi *wholesale* include anche il maggior costo delle infrastrutture e il limitato livello di domanda delle aree meno popolate o più remote del Paese. Definire i costi evitabili del servizio universale valutando i costi specifici delle aree del bacino APNR (tendenzialmente più alti che nel resto del Paese) costituisce di fatto un *double counting* di tali costi, già inclusi nel prezzo *wholesale* medio nazionale.
312. Costoro concludono che i costi evitabili unitari non rispettano i criteri di ragionevolezza ed efficienza. A titolo esemplificativo un rispondente ricorda come dall'OR 2007 WLR il prezzo del canone mensile del servizio POTS corrispondeva a 10,68 €/mese/linea: tale costo in logica *bottom up* copre tutti i costi relativi all'accesso alla rete; per ottenere il costo evitabile del servizio occorre aggiungere il costo del traffico voce ed eventuali costi UT. Sarebbe del tutto evidente come tali costi non possano in alcun modo giustificare i valori unitari proposti dall'Autorità in consultazione.
313. Gli operatori chiedono pertanto di dare evidenza e giustificazione di tutte le voci che concorrono alla definizione delle singole componenti di costo, per gli anni 2006 e 2007, che compongono i costi evitabili, riconciliando tali costi con quelli definiti a livello regolamentare per i servizi corrispondenti. A questo proposito le informazioni integrative fornite non assolverebbero a quanto richiesto in quanto non permettono di valutare il costo complessivo dell'investimento, l'incidenza effettiva dei costi operativi rispetto all'investimento complessivo e, soprattutto, la natura delle singole componenti di costo riconciliate con i costi regolamentari.
314. Non sarebbe chiaro, sulla base delle informazioni disponibili nelle relazioni di BDO, quale sia la ragione sottesa ad un così marcato incremento dei costi per la Fonia Vocale di TIM, posto che negli anni compresi tra il 2000 ed il 2005 il costo netto associato a tale componente è gradualmente diminuito (circa 70 milioni di Euro nel 2000, 55 milioni nel 2001, 54 milioni nel 2002, 44 milioni nel 2003), con una variazione percentuale rispetto al 2003 pari a +17%, non giustificata da considerazioni di carattere oggettivo presenti nelle relazioni del revisore. Inoltre, nel 2007 si confermerebbe un trend crescente del costo netto di tale componente anche rispetto al 2006, con un incremento percentuale del +14% rispetto al 2006 e del +32% rispetto al 2003.
315. L'andamento prima decrescente e poi crescente dei costi associati alla Fonia Vocale sarebbe peraltro anche incoerente con il trend mostrato dalla Telefonia

Pubblica che si è rivelato decrescente anche negli anni 2006 e 2007 (l'incremento registrato nel 2007 rispetto all'anno precedente è legato all'aumento del numero di PTP in perdita da includere nel computo del CNSU).

Figura 2. Serie storica Costo Netto della Fonia Vocale dal 2000 al 2007.



316. Anche secondo il revisore Europe Economics che si è occupato della verifica del CNSU per l'anno 2003, sussiste, a parità di tutte le altre condizioni, una notevole differenza in termini economici tra l'impiego di un approccio a costi storici rispetto al metodo a costi correnti. Europe Economics ha presentato per il medesimo anno la stima secondo entrambi gli approcci contabili a parità di altre condizioni; da tale confronto si ottiene un incremento dei costi evitabili complessivi pari al 18,48%, come si nota dalla tabella seguente:

Tabella 2. Incremento Costi Evitabili dall'approccio a costi storici all'approccio a costi correnti su dati Europe Economics Relazione per la verifica del CNSU per l'anno 2003.

2003	Approccio a costi storici			Approccio a costi correnti			Incremento % da costo storico a costo corrente
	Costi evitabili	Ricavi mancati	CN	Costi evitabili	Ricavi mancati	CN	
Fonia Vocale	177.293	-165.667	11.626	210.058	-165.667	44.391	18,48%

317. Invece andando a raffrontare le stime proposte dal revisore Europe Economics per il 2006 e dal revisore Axon per il 2007 ex delibera n. 1/08/CIR con quelle proposte dal revisore BDO sulla base della metodologia a costi correnti, si nota un incremento esponenziale dei costi evitabili della categoria Fonia Vocale non proporzionato rispetto all'aumento certificato nel 2003.
318. Un operatore ha provato a stimare il costo evitabile per area affinché il confronto tra i due approcci non fosse viziato dal più ampio bacino di APNR a seguito dell'annullamento della delibera n. 1/08/CIR.
319. Nel 2006 l'incremento percentuale dei costi evitabili unitari per la componente Fonia Vocale, passando dall'approccio a costi storici a quello a costi correnti, è pari a +69%, risultando molto elevato rispetto all'incremento del 18,48% del 2003. Allo stesso modo, l'incremento percentuale dei costi evitabili unitari della componente Fonia Vocale nel 2007, con il passaggio dalla metodologia a costi storici a quella a costi correnti, è pari al 75%. L'operatore invita pertanto l'Autorità a voler verificare tale incremento straordinario dei costi evitabili, a fronte dei risultati certificati per l'anno 2003.

5.6 Valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi connessi alla Fonia Vocale

320. Con riferimento alla richiesta degli operatori alternativi OAO di una maggiore trasparenza sulle informazioni contabili sottostante le valutazioni del costo netto della Fonia Vocale e della Telefonia Pubblica, l'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare una seconda consultazione pubblica, sul documento Allegato C alla delibera n. 62/19/CIR, proprio al fine di integrare il fascicolo istruttorio e fornire al mercato tutte le informazioni necessarie. Ciò sarà, tuttavia, eseguito contemperando i requisiti di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa con la necessaria e sufficiente trasparenza sui calcoli svolti. Si rileva, a tale proposito, che parte delle informazioni richieste da alcuni operatori non risultano in alcun modo rilevanti ai fini del calcolo che viene effettuato.
321. Con riferimento alla richiesta di chiarimento in relazione alle motivazioni sottostanti alla variazione di costo netto USO tra il 2006 e il 2007, come calcolato dal revisore incaricato, di seguito si riportano tutte le informazioni necessarie, partendo dall'analisi dei costi di Fonia Vocale e Pubblica come verificate e dichiarate da BDO.

ANNO	2006	2007
Delibere di approvazione	BDO	BDO
APNR (Aree Non Remunerative)	1471	1471
Numero PTP USO-Revisore	34.860	54.944
Metodo	LRIC	LRIC
WACC	10,2%	10,2%
Costi evitabili totali (FV)	222	230
Ricavi mancati totali (FV)	170,2	171,1
Costi evitabili PTP	17,6	31,2
Ricavi mancati (PTP)	11,5	22,6
FV	51,8	58,84
TP	6,08	8,54
CA	7,56	7,91
Servizio 12		
BI	18,5	19,1
Totale costo netto	46,96	56,21

322. Si osserva che l'incremento, di circa 10 milioni, è sostanzialmente riconducibile ad un aumento del costo evitabile della Fonia Vocale che passa da 222 a 230 milioni di Euro, a fronte di una sostanziale invarianza dei ricavi mancati.
323. Al fine di tener conto (neutralizzandolo) della variazione del numero di postazioni telefoniche pubbliche incluse nel SU e del numero di clienti nelle APNR, si riportano di seguito i valori normalizzati. Per quanto riguarda la Fonia Vocale si osserva, tra il 2006 e il 2007, un aumento del costo unitario per cliente/mese di circa 2,6 euro. Si evidenzia, a tale proposito, che la riduzione della base clienti può determinare, ragionevolmente, un aumento del costo unitario delle componenti di costo che non sono proporzionali al numero di clienti (costi comuni e congiunti e funzionali al servizio universale). Quanto sopra spiega, quantomeno a livello qualitativo, l'aumento della Fonia Vocale.

Costo evitabile FV/APNR -revisori (Euro)	158.749	165.445
Ricavo mancato/APNR (Euro)	115.678	116.323
CLIENTI APNR	455.659	425.136
Ricavo FV per cliente/anno	373	402
Ricavo FV per cliente/mese	31,1	33,5
Costo FV per cliente/anno	453	502
Costo FV per cliente/mese	37,8	41,8

324. Il ricavo unitario, viceversa, aumenta di 2,4 euro/mese. Dai dati riportati si evince che il costo netto/cliente/mese della Fonia Vocale aumenta di circa 1,6 euro/mese tra il 2006 (euro 37,8-31,1) e il 2007 (euro 41,8-33,5), determinando un aumento, su base annuale, di circa 8 milioni di euro (1,6*12*425.136).

325. La tabella seguente fornisce un analogo dettaglio sui costi unitari della Telefonia Pubblica. Si osserva, in tal caso, un incremento dei costi e dei ricavi tra il 2006 e il 2007. La differenza tra costi e ricavi, sebbene dello stesso ordine di grandezza, diminuisce di circa 20 euro nei due anni.

Costo evitabile TP/postazione (revisore)-Euro	505,7	567,0
Ricavo mancato TP/postazione (revisore) -Euro	331,0	411,5
Costo netto TP/postazione (revisore)-Euro	174,7	155,5

326. Un rispondente ha rilevato una apparente incoerenza dell'andamento dei costi unitari della Fonia Vocale, sulla base delle valutazioni dei revisori succedutesi, negli anni 2002-2007.

327. A sostegno di quanto sopra il rispondente ha allegato una tabella. Nel rilevare la non esattezza dei dati riportati dal rispondente si riporta di seguito una tabella riepilogativa sufficiente a rispondere alle osservazioni dell'operatore.

	14/02/CIR	27/08/CIR	153/11/CIR	139/12/CIR	89/18/CIR	89/18/CIR	88/18/CIR	88/18/CIR
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costo evitabile FV/APNR -revisori (mlnEuro)	227	210	88	88	222	230	57	54
Costo evitabile FV/APNR (Euro)	154.385	142.828	135.385	135.385	158.749	165.445	99.491	94.105
Numero APNR	1.471	1.471	650	650	1.471	1.471	570	570

328. Si osserva che, negli anni in cui il numero di APNR è pari a 1471, il costo evitabile medio della Fonia Vocale per APNR varia dai 143 ai 165 mila euro. I valori 2006 e 2007 sono coerenti con quelli a suo tempo determinati per gli anni 2002 e 2003. Laddove il numero di APNR è pari a 650 (valore tuttavia utilizzato nelle delibere nn. 153/11/CIR e 139/12/CIR ma annullato dal Consiglio di Stato ed oggetto di rivalutazione in questo procedimento) si ha un valore dell'ordine dei 135.000 euro. Trattasi, tuttavia, nel passaggio 2005-2006, di un confronto non omogeneo atteso che le APNR corrispondono a due insiemi non confrontabili in quanto determinate con criteri diversi. Con riferimento alla presunta incoerenza tra i valori LRIC (2002-2007) e i valori a costi storici (2008 e 2009) deve rilevarsi in primo luogo che il calcolo è effettuato su due insiemi non omogenei di APNR. Inoltre, la riduzione del costo evitabile, da una media di 150.000 euro/APNR ad una media di 100.000 Euro/APNR, risulta pienamente ragionevole tenuto conto che, in un modello LRIC, tutti gli asset sono rivalutati a costo di rimpiazzo e la rete viene, idealmente, ricostruita *ex novo* sulla base della domanda. Ed è proprio per tale ragione che, con delibera

n.1/08/CIR, l’Autorità ha ritenuto di cambiare modello contabile passando ai costi storici.

329. Ciò è stato riconosciuto dagli stessi rispondenti laddove hanno citato il passaggio della delibera n. 4/06/CONS, ai parr. 235-236 dell’Allegato A, come *“Nel caso della rete di accesso [...] la valutazione dei costi con la metodologia dei costi incrementali di lungo periodo (LRIC) basati sui costi correnti (CCA) evidenzia nella generalità dei casi una sovrastima del valore dei cespiti rispetto alla loro valutazione a costi storici (HCA).*
330. Un rispondente lamenta che i dati messi a disposizione del mercato non consentono di fornire osservazioni dettagliate in merito alla natura dei costi presi in considerazione. Si chiede, pertanto, a questa Autorità di voler dimostrare dettagliatamente che gli unici costi presi in considerazione siano “i costi evitabili” e che non vengano in alcun modo valorizzati i costi non recuperabili direttamente connessi alla realizzazione della infrastruttura di accesso. L’Autorità fornirà, a tale riguardo, ogni dettaglio nelle sezioni dedicate al ricalcolo della Fonia Vocale e Telefonia Pubblica di cui in Allegato C.
331. Passando al dettaglio dei calcoli dei costi evitabili della Fonia Vocale, alcuni rispondenti richiamano quanto osservato dal revisore Europe Economics nelle relazioni tecniche USO 2002 e 2003, in relazione alla valorizzazione del Capitale medio impiegato e alle vite utili e invitano l’Autorità a tenerne conto. In particolare, richiedono all’Autorità l’adozione di un valore netto di sostituzione che prenda in considerazione una percentuale più elevata del 50% dei cespiti assunti come ammortizzati e l’allungamento della vita utile dei cespiti completamente ammortizzati, al fine di evitare una sovrastima degli stessi. L’Autorità ritiene tale richiesta ragionevole nella misura in cui, in ottica ora per allora, si utilizzino gli strumenti regolamentari e normativi già vigenti nell’anno oggetto di rinnovazione. Si rinvia, a tale riguardo, all’Allegato C.
332. Giova richiamare, in relazione a quanto sopra, che la delibera n. 399/02/CONS, relativa alle linee guida per l’introduzione dei costi correnti, prevedeva tra l’altro, che le vite utili dei cespiti fossero uguali a quelle utilizzate ai fini della predisposizione del bilancio civilistico.
333. In relazione ai costi operativi gli operatori ritengono necessaria l’introduzione nel modello di un fattore di efficienza in grado di riconciliare i costi sostenuti per interventi di manutenzione sulla rete storica dell’*incumbent* con quelli che avrebbe sostenuto un operatore nazionale con l’obbligo di fornire il servizio universale che “operi in maniera efficiente con una rete configurata e strutturata in maniera efficiente”. In caso contrario, si determinerebbe una sovrastima del CNSU, a danno dei soggetti chiamati a contribuire al fondo per il servizio universale.
334. L’Autorità ritiene tale osservazione condivisibile per cui, nell’ambito della revisione del modello LRIC descritta in Allegato C, adotterà un modello *bottom up* efficiente per gli *opex* di manutenzione preventiva e correttiva. Per tale ultima componente si farà riferimento ai valori obiettivo del tasso di guasto negli anni 2004-2007. Tale approccio consente di superare le obiezioni relative alla modalità di allocazione dei costi contabili operativi sulle centrali USO. Il

modello *bottom up* che l'Autorità intende utilizzare, infatti, fissa i costi operativi diretti e indiretti come percentuale (1-2%) dei *capex*. I costi di manutenzione correttiva sono proporzionali al tasso di guasto, al costo orario della manodopera e al tempo medio di intervento. In relazione al costo della manodopera, anche in replica alla richiesta di chiarimenti di un rispondente, l'Autorità ritiene di adottare quello fissato nelle offerte di riferimento 2004-2007 e pari a 46,22 euro/ora.

335. L'Autorità ritiene condivisibile la richiesta di un rispondente (par. 289, 290, 291-291) di includere, tra i costi di commercializzazione, solo quelli evitabili relativi alla fatturazione del cliente e quella parte dei costi di *customer care* che sono attinenti al personale. A tale riguardo l'Autorità ritiene di fissare un *mark up* del 3% sul costo del servizio di Fonia Vocale (circa 1,3 euro). Il valore che ne deriva risulta inferiore, tra l'altro, al valore contabile evidenziato anche nell'ambito di altri procedimenti (1,66 euro come media nazionale di tutti i clienti TIM che l'Autorità ha approvato nel 2008 in una delibera di ottemperanza).
336. Per quanto riguarda il costo dell'energia, a voler rispondere alla richiesta di chiarimento di un rispondente (par.292), l'Autorità rappresenta che, nell'ambito del modello LRIC per la Fonia Vocale in Allegato C, utilizzerà il valore previsto in Offerta di Riferimento per l'anno di interesse: 95 Euro/MWh e 115 Euro/MWh rispettivamente per il 2006 e il 2007.
337. Un rispondente ha richiesto elementi informativi utili a valutare, sia pure su base statistica e qualitativa, la situazione di effettiva non profittabilità delle singole APNR aree. Lo stesso ritiene che qualora un'area non remunerativa diventi successivamente profittevole, tale profitto deve essere portato a riduzione del costo netto delle aree non remunerative. Fermo restando che, come previsto dalle delibere USO 2002 e 2003 i profitti delle APNR remunerative vanno a riduzione del costo netto, l'Autorità ha effettuato una verifica della percentuale di APNR divenute remunerative ottenendo i seguenti risultati. Il numero delle centrali remunerative è poco inferiore a 50 unità. La corrispondente differenza tra ricavi e costi (circa 1,8 mln/euro) è stata portata a riduzione del Costo Netto della Fonia Vocale.

Geotipo	Numero centrali remunerative 2006 vs 2007	
	1	3
2	4	2
3	5	1
4	2	2
5	7	4
6	5	6
7	7	8
8	9	12
9	3	7
10	3	4
TOT	48	47
C-R	-1.807.985	-1.773.719

338. In merito alle osservazioni di cui al paragrafo 270, sulla inclusione o meno nel CNSU dei costi non recuperabili e costi comuni, l’Autorità, a seguito di ulteriori verifiche, chiarisce che, rispetto alla proposta fatta da TIM, il revisore ha escluso dal computo tali voci in quanto non pertinenti ai fini USO.
339. Si fa riferimento alla richiesta di alcuni rispondenti affinché, seppur in logica incrementale, in relazione al costo orario della manodopera e al costo unitario di gestione immobili si fornisca l’indicazione del valore unitario utilizzato per il calcolo del costo del SU (determinato in logica evitabile), e come tale costo si riconcili con quello utilizzato nelle valutazioni delle OR, cioè quali componenti del costo pieno di OR sono state eliminate, perché non pertinenti o comuni a più servizi, per giungere alla configurazione di costo rilevante per le valutazioni del Servizio Universale. A tale proposito l’Autorità fa presente di aver utilizzato i dati disponibili nelle CORE 2004-2007, comunque allocando solo i costi evitabili per la gestione degli immobili afferenti alle 1471 APNR. Informazioni di dettaglio sono fornite nella apposita sezione, di cui all’Allegato C, di calcolo della Fonia Vocale. Con riferimento alla richiesta di un rispondente (paragrafi 300e seguenti) affinché l’Autorità svolga le opportune attività di verifica volte ad accertare il computo di tutte le tipologie di ricavi, che vanno a ridurre l’ammontare del costo netto riconosciuto a TIM, si rappresenta quanto segue.
340. L’Autorità rammenta che si ricorre al concetto di ricavi “mancati” intendendo quei ricavi che l’operatore incaricato perderebbe in assenza dell’obbligo di fornitura del servizio di Fonia Vocale (scenario contro-fattuale). Solo comprendendo le tipologie di ricavo percepite dal fornitore USO nella vigenza dell’obbligo (scenario fattuale) è possibile discernere le tipologie di ricavi da includere nel calcolo del costo netto.
341. Circa la richiesta di verificare l’inclusione di tutti i ricavi derivanti dalla vendita di servizi *wholesale* e *retail*, l’Autorità richiama che il comma 5 dell’art. 5

dell'Allegato 11 al Codice dispone che sono computate nel costo netto delle aree non remunerative, della telefonia pubblica non remunerativa e delle categorie agevolate di clienti, tutte **le voci di ricavi effettivi e potenziali, diretti e indiretti, derivanti dall'offerta di servizi al dettaglio e all'ingrosso**. Ciò detto si ribadisce quanto già indicato dallo stesso revisore confermando che tutti i ricavi sono stati contemplati, ancorché insistenti sul bacino APNR preso a riferimento. Nello specifico l'Autorità ha verificato se sono stati inclusi tutti i ricavi *wholesale* (ULL, BTS, WLR) e tutti i ricavi *retail* residenziali e business.

342. Stante tale premessa, nello scenario fattuale è ragionevole ritenere che l'operatore incaricato percepirà soprattutto i ricavi derivanti dai servizi oggetto dell'obbligo di fornitura (accesso e traffico fonia) corrisposti dagli utenti ubicati nelle aree potenzialmente servite in perdita. Si tratta infatti di aree che scontano un reddito medio più basso di quello nazionale, un elevato grado dispersione territoriale dell'utenza, un mancato sviluppo tecnologico della rete (DSLAM, SDH, etc.) tale da non consentire la fornitura di servizi evoluti (servizi simmetrici, servizi VAS, traffico Voip, etc).
343. Alla luce delle suddette considerazioni, i criteri adottati per individuare le categorie di ricavi da CO.RE. da computare tra i ricavi mancati dell'USO per entrambe le annualità sono stati i seguenti:
- pertinenza: in virtù di tale principio sono stati inclusi tutti i ricavi connessi ai canoni, contributi e vendite dei servizi tradizionali compresi nell'ambito dell'obbligo USO, Fonia e dati a banda stretta, e l'ADSL (a tale proposito si fa rilevare che, tra i costi, non sono inclusi i DSLAM e altri elementi di rete dedicati all'ADSL. Tuttavia, in luogo di una arbitraria identificazione degli elementi di rete comuni alla Fonia Vocale e all'ADSL, da prassi l'Autorità ha ritenuto, a maggior favore del mercato, includere i ricavi da ADSL):
 - a) di accesso e traffico fonia,
 - b) di accesso e trasporto ADSL,
 - c) di accesso e trasporto Trasmissione Dati
 - causalità: in virtù di tale principio sono stati inclusi le categorie di ricavo che presentano un chiaro nesso di causalità con il numero di clienti attestati sulle aree e/o con il traffico fonia generato sulle aree.
 - attinenza alla gestione ordinaria: in virtù di tale principio sono stati esclusi i proventi connessi alla gestione extra-caratteristica, vale a dire agli eventi straordinari dell'anno di riferimento;
344. Pertanto, l'applicazione di tali criteri ha consentito di cogliere, nello scenario controfattuale, quei ricavi che l'operatore incaricato perderebbe nel caso in cui decidesse di disattivare i clienti ubicati nelle aree servite in perdita.
345. In particolare, per l'USO 2006-07, a valle dell'attività di revisione e dell'approfondimento svolto da BDO, sono state incluse le seguenti categorie di Ricavo (canoni, contributi, traffico) legate a servizi c.d. "evoluti" – in quanto dedicati alla clientela business - desumibili dalla Contabilità Regolatoria 2006

e 2007 e che TIM aveva espunto dal costo netto USO giudicandoli non pertinenti alle aree potenzialmente non remunerative:

- a) Accesso POTS, ISDN BRA, ISDN PRA, ADSL
- b) Servizi STS e Memotel
- c) Servizio ULL&Colocation
- d) Traffico locale, nazionale, fisso-mobile, internazionale
- e) Traffico Non Geografico, Decade 7, Servizio 12
- f) SMS uscente, STS e Memotel
- g) Terminazione SGU e 2SGU
- h) ULL&Colocation
- i) Lambda per Retail, Altri Circuiti, VAS servizi dati innovativi, Servizi Simmetrici a Larga Banda, Altri Servizi a Larga Banda

346. Tali servizi sono stati inclusi in quanto ritenuti “tecnicamente” nella possibilità di essere offerti sull’intero territorio nazionale e quindi anche ai clienti situati nel bacino delle APNR. La stima per gli anni 2006 e 2007 della quota dei clienti ubicati nel Bacino APNR (1471), che fruiscono dei servizi evoluti "tecnicamente" disponibili nelle APNR, è stata calcolata sulla base di una rilevazione statistica effettuata nell'esercizio contabile 2013, non essendoci un dato consuntivato puntualmente per gli anni sotto esame. Infine, è stata fatta la proiezione della quota di ricavo "addizionale" dei clienti business ubicati nel Bacino APNR (1471) stimati ora (anno 2013) per allora (2006 e 2007). Tale criterio ha portato BDO ad un *adjustment* addizionale sui ricavi USO pari a 0,94 milioni di euro nel 2006 e 1,40 milioni di euro nel 2007.

347. Contestualmente, per le medesime ragioni, le categorie di servizi VAS evoluti escluse dai ricavi USO sono le seguenti:

- j) Radiomarittimo: trattasi di un servizio non disponibile in tutte le ASL appartenenti al bacino delle APNR stante la loro principale collocazione in zone montuose;
- k) Rivendita traffico ai phone-center (BEST-WAY): trattasi di ricavi da traffico conseguenti ad un accordo commerciale stipulato con i gestori dei phone center, ad un prezzo scontato in funzione dei volumi di traffico acquistati. Si tratta per lo più di traffico internazionale generato sugli impianti che non rientrano nella proprietà di TIM.
- l) Altri Servizi a Traffico Non Geografico (numero verde, numero unico etc): accolgono i ricavi corrisposti dai fornitori di informazioni e non dal cliente che genera la chiamata;
- m) Servizio Elenco Abbonati: trattasi una voce di ricavo connessa al recupero dei costi di distribuzione degli elenchi telefonici presso la sede del cliente; tale categoria di ricavo è stata esclusa contestualmente ai corrispondenti costi di distribuzione.

348. L’Autorità non ritiene possa essere accolta la richiesta (par.301) di “aggiungere” le eventuali promozioni applicate da TIM ai clienti delle APNR. Infatti, la stessa è tenuta all’applicazione di prezzi abbordabili ai clienti USO. Sarebbe paradossale che la stessa applicasse, proprio a questa fascia di clienti, prezzi più alti rispetto alla media nazionale al solo fine di ridurre gli oneri del costo netto USO a carico degli altri operatori.
349. L’Autorità chiarisce che nel meccanismo di calcolo del costo netto si tiene conto, nello scenario fattuale, dei ricavi ottenuti in base alla libera iniziativa commerciale di TIM. La stessa opera promozioni nel mercato al dettaglio sulla base di una politica commerciale nazionale che è approvata dall’Autorità anche nell’ambito dei test di prezzo. Inoltre, TIM non può discriminare i clienti. Per cui non è pensabile che applichi promozioni al dettaglio su tutto il territorio nazionale eccetto che nelle APNR. L’osservazione è, pertanto, priva di fondamento.
350. Riguardo all’osservazione secondo cui i ricavi da ADSL e i ricavi da canone per servizi di trasmissione dati, presentati dal revisore, non sarebbero riconciliabili con l’ammontare presente in Co.Re. sia per l’anno 2006 che 2007 (par.302) si rappresenta quanto segue.
351. L’errore insorge dall’aver tenuto in conto solo il rilievo mosso da BDO verso TIM e non la modalità con cui sono state gestite tali eccezioni. Nella relazione tecnica pubblicata, BDO dichiara la mancata riconciliazione con la CO.RE. nella sezione “Eccezioni” in cui descrive e commenta la metodologia di calcolo effettuata da TIM e descrive, altresì, le rettifiche effettuate sulla metodologia di calcolo di TIM a seguito delle perplessità indicate in precedenza. Infatti, a pag. 29 della relazione, BDO indica chiaramente la rettifica effettuata pari a +2.349.428 euro per i circuiti ed a +929.028 euro per ADSL nel 2006 ed a +2.809.300 euro per i circuiti e +1.397.586 euro per ADSL nel 2007.
352. L’Autorità in merito ai rilievi di alcuni operatori, par. 303 e segg., sull’ampiezza del bacino APNR per gli anni oggetto di analisi osserva quanto segue. Nello specifico gli stessi ritengono che una ri-parametrizzazione delle APNR, seppur sulla base dei dati geo-referenziati e di profittabilità previsti dalla delibera n. 14/02/CIR che ha previsto il congelamento dei criteri per i successivi 24 mesi (quindi fino al 2003), potrebbe essere necessaria per escludere dal computo quelle aree che dal 2003 al 2006 potrebbero essere state inserite erroneamente. In tale senso, anche se la sentenza del Consiglio di Stato esclude l’applicabilità dei criteri previsti dalla delibera n. 1/08/CIR, essa non impone il congelamento del numero di aree previste dalla delibera n.14/02/CIR, che non è da ritenere prescrittiva, bensì solo dei criteri volti alla loro identificazione.
353. A tale proposito si rammenta che l’Autorità ha, con delibera n. 14/02/CIR (USO 2001), stabilito (approvando quelli proposti da Telecom Italia) dei criteri per l’individuazione *ex ante* delle centrali locali potenzialmente non remunerative (APNR, Aree Potenzialmente Non Remunerative)⁵⁸. Nello specifico il par. 6.1

⁵⁸ Nell’attività di verifica Analysis ha ritenuto che la proposta metodologica di Telecom Italia di stabilizzare nel tempo il numero delle aree SL e delle aree armadio potenzialmente non remunerative sia

della citata delibera riporta quanto segue: *L'Autorità inoltre, sulla base della valutazione della società Analysys, ritiene che il futuro calcolo del costo netto della telefonia vocale dovrà essere effettuato sul bacino di aree non remunerative identificato per il calcolo del costo netto dell'anno 2001 da Analysys e che la sopraggiunta profittevolezza nel corso degli anni di aree non remunerative appartenenti al suddetto bacino dovrà essere portata a riduzione del costo netto della telefonia vocale. Infatti, l'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 318/97 e l'art.4, commi 2 e 3, del D.M. 10 marzo 1998 prevedono che il calcolo del costo netto sia determinato individuando i costi prospettivi incrementali il cui riferimento temporale è il lungo periodo. L'Autorità ritiene pertanto che il bacino individuato per il costo netto del 2001, ovvero le 1471 aree identificate dalla società Analysys, costituiscano il riferimento per il calcolo del costo netto della telefonia vocale relativo agli anni 2002 e 2003.* Da quanto sopra emerge che per il 2001 **e per gli anni a venire (2002 e 2003)** le APNR sono le 1471 individuate dalla delibera n. 14/02/CIR e che i ricavi delle aree che progressivamente diventano profittevoli devono essere sottratti dai costi delle aree non remunerative. Il modello di calcolo dei costi evitabili delle aree non remunerative è incrementale di lungo periodo (LRIC). In questo modo il costo netto della fonia vocale viene calcolato solo in queste aree. Per gli anni 2001-2003 le APNR sono 1471. I criteri con i quali le stesse sono state individuate sono i seguenti⁵⁹:

- SL (Stadi di Linea) in Comuni con meno di 10.000 abitanti;
- Cittadini in tali aree con reddito inferiore alla media nazionale;
- Percentuale di utenza affari inferiore alla media nazionale;
- Perdita subita da Telecom Italia nella fornitura del servizio superiore a circa 2.500 Euro/SL

354. L'unico provvedimento poi approvato e che modifica i criteri di calcolo dei costi e le APNR è la delibera n. 1/08/CIR la quale modifica il criterio di

ragionevole per stabilire a priori se un'area può essere qualificata come potenzialmente non remunerativa e pertanto evitabile (ex-ante) da Telecom Italia in assenza di obblighi di servizio universale. In merito agli aspetti metodologici, Analysys ha anche accertato che la metodologia proposta ha due rilevanti implicazioni: la prima è che la ricerca di aree non remunerative per gli anni seguenti, a partire dal calcolo del costo netto 2002, potrà essere effettuata solo sulle aree non remunerative determinate attraverso la metodologia applicata per l'anno 2001. La seconda implicazione è che, qualora un'area non remunerativa nel 2001 diventi successivamente profittevole, tale profitto dovrà essere portato a riduzione del costo netto delle aree non remunerative.

⁵⁹ L'Autorità ha poi, con delibera 1/08/CIR, voluto rivedere i criteri di individuazione di tali aree. Con i nuovi criteri le stesse si riducono a circa 600. Ciò determina, potenzialmente, una riduzione del costo netto della Fonia Vocale. Ulteriore innovazione introdotta dalla delibera n. 1/08/CIR è l'utilizzo dei costi storici, da bilancio civilistico, in luogo del modello bottom-up a costi correnti di rimpiazzo, per fissare i costi di rete necessari al servizio di fonia vocale. Come detto, l'Autorità, una volta adottato tale delibera, ha ritenuto di applicarla retroattivamente per il calcolo del costo netto del servizio universale 2004-2007.

Telecom Italia ha impugnato tale applicazione retroattiva. Al termine del contenzioso giuridico il Consiglio di Stato ha stabilito che i nuovi criteri vanno applicati dal 2008 compreso e che, per gli anni precedenti, vanno applicati i criteri allora vigenti. Ed infatti poi l'Autorità ha applicato i nuovi criteri per il calcolo del costo netto 2008-2009 avvenuto con delibera n. 88/18/CIR.

definizione delle APNR e come base di costo introduce i costi storici con vite utili e ammortamenti da bilancio civilistico.

355. L'Autorità, come noto, prova ad applicarla al calcolo USO 2004 (oltre che per gli anni 2005-2007) con delibera n. 153/11/CIR. Tuttavia, il Consiglio di Stato (con sentenza n. 4616/2015 del 2 ottobre 2015) annulla tale applicazione retroattiva della nuova metodologia di definizione delle APNR e il passaggio da LRIC a costi storici.
356. Ne consegue che l'insieme di APNR da considerare è quello definito dalla delibera n. 14/02/CIR. D'altra parte, il fatto che le APNR divenute remunerative generano dei profitti che vanno a deduzione del costo netto fa sì che, di fatto, la modifica della struttura dei costi e dei ricavi che si è avuta negli anni va a beneficio del mercato.
357. Ciò detto, il revisore ha considerato le 1.471 aree identificate dalla società Analysys nel 2001, così come richiesto dalla stessa delibera n. 14/02/CIR⁶⁰. Le APNR divenute profittevoli sono state incluse a riduzione del fondo USO.
358. Risulta priva di pregio la richiesta (par. 305) di escludere dalle APNR quelle aree dove l'*incumbent* fornisce servizi, di qualsiasi natura, ulteriori rispetto al servizio universale, quali per esempio i servizi ADSL. Infatti, i criteri di individuazione delle aree furono fissati dalla delibera n. 14/02/CIR e sono stati rivisti con la delibera n. 1/08/CIR. Ai fini del presente provvedimento restano in vigore quelli sopra elencati e, in ogni caso, la vendita di servizi diversi da quelli oggetto di obbligo, come la presenza di operatori alternativi nelle centrali USO, non sono tra i parametri di identificazione delle APNR.
359. Alcuni operatori segnalano come all'esito delle analisi effettuate sulle informazioni integrative rese disponibili dall'Autorità si è registrato che in alcune ASL identificate come potenzialmente non remunerative TIM vendesse nel periodo in oggetto servizi *wholesale* dati e alcuni operatori fossero attivi a livello *retail* rivendendo servizi dati agli utenti finali. Come già indicato al paragrafo che precede, tale requisito non pregiudica l'inclusione dell'area di centrale nell'insieme USO. Ad ogni modo dalle verifiche del revisore si segnala che non vi erano aree di centrale aperte all'*unbundling* nel bacino APNR nel 2006, in quanto il revisore stesso dichiara la presenza di ricavi nulli per TIM per questa tipologia, mentre per il 2007 i ricavi ULL nel bacino ammontano complessivamente a 4.621 euro, e dunque non materiali nemmeno in questo caso. Pertanto, il fatto che in epoche successive alle annualità di riferimento della presente istruttoria alcuni operatori hanno inteso investire in tali aree di centrale considerandoli profittevoli, è in questa sede del tutto inconferente.
360. In merito alla mancata corrispondenza del numero di clienti appartenenti al bacino rilevata dagli operatori, l'Autorità, a seguito di approfondimenti, ha effettivamente rilevato la presenza di un errore materiale ma non sostanziale da parte del revisore nella parte descrittiva della relazione, laddove indica come insieme complessivo degli utenti, al fine del calcolo del beneficio, un numero

⁶⁰ [...] inoltre sulla base della valutazione della società Analysys, ritiene che il futuro calcolo del costo netto della telefonia vocale dovrà esser effettuato sul bacino di aree non remunerative identificato per il calcolo del costo netto dell'anno 2001 da Analysys.

corrispondente ad un sottoinsieme, gli utenti residenziali, successivamente corretto con comunicazione *ad hoc* da parte del revisore. I dati riguardanti l'utenza complessiva certificati da BDO sono rappresentati dalla successiva tabella:

Numero Abbonati complessivi delle APNR	anno 2006	anno 2007
per BDO	462.282	424.789
per TIM	455.638	425.136

361. Il numero di utenti è stato ottenuto riproponendo i valori comunicati da TIM, sopra riportati, secondo il rapporto tra clienti totali per TIM e clienti totali che il revisore ante-sentenza (Axon) ha utilizzato per il calcolo del beneficio indiretto "Occasioni di contatto" per gli anni in oggetto. Questa procedura, secondo BDO, ha garantito una superiore conformità dei risultati ricalcolati a seguito della modifica del bacino APNR da 650 a 1471 aree ai criteri metodologici definiti nelle precedenti delibere approvate dall'Autorità. La differenza tra i due numeri risiede nel fatto che il numero di BDO fa riferimento a consistenze a metà anno, mentre i dati di TIM fanno riferimento ai clienti a fine anno.
362. Si fa riferimento all'osservazione degli operatori relativa alla stima del costo evitabile per cliente per mese dagli stessi derivata dai dati di revisione. Gli stessi, avendo stimato un valore di 40 e 52,4 euro/mese per gli anni 2006 e 2007, ritengono che tali valori non siano giustificati laddove raffrontati ai costi di accesso *wholesale* regolamentati (come ad esempio il WLR). A loro dire il costo del servizio di fonia vocale non deve essere calato sui costi delle APNR ma su un valore medio nazionale. Ciò in quanto il valore di prezzo *wholesale* dagli stessi pagato già includerebbe i costi e i volumi delle APNR. Da ciò ne seguirebbe un *double counting* dei costi a favore di TIM. Chiedono a tale riguardo un chiarimento all'Autorità.
363. A tale proposito si richiama che l'art. 5, comma 2 dell'Allegato 11 al Codice dispone che *il costo netto è calcolato sulla base dei costi evitabili⁶¹ e ricavi mancati⁶² relativi alle aree non remunerative⁶³, alla telefonia pubblica non remunerativa e alle categorie agevolate di clienti*. Il comma 3 dispone che *non sono computati nel costo netto, i costi comuni ai servizi offerti in adempimento agli obblighi di servizio universale e ai servizi offerti ad altro titolo*.
364. Il comma 4 dispone che *sono computati nel costo netto delle aree non remunerative e della telefonia pubblica non remunerativa, i costi operativi e di capitale afferenti agli apparati di telefonia pubblica, alla rete di distribuzione, nonché agli apparati trasmissivi presenti negli stadi di linea e ai portanti*

⁶¹ «costi evitabili», i costi che l'impresa designata non sosterrrebbe in assenza di obblighi di servizio universale (art. 1, lett. c) dell'Allegato 11).

⁶² «ricavi mancati», i ricavi che l'impresa designata non conseguirebbe in assenza di obblighi di servizio universale (art. 1, lett. d) dell'Allegato 11).

⁶³ «area potenzialmente non remunerativa», l'area servita da una centrale SL che non sarebbe servita da Telecom Italia in assenza di obblighi di servizio universale (art. 1, lett. a) dell'Allegato 11); «area non remunerativa», l'area servita da una centrale SL effettivamente in perdita tra quelle risultate potenzialmente non remunerative (art. 1, lett. b) dell'Allegato 11).

trasmissivi tra stadio di linea e nodo di livello 1, cui lo stadio di linea è attestato.

365. Quanto sopra chiarisce che il calcolo del costo netto va fatto sulle APNR. D'altra parte, il canone di accesso ULL pagato dagli OAO nel periodo in questione è pari a 8,04 euro/mese per il 2006 e 7,81 euro/mese per il 2007 laddove il costo contabile è pari a 9 euro/mese. Ne deriva, pacificamente, che il canone di accesso versato a livello nazionale è inferiore al costo medio contabile di circa 1,10 euro/mese. Se si effettua una simulazione del calcolo, si osserva che la differenza, sul valore medio nazionale, che si ha escludendo le APNR è di poche decine di centesimi e, quindi, ben inferiore al valore di 1,10 euro succitato.
366. Nello specifico, sulla base del modello LRIC di cui alla delibera n. 578/10/CONS si stima che la mancata inclusione delle 1471 APNR determina una variazione di circa 20 centesimi di Euro. Ne consegue che il canone di accesso versato dagli OAO comunque non copre i costi delle APNR né, completamente, quello delle altre centrali.
367. Sulla necessità espressa dagli operatori di avere evidenza e giustificazione di tutte le voci che concorrono alla definizione del valore unitario, per gli anni 2006 e 2007, dei costi evitabili, riconciliando tali costi con quelli definiti a livello regolamentare per i servizi corrispondenti, l'Autorità fornisce tali informazioni nella sezione di ricalcolo della Fonia Vocale di cui all'Allegato C.
368. In merito alle osservazioni sui confronti dei costi evitabili nei vari anni, l'Autorità rinvia a quanto già rappresentato nella tabella che precede al par. 327. La rappresentazione mostra omogeneità di costi e semplifica i chiarimenti illustrati dal revisore. In merito al confronto con i risultati espressi dai revisori Europe Economics e Axon richiamati dall'operatore non avviene tra dati omogenei essendo espresso su un perimetro di aree ben diverso (650 e 621 rispettivamente).
369. Concludendo, l'Autorità fa notare che ripercorrere le fasi dell'istruttoria che hanno portato all'approvazione della delibera n. 1/08/CIR, che hanno condotto l'Autorità alla decisione di avvalersi di un cambio metodologico di determinazione dei prezzi da costi correnti a costi storici, è in questa sede del tutto inconferente, essendo la presente istruttoria avviata ad esito di una decisione in cui il giudice amministrativo ha richiesto che i principi di non retroattività della norma superassero le motivazioni legate alla maggiore veridicità e robustezza dei meccanismi di valutazione. Pertanto, ancora una volta, l'Autorità ribadisce che non è possibile applicare modelli di valutazione diversi da quelli ante-delibera n. 1/08/CIR e che in ogni caso tutti i revisori hanno adottato sistematicamente correttivi volti all'efficientamento del modello vigente.

5.7 Sintesi delle osservazioni sui Costi connessi alle Categorie Agevolate

370. Nel calcolo delle categorie agevolate, alcuni operatori desiderano sottolineare due presunte anomalie. La prima, consiste nel dato secondo cui BDO non ha ritenuto di dover apportare modifiche alla stima presentata da TIM. Se osservata

isolatamente, potrebbe interpretarsi come una correttezza di valutazione da parte di TIM, ma se confrontata con le altre stime (fonia vocale, PTP e benefici indiretti) presentate per la fornitura del servizio universale, si constata che è l'unico parametro a non aver subito rettifiche né per il 2006 né per il 2007, peraltro in evidente difformità anche rispetto alle rettifiche al ribasso apportate nei precedenti procedimenti dai revisori incaricati di valutare il CNSU degli altri anni e, a titolo esemplificativo, si cita Axon Partners Group Consulting sul biennio 2008-2009 che, infatti, ha ritenuto il valore presentato da TIM come una sovrastima.

371. La seconda, concerne una discrasia tra la presente consultazione sul CNSU 2006-2007, quelle già conclusasi sul CNSU 2008-2009⁶⁴ e la definizione delle condizioni economiche agevolate nell'ambito del servizio universale⁶⁵: tant'è vero che, nella presente il revisore annovera un costo totale degli utenti aventi diritto rispettivamente pari a euro 7,56 milioni per il 2006 ed euro 7,91 milioni per il 2007, a cui fa da contraltare il raffronto con gli esiti della consultazione sulle annualità 2008-2009 che, di fatti, mostra per il 2008 un valore di euro 6,17 milioni ed euro 6,90 milioni per il 2009⁶⁶ e dunque inferiori rispetto all'attuale stima di BDO, mentre la seconda, nell'Allegato C, fa vedere l'andamento negli anni del numero di utenti che ha usufruito delle agevolazioni sui servizi rientranti nel perimetro del servizio universale e, in particolare, volendoli classificare per grandezza, si ottiene tale ordine: 2009, 2007, 2006 e 2008.
372. Fermo restando che nel computo delle categorie svantaggiate rientrano sia le categorie economicamente e socialmente disagiate che gli utenti che utilizzano Dispositivi Telefonici per Sordomuti ('DTS'), mentre la delibera 299/17/CONS ha ad oggetto solo i primi e dunque non ricomprende anche i secondi nella propria analisi storica, è realistico aspettarsi una costanza negli anni in merito agli utilizzatori di DTS e, al contrario, una più volatile percentuale di soggetti economicamente e socialmente disagiati, stante il fatto che il fenomeno della povertà e la categoria da essa costituita sono variabili di anno in anno. In quest'ottica, concludendo sulle categorie agevolate, se la prima categoria è mutevole mentre la seconda è pressoché uniforme nel tempo, non si comprende come il revisore possa individuare valori per le presenti categorie ben più alti rispetto a quanto cristallizzato dalla stessa Autorità sul 2009: delle due l'una, o BDO ha sovrastimato l'impatto del costo della fornitura per le categorie agevolate oppure il computo del CNSU per il 2009 non è corretto, poiché alla luce delle due suesposte delibere è evidente la loro antitesi.
373. In merito alle categorie agevolate, un operatore non condivide la proposta di ammettere al meccanismo di ripartizione il costo netto delle categorie agevolate in quanto i benefici indiretti goduti da Telecom Italia per la fornitura del servizio universale sono in grado di annullare i relativi costi. Ai sensi dell'art. 57 del Codice, la fornitura di servizi ad un prezzo accessibile a particolari categorie di utenti rientra negli obblighi di servizio universale. Il rispetto di questi principi

⁶⁴ Delibera n. 88/18/CIR

⁶⁵ Delibera n. 299/17/CONS, "Avvio della consultazione pubblica per la definizione delle "condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale

⁶⁶ Così come individuate da codesta Autorità con delibera n. 88/18/CIR.

implica che nella misura in cui i servizi in questione siano erogati dalla generalità delle imprese del mercato, gli oneri del mercato che ne conseguono debbono essere ammessi a contribuzione attraverso il meccanismo del servizio universale.

374. Gli operatori intervenuti ricordano che con la delibera n. 514/07/CONS, l'Autorità ha posto a carico di tutti gli operatori, oltre che di Telecom Italia, l'obbligo di erogare servizi a condizioni non di mercato a determinate categorie di utenti affette da disabilità. I servizi vengono correntemente erogati dagli operatori e sono stati erogati negli anni oggetto della presente consultazione. Le agevolazioni in parola consistono in significativi sconti che implicano per l'operatore intervenuto l'erogazione di servizi necessariamente in perdita. Per questa ragione, gli OAO ritengono che TIM non debba ricevere alcuna compensazione per l'erogazione di tale tipologia di servizi.
375. In ogni caso, è la stessa delibera n. 514/07/CONS a stabilire che tale agevolazione debba essere compensata dal servizio universale; questo deve valere tuttavia per qualunque operatore che eroghi tale servizio. Per tale ragione, l'operatore ritiene che le perdite in cui gli operatori sono incorsi per l'erogazione dei servizi alle categorie agevolate devono essere compensate in proporzione con la quota di contribuzione. Qualora non si adottasse tale meccanismo, infatti, risulterebbero violati i principi di non discriminazione e non distorsione in quanto uno stesso servizio sarebbe ammesso al fondo per il finanziamento del servizio universale solo laddove erogato da Telecom Italia e non laddove erogato, alle stesse condizioni, dagli altri operatori.
376. In alternativa, per semplicità di analisi, alcuni operatori propongono che ogni operatore del mercato sostenga i propri oneri per la fornitura di servizi a categorie agevolate, suggerendo che la relativa voce di costo nella valorizzazione del Costo Netto USO sia posta uguale a zero.
377. Alcuni operatori ritengono fondamentale sottolineare l'erroneità del valore proposto dal revisore BDO per tale categoria di costo. Il revisore si è infatti limitato ad accettare il valore di 7,91 mln € proposto da TIM nel procedimento di rinnovazione, senza effettuare le necessarie verifiche sulla delibera n. 100/14/CIR.
378. Infatti, gli stessi segnalano che è lo stesso revisore a riconoscere che la delibera predetta ha valore solo per le categorie agevolate e in parte per i benefici indiretti in quanto tali due categorie sono le uniche a non essere intaccate dai cambiamenti metodologici previsti dalla delibera n. 1/08/CIR.
379. Tuttavia, nel corso del processo di consultazione avviato per la valutazione del CNSU per l'anno 2007 pre-sentenza, il CN della componente categorie agevolate è stato determinato nel modo seguente:
- Telecom Italia aveva proposto inizialmente un valore pari a 9,04 mln €;
 - Il revisore Axon pre-sentenza ha proposto una rettifica in diminuzione di 0,75 mln €, giungendo ad un valore pari a 8,29 mln € (proponendo l'applicazione di un fattore di elasticità della domanda al prezzo per via della sostituibilità fisso-mobile pari a 10%);

- L'Autorità non ha condiviso il valore percentuale dell'elasticità individuato da Axon, facendo riferimento ad un contesto europeo, e quindi ha aggiornato la percentuale al 15% per tenere conto delle specificità del contesto italiano. L'impatto di tale modifica determina quindi una riduzione del CN di 1,12 mln €, giungendo al valore di 7,91 mln € (che è quello proposto da TIM post-sentenza ed accettato acriticamente nella relazione di BDO);
- L'Autorità ha imposto la riduzione ulteriore del CN per la componente categorie agevolate perché nel controfattuale non solo il 15% degli utenti in situazioni disagiate passerebbe al mobile, ma del restante 85% una parte abbandonerebbe TIM per operatori alternativi di rete. Si legge infatti a p. 50 della delibera n. 100/14/CIR *“In conclusione, l'Autorità ritiene si possa ragionevolmente assumere che nell'ipotesi controfattuale una porzione di utenti affetti da disagio economico pari al 15% abbandoni la telefonia fissa per quella mobile, mentre il 29% dell'utenza residua (ossia del restante 85%) sia disposta ad abbandonare i servizi di Telecom Italia a vantaggio dei servizi di operatori alternativi di rete fissa”*. L'impatto di tale rettifica determina una riduzione della stima del costo netto delle categorie agevolate pari a circa -1,84 milioni di euro e pertanto la stima finale del costo netto delle categorie agevolate per l'anno 2007 è pari a 6,06 milioni di euro.

380. Gli operatori chiedono pertanto in conclusione che l'Autorità allinei la stima del CNSU delle categorie agevolate al valore approvato con la delibera predetta, essendo tale componente non influenzata dall'annullamento della delibera n. 1/08/CIR.

381. In merito al costo netto legato alle categorie agevolate, un altro operatore concorda con l'Autorità in merito a quanto valutato nella delibera n. 100/14/CIR sulla elasticità della domanda in costante crescita a causa della crescente offerta da parte degli operatori alternativi fissi e mobili e alle proposte di nuove tecnologie a favore di clienti utilizzatori di DTS.

5.8 Valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi connessi alle Categorie Agevolate

382. In merito alla componente del servizio universale delle Categorie Agevolate, si ricorda che, poiché le tecniche di calcolo associate alla loro quantificazione non risentono degli effetti prodotti dalla sentenza, per i criteri impiegati per la valutazione di tali componenti di Costo Netto si rimanda alle delibere nn. 46/13/CIR e 100/14/CIR rispettivamente per l'anno 2006 e 2007.

383. Premesso che, allo stato, l'unico soggetto legalmente incaricato del Servizio Universale è Telecom Italia e che, pertanto, i servizi forniti da altri operatori non vanno a compensazione dei costi sostenuti dal primo, si rileva quanto segue.

384. Come richiamato anche al par. 378 e segg. della delibera n. 88/18/CIR, *“Con riguardo, invece, alla presenza di fornitori alternativi alla stessa Telecom Italia nell'offerta di servizi alle categorie agevolate – in virtù di quanto disposto dalla delibera n. 514/07/CONS - si evidenzia che la delibera, approvata nell'ottobre 2007, è stata attuata dagli operatori con offerte relative a servizi diversi*

dall'accesso alla rete telefonica oggetto del servizio universale (p.e. ADSL o SMS) e comunque con una adesione da parte degli utenti piuttosto limitata. Essi, pertanto, ad eccezione dei soli servizi ex art. 2 della delibera, erogati dall'impresa già incaricata del servizio universale, non rientrano direttamente tra quelli previsti dal Codice quali oggetto degli obblighi di servizio universale. Tra l'altro, la delibera citata non equipara in alcun modo tali condizioni agli obblighi di servizio universale, né ne prevede una qualche forma di finanziamento. Pertanto, non può ritenersi condivisibile l'affermazione degli operatori secondo la quale l'imposizione di tali obblighi dovrebbe esonerarli dalla contribuzione al fondo". Pertanto, non è chiaro perché l'operatore intervenuto reiteri la medesima osservazione per periodi antecedenti, tanto più che la delibera dallo stesso citata è entrata in vigore a fine anno 2007 e comunque le prime, residue, offerte proposte dagli operatori alternativi sulle categorie sociali coinvolte sono state attivate a partire dal 2008, per un volume considerato scarsamente significativo anche negli anni successivi.

385. Ad ogni modo non è ambito del presente procedimento la definizione del perimetro dei servizi oggetto di fornitura ex art. 58, né compito dell'Autorità essendo demandato dal Codice ad altre istituzioni.
386. In merito ai presunti disallineamenti richiamati al par. 371 da alcuni operatori tra l'andamento in volume degli utenti appartenenti a tali categorie e l'andamento economico del costo in anni diversi (ovvero il 2008 e il 2009) da quelli oggetto del presente procedimento, si precisa quanto segue.
387. L'approccio di calcolo approntato da Telecom Italia per il costo netto del servizio universale ascrivibile alla fornitura di schemi tariffari preferenziali alle categorie di clientela cosiddette "agevolate" si compone dei seguenti due fattori: sconti applicati sulle tariffe di canone nominali (esenzione del 50% e del 100% del canone, rispettivamente, per le due fasce di clienti sopra indicate), costi del personale e delle piattaforme di supporto.
388. La maggior parte del costo netto di tale categoria è composto quindi da ricavi mancati (distinti tra ricavi ridotti al 50% e ricavi ridotti al 100% il cui peso cambia in funzione del peso degli utenti che usufruiscono di detto sconto) e quindi i cambiamenti apportati dalla Sentenza non hanno alcun impatto su di essi; la maggior parte della quota rimanente del costo netto di tale categoria è composto da costi operativi sostenuti anno per anno e quindi i cambiamenti apportati dalla Sentenza non hanno alcun impatto su di essi.
389. In merito alle osservazioni sollevate dagli operatori ai par. 379 e segg., l'Autorità riconosce la presenza di un errore materiale. Infatti, pur essendosi il revisore limitato ad incamerare, nella relazione, i valori di costo e beneficio indiretto approvato dall'Autorità, le cui metodologie di calcolo sono fatte salve nella sentenza, limitatamente all'anno 2007, il valore preso a riferimento da BDO non tiene conto delle rettifiche ulteriori apportate dall'Autorità a seguito della consultazione pubblica. Pertanto, il valore corretto di costo netto delle categorie agevolate per il 2007 è pari a 6,06 milioni⁶⁷ di euro in luogo di quello

⁶⁷ Delibera n. 100/14/CIR

rappresentato nella delibera di consultazione n. 89/18/CIR indicato pari a 7,91 milioni di euro.

5.9 Sintesi delle osservazioni sui Costi connessi alla Telefonia Pubblica

390. Con riguardo alle valutazioni in relazione ai costi di Telefonia Pubblica, gli operatori tutti, ad eccezione di TIM, intendono fare presente che dalla Tabella n. 18 del documento posto in consultazione non è possibile apprezzare l'ammontare delle singole rettifiche proposte in capo a TIM e non è dunque possibile effettuare valutazioni puntuali né sull'operato del revisore né sui valori proposti dall'*incumbent* e successivamente ricalcolati sulla base dell'asserita erroneità degli input di Co.Re. In particolare, dalla relazione di BDO non emerge né la metodologia né le tecniche di calcolo utilizzate per pervenire alle rettifiche proposte.
391. A tale riguardo, gli operatori segnalano che l'improvviso e particolarmente significativo incremento delle Postazioni USO non remunerative nell'anno 2007 rispetto al 2006 – numero quasi raddoppiato passando da 46.061 a ben 76.950 nel periodo temporale di riferimento – non appare sufficientemente giustificato dalle evidenze fornite nel documento di consultazione e nella relazione finale di BDO Italia S.p.A.
392. Tali maggiori costi potrebbero invero essere dovuti ad una gestione inefficiente da parte di Telecom Italia delle PTP appartenenti al Parco Impianti USO che potrebbero essere state oggetto di scarsa o assente manutenzione (che ne ha ridotto o annullato la remuneratività) nel periodo di riferimento. Tale elemento appare particolarmente rilevante proprio perché, all'esito della sentenza del CdS n. 4616/2015 che ha parzialmente annullato la delibera 1/08/CIR, sono incluse nel computo della componente "Telefonia Pubblica" nella presente consultazione solo le postazioni non profittevoli – cioè effettivamente in perdita – mentre vengono escluse le PTP con costo netto negativo (ossia quelle remunerative).
393. Per quanto concerne i profitti degli apparecchi telefonici pubblici eccedenti l'insieme minimo determinato sulla base dei criteri previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, il revisore ha stabilito di non portarli a deduzione del costo netto della telefonia pubblica, per effetto della sentenza n. 4616/2015. Così come essendo il costo netto delle PTP calcolato come somma delle singole PTP effettivamente in perdita ubicate all'interno del Parco Impianti USO definito ex delibera n. 290/01/CONS, in presenza di apparecchi di TP non USO - offerti secondo una logica puramente commerciale e installati in prossimità di quelli appartenenti all'insieme minimo - non risulta possibile apprezzare quanta parte dei ricavi di tali postazioni sia condivisa con le PTP censite ai fini USO. Si giungerebbe in tal modo ad una ammissibilità al finanziamento di una parte delle PTP in perdita del tutto ingiustificata e non coerente con il quadro normativo di riferimento e in particolare con quanto disposto dall'Allegato 11 del Codice.

394. Risulta dunque essenziale, ad opinione degli operatori, che l’Autorità valuti opportunamente l’influenza degli apparecchi di telefonia pubblica in eccesso, rispetto agli obblighi di servizio universale, al fine di valutare eventuali benefici conseguiti da TIM in qualità di fornitore del servizio universale. In particolare, qualora TIM non avesse installato PTP in eccesso rispetto a quanto previsto dalla normativa, gli apparecchi compresi nel Parco Impianti USO avrebbero potuto mostrare un maggiore grado di profittabilità e non essere pertanto ammesse a finanziamento.
395. La valutazione dell’influenza di tale tipologia di ricavi mancati esclusi, che vanno a riduzione del costo netto per la componente Telefonia Pubblica, è una prassi metodologica applicata anche negli anni precedenti al 2006 e 2007; già a partire dalla relazione per la valutazione per il costo netto per l’anno 2002, Europe Economics ha ritenuto opportuno procedere alla re-imputazione di parte dei ricavi delle postazioni in eccesso (non USO) alle postazioni telefoniche incluse nel parco impianti USO. Inoltre, nell’allegato B alla delibera 22/06/CIR (valutazione del CNSU per l’anno 2003), l’Autorità, condividendo l’approccio seguito dal revisore in sede di valutazione, precisa infatti che la *“metodologia di calcolo del costo netto della telefonia pubblica prevede che parte dei ricavi degli ATP in eccesso siano attribuiti in riduzione del relativo costo netto”* (punti 111-112).
396. Inoltre, anche se il revisore dichiara che *“il modello di TI calcola tali ricavi da ricarico in maniera puntuale”*, né nella relazione né nel documento posto in consultazione risulta possibile apprezzare la stima dei ricavi da ricarico esclusi dal revisore, in quanto tale rettifica non sarebbe quantificabile (p. 27 documento posto in consultazione). Non convince l’assunto secondo cui tali dati non sarebbero quantificabili. Prima di tutto perché, quantomeno in relazione ad alcuni di tali dati, come ad esempio i ricavi da ricarico, il revisore Axon, per le annualità precedenti offriva evidenze puntuali (cfr. pag. 48 della relazione 2007), inoltre poiché la stessa Autorità nelle integrazioni pubblicate fornisce dettagli senza tuttavia chiarire se i dati forniti riguardino i dati comunicati da TIM ovvero quelli già rettificati dal revisore.
397. Per quanto riguarda il numero delle PTP in ambito USO, alcuni operatori evidenziano i seguenti aspetti:
- una variazione in aumento fra il 2006 e il 2007 assai rilevante (+67%) a fronte dell’incremento di solo 1% della popolazione residente nazionale, con una crescita degli apparati non in linea con la crescita della popolazione o dei luoghi di interesse per i quali è necessario assicurare la disponibilità delle cabine pubbliche. In alcune province addirittura si registra altresì un numero anomalo di PTP ogni mille abitanti rispetto alle statistiche nazionali senza evidenti motivazioni riconducibili a caratteristiche demografiche, orografiche o di PIL. Le PTP non profittevoli passano infatti da 45.029 a 75.384. Questo dato, già presente nelle relazioni del revisore, appare ora in tutta la sua rilevanza alla luce delle ulteriori informazioni fornite negli Annessi 1 e 2, che contengono il dettaglio per provincia delle PTP: si osserva che delle 94 provincie considerate, tutte tranne una (Rovigo) mostrano un aumento del numero

delle PTP e per 36 di esse l'aumento è di almeno il 100%, cioè in queste provincie le postazioni sono più che raddoppiate. Complessivamente, circa il 20% del totale delle PTP sono diventate non profittevoli nel 2007. Delle cause di tali variazioni non vengono forniti elementi né nel provvedimento sottoposto a consultazione né nelle relazioni dei revisori: queste ultime, in particolare, si limitano a illustrare la metodologia adottata per individuare le PTP in ambito USO. A parere degli operatori, invece, la mera illustrazione della metodologia seguita per la determinazione delle PTP non profittevoli, seppur sia ormai consolidata, dovrebbe essere integrata con ulteriori valutazioni circa l'effettiva efficienza delle scelte fatte da Telecom Italia: posizionamento delle PTP, utilizzo e grado di obsolescenza, investimenti efficienti i costi effettivamente attribuibili in logica incrementale, ecc.

- una differenza nel numero di PTP totali installata da Telecom Italia riportato in varie delibere, in particolare la delibera n. 88/18/CIR relativa al SU degli anni 2008-2009, la delibera sottoposta ad attuale consultazione e la delibera di valutazione iniziale del costo dell'anno 2007 (effettuata nel 2014). I dati sono riportati nella tabella seguente:

Anno	2006	2007
Delibera 88/18/CIR	182.352	166.671
Delibera 89/18/CIR	173.486	158.865
Delibera 100/14/CIR	173.868	166.671

Tale differenza non è stata rilevata dal revisore BDO, che non l'ha menzionata nelle sue relazioni, pertanto si ritiene necessaria un'opera di riconciliazione e trasparenza dei dati utilizzati.

398. Dall'analisi dei costi delle PTP, riportati negli Annessi 1 e 2, si evidenzia un incremento del costo unitario fra il 2006 e il 2007 del 15%: esso passa infatti da 632,84€ a 727,87€ (ante rettifiche del revisore). Tale aumento è dovuto in larga misura all'incremento dei costi operativi (+19%) mentre la componente Ammortamento e WACC cresce solo del 5,4%. Tale andamento non trova nelle relazioni del revisore BDO una giustificazione e questo rafforza la preoccupazione espressa al punto precedente circa la debolezza delle valutazioni di efficienza compiute dal revisore.
399. L'analisi dei dati di ricavo, evidenzia, inoltre, un aumento del ricavo unitario del 19%, dovuto ad incremento delle componenti ricavi da traffico e da *surcharge* di oltre il 20%. L'aumento dei ricavi mancati nella stessa misura dell'aumento dei costi è difficilmente spiegabile, stante l'andamento più volte ribadito di diminuzione del traffico delle PTP e avrebbe meritato un'approfondita analisi da parte del revisore. Chiarito il trend dei costi e dei ricavi sulla base dei dati presentati da Telecom Italia, è opportuno verificare l'effetto delle rettifiche apportate dal revisore. Le rettifiche proposte dal revisore sulle varie componenti dei costi / ricavi della Telefonia pubblica riducono l'ammontare del costo unitario netto in entrambi gli anni: esso è pari quindi a 135,15 euro nel 2006 e a 113,35 euro nel 2007, con una riduzione del 16% fra i due anni.

400. Poiché tuttavia il costo netto unitario così rideterminato si applica ad un numero di PTP che, come detto al punto precedente, cresce del 67%, il risultato finale è un incremento del costo netto totale di questa componente del SU fra il 2006 e il 2007 di ca. 2,5 mil€ (+40%).
401. Sarebbe, a parere degli operatori, interessante simulare quale sarebbe stato il costo totale in costanza di numero di PTP USO nell'arco temporale considerato, cioè applicando il costo unitario 2007 (113,35€) al parco PTP USO del 2006 (45.029 unità) invece che al parco del 2007 (75.384 unità). In questo caso, il costo netto della TP nel 2007 sarebbe inferiore di 3,4 mil€ a quello determinato dall'Autorità. Tale verifica fornisce evidenza dell'impatto che la variazione del numero di PTP ha avuto sul costo.
402. In conclusione, gli operatori ritengono che l'assenza di chiare giustificazioni degli scostamenti e dei necessari approfondimenti non permette di fare valutazioni circa il grado di efficienza impiegato da Telecom Italia nel fornire le prestazioni di Telefonia Pubblica.

5.10 Valutazioni conclusive dell'Autorità sui costi connessi alla Telefonia Pubblica

403. Sulla osservazione di cui al par. 390, inerente all'impossibilità di effettuare valutazioni puntuali stante la modalità aggregata con cui sono state effettuate le rettifiche, si precisa che le metodologie di valutazione di costo e ricavo della componente TP sono state esaminate voce per voce. Gli esiti delle verifiche dell'Autorità sui *capex* e *opex* sono riportati nella relativa sezione del documento di consultazione.
404. In merito all'asserito "ingiustificato" aumento delle PTP non profittevoli, segnalato al par. 391 e 392, l'Autorità ritiene essenziale, a beneficio prevalentemente di coloro che ancora esprimono perplessità in tal senso, ricordare che il forte aumento della numerosità di cabine profittevoli non può in alcun modo collegarsi alla qualità della manutenzione, trattandosi invero di un fenomeno comune a tutti i paesi europei e legato ad un mercato, quello delle cabine pubbliche, il cui ciclo di vita già da tempo è entrato nella fase di declino.
405. Già nelle relazioni di Axon Consulting per le annualità del 2007-09 si esaminavano in dettaglio i fattori principali che determinavano l'evoluzione del CNSU della telefonia pubblica dal 2007 al 2009, che l'Autorità richiamava in delibera. Il peggioramento economico 2007-2008 derivava essenzialmente da una cospicua riduzione dei ricavi verificata contabilmente dal revisore (ad es. declino del traffico), mentre il passaggio 2008-2009 dalla combinazione di un deterioramento dei ricavi e l'operazione di abbattimento dei costi commerciali nella divisione di telefonia pubblica di TIM. A tal proposito, per rispondere puntualmente alle perplessità espresse dagli operatori, si rappresenta nella seguente tabella l'andamento del traffico delle PTP nei due anni:

	2007	2006
Scatti telefonici PTP	90.272.289	134.032.330
<i>PTP USO</i>	29.062.218	15.216.594
<i>PTP non USO</i>	61.210.071	118.815.736
<i>n. PTP USO</i>	117.364	130.968
<i>di cui n. PTP USO non profittevoli</i>	57.460	37.596
<i>n. PTP non USO</i>	41.501	42.306
<i>n. PTP tot. (al netto 12 scatti)</i>	158.865	173.486
<i>n. scatti medi/PTP USO</i>	248	116
<i>n. scatti medi/PTP non USO</i>	1.475	2.808

Fonte AGCOM: elaborazione su dati aziendali

406. L'aumento del costo evitabile, per i quali alcuni rispondenti chiedono chiarimenti, è sostanzialmente imputabile all'aumentata incidenza del numero di PTP "cabine" il cui valore di sostituzione è più alto rispetto a quello delle PTP "a muro" e dei corrispondenti costi operativi di gestione delle PTP (le cabine richiedono maggiore manutenzione, pulizia, etc..delle cupole ed a muro). L'aumento dei costi di tali postazioni, che hanno sostituito quelle di vecchia generazione, ha avuto come effetto di far rientrare nel perimetro delle cabine non profittevoli anche le dotazioni che in passato erano remunerative. Ciò ha, altresì, comportato un aumento degli scatti medi all'interno del perimetro USO a scapito delle aree non USO. Ciò anche spiega l'apparente incongruenza rilevata da qualche rispondente che non si spiegava il motivo dell'aumento del ricavo medio per postazione USO a fronte di una generale tendenza, effettivamente presente sul totale del parco impianti TP, alla riduzione del traffico.
407. Ad onore della trasparenza richiesta dagli operatori, nella medesima tabella n. 18 della delibera n. 88/18/CIR, richiamata da questi ultimi, sono altresì evidenziati i totali scatti delle PTP per anno, dove chiaramente si evince la contrazione registrata in termini di ricavi, particolarmente elevata tra l'anno 2006 ed il successivo.
408. Come riportato anche nel documento E-Communications Household Survey (Special Eurobarometer) della Commissione europea del 2006 già richiamato in merito all'analisi della sostituibilità, si attesta che *"the use of public payphones is diminishing with the share of households dropping by 3 percentage points since winter 2006"*.

Question: QB11. Use of public payphones



409. Alla domanda posta alle famiglie nella citata indagine sull'uso delle cabine telefoniche ("Do any household members use public payphone - eg. a public call box, a phone shop, or public phones"⁶⁸) la risposta affermativa ha registrato nei singoli paesi europei il seguente andamento (con l'Italia che si posiziona sotto la media europea del 12%):

Country Results	
Greece	23%
United Kingdom	18%
Latvia	17%
Spain	15%
France	15%
Portugal	15%
Malta	14%
Bulgaria	14%
Romania	13%
European Union (27)	12%
Germany	12%
Luxembourg	12%
Austria	12%
Czech Republic	11%
Italy	9%
Hungary	9%
Poland	9%
Ireland	8%
Slovakia	8%
Belgium	5%
Lithuania	5%
The Netherlands	4%
Estonia	4%
Denmark	3%
Sweden	3%
Cyprus*	3%
Slovenia	3%
Finland	1%
* Cyprus(ccc) = 11%	
Other Countries	
Turkey	23%
Croatia	15%

410. In merito ai dubbi sulla definizione del perimetro PTP nel tempo sollevati da alcuni operatori al par. 397, si chiarisce che la rappresentazione del perimetro delle PTP è funzione della finalità per cui viene richiesta. In altre parole, un

⁶⁸ Cfr. pag. 61 par. 2.6.1 Public payphones della citata indagine

conto è il totale delle PTP installate, un conto sono le PTP conteggiate ai fini del CNSU, le quali escludono dal computo le cabine non operative o mal funzionanti mediante il criterio dei “12 scatti” e sono state identificate con metodologie differenti. A tal proposito, per esigenze di chiarezza, l’Autorità ha di seguito riporta l’andamento del Parco Impianti PTP negli anni in questione e in funzione delle due diverse metodologie:

- La differenza tra le PTP USO 2006 e 2007 definite da EE e Axon nelle precedenti relazioni e quelle di BDO risente della identificazione “dinamica” del Parco impianti USO come definita nella nuova metodologia⁶⁹;
- La tabella 16 della delibera n. 88/18/CIR richiamata dall’operatore mostra il totale PTP installate da TIM incluse quelle con numero di scatti inferiore a 12;
- Il diverso perimetro delle PTP USO, profittevoli e non, all’interno della stessa annualità tra quelle censite dai precedenti revisori e BDO è legato all’utilizzo di una differente metodologia di calcolo dei costi. La metodologia a costi storici ha permesso una attribuzione inferiore dei costi operativi, generando un minor numero di PTP in perdita.

411. In merito alle osservazioni mosse da un altro operatore con riguardo alla rettifica sui ricavi da ricarica, l’Autorità evidenzia ancora una volta che il criterio metodologico che consente lo scomputo di parte dei ricavi delle PTP in eccesso (ovvero installati con logica commerciale) e profittevoli dal CNSU è stato introdotto con la delibera n.1/08/CIR, la cui applicazione retroattiva è stata arrestata dal CdS.

412. In altre parole, *la Sentenza abroga l’articolo 4 della Delibera 1/08/CIR, che recita:*

(Identificazione degli apparati di telefonia pubblica non remunerativi ammissibili al finanziamento del servizio universale)

- *Quota parte dei ricavi degli apparati di telefonia pubblica installati in eccesso rispetto a quelli previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, per ciascuna delle circostanze previste dalla delibera medesima, sono attribuiti in riduzione del relativo costo netto. A tal fine, sono identificati in via prioritaria come inclusi nel calcolo del costo netto gli apparecchi maggiormente remunerativi o con le minori perdite.*
- *I profitti degli apparecchi telefonici pubblici appartenenti all’insieme minimo, determinato sulla base dei criteri previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, sono portati a deduzione del costo netto della telefonia pubblica.*

Tale annullamento comporta quanto segue:

- *Quota parte dei ricavi degli apparati di telefonia pubblica installati in eccesso rispetto a quelli previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, per*

⁶⁹ La Delibera di approvazione del Costo Netto per il 2007 (Delibera 100/14/CIR) riporta a pagina 39 un numero di PTP facente parte il Parco Impianti USO “dinamico” pari a 131.562

ciascuna delle circostanze previste dalla delibera medesima, NON sono attribuiti in riduzione del relativo costo netto. A tal fine, sono identificati in via prioritaria come inclusi nel calcolo del costo netto gli apparecchi maggiormente remunerativi o con le minori perdite.

Quindi, la “Percentuale di ricarico” è annullata.

- *I profitti degli apparecchi telefonici pubblici appartenenti all’insieme minimo, determinato sulla base dei criteri previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, NON sono portati a deduzione del costo netto della telefonia pubblica.*

Quindi, la detrazione dei profitti dei STP (Siti di Telefonia Pubblica) non ha più luogo⁷⁰.

413. L’operatore osserva ancora ai paragrafi successivi che l’approccio sopra descritto è stato adottato anche in relazione alle annualità 2006-07 ante-sentenza, con ciò stesso dimenticando che per via della adozione di tale nuova metodologia le delibere in parte *de qua* risultano parzialmente annullate.
414. Anche il revisore fa correttamente e trasparentemente notare, nell’ambito della relazione, che pur avendo TIM calcolato puntualmente tali ricavi da ricarico, tuttavia essi non sono stati considerati nel computo dei ricavi evitabili in applicazione della precedente metodologia che “non” li prevedeva (pag. 44 e 42 della relazione tecnica 2006 e 2007).
415. Con riguardo all’andamento dei costi della Telefonia Pubblica, innanzitutto ad avviso dell’Autorità è necessario premettere che, come indicato, il dettaglio per natura dei costi e dei ricavi unitari riportati nelle tabelle pubblicate si riferisce ai valori calcolati prima delle rettifiche apportate dal revisore BDO.
416. Tali rettifiche hanno riguardato esclusivamente i costi evitabili della TP, i quali sono stati abbattuti in maniera significativa sia per il 2006 che per il 2007, riducendo sensibilmente la differenza di costo medio tra i due esercizi (BDO ha più che dimezzato il differenziale). Nessuna rettifica è stata invece apportata da BDO ai ricavi mancati proposti da TIM essendo basati su dati contabili certificati anche nelle delibere ante-sentenza.
417. Pertanto, presi a riferimento i valori prodotti da TIM, l’aumento del costo medio unitario delle PTP dal 2006 al 2007 è concentrato soprattutto sui “costi operativi” (+85 €/PTP). Tale aumento è dovuto soprattutto a due fenomeni:
 - Utilizzo della metodologia BULRIC, che, come chiarito ai paragrafi che precedono, comporta una valutazione dei costi superiore rispetto a quella a costi storici;
 - Incremento dei costi esterni per interconnessione (circa il 44% del differenziale);
 - Maggiore incidenza unitaria dei costi di gestione (esercizio e manutenzione) delle PTP per effetto della riduzione del parco complessivo installato.

⁷⁰ Cfr. pag. 32 della Relazione BDO del 2007

418. Per comprendere invece le dinamiche evidenziate dagli operatori, al par. 399, sui ricavi unitari della TP, è opportuno articolare l'analisi per step successivi.

- Step 1: il costo netto della TP è calcolato esclusivamente sulle PTP non profittevoli appartenenti al Parco Impianti USO;
- Step 2: la profittabilità delle PTP dipende dal numero degli scatti registrati nell'anno di consuntivazione e dal costo di ciascuna tipologia di PTP. La contrazione del volume complessivo degli scatti, registrata nel 2007 ed evidenziata ai paragrafi che precedono, associata ad un maggior costo medio unitario, ha generato un maggior numero di PTP non profittevoli che passa da 35.000 circa del 2006 a 54.000 circa nel 2007.
- Step 3: l'aumento del ricavo unitario delle PTP USO deriva dal combinato disposto di più fattori. Dalla tabella riportata al punto che precede (405) si evince che:
 - I. da un lato, per via di una contrazione generale degli scatti delle PTP, non sempre insufficiente a remunerare il costo unitario dell'apparecchio, entrano nel perimetro delle cabine non profittevoli apparecchi che in precedenza non lo erano.
 - II. Tra queste cabine sono incluse quelle più moderne (e dunque più costose delle vecchie), che mediamente generano, nel 2007, più scatti di quelle USO tradizionali nel 2006.

Nel complesso l'aumento degli scatti inclusi nel perimetro USO genera un aumento medio dei ricavi e della *surcharge* (entrambi legati agli scatti). Ne consegue un aumento del ricavo medio unitario per PTP (che passa da 390 € nel 2006 a 464 € nel 2007).

5.11 Sintesi delle osservazioni sui Costi connessi ai Benefici Indiretti

419. Per quanto attiene, in particolare, la valorizzazione dei “vantaggi commerciali” derivanti dalla fornitura del servizio universale (fedeltà al marchio e valore pubblicitario delle cupole e delle cabine telefoniche) TIM non può esimersi dal manifestare il proprio dissenso sui parametri adottati dal revisore BDO che ricalcano tout-court quelli “stimati” dalle precedenti società di revisione Europe Economics (2006) e AXON (2007).

420. Infatti, la società BDO, partendo dal mero presupposto che le tecniche di calcolo associate alla quantificazione dei benefici indiretti non risentono degli effetti prodotti dalla sentenza, è intervenuta limitatamente alle seguenti categorie di “input statistici”:

- il bacino delle aree potenzialmente non remunerative che passano da 650 (ex delibera 01/08/CIR) a 1.471 (ex delibera 16/04/CIR) per il calcolo del valore della fedeltà al marchio;
- il numero delle cabine e delle cupole di telefonia pubblica per il calcolo del valore pubblicitario delle postazioni di Telefonia Pubblica.

421. Riguardo al calcolo del valore della fedeltà al marchio, nel caso in cui fossero stati applicati dal revisore BDO i correttivi indicati da TIM, la potenziale “capacità recettiva” della rete proprietaria in fibra di un Operatore alternativo sarebbe stata pari a:
- 1/4 di quella utilizzata da EE nel 2006 (da 2,6 milioni di accessi a circa 500 mila);
 - 2/5 di quella utilizzata da AXON nel 2007 (da 1,7 milioni a circa 700 mila)
422. L’applicazione di tali correttivi ridurrebbe il valore del beneficio indiretto di fedeltà al marchio in misura pari ad – 2,7 €/mln per il 2006 e -0,8 €/mln per il 2007, per il valore complessivo di +3,5 €/milioni di costo netto da ammettere al meccanismo di contribuzione al fondo USO 2006-2007.
423. In particolare, per l’annualità 2006, per stimare la percentuale di migrazione su rete proprietaria, pari al 16,3%, è stato utilizzato un dato pubblicato sui siti *web* dai principali operatori alternativi che dichiaravano di raggiungere al 30 giugno 2006 circa 4,4 milioni di clienti. Tale stima rappresenta la capienza massima di “clienti (non più) fedeli” che possono migrare da Telecom Italia ed essere accolti dalle Reti Proprietarie in fibra degli operatori alternativi.
424. TIM rappresenta che la valutazione fatta a suo tempo da EE appare del tutto scollata dalla realtà, dal momento che la stima, pubblicata su sito *web* di Fastweb, pari a 4,4 milioni di clienti:
- aveva esclusivamente una valenza commerciale e non rappresentava in alcun modo un impegno contrattuale concreto, tant’è che non è stato realizzato né allora né ora;
 - considerava anche gli accessi in fibra già attivi alla data (circa 229 mila come risulta dalla Relazione Annuale di AGCom del 2006)
425. Alla luce di tali considerazioni appare del tutto evidente per TIM come la stima di 2,6 milioni di clienti residenziali, che potrebbero potenzialmente migrare verso la rete degli operatori alternativi, sia priva di alcun fondamento.
426. Per quanto riguarda l’annualità 2007, anche la stima di AXON, pur partendo da un dato in input molto più ragionevole di 2 milioni di accessi in fibra su rete proprietaria in fibra degli operatori alternativi, è stata compromessa da evidenti errori di valutazione, quali:
- errata inclusione della clientela affari, che, in base alla metodologia applicativa di calcolo dei benefici indiretti, doveva essere esclusa dal computo;
 - errata inclusione delle unità abitative appartenenti alla categoria delle seconde case;
 - errata inclusione dei clienti che hanno abbandonato la linea fissa in favore dei servizi mobili.
427. TIM ha calcolato la quota di clienti residenziali raggiungibili dalla rete FTTH degli operatori alternativi prendendo a riferimento i clienti attestati alle aree di centrale aperte all’ULL nelle 5 città raggiunte da rete FTTH (Roma, Torino,

Napoli, Bari, Genova). Dalle rilevazioni emerge che i clienti residenziali attestati nelle aree aperte all'ULL al 2007 rappresentano il 70,4% del totale. È pertanto ragionevole, per l'operatore, stimare una percentuale di clienti residenziali pari al 70,4% delle unità abitative raggiunte dalla rete FTTH (*home passed*).

428. L'operatore rileva inoltre che i 2 milioni di famiglie, piccole e grandi aziende, raggiunti nel 2007 da Fastweb con la rete FTTH, includono ragionevolmente anche le unità abitative che non hanno e non avranno mai una linea fissa. Con riferimento alla quota delle unità abitative che non hanno e non avranno mai una linea fissa, è stata stimata una percentuale pari al 28,1% prendendo a riferimento i dati ISTAT delle famiglie ed i dati di CoRe relativi alle consistenze di accessi fisici in rame per gli anni 2006-2009. Tale percentuale è stata calcolata stimando, per ciascun anno di valutazione, la quota di famiglie servite da un accesso alla rete fissa. La percentuale di penetrazione dell'accesso fisso stimata da TIM è per tali ragioni pari al 71,9% delle unità abitative raggiunte dalla rete FTTH (*home passed*).
429. Il valore pubblicitario delle cabine e delle cupole telefoniche, rinnovato da BDO nel 2006 e 2007 sulla base delle informazioni contenute all'interno delle delibere n.139/12/CIR e n.100/14/CIR, è stato calcolato facendo riferimento a valori e criteri assai differenti utilizzati dai precedenti revisori. L'operatore TIM mette in evidenza una discrasia esistente tra la valutazione di tale parametro, effettuata dai precedenti revisori, e ripresa tout court per la rinnovazione dei benefici indiretti della TP delle medesime annualità.
430. Per quanto attiene, invece, il parametro del numero di cabine e di cupole telefoniche oggetto di valorizzazione, il paragrafo 307 della delibera n. 100/14/CIR introduce un elemento di novità, rispetto alla metodologia adottata negli esercizi antecedenti al 2007, indicando che *“le PTP valorizzate ai fini del beneficio sono tutte le PTP USO, indipendentemente dalla profittabilità, aventi valore pubblicitario ovvero installate in luoghi di assoluta rilevanza sociale e ad alta frequentazione.”*
431. TIM, oltre a ribadire di non concordare sull'estensione della qualifica di postazione con valenza pubblicitaria a tutte le cabine e le cupole appartenenti al Parco Impianti USO, siano esse in utile o in perdita, per gli esercizi successivi al 2006, ritiene che BDO abbia commesso un evidente errore nell'applicare, in sede di rinnovazione, tale impostazione.
432. La motivazione regolamentare della novità introdotta dall'Autorità, nel suddetto paragrafo 307 della delibera n. 100/14/CIR, risiede nella correlazione tra il numero delle postazioni di telefonia pubblica su cui calcolare il costo netto, ai sensi dell'art. 2 comma 4 della delibera 01/08/CIR all'epoca vigente, e quelle aventi una valenza pubblicitaria. Tale connessione, ovviamente, viene meno a seguito della sentenza del Consiglio di Stato che ha obbligato la rinnovazione dei procedimenti discendenti dalla delibera n.100/14/CIR.
433. Pertanto, il revisore BDO, in sede di rinnovazione del costo netto 2007, ha sbagliato ad applicare il valore pubblicitario a tutte le PTP appartenenti al Parco Impianti USO, indipendentemente dalla loro profittabilità, considerato che tale

statuizione è ritenersi giuridicamente applicabile solo per le annualità di efficace vigenza della delibera n. 1/08/CIR.

434. In conclusione, a parere di TIM il revisore BDO ha commesso un errore nel mantenere invariato il valore complessivo del beneficio indiretto della TP nel 2007 ma avrebbe dovuto aggiornarlo prendendo a riferimento solo ed esclusivamente le postazioni in perdita di Telefonia Pubblica, vale a dire in coerenza con la metodologia applicativa dell'esercizio di rinnovazione, ossia antecedente alla inefficace applicazione della delibera n. 1/08/CIR.
435. Alla luce di tale disamina, TIM ritiene opportuno e necessario che la stessa Autorità, nel corso del procedimento di rinnovazione del costo netto 2006-2007, intervenga per sanare l'evidente errato utilizzo dei parametri in input al modello di valorizzazione dei benefici indiretti della fedeltà al marchio e del valore pubblicitario della TP, che finisce per inquinare anche la quantificazione dei benefici indiretti della rinnovazione del costo netto 2006 e 2007, e in prospettiva anche quello del 2004-2005, il cui procedimento non è ancora stato avviato dall'Autorità.
436. Tale sanatoria consentirebbe all'Autorità di rendere più stabile il modello applicativo di calcolo del beneficio indiretto della fedeltà al marchio anche per gli anni successivi, vale a dire dal 2010 in poi.
437. Tutti gli operatori intervenuti ad eccezione di TIM evidenziano la particolare importanza che l'Autorità dovrebbe attribuire alla categoria dei benefici indiretti, importanza che rivestono anche a livello europeo tanto che, ad esempio, la Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 6 ottobre 2010 sul caso C-222/08 ha stabilito che l'Autorità belga non aveva adeguatamente calcolato il costo netto del servizio universale, con particolare riferimento ai benefici indiretti.
438. Tuttavia, di tutte le categorie di benefici indicati nel Codice, l'Autorità ne mette a consultazione solo tre. Pertanto, gli operatori intervenuti desiderano ri-sottoporre all'Autorità le valutazioni sulla fedeltà al marchio sulla base di analisi svolte da società terze per conto di un operatore, dal momento che su tale componente né il revisore né l'Autorità hanno svolto alcuna analisi. Le risultanze svolte da tali società portano ad un valore di tale beneficio compreso tra i 56 e i 100 milioni di euro.
439. Gli operatori sostengono che se ben due società indipendenti, su commissione di un operatore, espongono risultati ben superiori a quelli prodotti dall'operatore designato, condivisi tra l'altro da più OAO, l'Autorità indipendente ed il revisore, soggetto tecnico indipendente selezionato mediante gara pubblica, dovrebbero rivedere al rialzo la stima in questione.
440. Un operatore ricorda tra l'altro che a suo tempo l'Autorità ha rigettato la richiesta di accesso alla ricerca della società Grandi Numeri e alle domande utilizzate nel proprio sondaggio. Ciò non ha dunque permesso il necessario di livello di trasparenza per entrare nel merito e fornire un adeguato contraddittorio.
441. Ad ogni modo gli operatori invitano l'Autorità:

- In merito al “valore pubblicitario”, a voler includere nel computo tutte le PTP USO, ivi incluse le postazioni con numero di scatti inferiori a 12, e non solo un numero arbitrario di cabine e cupole in perdita (75%) e a voler uniformare il numero di cabine e cupole prese a riferimento per l’anno 2006 rispetto all’anno 2007;
- In merito alla “fedeltà al marchio” a voler utilizzare per la sua valorizzazione (come fatto per gli anni 2008 e 2009) studi internazionali o valutazioni di società terze. Ofcom ha quantificato tali benefici tramite i costi di marketing e di pubblicità che incumbent dovrebbe sostenere per poter ottenere il medesimo effetto in termini di rinomanza del marchio (stimati in circa 56 mln €); WIK ha elaborato due approcci per ANACOM nel 2008 che utilizzano quale indicatore di stima il 0.35% dei ricavi totali dell’incumbent (la stima porterebbe a benefici per TIM pari a 82,38 mln € nel 2006 e 82,50 nel 2007). L’applicazione della metodologia suggerita da WIK al procedimento corrente, utilizzando i dati del bilancio di Telecom Italia, porterebbe ai risultati riportati nella tabella seguente:

Mil€	2006	2007
Spese pubblicitarie TI SpA (*)	584	630
<i>beneficio corporate reputation (20%)</i>	<i>117</i>	<i>126</i>
Ricavi TI SpA (*)	22.720	22.847
<i>beneficio corporate reputation (0,35%)</i>	<i>80</i>	<i>80</i>
Ricavi TI Wireline (**)	16.880	15.727
<i>beneficio corporate reputation (0,35%)</i>	<i>59</i>	<i>55</i>

(*) fonte bilancio Telecom Italia SpA.

(**) fonte “Telecom Italia FY 2007 Business Performance” 6 marzo 2008; “TI FY06 Business Performance”, 8 marzo 2007.

Dalle simulazioni svolte emerge:

1. Se il beneficio fosse calcolato in rapporto alle spese di pubblicità e marketing porterebbe a valori pari a 117 e 126 milioni di euro nei due anni;
 2. se il beneficio fosse calcolato in rapporto ai ricavi di Telecom Italia SpA, esso sarebbe pari a 80 milioni di euro;
 3. infine, se il beneficio fosse calcolato in rapporto ai ricavi della sola divisione Wireline di Telecom Italia, attribuendo rilevanza al fatto che il business di Wireline è più affine con le prestazioni relative al SU, esso sarebbe pari a 59 e a 55 milioni di euro.
- Con riferimento alla “presenza diffusa sul territorio e alla conoscenza dei clienti e dei loro consumi telefonici” a voler stimare ed includere i benefici anche per l’anno 2006 (e non solo per il 2007) e ad effettuare una stima puntuale nel beneficio nel 2007 e non un semplice adeguamento arbitrario rispetto al valore individuato prima della sentenza n. 4616/2015. La “presenza diffusa” è descritta dall’Autorità come il fenomeno “*correlato al fatto che l’operatore, per effetto degli obblighi di servizio universale, investe in aree qualificate come potenzialmente non remunerative e*

successivamente ottiene vantaggi indiretti (ad esempio per upselling di servizi) derivanti dalla condizione di first mover.” Questo beneficio opera nel seguente modo: “[...] l’Autorità ritiene che sebbene nell’identificazione del bacino APNR, in linea con la normativa vigente, debbano essere escluse le aree servite dalla larga banda, ai fini tuttavia della valutazione dei vantaggi da first mover (che Telecom Italia ottiene grazie appunto alla c.d. “presenza diffusa”) i benefici di tali aree debbano essere considerati un beneficio indiretto almeno per l’anno in cui escono dal bacino APNR, costituendo un vantaggio per Telecom Italia derivante dalla vendita di servizi di telecomunicazione non soggetti ad obblighi di servizio universale, quali appunto la larga banda.” Sulla base delle informazioni disponibili, a parere dell’operatore non si ravvedono motivi per cui il fenomeno non sia presente anche nell’anno 2006. Lo sviluppo della copertura a larga banda del territorio, infatti, è un processo continuo e che si è andato sviluppando nel tempo, come si evince dai dati della Relazione Annuale 2008: in essa emerge che da gennaio 2006 a dicembre 2007 gli accessi a larga banda sono passati da 6,8 mil a 10,1 mil, con un incremento medio annuo di ca. il 25%. Inoltre, il report della Commissione evidenzia che la penetrazione della larga banda è passata dal 13,6% del 2006 al 17,1% del 2007. Si consideri che nella valutazione del costo del SU 2008 e 2009 la componente “presenza diffusa” è stata considerata e il revisore stesso (la società Axon) ha evidenziato che “l’inclusione nel calcolo del CNSU della componente di benefici indiretti legata alla presenza diffusa garantirebbe una superiore conformità con il quadro regolamentare vigente.” e pertanto che “Si raccomanda che la quantificazione dei Benefici Indiretti legati alla presenza diffusa avvenga sulla base del costo netto totale ascrivibile a quelle aree SL escluse dal bacino APNR, purché tale ammontare risulti in un costo netto negativo.” Si ritiene quindi che il beneficio derivante dalla “presenza diffusa” dell’operatore incaricato del SU dovrebbe essere valutato anche per l’anno 2006.

- Con riferimento alla componente “ciclo di vita” a voler riconsiderare la propria posizione di non prevedere tali benefici per entrambi gli anni in oggetto e in ogni caso fornire adeguate informazioni al riguardo. Si sottolinea come l’AGCM abbia avviato un procedimento istruttorio (n. 19249) al riguardo per il 2007 ove si evince che il “patrimonio informativo privilegiato avrebbe consentito all’operatore incumbent di ‘profilare’ i clienti [...] ponendo in essere una strategia di recupero e di mantenimento della clientela”. Si fa presente che tale beneficio nelle precedenti relazioni veniva calcolato mediante l’esclusione dal computo dei costi del servizio universale di quelle aree che presentavano un costo netto negativo compreso tra 0 e 2.500 euro (ipotizzandosi implicitamente che TIM nel controfattuale avrebbe comunque deciso di servire queste aree, anche se in perdita, in quanto potenzialmente profittevoli in futuro, a causa di dinamiche socio-demografiche); in questo caso, invece, BDO afferma di aver verificato che l’esclusione del costo netto associato a queste aree dal computo è per questo esercizio assolutamente irrilevante. Tale conclusione a parere di alcuni operatori appare in contraddizione rispetto

a quanto rilevato dai precedenti revisori. A tal riguardo gli operatori evidenziano come anche nel precedente procedimento di definizione del CNSU per gli anni 2006-2007, in un bacino ristretto a 650 APNR, le ASL con costo netto inferiore o pari a 2.500 euro sono state escluse dal computo del costo del servizio universale. Appare paradossale che tale esclusione generi un impatto irrilevante su un bacino di aree ben più ampio.

- Con riferimento alla “disponibilità di informazioni sui clienti e sui propri consumi telefonici”, analizzato compiutamente per l’ultima volta nell’ambito della valutazione del costo netto per l’anno 2003 di cui alla delibera n. 22/06/CIR ma non valorizzato nelle valutazioni successive, a fornire la quantificazione di tale beneficio. Nel 2003 l’Autorità aveva ritenuto, così come l’allora incaricato revisore Europe Economics, nullo il beneficio derivante dal possesso di informazione sui clienti in ragione della fusione di TIM con SEAT e del conseguente obbligo di dare accesso gratuito al database della clientela. Tale motivazione non appare tuttavia sufficiente ad eliminare il beneficio, dal momento che l’obbligo imposto a Telecom Italia a seguito della fusione con SEAT è limitato alla condivisione delle anagrafiche dei clienti e non ai dati concernenti i loro profili di consumo. A tal proposito ricordano che l’Antitrust ha sanzionato Telecom Italia negli anni 2006 e 2007, ritendendola in possesso di un patrimonio informativo della clientela ineguagliabile, utile alla profilazione delle offerte in modo selettivo. Tale patrimonio di fatto non è in alcun modo paragonabile alla cessione del DB di Seat cui l’Autorità fa riferimento e contenente le sole informazioni anagrafiche che per gli operatori non hanno alcuna rilevanza né in termini economici né in termini di offerte. Pertanto, chiedono che venga attentamente valutata anche la presenza di tale ingente beneficio.
442. In generale tutti gli operatori ad eccezione di TIM ritengono che non sussista alcun costo netto collegato al servizio universale in quanto ampiamente coperto dagli ingenti benefici indiretti di cui Telecom Italia gode da sempre. Gli operatori evidenziano altresì come Telecom Italia produca sistematicamente una contabilità dei costi USO non conforme alle regole e non riconciliabile con la CO.RE. (come dichiarato dallo stesso revisore), costringendo il revisore a sostituirsi all’operatore designato ed applicando correttivi invece di limitarsi a valutarne la conformità, condotta adottata invece correttamente dal revisore incaricato dall’Autorità in altre circostanze⁷¹.
443. Un operatore non concorda inoltre sulla metodologia di calcolo del valore pubblicitario delle cabine che considera come aventi valore pubblicitario solo il 75% delle cabine non profittevoli, senza alcuna dimostrazione empirica dell’assunto. I luoghi di interesse dove le PTP devono essere prioritariamente installate sono luoghi di assoluta rilevanza sociale e ad alta frequentazione. E pertanto tale riduzione risulta ampiamente immotivata.
444. Per tale operatore risulta immotivata altresì la riduzione della estensione della superficie utile a scopo pubblicitario adottata da Axon in una delibera annullata

⁷¹ Delibera n. 615/13/CONS

e recepita ingiustificatamente da BDO, e ciò a maggior ragione se si considera la superficie di 1 mq di estensione della casacca del postino su cui viene valutato il beneficio legato alla pubblicità dei portalettere per il Servizio Universale in ambito postale. Pertanto, ne richiede il ripristino delle vecchie estensioni idonee a misurare il valore pubblicitario di 6 mq per le cabine e di 2 mq per le cupole.

445. Alla luce del confronto tra le previsioni del Codice con la relazione BDO, su cui si basa l'Allegato B, gli operatori dichiarano che emerge con chiarezza l'incompletezza delle voci dei benefici indiretti presenti nella summenzionata relazione. Data pertanto la centralità dell'esatta individuazione della consistenza dei suddetti benefici, dovendosi questi sottrarre dal computo del CNSU, è di fondamentale importanza che codesta Autorità ne riconsideri il perimetro rendendolo conforme con l'enumerazione presente nel CCE, di
446. Un operatore aggiunge in generale che finanche la più ampia elencazione del CCE non può essere considerata esaustiva, dal momento che tali vantaggi sono quantificati dall'organismo revisore "anche su proposta delle imprese" (art. 6, c. 2, let. b), Allegato 11, CCE). Quest'ultime dovrebbero essere messe in condizione di formulare proposte e rappresentare i propri orientamenti sulle voci costituenti la categoria dei medesimi benefici.
447. A testimonianza di quanto appena riferito, l'operatore osserva che è ben possibile prendere a riferimento distinti aspetti che comportano un beneficio in capo al soggetto obbligato, anzi al riguardo si vuole ribadire un principio: *"(t)he Court of Justice has identified specific elements that should be taken into account when evaluating the intangible benefits arising from USO. They should be established in line with calculations used for business valuations, and include e.g.: ubiquity, life cycle effect, marketing/sales/advertising benefits, brand image, loyalty and recognition/corporate reputation, benefits from provision of other services on a commercial basis, access to subscriber data, and information and technical and commercial benefits arising from the increased extent of the network"*⁷²; ad esempio, tra i singoli ordinamenti comunitari Ofcom adopera⁷³, oltre a quanto contenuto nel CCE, "ubiquity" e "corporate reputation" (par. 7.5).

5.12 Valutazioni conclusive dell'Autorità sui Benefici Indiretti

448. In merito alla componente del servizio universale dei Benefici Indiretti, si ricorda che, poiché le tecniche di calcolo associate alla loro quantificazione non risentono degli effetti prodotti dalla sentenza, per i criteri impiegati per la valutazione di tali componenti di Costo Netto si rimanda alle delibere nn. 46/13/CIR e 100/14/CIR rispettivamente per l'anno 2006 e 2007.
449. In merito alle osservazioni mosse dall'operatore TIM con riguardo agli aspetti metodologici e in particolare ai criteri di valorizzazione dei benefici indiretti utilizzati dai revisori nelle delibere approvate ante-sentenza, l'Autorità osserva

⁷² COM/2011/0795 final, "Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC"

⁷³ Ofcom, "Review of the Universal Service Obligation", del 14 marzo 2006.

quanto segue. Come già ampiamente chiarito in premessa e nelle relazioni tecniche dello stesso revisore, le valutazioni di BDO nella istruttoria di rinnovazione hanno fatto salve le valutazioni del revisore precedente sui singoli benefici indiretti, limitandosi al computo delle medesime sulla base di un bacino di APNR più ampio. Questo in quanto la delibera annullata nella parte in cui adottava retroattivamente la nuova metodologia è stata la n. 1/08/CIR e non le delibere delle singole annualità che rimangono valide per la parte non investita dal provvedimento di annullamento del giudice amministrativo. Pertanto, le considerazioni dell'operatore sono non tempestive.

450. Come già motivato nel testo posto a consultazione, riportato al paragrafo 448 che precede, poiché le tecniche di calcolo associate alla quantificazione dei benefici indiretti non risentono degli effetti prodotti dalla sentenza, il confronto con i dati approvati dalle delibere citate si rende necessario in quanto il revisore interviene esclusivamente sui dati di input per integrarli limitatamente alle categorie su cui hanno impatto i cambiamenti imposti al bacino di aree APNR, quali la fedeltà al marchio, il valore pubblicitario mailing, la presenza diffusa. Ad ogni modo, a beneficio delle perplessità espresse da alcuni operatori, l'Autorità rappresenta quanto segue. Nel 2005 e ancora nel 2006, l'allora revisore (Europe Economics) in merito a tali benefici motivava dettagliatamente le sue scelte metodologiche nella Relazione posta a consultazione, che per dovere di chiarezza si riporta:

- *Per quanto riguarda il “ciclo di vita”, è bene osservare che:*
 - a) *sono escluse dal calcolo del costo netto tutte quelle aree non remunerative con un costo netto inferiore a 2.500 euro, che sono quelle che in prospettiva con maggior probabilità potranno diventare remunerative; e che*
 - b) *all'interno del bacino di APNR nel caso un'area non remunerativa divenga remunerativa in futuro, il margine positivo da essa generato è portato a riduzione del costo netto generato dalle aree non remunerative.*

Europe Economics ritiene che tali fattori rendano superflua una quantificazione specifica di ulteriori possibili benefici dovuti al ciclo di vita dei clienti.

- *Per quanto riguarda la “presenza diffusa”, l'operatore incaricato di fornire il servizio universale ha una presenza commerciale capillare estesa, in particolare, anche in aree del territorio che un'impresa non soggetta agli obblighi del SU non servirebbe. Tale presenza diffusa in aree non remunerative può in teoria essere fonte di vantaggi indiretti, detti di ubiquità.*

Una prima fonte di tali vantaggi deriva dall'esistenza di alcuni clienti, soprattutto commerciali, con attività in diverse aree nazionali che possono valutare importante il vantaggio di essere serviti da un unico operatore. Europe Economics ritiene tuttavia che tale beneficio derivi solo marginalmente dalla presenza diffusa di TI in aree non profittevoli e che

pertanto non sia necessario imputare a TI un beneficio indiretto su tale base.

Una seconda fonte di vantaggi conseguenti l'ubiquità è legata alla mobilità degli utenti che, trasferendosi da un'area non profittevole ad una profittevole, scelgono TI piuttosto che un altro operatore perché erano stati serviti da TI nell'area non profittevole e perché non consapevoli dell'esistenza o della qualità dell'offerta commerciale di altri operatori. Europe Economics ritiene che nel contesto italiano del 2005 tale beneficio sia sostanzialmente nullo. È da considerare remota l'ipotesi che gli utenti in aree non profittevoli non siano a conoscenza dell'offerta di operatori alternativi in aree profittevoli.

451. Pertanto, poiché le tecniche di calcolo associate alla loro quantificazione non risentono degli effetti prodotti dalla sentenza, per i criteri impiegati per la valutazione di tali componenti di Costo Netto si rimanda alle delibere nn. 46/13/CIR e 100/14/CIR rispettivamente per l'anno 2006 e 2007. I benefici sono infatti ricalcolati alla luce delle disposizioni ex ante laddove modificati per effetto della applicazione della metodologia ex delibera n. 1/08/CIR, ovvero in relazione alla variazione della numerosità delle APNR e delle PTP.

452. In merito alle osservazioni sollevate da alcuni operatori sui benefici indiretti "minori" non quantificati (par. 441 in poi), ancora una volta l'Autorità deve rinviare alla Relazione del revisore Europe Economics sia per il 2005 che per il 2006, in cui dettagliatamente indicava le motivazioni, poi condivise dall'Autorità, delle sue scelte:

- *Per quanto riguarda il vantaggio derivante dal disporre di informazioni relative ai profili di consumo dei clienti che possono risultare commercialmente utili, nella fattispecie del caso italiano tale beneficio indiretto è nullo poiché, in seguito alla fusione con SEAT, TI è stata obbligata a fornire il database sulla clientela ad altri operatori a titolo gratuito.*

Quesito Q4 - Si forniscano valutazioni in relazione alle analisi dell'Autorità in merito alla iniquità dell'onere ai sensi dell'art. 63, comma 1 del Codice

5.13 Sintesi dei contributi degli operatori in merito alla iniquità dell'onere

453. Telecom Italia concorda con la metodologia di verifica dell'iniquità dell'onere, approntata dall'Autorità nel corso del procedimento conclusivo del costo netto 2008-2009 e riproposta anche per le annualità di rinnovazione 2006 e 2007 in oggetto.

454. L'Autorità, in particolare, ha svolto, a parere dell'operatore, l'analisi di iniquità dell'onere, in coerenza con i criteri richiamati dalla Corte di Giustizia

dell'Unione Europea⁷⁴ e con quelli indicati dal BEREC⁷⁵, sulla base della costruzione di una serie di indicatori⁷⁶ economici (*ratios*) tra cui scegliere il parametro che mostra la maggiore sensibilità rispetto all'andamento del costo netto in relazione alla situazione finanziaria della società.

455. TIM concorda con la scelta dell'indicatore "sentinella", ottenuto dal rapporto tra costo netto/utile netto, utilizzato per la valutazione di iniquità dell'onere delle annualità 2006-2007, oggetto della consultazione pubblica, in coerenza con la delibera di approvazione del costo netto 2008-2009.
456. Il pregio di tale metodologia è soprattutto quella di avere stabilizzato il quadro regolamentare di riferimento attraverso la definizione di *ratios* che hanno, quantomeno, il merito di ridurre l'aleatorietà connessa all'attivazione del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale, sopportato dal fornitore a ciò obbligato, tra tutti gli operatori di rete fissa e mobile.
457. TIM concorda con i risultati della verifica dell'Autorità i quali mostrano un ammontare dell'onere del servizio universale tale da rendere lo stesso suscettibile di distorcere la concorrenza a svantaggio dell'unico soggetto incaricato di adempiere agli obblighi di fornitura del servizio universale. Conseguentemente, è da ritenersi giustificato e applicabile il meccanismo di ripartizione di tale onere, sulla più ampia base di soggetti operanti nei mercati di telecomunicazioni, fatta salva l'esenzione dalla contribuzione al fondo, solo ed esclusivamente, per quegli operatori che non superano determinati livelli di fatturato.
458. Contrariamente da quanto espresso dall'operatore designato, alcuni operatori osservano che se l'Autorità si fosse uniformata ai criteri maggiormente utilizzati dalle altre Autorità di regolazione europee sarebbe giunta ad un risultato diverso rispetto all'iniquità dell'onere per Telecom Italia, anche considerando il valore proposto in consultazione.
459. In particolare, qualora avesse adottato l'approccio seguito dal regolatore austriaco, il rapporto tra Costo Netto USO e Costi di produzione totali nel caso di TIM non supererebbe negli anni dal 2005 al 2009 il valore di 0,41% (ben al di sotto della soglia del 2%).
460. L'Autorità, tuttavia, ha svolto l'analisi di iniquità dell'onere prendendo in considerazione il rapporto tra costo netto USO e Utile Netto. Tale sarebbe secondo l'Autorità il parametro in grado di mostrare maggiore sensibilità rispetto all'andamento del costo netto in relazione alla situazione finanziaria di TIM, e quindi utilizzabile per una valutazione di iniquità. Tale indicatore, a parere degli operatori, non è in grado di cogliere la situazione economico-finanziaria dell'incumbent quanto il Margine Operativo Lordo, indicatore di redditività che consente di verificare se la società realizza profitti positivi dalla gestione ordinaria e che si attesta al di sotto del 0,6% in entrambi gli anni

⁷⁴ Sentenza n. C-222/08 Commissione c/Belgio

⁷⁵ BEREC (BoR(10)35) of 3 June 2010 – BEREC Report on Universal Service – reflections for the future

⁷⁶ Costo netto USO/totale costi di produzione, Costo netto USO/Margine operativo lordo, Costo netto USO/Utile netto, Costi evitabili/costi operativi tot, Pressione fiscale effettiva, Ricavi mancati/ricavi operativi totali

considerati (0,41% nel 2006 e 0,58% nel 2007). L'utile netto, d'altra parte, è fortemente influenzato - per esempio - dalle imposte, pari a € 2.107 mln nel 2006 e a € 1.643 mln nel 2007 (nel 2005 il livello delle imposte ammontava a € 923 mln).

461. Un operatore osserva poi che l'Autorità ha effettuato la comparazione tra gli anni 2006 e 2007 con l'anno 2005 tramite una normalizzazione del rapporto Costo Netto USO/Utile Netto rispetto alla quota detenuta da TIM sul mercato dell'accesso (moltiplicando per il rapporto QM 2005/QM anno di riferimento) poiché l'indice del rapporto aveva registrato valori simili nel 2005. L'operatore non ritiene condivisibile la metodologia proposta dall'Autorità, in quanto tutti gli indicatori proposti differiscono significativamente negli anni considerati e il rapporto preso in considerazione risente dell'andamento della pressione fiscale effettiva. La normalizzazione, basandosi esclusivamente sul fatto che nel 2005 è stato l'ultimo anno in cui il CNSU è stato valutato come iniquo, è in ogni caso ingiustificata e incoerente in quanto sarebbe da confrontare con i valori dell'anno di riferimento. Inoltre, la delibera di approvazione del costo netto 2005 è *sub iudice* ed è stata impugnata proprio nella parte in cui ravvisava l'iniquità dell'onere. Per ciò solo non potrebbe dunque costituire valido parametro.
462. Al riguardo un operatore desidera richiamare le conclusioni raggiunte da Oxera, nella Relazione del 2013 per conto dell'Autorità di Regolazione Irlandese ComReg⁷⁷, la quale mette in evidenza che per valutare l'iniquità dell'onere sia necessario ricorrere a un triplo test: in primo luogo, si procede ad una valutazione dei costi amministrativi legati all'organizzazione ad alla gestione del meccanismo per la ripartizione dell'onere; in secondo luogo, si richiede la valutazione dell'impatto materiale sulla profittabilità dell'impresa incaricata ed infine si prendono in considerazione le potenziali distorsioni competitive.
463. Per valutare l'impatto sulla posizione finanziaria del fornitore del SU ComReg impiega il ROCE (Return on Capital Employed) e qualora tale indicatore sia compreso in un range tra il 7 e l'11%, si ritiene che il soggetto incaricato sia in grado di avere un adeguato ritorno sul capitale investito anche in assenza di compensazione⁷⁸. Per valutare la materialità dell'onere si impiega poi un valore del ROCE compreso tra il 5 ed il 10%⁷⁹. Nel caso di TIM, si nota dalla tabella a p. 32 del documento posto in consultazione che il ROCE è pari al 12.1% nel 2006 e del 9.8% nel 2007.
464. In entrambi i casi l'incumbent italiano presenta un ROCE superiore alla soglia fissata e dunque la profittabilità non risulta essere intaccata pur in assenza di compensazione; allo stesso modo, volendo utilizzare una misura della materialità in termini di impatto sulla profittabilità del fornitore del SU il valore registrato da TIM rientrerebbe ragionevolmente nella soglia suggerita da Oxera.

⁷⁷ Si veda, Oxera, Does the universal service obligation represent an unfair burden for eircom?, Febbraio 2013, p. 17

⁷⁸ Oxera, Does the universal service obligation represent an unfair burden for eircom?, febbraio 2013, p. 10

⁷⁹ Oxera, Does the universal service obligation represent an unfair burden for eircom?, febbraio 2013, p. 16

465. Volendo valutare l'incidenza della pressione competitiva sulla capacità per TIM di sopportare l'onere legato all'erogazione dei servizi rientranti nel perimetro del Servizio Universale, nel periodo 2006 e 2007 i risultati evidenziano come i mercati al dettaglio dei servizi offerti su rete fissa e mobile abbiano sperimentato un incremento del grado di concorrenzialità da parte degli OAO nei confronti dell'*incumbent*; ciononostante, come sottolineato da Oxera "*the USP's market share may have dropped below the threshold as a result of factors unrelated to the USO and which do not result in an unfair burden*". In tale senso, Oxera propone di prendere in considerazione l'effetto della concorrenza sulla posizione finanziaria dell'operatore designato e anche della sua capacità di internalizzare tale costo netto. Ciò potrebbe essere realizzato tramite la stima della perdita di profitti derivante dall'incrementato grado di concorrenza e la sua successiva comparazione con il costo netto USO, allo scopo di determinare l'effetto dell'accresciuta competizione sulla capacità del FSU di internalizzare il costo netto.
466. Inoltre, ad avviso sempre del medesimo operatore l'aumento della pressione competitiva asseritamente considerato idoneo a giustificare il finanziamento del costo netto da parte del mercato rende contendibili anche clienti che, in altre condizioni, non lo sarebbero stati. L'incremento della concorrenza, sotto questo punto di vista, ridurrebbe quindi l'iniquità dell'onere.
467. Un altro operatore intervenuto concorda con l'Autorità sulla opportunità di valutare l'iniquità. Tuttavia, ritiene la valutazione dell'Autorità errata dal punto di vista amministrativo e carente dal punto di vista delle *best practice*, la qual cosa ha come conseguenza di condurre a conclusioni non corrette e dunque non condivisibili. *In primis* l'Autorità poggia la sua valutazione su due delibere, la n. 88/18/CIR e la n. 139/12/CIR. In merito alla prima, gli operatori intervenuti ricordano che avendo il TAR prima ed il Consiglio di Stato successivamente consolidato il principio della non retroattività delle modifiche ai criteri metodologici, ed essendo tra l'altro stata impugnata da parte degli OAO, i riferimenti metodologici in essa contenuti non ancora consolidati e quindi non utilizzabili. La seconda, in quanto annullata con sentenza del giudice amministrativo, non può essere riferimento normativo valido.
468. Tutti gli operatori intervenuti, ad eccezione di TIM, sostengono anche che sulla base delle *best practice* europee i valori di benchmark analizzati dall'Autorità conducono a considerare come non iniquo il costo netto sia che si prenda come riferimento i costi di produzione dell'*incumbent* che il MOL.
469. L'osservazione dell'Autorità di cui al punto 126 della delibera di consultazione è, a loro parere, poco chiara e gli operatori chiedono chiarimenti anche in considerazione del fatto che gli anni presi come riferimento non sono omogenei dal punto di vista metodologico e dunque non sono comparabili. La necessità poi di normalizzare su base 2005 tale indicatore rende ancora più oscuro il passaggio, considerato che dal punto di vista metodologico comporta una applicazione parziale di una metodologia che è stata disapplicata dal giudice amministrativo.
470. Un operatore, in particolare, sostiene che dal momento che i bienni 2004-2005, 2006-2007 e 2008- 2009 constano di differenti basi di calcolo ovvero di

metodologia, pur essendo tra loro temporalmente consecutivi risulta arduo poter contestualizzare il valore del costo netto per ciascun anno, creando così un fondo di incertezza giuridica. A detta dell'operatore, per individuare il possibile costo netto di un arco temporale, bisogna tenere fermi due punti di riferimento:

- per un verso, lo stesso espletamento della fornitura del servizio universale, andando dunque a verificare sia i costi sostenuti ma anche i benefici indiretti percepiti da TIM e così determinando per quest'ultima il corretto valore del costo netto che, in modo conforme, potrà essere positivo (costo sostenuto) o negativo (vantaggio beneficiato);
 - per altro verso, il raffronto tra il valore del costo netto, come già delineato, e il contesto di mercato nel quale opera il soggetto onerato e quindi quello in cui vengono erogati i servizi oggetto di obbligo di fornitura, di fatti il BEREC delinea⁸⁰, come già ricordato dalla stessa Autorità ma di cui l'operatore preferisce riprenderne il testo letterale, gli aspetti che devono essere presi in considerazione in proposito:
 - a) *“Technical and economic characteristics of its equipment used for providing universal service obligations;*
 - b) *Economic and financial situation;*
 - c) *Revenues, market power and profitability;*
 - d) *Others”.*
471. Rispetto a tali parametri rilevano, a parere dell'operatore, in particolar modo il contesto economico-finanziario e i ricavi, la quota di mercato e la redditività, orientamento del resto già presente in un testo⁸¹ della Commissione europea in base al quale le National Regulatory Authorities ('NRA'), nella valutazione sull'iniquità del costo netto, dovrebbero basarsi sulle caratteristiche maggiormente rilevanti *“such as technical and economic characteristics of the equipment it uses for the provision of universal service, its economic and financial situation, and its market share”*.
472. Una volta appurato che l'iniquità del costo netto debba essere valutata in base ai suddetti parametri, diventa assai rilevante la netta predominanza di TIM sul mercato, tant'è che questa emerge in modo schiacciante da un punto di vista sia assoluto (TIM detiene mediamente nel 2006-2007 quote di oltre il 62% sul fisso e 39% sul mobile tra i mercati rilevanti) sia relativo rispetto ai singoli OAO, i quali d'altro canto detengono quote estremamente minoritarie con precipuo riferimento al servizio su linea fissa.
473. Ciò, a parere dell'operatore, risulta altresì chiaramente anche dall'analisi del contesto concorrenziale che, pur assente nei documenti di consultazione qui in esame sotto forma di tabelle rappresentative della suddivisione del mercato tra i vari attori, è stata effettuata tuttavia dalla Autorità con le delibere 46/13/CIR

⁸⁰ BEREC, “BEREC update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results”, del 24 febbraio 2017

⁸¹ Si veda la precedente nota 7.

e 100/14/CIR⁸² e riflette le quote detenute da TIM e dagli OAO: a tali tabelle riassuntive della situazione di mercato nel periodo individuato non solo si deve fare riferimento non essendo state qui riprodotte ma, è doveroso specificarlo, si può far loro riferimento dal momento che l'organo giudicante ha disposto l'annullamento della delibera n.1/08/CIR "limitatamente all'applicazione dei nuovi criteri metodologici agli anni precedenti al 2008 (specificamente, gli anni 2004-2007" (par. 28), dimodoché è stato necessario il rinnovamento dei procedimenti "applicando i criteri metodologici vigenti prima della citata delibera" (par. 29), a contrario lasciando gli elementi residuali, che in questo caso corrispondono a uno status concreto e reale, inalterati.

474. In sintesi, l'operatore rimarca che il mercato nel 2006 e 2007 si presentava come segue:

- quote di ricavi dei servizi all'ingrosso nel mercato della telefonia fissa – TIM 64,75% seguito da Wind 11,21% (2006) e TIM 61,70% seguito da Wind 12,29% (2007);
- quote di ricavi al dettaglio della fonia e dell'accesso broadband nel mercato della telefonia fissa – TIM 64,89% seguito da Wind 11,75% (2006) e TIM 62,28% seguito da Fastweb 12,14% (2007);
- quote di ricavi *retail* e *wholesale* nel mercato della telefonia mobile – TIM 40,5% seguito da Vodafone 32,5% (2006) e TIM 38,6% seguito da Vodafone 33,1% (2007).

475. Riguardo ai predetti dati, è vero che si può constatare l' "aumento, dal 2004 al 2007, della percentuale di traffico mobile sulle reti degli operatori alternativi a TIM, con conseguente erosione delle quote di mercato" (par. 62) così come "il progressivo aumento, nel periodo di interesse, della pressione competitiva da parte degli OAO nei confronti di Telecom Italia, su rete fissa e mobile" (par. 77), ma è pur necessario contestualizzare tali asserzioni: annoverando TIM un passato da monopolista e dunque avendo detenuto il 100% delle quote di mercato, è una conseguenza naturale che con la liberalizzazione del mercato e l'ingresso di concorrenti vi sia una graduale erosione delle sue quote in favore degli altri operatori, andandosi così nel tempo a creare il naturale equilibrio concorrenziale; inoltre TIM, avendo avuto suddetto monopolio nel mercato delle telecomunicazioni, gode di una posizione assolutamente privilegiata nel mercato, sia dal punto di vista del volume della clientela che della riconoscibilità del marchio, quest'ultimo elemento che invece gli OAO hanno dovuto costruire in maniera più graduale e difficoltosa stante la contemporanea presenza di diversi nuovi soggetti entranti nel mercato.

476. L'operatore nota, *ad abundantiam*, che nonostante il mercato mobile presenti un maggior equilibrio rispetto al fisso, vi è comunque un primato delle quote di mercato da parte di TIM e, in aggiunta, il mercato fisso raffigura il suo

⁸² Che costituiscono gli atti conclusivi dei procedimenti per la valutazione degli eventuali CNSU rispettivamente per gli anni 2006 e 2007 prima che il giudice amministrativo intervenisse sull'applicazione e la validità della delibera 1/08/CIR e dunque ne venisse disposto il rinnovamento da parte di codesta Autorità.

inequivocabile predominio con oltre il 50% di differenza tra le quote TIM e quelle del secondo operatore.

477. Al fine di verificare l'iniquità del possibile CNSU per gli anni 2006-2007 e simultaneamente al contesto competitivo, l'operatore vuol porre in evidenza come l'esperienza di benchmark internazionale dimostri una valutazione dalle singole NRA in merito all'incidenza del CNSU, ad esempio, sui costi totali (Austria) e sulla redditività complessiva (Irlanda e Norvegia). Volendo esemplificare, per il periodo in oggetto l'operatore produce i seguenti dati⁸³:

- per il 2006 costi complessivi pari a euro 12.929.418.740 e redditività complessiva pari a euro 23.125.764.619
- per il 2007 costi complessivi pari a euro 14.113.225.676 e redditività complessiva pari a euro 23.144.801.805;

478. In questo modo, avendo BDO enucleato un CNSU di euro 46.957.847 per il 2006 e di euro 56.210.682 per il 2007, l'operatore insiste nell'evidenziare la minima incidenza che tali valori hanno sia sui costi totali che sulla redditività complessiva, tanto che nei predetti paradigmi internazionali le risultanze non integrerebbero un'iniquità del CNSU, agilmente dimostrabile calcolandone i valori per il 2006:

- $46.957.847 : 12.929.418.740 = 0,0036$
- $46.957.847 : 23.125.764.619 = 0,0020$;

e per il 2007:

- $56.210.682 : 14.113.225.676 = 0,0039$
- $56.210.682 : 23.144.801.805 = 0,0024$.

479. A valle dei suesposti calcoli e alla luce del contesto comunitario, diviene lampante, ad avviso dell'operatore, come non si configuri per gli anni in esame un onere iniquo stante la sua entità marcatamente limitata rispetto ai costi totali e alla redditività complessiva di TIM, da cui ne deriva la conseguenza per la quale "(i)l meccanismo [...] non è applicabile quando: [...] b) il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo".

480. In conclusione, tutti gli operatori intervenuti ad eccezione di TIM ritengono che la quantificazione del costo netto sottoposta a consultazione nelle due annate in questione sia affetta dai numerosi vizi e dalle incongruenze rilevate, in particolare, in risposta ai quesiti nn. 3 e 4, dovendo necessariamente essere riconsiderata, al fine di garantire che l'accertamento del costo netto USO corrisponda alla situazione reale del costo del servizio universale, per la quale l'accertamento della esatta dimensione delle aree non profittevoli e dei relativi costi determinati dall'andamento del mercato della telefonia sono elementi imprescindibili.

5.14 Valutazioni conclusive dell'Autorità in merito alla iniquità dell'onere

⁸³ Ricavati dai bilanci Telecom Italia 2006 e 2007

481. Concordemente alle osservazioni raccolte dagli operatori intervenuti alla consultazione l’Autorità rileva quanto già più volte rappresentato ovvero che, in linea di principio, non esiste, per la valutazione di 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 Universale, ma la sua qualificazione è rimessa alla discrezionalità delle Autorità di settore.
482. In tal senso il benchmark internazionale, per quanto riguarda gli elementi addotti dal mercato, non fornisce indicazioni di alcuna utilità essendo i casi internazionali specifici illustrati dagli operatori intervenuti poco confrontabili con il caso italiano (ad es. in termini di quota di mercato dell’operatore incaricato, di EBITDA, di modalità di designazione e perimetro dell’obbligo). Ciò premesso si ritiene che la sua qualificazione debba essere necessariamente supportata dagli indicatori oggettivi già citati in consultazione pubblica tra quelli proposti dal BEREC. Tale approccio, tra l’altro, è stato condiviso dall’AGCM nel proprio parere reso, da ultimo, in relazione alle valutazioni sul costo netto USO 2007 e 2008-09.
483. Si ritiene altresì ingiustificato che una riduzione di redditività dell’impresa designata generata dall’onere di servizio universale - ancorché definita marginale a parere degli operatori rispetto all’impatto che la contribuzione potrebbe generare sugli operatori minori - debba integralmente gravare su TIM per il solo fatto che l’operatore abbia ricoperto, in passato, un ruolo monopolistico sul mercato delle telecomunicazioni.
484. Sebbene l’assegnazione iniziale dell’obbligo in capo a TIM sia avvenuto in quanto quest’ultimo rappresentava l’operatore *ex incumbent*, il decreto⁸⁴ istitutivo del fondo per il finanziamento del CNSU già nel 1998 ribadiva che, in presenza di una liberalizzazione del mercato, fosse fissato *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*. La norma dettata dal Codice all’art. 63 parla infatti di minima distorsione del mercato nel sistema di ripartizione dell’onere “ingiustificato”, intendendo che l’operatore designato venga “indennizzato”, sebbene in misura proporzionale alla sua quota di mercato, con ciò stesso garantendo che, pro-quota e sulla base della pressione concorrenziale misurata dall’Autorità il mercato, sopporti l’onere imposto dalla legge in modo non discriminatorio.
485. Del tutto pretestuosa è l’affermazione dell’operatore che ritiene che l’Autorità, incautamente, non abbia provveduto a confrontare gli indicatori economico-finanziari alla luce della situazione competitiva del mercato nell’anno di riferimento rilevata attraverso le quote di mercato. Sono state infatti

⁸⁴ D.M. 3 marzo 1998

documentate nella delibera di consultazione, con i riferimenti a piè di pagina, le quote di mercato⁸⁵ per i servizi di accesso rilevate nelle delibere di analisi di mercato per gli anni di riferimento e per semplicità in nota richiamate.

486. L’Autorità non può pertanto condividere la posizione dell’operatore che ritiene errata dal punto di vista amministrativo e carente dal punto di vista delle *best practice* la misurazione dell’impatto del costo netto USO sulla profittabilità dell’operatore designato.
487. Premesso che, contrariamente alla contestazione espressa al par. 467, gli esiti di tale misurazione riferiti alle passate istruttorie non sono mai stati impugnati né annullati in alcuna sentenza e che i parametri di calcolo per valutare l’iniquità non sono mai stati esplicitati nel corso delle istruttorie precedenti condotte dall’Autorità sino alla delibera n. 88/18/CIR riguardante CNSU 2008-09, si ricorda che, in questo ultimo caso, l’analisi è stata condotta con l’ausilio di indicatori economici e finanziari riconosciuti internazionalmente, secondo quanto suggerito dalle indicazioni del BEREC.
488. Se si sposasse la posizione dell’operatore, si arriverebbe al paradosso che un indicatore economico-finanziario, adottato nella prassi delle istruttorie USO, sia “inutilizzabile” per il solo fatto che alcune di tali istruttorie, riferite ad annualità differenti di CNSU, siano state in parte riformate, inficiando di per ciò stesso la validità degli indicatori. A tal scopo si precisa inoltre, a vantaggio del medesimo operatore, che la delibera n. 139/12/CIR è stata impugnata per l’adozione della nuova metodologia del CNSU, *al contrario* lasciando gli elementi residuali che in questo caso corrispondono a uno status concreto e reale, inalterati. È dunque ragionevole che l’Autorità prenda a riferimento parametri di misurazione della iniquità già adottati e valutati su base della specificità nazionale tra quelli proposti dal BEREC senza che tali indicatori economico-finanziari siano per ciò stesso equiparabili ad una norma cui applicare il principio della “irretroattività”.
489. Pertanto, in merito al presunto errore amministrativo, l’osservazione formulata al par. 468 manifesta un travisamento dei fatti, laddove asserisce – cosa non corrispondente al vero - che i precedenti giudizi di iniquità siano stati impugnati presso il giudice amministrativo; è in secondo luogo pretestuosa laddove considera la *best practise* basata su specificità nazionale di importanza inferiore a quella adottata da altri paesi europei, in contesti economici e concorrenziali non comparabili, con perimetro di obbligo affatto omogeneo, anche in periodi successivi alle annualità in discussione.
490. Sulla contestazione mossa da un operatore, al par. 470 sulla presunta non confrontabilità di oneri USO da un anno all’altro basata sul presupposto che si tratti di importi non omogenei da un punto di vista metodologico, si ritiene la contestazione infondata, in quanto in questo ambito – analisi dell’iniquità dell’onere – ciò che rileva non è la metodologia di calcolo (ovvero il come si misura) del costo netto quanto il suo ammontare ed il suo impatto sulla profittabilità dell’impresa designata.

⁸⁵ delibere nn. 314/09/CONS e 623/15/CONS di analisi di mercato

In merito alle osservazioni riportate ai paragrafi 471 e 472, l’Autorità sottolinea che tutti i parametri indicati sono stati analizzati e considerati ai fini della misurazione dell’impatto. Contrariamente a quanto asserito dall’operatore in merito alla delibera sulla valutazione del CNSU del 2005, l’Autorità chiarisce che tra i motivi di gravame su cui è poggiato il ricorso non vi è menzione alcuna alla valutazione di iniquità dell’onere quantificato.