



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 578/15/CONS

**ESECUZIONE DELLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 5733/2014
RELATIVA ALLA DELIBERA N. 71/09/CIR CONCERNENTE
L'APPROVAZIONE DELL'OFFERTA DI RIFERIMENTO DI TELECOM
ITALIA PER L'ANNO 2009 RELATIVA AI SERVIZI *BITSTREAM***

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 16 ottobre 2015;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”, di seguito denominato “*Codice*”;

VISTA la delibera n. 217/01/CONS, del 24 maggio 2001, recante “*Regolamento concernente l'accesso ai documenti*”, come modificata dalle delibere n. 335/03/CONS e n. 422/06/CONS;

VISTA la delibera n. 453/03/CONS, del 23 dicembre 2003, recante il “*Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259*”;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS, del 22 luglio 2010, recante “*Disciplina dei tempi dei procedimenti*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 118/14/CONS;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 390/15/CONS;

VISTA la delibera n. 33/06/CONS, del 19 gennaio 2006, recante “*Mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali (mercati n. 1 e n. 2 fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE): identificazione ed analisi dei mercati, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari*”;

VISTA la delibera n. 34/06/CONS, del 19 gennaio 2006, recante “*Mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso (mercato n. 12 della raccomandazione della*

Commissione europea n. 2003/311/ce): identificazione ed analisi del mercato, valutazione di sussistenza di imprese con significativo potere di mercato ed individuazione degli obblighi regolamentari”;

VISTA la delibera n. 249/07/CONS, del 23 maggio 2007, recante “*Modalità di realizzazione dell’offerta di servizi bitstream ai sensi della delibera n. 34/06/CONS*”;

VISTA la delibera n. 35/09/CIR, del 9 luglio 2009, recante “*Approvazione dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2009 per il servizio Wholesale Line Rental (WLR)*”;

VISTA la delibera n. 71/09/CIR, del 26 novembre 2009, recante “*Approvazione dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2009 relativa ai servizi bitstream (mercato 12)*”;

VISTA la delibera n. 731/09/CONS, del 16 dicembre 2009, recante “*Individuazione degli obblighi regolamentari cui sono soggette le imprese che detengono un significativo potere di mercato nei mercati dell’accesso alla rete fissa (mercati nn. 1, 4 e 5 fra quelli individuati dalla Raccomandazione 2007/879/CE)*”, così come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 260/10/CONS;

VISTA la delibera n. 578/10/CONS, dell’11 novembre 2010, recante “*Definizione di un modello di costo per la determinazione dei prezzi dei servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa di Telecom Italia S.p.A. e calcolo del valore del WACC ai sensi dell’art. 73 della delibera n. 731/09/CONS*”;

VISTA la delibera n. 105/10/CIR, del 9 dicembre 2010, recante “*Approvazione dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2010 relativa ai servizi bitstream (mercato 5)*”;

VISTA la delibera n. 29/11/CIR, del 6 aprile 2011, recante “*Approvazione dei prezzi dei servizi a network cap dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2010 relativa ai servizi bitstream (mercato 5)*”;

VISTA la delibera n. 90/11/CIR, del 13 luglio 2011, recante “*Approvazione dei prezzi dei servizi a network cap dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2011 relativa ai servizi bitstream (mercato 5)*”;

VISTA la delibera n. 158/11/CIR, del 20 dicembre 2011, recante “*Approvazione dei prezzi dei servizi soggetti ad orientamento al costo dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2011 relativa ai servizi bitstream (Mercato 5)*”;

VISTA la delibera n. 37/12/CIR, del 20 aprile 2012, recante “*Approvazione dei prezzi dei servizi a network cap dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2012 relativa ai servizi bitstream (mercato 5)*”;

VISTA la delibera n. 94/12/CIR, del 4 ottobre 2012, recante “*Approvazione dei prezzi dei servizi soggetti ad orientamento al costo dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2012 relativa ai servizi bitstream (Mercato 5)*”;

VISTA la delibera n. 643/12/CONS, del 20 dicembre 2012, recante “*Modifiche alla delibera n. 578/10/CONS in relazione ai canoni Wholesale Line Rental (WLR) per servizi POTS e ISDN per l’anno 2012*”;

VISTA la delibera n. 746/13/CONS, del 19 dicembre 2013, recante “*Approvazione delle condizioni economiche e tecniche dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2013 relativa ai servizi bitstream su rete in rame (mercato 5)*”;

VISTA la delibera n. 67/14/CIR, del 19 giugno 2014, recante “*Approvazione delle condizioni tecniche ed economiche dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2013 relativa al servizio Wholesale Line Rental (WLR)*”;

VISTA la sentenza n. 5733 del 30 ottobre 2014, depositata il 21 novembre 2014, con cui il Consiglio di Stato ha accolto parzialmente il ricorso in appello presentato da Fastweb S.p.A. avverso la sentenza del TAR Lazio n. 04032/2014 disponendo, in parziale riforma dell’impugnata sentenza, l’annullamento della delibera n. 71/09/CIR, ai sensi e nei limiti di cui in motivazione, nella parte in cui approva il canone d’accesso bitstream naked 2009;

CONSIDERATO, in particolare, che il Consiglio di Stato nel rilevare “*(...) che il valore del “minus”, di cui al veduto comma 2 dell’art. 12 della Del.Aut.gar.com. 19-1-2006 n. 34/06/CONS, come stabilito dalla citata delibera n. 249/07/CONS (“il valore del minus per la determinazione del prezzo della componente relativa alla rete di accesso è pari al 20%”: art. 8, comma 3), non possa sfuggire alla verifica dei costi presi in considerazione ai fini della sua determinazione (v. in proposito le valutazioni dell’Autorità riportate alla pag. 121 dell’Allegato “A” alla stessa delibera n. 249/07/CONS), quando, come accaduto in sede di offerta di riferimento per l’anno 2009, il valore, a partire dal quale bisogna applicare il “minus” medesimo per la determinazione del prezzo della componente relativa alla rete di accesso di cui si tratta, sia variato, per effetto dell’intervenuto aumento del canone residenziale di Telecom*”, ha ravvisato che “*...la rivalutazione del prezzo dell’offerta “wholesale” debba scaturire, oltre che dalla considerazione dell’intervenuto aumento del diverso canone mensile assunto normativamente a riferimento, anche da una rinnovata analisi dei costi non pertinenti al servizio all’ingrosso, da scorporare in una percentuale, che, all’esito di detta verifica incentrata sui costi industriali e commerciali (che hanno influito anche sulla nuova determinazione del fattore di riferimento), non può ritenersi normativamente ancorata al valore del 20% (...)*”;

RITENUTO di dover prestare esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato nei termini indicati da quest’ultimo;

VISTA la delibera n. 68/15/CONS, dell’11 febbraio 2015, recante “*Consultazione pubblica in merito all’esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5733/2014 relativa alla delibera n. 71/09/CIR concernente l’approvazione dell’offerta di riferimento di Telecom Italia per l’anno 2009 relativa ai servizi bitstream*”;

VISTA la delibera n. 86/15/CONS, del 24 marzo 2015, recante “*Esecuzione delle sentenze del Consiglio di Stato n. 1837/2013, n. 1645/2013 e n. 1856/2013 relative alle delibere n. 731/09/CONS e n. 578/10/CONS concernenti i prezzi dei servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa di Telecom Italia per gli anni 2010-2012*” ed, in particolare, l’art. 2 ove è indicato che “*Le variazioni percentuali annuali, per gli anni 2010, 2011 e 2012, dei prezzi dei servizi bitstream, di cui ai Panieri A, B e D della Tabella riportata all’articolo 2 della delibera n. 578/10/CONS, e dei servizi WLR, di cui ai Panieri A e C della Tabella riportata all’articolo 3 della delibera n. 578/10/CONS, saranno pubblicate entro 30 giorni dall’adozione del provvedimento finale di esecuzione della sentenza n. 5733/2014*”;

VISTI i contributi prodotti, nell’ambito della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 68/15/CONS, congiuntamente dalle società Fastweb S.p.A., BT Italia S.p.A., Clouditalia Telecomunicazioni S.p.A., NGI S.p.A. (Eolo), Siportal S.r.l., Tiscali Italia S.p.A., Welcome Italia S.p.A. e dall’Associazione Italiana Internet Provider (AIIP) e, singolarmente, dalle società Telecom Italia S.p.A., Vodafone Omnitel B.V. e Wind telecomunicazioni S.p.A.;

SENTITE, in data 10 aprile 2015, le società Fastweb S.p.A., BT Italia S.p.A., Clouditalia Telecomunicazioni S.p.A., NGI S.p.A. (Eolo), Welcome Italia S.p.A. e l’Associazione Italiana Internet Provider (AIIP);

SENTITA, in data 13 aprile 2015, la società Wind telecomunicazioni S.p.A.;

SENTITA, in data 7 maggio 2015, la società Vodafone Omnitel B.V.;

SENTITA, in data 15 maggio 2015, la società Telecom Italia S.p.A.;

CONSIDERATO quanto segue:

I. QUADRO NORMATIVO ATTINENTE ALLA SENTENZA IN OGGETTO: LE DELIBERE NN. 33/06/CONS (WLR), 34/06/CONS e 249/07/CONS (BITSTREAM)

Le osservazioni dell’Autorità di cui alla delibera n. 68/15/CONS

1. Prima di entrare nel merito dell’ottemperanza alla suddetta sentenza, si richiama quanto previsto dalle delibere nn. 33/06/CONS, 34/06/CONS e 249/07/CONS, in merito alla definizione del *minus* e dei relativi costi sottostanti, rispettivamente per il WLR e per il *bitstream naked*.

WLR

Il servizio WLR consiste nella fornitura all’ingrosso del servizio di accesso alla rete telefonica fissa per l’effettuazione di chiamate telefoniche. In particolare, nel 2009, il canone WLR è determinato sulla base del principio del *retail minus*, ossia

sottraendo al prezzo del canone *retail* praticato da Telecom Italia un valore percentuale che corrisponde ai costi cosiddetti *evitabili*, ossia quei costi che corrispondono a servizi che l'OAo (Other Authorised Operator) autoproduce o acquista sul mercato.

A tale riguardo, si richiama che la delibera n. 33/06/CONS, all'articolo 17, comma 1, prevede che:

“L'ammontare del valore del minus che Telecom Italia riconosce nella fornitura del servizio WLR è stabilito...nella misura del 12%. Tale percentuale è unica e si applica indistintamente a tutte le tipologie di canone sia residenziale che non residenziale”.

Al punto 225, dell'allegato A alla delibera n. 33/06/CONS, è altresì indicato che il *minus* per il WLR tiene conto dei costi di commercializzazione dell'offerta e dei costi di gestione del cliente¹.

L'Autorità con delibera n. 35/09/CIR, sulla base di quanto sopra richiamato, ha approvato per il 2009 un canone WLR di 11,79 €/mese. In particolare, al punto 27 di suddetta delibera è indicato che: *“...l'Autorità ritiene che l'applicazione, ai servizi WLR sottoposti al regime di retail minus, del canone retail come rivalutato con delibera n. 719/08/CONS a partire dal 1 febbraio 2009 sia ottemperante all'articolo 9, comma 2, della delibera n. 33/06/CONS e all'articolo 23, comma 3, della delibera n. 694/06/CONS”*².

Bitstream naked

2. Il servizio *bitstream* consiste, invece, nella fornitura, da parte di Telecom Italia agli OAo, dell'accesso, a fronte di un canone mensile, della capacità trasmissiva a banda larga messa a disposizione tra la sede del cliente ed un nodo di consegna (a

¹ “L'approccio retail minus determina il valore del servizio WLR depurando il prezzo del canone per l'utente finale dei costi sostenuti dall'incumbent nella commercializzazione del servizio. Telecom Italia non deve sostenere, nel momento in cui non offre più il servizio di accesso all'utente finale, ad esempio, i costi di marketing e pubblicitari, i costi per lo sviluppo e la gestione dei prodotti, quelli relativi alle vendite e alle promozioni e i costi di fatturazione. La determinazione del valore di queste voci non è agevole in quanto Telecom Italia sostiene tali costi per la fornitura di diversi servizi. La contabilità regolatoria è un utile strumento per determinare tale valore”.

² Il comma 3, dell'articolo 23, della delibera n. 694/06/CONS prevede che “... i servizi sono offerti, nell'ambito del WLR, secondo la metodologia retail minus, in cui i prezzi assunti come valore iniziale (su cui viene applicato lo sconto del 12% riconosciuto all'operatore WLR) sono i canoni vigenti, rispettivamente, i canoni di abbonamento retail di Telecom Italia per le prestazioni contraddistinte dal numero 1 nella tabella riportata all'allegato B e i canoni di abbonamento specifici per le prestazioni contraddistinte dal numero 2 nella tabella riportata all'allegato B”.

livello più remoto rispetto alla centrale locale) presso cui l'OAO è "co-locato", consentendo a quest'ultimo di fornire alla propria clientela servizi basati su tecnica ADSL (in generale xDSL).

Il servizio *bitstream* può essere fornito sia in modalità condivisa che *naked*.

Nel caso del *bitstream* condiviso, l'accesso ADSL viene fornito all'OAO, da Telecom Italia, in condivisione (sulla stessa linea fisica) con il servizio telefonico "tradizionale". La separazione frequenziale, all'interno del doppino in rame, dei due servizi (voce e dati) fa sì che la loro fornitura avvenga in modo indipendente.

Nella modalità *naked*, l'OAO utilizza in modo esclusivo la linea di accesso per la fornitura alla propria clientela di servizi xDSL e, nel caso, di telefonia in tecnica VoIP.

La delibera n. 34/06/CONS regola, per la prima volta, anche il costo degli accessi *bitstream naked* su linea dedicata (accessi cioè utilizzati per la fornitura di servizi ADSL da parte degli operatori concorrenti senza la contestuale fornitura del servizio telefonico da parte di Telecom Italia).

Nello specifico, la delibera n. 34/06/CONS ha stabilito che le condizioni economiche del canone di accesso *naked* debbano essere calcolate applicando una riduzione rispetto al canone di accesso applicato, lato *retail*, da Telecom Italia. Al riguardo si richiama, in particolare, l'art. 12, comma 2, della delibera n. 34/06/CONS, ove è previsto che: "*nel caso in cui l'utente finale non corrisponda a Telecom Italia il canone telefonico o perché il servizio bitstream viene richiesto su linea non attiva, o perché il servizio di accesso telefonico al dettaglio viene cessato dall'utente finale successivamente all'attivazione del servizio bitstream, il prezzo della componente relativa alla rete di accesso remunerata dal canone telefonico, viene corrisposto a Telecom Italia dall'operatore alternativo e valutato sulla base della metodologia del retail minus, a partire dal canone di Telecom Italia per l'accesso residenziale, scorporando i costi non pertinenti al servizio di accesso, quali i costi di commercializzazione dell'offerta (es. marketing, pubblicità e rete di vendita), i costi di gestione del cliente (es. costi di fatturazione e assistenza clienti) ed i costi delle infrastrutture di rete non utilizzate*".

Suddetta riduzione è stata definita dall'Autorità con delibera n. 249/07/CONS, ove all'art. 8, comma 3, è indicato quanto segue:

"Il valore del minus per la determinazione del prezzo della componente relativa alla rete di accesso è pari al 20%".

Nelle premesse alla stessa delibera viene chiarito come è composto tale *minus* (20%). In particolare, è indicato che:

“CONSIDERATO che l’articolo 12 della delibera 34/06/CONS statuisce che nel caso in cui l’utente finale non corrisponda a Telecom Italia il canone telefonico, il prezzo della componente relativa alla rete di accesso remunerata dal canone telefonico viene corrisposto a Telecom Italia dall’operatore alternativo e valutato sulla base della metodologia del retail minus a partire dal canone di Telecom Italia per l’accesso residenziale, scorporando i costi non pertinenti al servizio di accesso quali i costi di commercializzazione dell’offerta (es. marketing, pubblicità e rete di vendita), i costi di gestione del cliente (es. costi di fatturazione e assistenza clienti) ed i costi delle infrastrutture di rete non utilizzate.

CONSIDERATO che il valore del minus indicato nella delibera n. 33/06/CONS per la determinazione del canone del servizio di Wholesale Line Rental è pari al 12% e tiene conto dei costi non pertinenti al servizio di accesso, quali i costi di commercializzazione dell’offerta ed i costi di gestione del cliente (es. costi di fatturazione e assistenza clienti).

CONSIDERATO che i costi delle infrastrutture di rete non utilizzate, in quanto non pertinenti al servizio di accesso bitstream, corrispondono a circa l’8% del canone residenziale”.

Dunque il *minus*, fissato dalla delibera n. 249/07/CONS al 20% del canone telefonico *retail*, tiene conto dei:

costi di commercializzazione + costi di gestione del cliente: 12%, come nel WLR

+

costi di infrastrutture di rete non utilizzate: 8%
--

Per quanto riguarda i *costi di infrastrutture di rete non utilizzate*, si evidenzia che il punto D20.17 dell’allegato A alla delibera n. 249/07/CONS³ chiarisce che trattasi, sostanzialmente, dei costi della cartolina d’utente.

³ “Sulla base delle valutazioni dell’Autorità inoltre i costi delle infrastrutture di rete non utilizzate, in quanto non pertinenti al servizio di accesso bitstream (quali ad es. la cartolina d’utente) corrispondono a circa l’8% del canone residenziale”.

Si richiama, altresì, quanto previsto dalle delibere di approvazione delle offerte di riferimento *bitstream* 2008 e 2009.

La delibera n. 13/09/CIR

La sezione 26 della delibera n. 13/09/CIR chiarisce, in attuazione di quanto sopra, che *“Nel caso di una linea naked il costo di accesso che deve sostenere l’operatore (escludendo il costo del trasporto) è pari alla somma del prezzo di accesso ADSL, del costo del canone telefonico, cui si sottrae un minus del 20% (9,71 Euro/mese con riferimento al canone di accesso 12,14 €/mese valido per il 2008), e del costo di attivazione (supposto ammortizzato in 3 anni)”*.

Quindi la componente di accesso (canone mensile) è data dalla somma del prezzo di accesso ADSL condiviso e della componente aggiuntiva corrispondente al canone telefonico *retail* al netto del *minus* del 20%.

Alla sezione 24 di suddetta delibera si chiarisce che *“Il costo dell’accesso ADSL (offerto su linea in shared access) è dato dalla somma dei costi di rete (DSLAM), dei costi di commercializzazione OLO, del costo di manutenzione correttiva e degli interventi a vuoto relativi al mercato 12, e del transfer charge verso il mercato 11”*.

Viene ivi chiarito che il *transfer charge* da ex mercato 11 *“...corrispondente ai costi incrementali (rispetto al servizio POTS/ISDN) di manutenzione correttiva delle linee ADSL, è pari (ai fini della determinazione dei prezzi 2008) ai prezzi di listino dello shared access applicati dalla divisione accesso alla divisione trasporto”*.

I costi di manutenzione correttiva e interventi a vuoto relativi all’ex mercato 12 sono i costi relativi alle attività di *assurance* effettuate sulla rete a larga banda (aggregato trasporto) ed interventi a vuoto che hanno come causale l’impossibilità di accertare la presenza o meno del guasto per impedimenti non previsti (es. locali chiusi, errata attribuzione del guasto a impresa esterna o funzione interna). Suddetti costi sono ripartiti su tutte le linee a larga banda ed attribuiti, in relazione al principio di causalità, sui singoli servizi. Rappresentano una componente minimale del canone di accesso. Tali costi sono stati valutati pari all’1,5% del canone di accesso *bitstream* condiviso 2008.

I costi di commercializzazione OAO sono stati valutati pari al 5% del costo dell’accesso *bitstream* condiviso 2008.

Il costo del DSLAM è dato dal costo unitario dell’apparato incluso la collocazione.

La delibera n. 71/09/CIR

La delibera n. 71/09/CIR (sezione 23) riprende la stessa impostazione della precedente delibera n. 13/09/CIR. In particolare, la sezione 24 riporta i dettagli del calcolo.

In conclusione, le componenti di costo incluse nell'accesso ADSL *condiviso* (quindi quelle remunerate da un OAO che fornisce ADSL in condivisione con la linea telefonica POTS) sono quelle incrementalmente necessarie all'OAo per fornire servizi dati, quali:

- le componenti di rete a banda larga (DSLAM e relativa co-locazione, come energia, condizionamento e spazio occupato dal DSLAM);
- la componente incrementale di manutenzione correttiva per le linee dati, corrispondente al *transfer charge* dall'ex mercato 11 (canone di *shared access*);
- la componente di manutenzione correttiva relativa all'ex mercato 12;
- la componente di costo di commercializzazione del servizio di accesso ADSL *wholesale*.

Laddove il cliente decidesse di recedere dal servizio telefonico POTS, l'OAo deve versare a Telecom Italia anche la componente aggiuntiva di canone di accesso *naked* pari, come chiarito, al canone *retail* meno il 20% dello stesso.

Tale 20%, relativo ai costi evitabili per l'OAo, è composto da una quota del 12%, relativa ai costi di commercializzazione del servizio di accesso e di gestione del cliente, e da una quota dell'8% corrispondente alle componenti di rete evitabili.

II. LA SENTENZA N. 5733/2014

Le osservazioni dell'Autorità di cui alla delibera n. 68/15/CONS

3. La sentenza n. 5733/2014 del Consiglio di Stato, in merito all'approvazione dell'offerta di riferimento di Telecom Italia per i servizi *bitstream* per l'anno 2009, sancisce quanto segue:

“(...) Alla luce di tale indefettibile principio ritiene il Collegio, approssimandosi all'oggetto del contendere, che il valore del “minus”, di cui al veduto comma 2

dell'art. 12 della Del.Aut.gar.com. 19-1-2006 n. 34/06/CONS, come stabilito dalla citata delibera n. 249/07/CONS ("il valore del minus per la determinazione del prezzo della componente relativa alla rete di accesso è pari al 20%": art. 8, comma 3), non possa sfuggire alla verifica dei costi presi in considerazione ai fini della sua determinazione (v. in proposito le valutazioni dell'Autorità riportate alla pag. 121 dell'Allegato "A" alla stessa delibera n. 249/07/CONS), quando, come accaduto in sede di offerta di riferimento per l'anno 2009, il valore, a partire dal quale bisogna applicare il "minus" medesimo per la determinazione del prezzo della componente relativa alla rete di accesso di cui si tratta, sia variato, per effetto dell'intervenuto aumento del canone residenziale di Telecom.

Ciò perché, ad avviso del Collegio, a differenza di quanto ritenuto dal T.A.R., secondo l'impianto regolamentare disegnato dall'Autorità, il criterio dell'orientamento al costo con riferimento alla fornitura del servizio "bitstream" su linea non attiva o non remunerata dal canone dell'utente finale, pur sostituito dal criterio del "retail minus" (nel senso che per tali servizi non si parte da una analisi specifica dei costi, ma si assume invece come parametro di riferimento il canone retail di Telecom Italia; v. anche in tale direzione il comma 1 dell'art. 12 della Del.Aut.gar.com. 19-1-2006 n. 34/06/CONS), resti comunque centrale, alla luce della normativa sopra riassunta, ai fini della individuazione, enucleazione e valorizzazione di tutte le componenti del "minus". (...)

Ciò posto, fondato si rivela il secondo motivo d'appello (il cui esame assume logica priorità), relativo alle modalità di determinazione del canone mensile del servizio "bitstream naked" come individuato con l'offerta di riferimento approvata con la deliberazione oggetto del giudizio ed in particolare all'effettuata applicazione automatica del "retail minus" del 20 (venti) per cento in mancanza di un'ulteriore verifica sulla correttezza e congruità di tale valore.

Invero, nell'attuale regime⁴, ... se si può convenire sul fatto che l'aumento del fattore base (il canone residenziale di Telecom Italia) preso a riferimento per la determinazione del canone di "accesso naked" consenta la rivalutazione di tale canone, siffatta operazione, lungi dal configurare quell'automatismo ravvisato dal T.A.R., comporta che la rivalutazione del prezzo dell'offerta "wholesale" debba scaturire, oltre che dalla considerazione dell'intervenuto aumento del diverso canone mensile assunto normativamente a riferimento, anche da una rinnovata analisi dei costi non pertinenti al servizio all'ingrosso, da scorporare in

⁴ In cui, come s'è visto, detta offerta "presenta le condizioni economiche, tecniche e di fornitura dettagliate e disaggregate per ciascun servizio", i prezzi dei servizi bitstream "sono valutati, nel rispetto del principio di parità di trattamento interno-esterno, a partire dai dati di contabilità regolatoria, sulla base dei costi pertinenti ai servizi erogati e della remunerazione del capitale investito fissata dall'Autorità" e "per ciascun componente del servizio che viene offerto in diverse modalità, la contabilità reca evidenza delle quantità prodotte al fine di permettere la valutazione dei costi unitari secondo ciascuna modalità di offerta": artt. 5 e 7 della delibera n. 34/06.

una percentuale, che, all'esito di detta verifica incentrata sui costi industriali e commerciali (che hanno influito anche sulla nuova determinazione del fattore di riferimento), non può ritenersi normativamente ancorata al valore del 20%⁵ (...)”.

Nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica, si osservava che la sentenza richiede all'Autorità di verificare, sulla base dei dati contabili pertinenti all'offerta di riferimento in questione (offerta *bitstream* 2009) se, considerato l'aumento del canone *retail* di Telecom Italia, il *minus* del 20% sia ancora adeguato.

Dunque, posto che il *minus* di cui alla delibera n. 249/07/CONS, pari al 20% del canone telefonico *retail*, è così composto:

costi di commercializzazione + costi di gestione del cliente: 12%, come nel WLR

+

costi di infrastrutture di rete non utilizzate: 8%
--

si tratta di verificare se il 12% e l'8% sono ancora adeguati (ovvero se complessivamente il 20% è adeguato) in relazione all'aumento del canone *retail* a 13,4 euro/mese, alla luce dei costi che tali componenti hanno nel 2008 (i costi relativi all'anno 2008 sono funzionali all'approvazione dell'offerta di riferimento impugnata).

⁵ ...il che, chiaramente, vale anche a ritenere infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado sollevata dalla contro interessata sul presupposto che la contestazione de qua attenga ad un profilo applicativo di precedenti delibere Agcom (n. 249/07 e n. 34/06) rimaste in oppugnature, atteso che, come s'è detto, tali delibere fissano senza eccezioni il principio, secondo cui i prezzi dell'offerta *bitstream* ATM ed IP sono valutati per ciascun anno utilizzando la contabilità regolativa dell'anno precedente, sì che la denuncia della intervenuta violazione di siffatto principio relativamente all'offerta 2009 non comporta certo di per sé l'onere di impugnazione di norme regolatorie delle offerte precedenti, all'esito di analisi di mercato ad esse specificamente riferibili. Tanto costituisce, del resto, puntuale attuazione anche di quanto affermato dall'Autorità Antitrust, secondo cui l'obbligo di predisposizione di un'offerta *wholesale* disaggregata deriva direttamente dal rispetto degli obblighi di trasparenza e di non discriminazione (...).

III. OTTEMPERANZA ALLA SENTENZA 5733/2014 PER IL *BITSTREAM NAKED* 2009

Gli orientamenti dell'Autorità di cui alla delibera n. 68/15/CONS

4. Al fine di dare esecuzione alla sentenza in oggetto l'Autorità, nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica, ha richiamato di aver acquisito i dati contabili, sottostanti al *minus*, relativi alle componenti di costo evitabili su richiamate.

Costi di commercializzazione e gestione del cliente

I costi relativi alla componente di commercializzazione e gestione cliente sono stati desunti dai dati di contabilità regolatoria 2008 (utili alla definizione dei prezzi 2009). Tali costi corrispondono, a livello unitario, a 1,68 euro/mese/linea.

Costi delle componenti di rete evitabili

Un OAO che fornisce servizi ADSL *naked*, per quanto chiarito nelle delibere di approvazione delle OR 2009 e quelle relative agli anni antecedenti, remunera con il proprio canone di accesso *bitstream naked* complessivo (dato dalla somma della componente di “canone di accesso ADSL condiviso” e del “canone di accesso *naked*”) e nel quadro normativo allora definito, le seguenti componenti:

- *canone di accesso ADSL condiviso*: i costi del DSLAM (e relativa co-localizzazione), la Manutenzione Correttiva della rete trasporto (ex mercato 12), la Manutenzione Correttiva incrementale da ex mercato 11, i costi di commercializzazione del servizio di accesso ADSL;
- *canone di accesso naked*: include⁶ tutte le ulteriori componenti di rete necessarie per fornire il servizio ADSL *naked* e non evitabili. Per quanto sopra chiarito in relazione alle componenti già remunerate nel canone di accesso condiviso ADSL, le componenti di rete non evitabili (e non già incluse nel canone di accesso ADSL “condiviso”) sono quelle afferenti alla infrastruttura di rete passiva che va da casa utente fino al DSLAM:
 - *local loop* in rame;
 - permutatore (lato orizzontale).

Vanno esclusi, in quanto evitabili, i costi relativi al raccordo (incluso il blocchetto fonia) dal permutatore alla centrale telefonica di Telecom Italia e la cartolina d'utente.

⁶ Nell'ambito di un meccanismo di prezzo basato sull'approccio *retail minus* e non di orientamento al costo.

Ai fini della valutazione di congruità del *minus* dell'8% l'Autorità, nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica, ha utilizzato, per i costi della cartolina d'utente, una valutazione di tipo *bottom-up* (sebbene potesse essere svolta una valutazione a costi storici) giungendo ad un costo unitario di 0,91 euro/mese/linea (si è utilizzato il modello BU-LRIC di cui all'allegato D della delibera n. 121/10/CONS, confermato dalla delibera n. 578/10/CONS, e ripreso per la definizione dei prezzi WLR 2012 con delibera n. 643/12/CONS).

Il costo del raccordo (incluso la predisposizione del blocchetto POTS) è pari, sulla base del modello *bottom-up* utilizzato ai fini delle valutazioni svolte nella delibera n. 643/12/CONS, a 0,21 euro/mese/linea.

Ne derivava un valore complessivo dei costi di rete evitabili pari a 1,12 euro/mese/linea.

Costi complessivi evitabili

Da quanto sopra riportato l'Autorità, nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica, richiama che, complessivamente, i costi evitabili ammontano a 2,80 euro/mese/linea, cui corrisponde un *minus* pari al 20,90%.

A scopo riepilogativo si riporta, nella tabella che segue, le variazioni delle singole voci di costo sottostanti al *minus* conseguenti all'aumento del canone telefonico *retail* (da 12,14 €/mese a 13,40 €/mese) avutosi nel corso del 2009.

Nello specifico, la prima colonna riporta i costi evitabili determinati dalla delibera n. 249/07/CONS e la seconda colonna riporta i costi evitabili approvati nel 2009, a seguito dell'aumento del canone *retail*, con la delibera impugnata. La terza colonna riporta i costi evitabili così come risultanti dalle valutazioni contabili svolte dall'Autorità, nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica, in ottemperanza alla sentenza del CdS.

Costi evitabili	delibera 249/07/CONS (canone retail: 12,14 €)	delibera 71/09/CIR (canone retail: 13,40 €)	Orientamenti dell'Autorità in merito all'ottemperanza della sentenza CdS
<i>Costi di commercializzazione dell'offerta (marketing, pubblicità e rete di vendita)</i>	1,46	1,61	1,68
<i>Costi di gestione del cliente (costi di fatturazione e assistenza clienti)</i>			
<i>Costi delle infrastrutture di rete non utilizzate: cartolina d'utente</i>	0,97	1,07	0,91
<i>Costi delle infrastrutture di rete non utilizzate: raccordo</i>			0,21
<i>Totale</i>	2,43	2,68	2,80
<i>minus</i>	20%	20%	20,90%

5. Nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica, l'Autorità osservava di aver verificato, in esecuzione della sentenza di cui all'oggetto e sulla base dei costi utili ai fini della determinazione dei canoni 2009, che, rispetto al canone *retail* di 13,40 euro/mese/linea, la quota di *minus* da sottrarre per la determinazione della componente di accesso *naked* è pari al 20,90%.

L'Autorità evidenziava che la suddetta verifica, svolta in esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato di cui all'oggetto, ha dimostrato la validità del *minus* del 20% sulla base del quale, con delibera n. 71/09/CIR, è stato approvato il canone di accesso *bitstream naked* da applicare per il 2009 a seguito dell'aumento del canone di accesso *retail*.

Infatti, tenuto conto dei costi evitabili sostenuti dall'OAO e determinati sulla base dei dati contabili pertinenti all'anno 2009 di applicazione del canone, si ottiene un *minus* del 20,90%. A tal riguardo, l'Autorità evidenziava che lo scostamento rispetto al valore del 20% stabilito dall'analisi di mercato, che rientra in un ragionevole margine di fluttuazione dei dati contabili e dei costi sostenuti annualmente dai concorrenti anche tenuto conto delle diverse economie di scala ed efficienze, non è tale da poter aver alterato l'assetto competitivo del mercato dei servizi a banda larga.

In esecuzione della sentenza, pertanto, l'Autorità, per l'effetto di quanto sopra, ha espresso l'orientamento, nell'ambito dello schema di provvedimento posto a

consultazione pubblica, di integrare la delibera n. 71/09/CIR nella sezione motiva aggiungendo la rivalutazione del *minus* riportata precedentemente, tuttavia confermando, in modo motivato, i canoni nella stessa determinati.

Le considerazioni degli operatori sugli orientamenti dell'Autorità di cui alla delibera n. 68/15/CONS

Considerazioni generali

OA

D.1 Alcuni OAO, nel richiamare la sentenza in oggetto, sottolineano che il Consiglio di Stato ha imposto all'Autorità il rispetto dei seguenti vincoli nella determinazione del canone *bitstream naked* per l'anno 2009:

- a) La metodologia dell'orientamento al costo deve restare in ogni caso centrale nella determinazione del canone *bitstream naked*, anche nel caso in cui si applichi la metodologia del *retail minus* che deve necessariamente prevedere l'individuazione e quantificazione di tutti i costi non pertinenti da includere nel *minus*.

A tal riguardo tali OAO evidenziano che la stessa Autorità ha confermato che l'approccio del *retail minus*, se basato su una corretta identificazione di ciascuna componente di costo, dovrebbe portare alla determinazione di un canone coerente con l'orientamento al costo. Gli OAO richiamano, in proposito, alcuni passaggi delle delibere nn. 33/06/CONS (WLR) e 584/13/CONS (definizione della controversia tra Telecom Italia e Siportal)⁷.

- b) La determinazione del canone *bitstream naked* non può prescindere da una rinnovata analisi ed individuazione dei costi non pertinenti al servizio all'ingrosso, che dovranno essere quantificati sulla base dei loro effettivi costi industriali e commerciali.

⁷ “L’approccio basato sui costi richiede l’identificazione, in dettaglio, delle singole voci di costo, il cui valore è calcolato con un’analitica contabilità dei costi (per esempio, con una procedura bottom-up ispirata sul principio dei costi incrementali di lungo periodo). L’approccio retail minus determina il valore del servizio WLR depurando il prezzo del canone per l’utente finale dei costi sostenuti dall’incumbent per la commercializzazione del servizio al dettaglio. I due sistemi di formazione dei prezzi sono equivalenti se ogni voce di costo è correttamente imputata” (delibera n. 33/06/CONS, allegato A, par. 212, pag. 79).

“...il retail minus ne possa fornire un’approssimazione ragionevole [dei costi]” (nota 15, pag. 16, delibera n. 584/13/CONS).

A tal riguardo, gli OAO lamentano che l'Autorità si sia limitata a considerare tra i costi non pertinenti le stesse componenti individuate dalla delibera n. 249/07/CONS (ovvero i costi di commercializzazione *retail*, i costi di gestione del cliente ed i costi di rete non pertinenti, quest'ultimi comprendenti solamente la cartolina d'utente ed il raccordo interno di centrale) senza effettuare alcuna "rinnovata" analisi circa le componenti di costo da considerare effettivamente non pertinenti.

- c) Secondo alcuni OAO, in linea a quanto richiesto dal Consiglio di Stato, la determinazione dei costi non pertinenti al servizio *bitstream naked* deve essere effettuata sulla base della CoRe dell'anno precedente a quella di riferimento (nel caso di specie, la CoRe 2008).

Al riguardo gli OAO, nell'evidenziare che i costi di rete non pertinenti sono stati valorizzati dall'Autorità, per la cartolina d'utente, sulla base del modello BU-LRIC di cui alla delibera n. 121/10/CONS e, per il raccordo interno di centrale, sulla base del modello *bottom-up* di cui alla delibera n. 643/12/CONS, ritengono che tale valorizzazione sia in contrasto con la sentenza in oggetto che vincola l'Autorità all'utilizzo della contabilità regolatoria dell'anno precedente (anno 2008).

Alla luce di quanto sopra riportato, gli OAO ritengono che nessuno dei suddetti vincoli imposti dalla sentenza sono stati rispettati dall'Autorità nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione.

- D.2 Un OAO, nel condividere le conclusioni dell'Autorità di cui allo schema di provvedimento in consultazione, sottolinea la necessità di assicurare che la rivalutazione del valore del *minus* per la determinazione del canone *bitstream naked* 2009 non abbia alcun impatto (in aumento) sui prezzi WLR 2009 (anch'essi soggetti nel 2009, ai sensi della delibera n. 33/06/CONS, al *retail minus* con un *minus* del 12%), nonché sui prezzi dei servizi *bitstream* (condiviso e contributi *una tantum*) e WLR relativi agli anni successivi.

TELECOM ITALIA

- D.3 Telecom Italia ritiene che, con le conclusioni espresse nella proposta di provvedimento a consultazione pubblica, l'Autorità abbia garantito una appropriata esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato in oggetto, avendo motivatamente confermato il valore del *minus* in modo da assicurare anche una auspicata stabilità del quadro regolamentare di riferimento.

Considerazioni specifiche sul valore del minus

OA0

D.4 In linea alle considerazioni espresse al precedente punto D.1, alcuni OAO ritengono che l'Autorità, nel rivalutare il canone *bitstream naked* secondo il principio dell'orientamento al costo (al riguardo si richiama che gli OAO ritengono che il Consiglio di Stato abbia indicato che la determinazione del canone *bitstream naked*, seppur effettuata sulla base di un modello di *retail minus*, debba comunque condurre ad un valore orientato al costo), avrebbe dovuto utilizzare lo stesso approccio adottato nel 2013 con delibera n. 746/13/CONS, ovvero sommare al canone *bitstream* condiviso (8 €/mese, nel 2009) la differenza tra il canone ULL (8,49 €/mese, nel 2009) e il canone *shared access* (1,97 €/mese, nel 2009) determinando, quindi, un canone complessivo *bitstream naked* 2009 pari a 14,52 €/mese (8+8,49-1,97).

D.5 Gli stessi OAO, di cui al punto precedente, ritengono che la suddetta stima del canone *bitstream naked* (14,52 €/mese) è coerente anche con l'applicazione di un approccio *retail minus* laddove, nel rispetto del principio di orientamento al costo, sono individuati più appropriatamente - a loro dire - i costi non pertinenti da sottrarre al canone RTG di Telecom Italia. Di seguito, le specifiche considerazioni effettuate al riguardo dagli OAO.

Costi di rete evitabili

Secondo gli OAO, facendo seguito ad una rinnovata analisi dei costi di rete non pertinenti da sottrarre al canone *retail* di Telecom Italia come indicato dal Consiglio di Stato, si sarebbero dovuti individuare, oltre alla cartolina d'utente e il raccordo interno di centrale così come considerati dall'Autorità nello schema di provvedimento a consultazione, anche i costi del permutatore lato orizzontale, di co-locazione della cartolina utente e dello *shared access*⁸.

Alla luce di quanto sopra, gli OAO forniscono le seguenti stime delle componenti di rete evitabili:

1. Permutatore lato orizzontale

⁸ Gli OAO evidenziano che il fatto che i costi di rete non pertinenti al servizio *bitstream naked* non siano limitati alla sola cartolina d'utente e al raccordo interno, è confermato anche dall'analisi delle componenti di costo del servizio WLR (come noto assimilabile al canone RTG a meno delle componenti di costo *retail*) effettuata dall'Autorità nella delibera n. 643/12/CONS. In quel caso infatti - sottolineano gli OAO - tra tali componenti di costo sono state incluse non solo la cartolina d'utente ed il raccordo interno di centrale, ma anche, in aggiunta al canone ULL, i costi di co-locazione della cartolina utente e i costi di utilizzo del permutatore lato centrale.

Al riguardo gli OAO, nel ritenere che tale componente di costo sia già inclusa nel canone *bitstream* condiviso (gli OAO richiamano, in proposito, la delibera n. 746/13/CONS, par. 25, D.50 e D.53, e la stessa delibera n. 71/09/CIR⁹), ritengono che tale componente di costo debba essere inclusa nel *minus* (differentemente da quanto fatto dall'Autorità) al fine di evitare una sua duplice remunerazione. Secondo gli OAO tale componente deve essere valorizzata, in particolare, ad un valore pari a 0,32 €/mese, come da delibera n. 643/12/CONS.

2. Co-locazione della cartolina utente

Gli OAO ritengono che oltre alla cartolina utente (già considerata dall'Autorità come non pertinente al servizio *bitstream naked*) anche i relativi costi di co-locazione, accessori e funzionali alla cartolina stessa, devono essere considerati non pertinenti e, quindi, devono essere inclusi nel *minus*. Secondo gli OAO tale componente deve essere valorizzata ad un valore pari a 0,49 €/mese, come da delibera n. 643/12/CONS.

3. Canone *shared access*

Gli OAO, nell'evidenziare che tale componente di costo (manutenzione correttiva per linee ADSL) è inclusa nel canone *bitstream* condiviso, ritengono, in linea a quanto indicato con la delibera n. 746/13/CONS (punto D.52), che la stessa debba essere inclusa nel *minus* al fine di evitare una duplice remunerazione. Infatti, sottolineano gli OAO, il costo di manutenzione correttiva incluso nel canone ULL 2009 (e quindi nel canone RTG *retail*) già porta in conto, come indicato con delibera n. 14/09/CIR, i costi di manutenzione correttiva per linee ADSL. Secondo gli OAO,

⁹ Gli OAO ritengono che il canone *bitstream* condiviso 2009, approvato con delibera n. 71/09/CIR, remunera i seguenti costi:

- DSLAM e i relativi costi di co-locazione: circa 4 €/mese (punto 25, delibera n. 71/09/CIR);
- Costi di commercializzazione OLO: 0,36 €/mese (pari al 4,5% del canone totale di 8 €/mese);
- Costi di manutenzione correttiva e Interventi a vuoto: 0,09 €/mese (pari all'1,2% del canone totale di 8 €/mese).
- *Transfer Charge* verso l'ex mercato 11, ossia il canone dello *shared access*: pari 1,97 €/mese.

La somma di tali costi corrisponde a circa 6,42 €/mese. La differenza rispetto agli 8 €/mese (pari a 1,58 €/mese) deve corrispondere, evidenziano gli OAO, agli elementi mancanti della catena impiantistica del servizio, che non possono non essere stati considerati nella definizione del canone mensile *bitstream* condiviso che è orientato al costo, ovvero:

- il costo per l'utilizzo del permutatore;
- il costo di co-locazione;
- il costo del raccordo interno di centrale.

pertanto, tale componente deve essere inclusa nel *minus* ed essere valorizzata ad un valore pari al canone *shared access* approvato nel 2009 con delibera n. 14/09/CIR (1,97 €/mese).

4. Cartolina utente

Secondo gli OAO, fatta salva la richiesta di una valutazione su base CoRe, ritengono che tale componente deve essere valorizzata ad un valore pari a 0,91 €/mese, come da delibera n. 643/12/CONS.

5. Raccordo interno di centrale e allestimento sito

Parimenti, secondo gli OAO tale componente deve essere valorizzata ad un valore pari a 0,30 €/mese, come da delibera n. 643/12/CONS.

Alla luce di quanto sopra, gli OAO ritengono che l'ammontare dei costi di rete evitabili è pari a 3,99 €/mese (a fronte di 1,12 €/mese stimati dall'Autorità nello schema di provvedimento a consultazione considerando il solo costo della cartolina utente e del raccordo interno).

Costi retail evitabili

Oltre ai suddetti costi di rete evitabili devono essere sottratti - evidenziano gli OAO - i costi *retail* non pertinenti, quali: i costi di commercializzazione *retail*, i costi di gestione del cliente e il margine a livello *retail* (quest'ultimo – sottolineano gli OAO - non è stato considerato dall'Autorità nelle proprie valutazioni). Pertanto, secondo gli OAO, l'ammontare complessivo dei costi *retail* non pertinenti deve essere pari a 2,89 €/mese. In particolare, tale valore (2,89 €/mese) è ottenuto dagli OAO per differenza tra il canone *retail* RTG (13,40 €/mese) e i costi complessivi di rete (dati dalla somma del canone ULL (8,49 €/mese) e i costi di rete non pertinenti al *bitstream naked* al netto dello *shared access* (3,99 – 1,97 €/mese)¹⁰. Al riguardo, gli OAO evidenziano, altresì, che la stima dei costi *retail* non pertinenti effettuata dall'Autorità (1,68 €/mese, corrispondente al 12% circa del canone *retail*) non sarebbe in linea con i dati desumibili dalla CoRe 2008 (e 2009)¹¹.

¹⁰ Un approccio alternativo per determinare i costi *retail* non pertinenti potrebbe essere – evidenziano gli OAO – quello di sottrarre al canone *retail* (13,40 €/mese) il valore del *transfer charge* interno per il servizio WLR relativo al 2009 (stimato dagli OAO in questione in 10,72 €/mese). Ciò determinerebbe un costo *retail* evitabile pari a 2,68 €/mese.

¹¹ Gli OAO evidenziano che dall'analisi della CoRe di Telecom Italia 2008 (e 2009) - *conto economico del ex mercato 1 dell'accesso alla rete di telefonia pubblica fissa per clienti residenziali* - si evince (vedasi tabella che segue) che:

- i costi commerciali, indicati come “costi operativi” *retail*, sono pari nel 2008 al 29,8% dei ricavi *retail* (per il 2009 al 24,9%);

Alla luce di quanto sopra, gli OAO stimano un valore del *minus* pari a 6,88 €/mese (3,99+2,89) corrispondente al 51,3% del canone RTG residenziale di Telecom Italia. Pertanto, secondo gli OAO, la componente *naked* ammonterebbe a 6,52 €/mese (13,40-6,88) che sommata al canone *bitstream* condiviso (8 €/mese) fornisce un costo complessivo del canone *bitstream naked* pari a 14,52 €/mese, in linea alla valutazione orientata al costo di cui al punto precedente. Di seguito, una tabella di confronto tra le valutazioni degli OAO e quelle effettuate dall'Autorità nell'ambito dello schema di provvedimento a consultazione.

Componenti del servizio	Ricostruzione delle componenti di costo proposta da Agcom in consultazione (€/mese)	OAO (€/mese)
Canone Retail RTG	13,40	13,40
di cui costi commerciali retail	1,68	2,89
di cui margine retail	-	
di cui infrastrutture di rete non pertinenti	1,12	3,99
Cartolina utente	0,91	0,91
Raccordo interno in centrale e allestimento sito	0,21	0,30
Utilizzo permutatore lato centrale	-	0,32
Costi ricorrenti (co-locazione cartolina utente)	-	0,49
Shared Access	-	1,97
TOTALE COSTI NON PERTINENTI	2,8	6,88
TOTALE ADDIZIONALE NAKED	10,60	6,52
VALORE "MINUS"	20,9%	51,3%

D.6 Un altro OAO, nel ritenere che il canone del *bitstream naked* per il 2009 debba essere definito, in applicazione della sentenza in oggetto, mediante una rigorosa applicazione del principio di orientamento al costo, ritiene che una valutazione al costo del canone *bitstream naked* dovrebbe condurre ad un valore di 14,98 €/mese¹². Anche utilizzando un approccio a *retail minus*, secondo l'OAO, non si

- il margine *retail* rappresenta una percentuale, rispetto ai ricavi *retail*, pari allo 0,9% nel 2008 (per il 2009, al 6,7%).

La somma delle due suddette componenti di costo – evidenziano gli OAO - fornisce al 2008 una percentuale pari al 30,7% dei ricavi *retail* (ovvero del canone RTG *retail*) sensibilmente più elevata rispetto al circa 12% stimato dall'Autorità (e, quindi, un costo della componente *retail* evitabile pari a 4,12 €/mese a fronte di 1,68 €/mese stimato dall'Autorità).

Contabilità Regolatoria di Telecom Italia: MERCATO 1	2008		2009 ⁷	
	Valori economici da CoRe (€)	Percentuale rispetto ai ricavi (%)	Valori economici da CoRe (€)	Percentuale rispetto ai ricavi (%)
Ricavi	2.098.730.175	-	2.022.004.706	-
Costi operativi retail	624.758.848	29,8%	502.902.357	24,9%
Margine retail	19.802.608	0,9%	135.891.001	6,7%
Trasfer charge	1.460.003.109	69,6%	1.384.467.651	68,5%

¹² Ottenuto sommando al canone ULL 2009 (8,49 €/mese) il canone *bitstream* condiviso 2009, ricostruito tenendo conto - sulla base della delibera n. 746/13/CONS - delle singole componenti di rete che lo compongono, al netto dello *shared access* (8 – 1,97 €/mese), ed aggiungendo eventualmente – sottolinea l'OAO - il premio di infrastrutturazione pari a 0,46 €/mese come indicato con delibera n. 746/13/CONS.

può prescindere dal considerare la catena impiantistica del servizio. Per cui, secondo l'OAO, ai fini della determinazione della sola componente *naked*, al *transfer charge* medio per il servizio WLR¹³ (che fornisce la differenza tra il canone *retail* e i costi *retail* evitabili inclusivi del margine) vanno sottratti i costi di rete evitabili (non pertinenti/già ricompresi nel canone *bitstream* condiviso) che, a proprio parere, includono, in linea a quanto già osservato da altri OAO al punto precedente, permutatore, cartolina utente, costi ricorrenti, costi non ricorrenti e *shared access*¹⁴.

TELECOM ITALIA

D.7 Telecom Italia, fatto salvo quanto indicato al precedente punto D.3, ritiene opportuno evidenziare la necessità, qualora l'Autorità intendesse modificare quanto proposto in consultazione pubblica, di tenere in debita considerazione che, sulla base delle Contabilità regolatorie disponibili all'epoca, il *minus* dovrebbe essere inferiore (e non di poco superiore) rispetto al 20% "originario". Pertanto, la sopravvalutazione del *minus* al 20% - sottolinea Telecom Italia - ha alterato gli equilibri degli assetti competitivi del mercato dei servizi larga banda, avvantaggiando di fatti gli operatori alternativi per il 2009 e per gli anni seguenti¹⁵.

Ciò premesso Telecom Italia rappresenta, con specifico riferimento alle singole voci di costo evitabili, quanto segue.

Costi di commercializzazione e gestione del cliente

Telecom Italia evidenzia che la quantificazione dei *costi di commercializzazione e gestione cliente* operata dall'Autorità (1,68 €/mese su base CoRe 2008) considera soltanto una quota parte degli elementi necessari alla quantificazione degli effettivi costi non pertinenti. In particolare, Telecom Italia osserva che sottrarre l'intero importo, così come determinato, equivale ad assumere che il servizio *wholesale bitstream naked* non richieda nessun costo di commercializzazione e

¹³ Ottenuto come media pesata tra il canone WLR (nelle aree non ULL) e il *transfer charge* interno (nelle aree ULL).

¹⁴ L'OAO stima, secondo tale approccio, un costo complessivo *bitstream naked* pari a 14,83 €/mese [8 (*bitstream* condiviso) + 10,64 (*transfer charge* WLR) - 3,81 (costi di rete evitabili)].

¹⁵ Al riguardo Telecom Italia evidenzia che dal 2008 al 2009 vi è stata una crescita degli accessi *DSL Naked* degli operatori alternativi del +64% (dal 2008 al 2012 l'incremento è del +95%). Parimenti, vi è stata una crescita dal 2008 al 2009 degli accessi FULL ULL del +17% (dal 2008 al 2012 l'incremento è del +43%). Di contro si è assistita una riduzione della quota di mercato di Telecom Italia degli accessi fisici di oltre 5 punti percentuali da dicembre 2008 a dicembre 2009, mentre la quota di mercato di Telecom Italia in termini di ricavi da servizi finali su rete a larga banda scende di 2,7 punti percentuali (da 48,3% a 45,6%) dal 2008 al 2009.

gestione cliente all'ingrosso. Pertanto, secondo Telecom Italia, ciò che dovrebbe essere incluso nel *minus* è la differenza tra i costi di commercializzazione *retail* e quelli *wholesale* relativi alla componente addizionale *naked* (quest'ultimi non evitabili). Secondo le stime di Telecom Italia, atteso che i costi di commercializzazione *wholesale* della componente *naked* si attestano a 0,81 €/mese (calcolato da Telecom Italia, con un approccio metodologico *ora per allora*, sulla base di un *mark-up* del 7% analogamente a quanto considerato dall'Autorità per i servizi ULL nel 2009), il totale dei costi di commercializzazione da sottrarre dovrebbe essere pari a 0,87 €/mese (1,68-0,81 €/mese).

Costi di rete evitabili

Telecom Italia concorda con l'Autorità sulla necessità di escludere, in quanto evitabili, i costi di rete relativi alla cartolina d'utente e al raccordo (incluso il blocchetto fonia) dal permutatore alla centrale telefonica di Telecom Italia. Telecom Italia evidenzia, tuttavia, che l'adozione di una valutazione di tipo *bottom-up*, considerata dall'Autorità "*più appropriata per la determinazione di costi evitabili rispetto ai costi storici*", oltre a non essere coerente con una logica dell'*ora per allora*, non è omogenea con la precedente scelta di dedurre i costi evitabili di commercializzazione dai dati di CoRe. Telecom Italia fa, quindi, presente che il costo relativo alla cartolina d'utente è pari a 0,51 €/mese/linea su base CoRe 2008. I costi di co-locazione della cartolina utente (anch'essi evitabili) sono pari a 0,45 €/mese/linea su base OR di co-locazione 2008. Per il raccordo, Telecom Italia evidenzia che tale voce di costo non è deducibile dalla CoRe 2008, essendo un *asset* completamente ammortizzato.

Sulla base delle considerazioni di cui sopra, Telecom Italia stima un *minus* (cfr. tabella che segue) del 13,66% (su base CoRe 2008). Ritiene, dunque, che un valore del *minus* del 20% sia da ritenersi estremamente prudentiale¹⁶.

¹⁶ Telecom Italia evidenzia altresì che, in continuità con la delibera n. 71/09/CIR, laddove era stata considerata come base di riferimento contabile "principale" la CoRe 2007, in quanto ultima CoRe allora certificata, e la CoRe 2008 al fine di consolidare le valutazioni (cfr. delibera n. 71/09/CIR, punto 22), l'Autorità, in una logica *ora per allora*, dovrebbe basare le proprie analisi non solo esclusivamente sulla base della CoRe 2008, ma dovrebbe considerare, mediandoli in qualche modo, sia i valori relativi al 2007 che quelli desumibili dalla CoRe 2008.

Costi evitabili	Base Core 2008
Costi di commercializzazione evitabili	0,87 €
Cartolina	0,51 €
Co-locazione cartolina	0,45 €
Raccordo	0,00 €
Totale costi evitabili	1,83 €
Canone retail 2009	13,40 €
Minus	13,66%

Le conclusioni dell'Autorità

Aspetti generali

D.8 L'Autorità, preso atto della condivisione da parte di un OAO (cfr. precedente punto D.2) e di Telecom Italia (punto D.3) degli orientamenti espressi nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica, ritiene opportuno, anche al fine di meglio delineare l'ambito di applicazione del presente provvedimento, fornire alcuni chiarimenti su quanto rappresentato da alcuni OAO al precedente punto D.1.

Si fa riferimento, in particolare, all'osservazione di cui al punto D.1, lettera *a*, secondo la quale alcuni OAO ritengono che, anche laddove sia applicato un criterio di *retail minus*, la metodologia dell'orientamento al costo deve restare "centrale" nella determinazione del canone *bitstream naked*. Per cui secondo gli OAO, la determinazione del canone *bitstream naked*, seppur effettuata sulla base di un modello di *retail minus*, deve comunque condurre ad un valore orientato al costo.

A tal riguardo si richiama, innanzitutto, che il Consiglio di Stato, nell'ambito della sentenza in oggetto, ha indicato che ***il criterio dell'orientamento al costo con riferimento alla fornitura del servizio "bitstream" su linea non attiva o non remunerata dal canone dell'utente finale, pur sostituito dal criterio del "retail minus" (nel senso che per tali servizi non si parte da una analisi specifica dei costi ma si assume invece come parametro di riferimento il canone retail di Telecom Italia...) resta comunque centrale, alla luce della normativa sopra***

riassunta, **ai fini della individuazione, enucleazione e valorizzazione di tutte le componenti del “minus”** .

Pertanto l'applicazione dell'orientamento al costo, evocata dal Consiglio di Stato, è specificatamente circoscritta per il servizio *bitstream naked* all'**individuazione, enucleazione e valorizzazione di tutte le componenti del “minus”**. Del resto non poteva essere altrimenti, atteso che il contesto regolamentare in cui è incardinata la delibera n. 71/09/CIR, definito dalle delibere nn. 34/06/CONS e 249/07/CONS, prevede per la componente di accesso del canone *bitstream naked* espressamente l'applicazione del *retail minus* e non quello dell'orientamento al costo. Approccio del *retail minus* – peraltro mai messo in discussione dal Consiglio di Stato - che l'Autorità in quel momento, dato il contesto di mercato allora esistente, caratterizzato, da un lato, dall'avvento dei servizi *bitstream* (avviati in Italia a fine anno 2007/inizio 2008) e, dall'altro, da una progressiva diffusione dei servizi ULL, ha ritenuto come quello più opportuno da adottare al fine di incentivare (e preservare) gli investimenti infrastrutturali degli operatori alternativi. Si richiama, infatti, che la definizione del canone di accesso *bitstream naked* su base *retail minus* ha consentito di determinare uno spazio economico tra i servizi ULL e lo stesso *bitstream naked* tale da incentivare, per l'appunto, gli operatori ad una maggiore infrastrutturazione¹⁷.

D.9 Per la ragione di cui sopra non è condivisibile quanto rappresentato dagli OAO ai precedenti punti D.4 e D.6, secondo cui gli stessi ritengono che l'Autorità, nel rivalutare il canone 2009 di accesso *bitstream naked* secondo il principio dell'orientamento al costo, avrebbe dovuto utilizzare lo stesso approccio adottato nel 2013 con delibera n. 746/13/CONS, ovvero - a loro dire - sommare al canone *bitstream* condiviso (8 €/mese, nel 2009) la differenza tra il canone ULL (8,49 €/mese, nel 2009) e il canone *shared access* (1,97 €/mese, nel 2009) ed, eventualmente, secondo l'OAO di cui al punto D.6, il premio di infrastrutturazione. Al riguardo l'Autorità ritiene che il suddetto approccio, proposto da alcuni OAO, non sia corretto, essenzialmente per le seguenti ragioni:

- Per quanto già premesso al precedente punto D.8, l'applicazione dell'orientamento al costo, ribadita dal Consiglio di Stato, è specificatamente circoscritta per il servizio *bitstream naked* 2009 all'**individuazione, enucleazione e valorizzazione di tutte le componenti del “minus”**, da sottrarre al canone di accesso *retail* per determinare il canone di accesso *bitstream naked*, e non alla valutazione complessiva del canone di accesso del servizio *bitstream naked* che rimane soggetto, sulla

¹⁷ Al punto 25 della stessa delibera n. 71/09/CIR si evidenziava, infatti, che il costo di un operatore infrastrutturato (che utilizza servizi ULL) è di circa il 32% inferiore a quello di un operatore che utilizza il *bitstream naked*.

base della regolamentazione allora vigente, al *retail minus*. Resta salvo il fatto che la valutazione al costo del *minus* consente di ottenere un'approssimazione ragionevole del costo del canone di accesso *naked*, come meglio illustrato in seguito.

- L'approccio seguito dagli OAO si pone in contrasto con una logica *ora per allora* che si ritiene, viceversa, essere più consona a consentire una corretta ed appropriata esecuzione della sentenza in oggetto. Difatti, gli OAO proiettano retroattivamente al 2009 – peraltro non del tutto correttamente¹⁸ – quanto svolto dall'Autorità nel 2013 con delibera n. 746/13/CONS, delibera che ha stabilito un quadro regolamentare, innovativo, in cui il canone di accesso *bitstream naked* è orientato al costo, ben diverso da quello in vigore nel 2009 in cui tale canone è determinato con la metodologia del *retail minus*. Si evidenzia, tra l'altro, che l'approccio del *retail minus* adottato dall'Autorità in quel periodo al fine di incentivare, come premesso, gli operatori ad una maggiore infrastrutturazione determinando un congruo spazio economico tra i servizi ULL e *bitstream naked*, si è poi rilevato essere particolarmente idoneo a determinare condizioni di maggiore concorrenzialità (infatti, dal 2009 e negli anni a seguire, le quote di mercato degli OAO sono progressivamente aumentate a sfavore di quelle di Telecom Italia). Quindi, detto in altri termini, sarebbe scorretto cambiare a posteriori le regole (di cui, tra l'altro, gli OAO hanno beneficiato) di una partita già giocata.

D.10 Con riferimento a quanto rappresentato da alcuni OAO (punto D.1, lettera b), secondo cui l'Autorità si è limitata a considerare tra i costi sottostanti al *minus* le stesse componenti di costo individuate dalla delibera n. 249/07/CONS, senza effettuare alcuna “rinnovata” analisi circa le componenti di costo da considerare effettivamente non pertinenti, si intende precisare che l'Autorità ha svolto tale “rinnovata” analisi. Si evidenzia, infatti, che nell'ambito delle valutazioni di cui allo schema di provvedimento in consultazione l'Autorità, se da un lato, ha ritenuto di considerare le due macro-categorie di costo costituenti il *minus* già individuate dalla delibera n. 249/07/CONS (*costi di commercializzazione dell'offerta e di gestione del cliente e costi delle infrastrutture di rete non utilizzate*) ritenendo che le stesse - nell'ambito di un'analisi ora per allora - continuassero ad individuare i costi non pertinenti al servizio *bitstream naked*, dall'altro lato ha proceduto, più dettagliatamente da quanto svolto nell'ambito

¹⁸ La delibera n. 746/13/CONS non prevede che il canone *bitstream naked* sia dato dal canone *bitstream* condiviso più la differenza tra canone ULL e *shared access*, ma più dettagliatamente prevede che il canone *bitstream naked* sia dato, numericamente, da: canone ULL, costi ricorrenti, costi non ricorrenti (racc. interno e allestimento), DSLAM (inclusa la manutenzione correttiva), permutatore, costi di commercializzazione, premio di infrastrutturazione.

della delibera n. 249/07/CONS, ad individuare le specifiche componenti di costo sottostanti. Al riguardo si richiama, ad esempio, che nell'ambito della delibera n. 249/07/CONS i *costi delle infrastrutture di rete non utilizzate* erano genericamente associati alla cartolina d'utente, mentre nell'ambito dello schema di provvedimento a consultazione, oltre alla cartolina d'utente, è stato individuato anche il *raccordo (incluso il blocchetto fonia) dal permutatore alla centrale telefonica di Telecom Italia*. Pertanto, da quanto sopra, risulta evidente come l'Autorità abbia proceduto ad una rinnovata analisi dei costi non pertinenti al servizio *bitstream naked*.

D.11 L'Autorità ritiene ragionevole quanto rappresentato da alcuni OAO (punto D.1, lettera c) e da Telecom Italia (punto D.7) secondo cui la determinazione dei costi non pertinenti al servizio *bitstream naked* deve essere effettuata sulla base della CoRe dell'anno precedente a quella di riferimento (nel caso di specie la CoRe 2008). Ciò risulta più coerente con un approccio *ora per allora*, atteso che l'Autorità non ha, in tale sede, mai svolto valutazioni di tipo *bottom-up*, oltre a garantire un'uniformità (si rammenta che per i costi *retail* evitabili già si erano considerati nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione i costi di CoRe 2008) delle metodologie contabili per tutte le voci di costo incluse nel *minus*. Si evidenzia, a tale riguardo, come fatto osservare anche da Telecom Italia, che il costo della cartolina d'utente su base CoRe 2008 è pari a 0,51 €/mese, a fronte di 0,91 €/mese stimato dall'Autorità sulla base di un approccio *bottom-up*. Parimenti il costo "storico" del raccordo risulta completamente ammortizzato.

D.12 Pertanto, alla luce di quanto sopra, si ribadisce che ciò che va valutato al costo nell'ambito del canone di accesso *bitstream naked*, in linea alle indicazioni del Consiglio di Stato e coerentemente ad una logica *ora per allora*, è il valore della componente *minus*. Ciò fornisce, come meglio illustrato in seguito, un'approssimazione dei costi della componente di accesso *bitstream naked* (che remunera i costi della rete di distribuzione, la relativa manutenzione correttiva per utilizzo POTS e i costi di commercializzazione *wholesale*).

D.13 Ciò premesso si forniscono, di seguito, le considerazioni dell'Autorità sulle specifiche osservazioni sul calcolo del *minus*, di cui ai precedenti punti D.5 e D.7, poste dagli OAO e da Telecom Italia nel corso della presente consultazione pubblica.

a) Costi di rete evitabili

Secondo gli OAO tra i costi di rete non pertinenti, oltre alla cartolina d'utente e al raccordo interno di centrale come già considerati dall'Autorità nello schema di provvedimento posto a consultazione, devono essere considerati anche i costi del permutatore lato orizzontale, di co-locazione della cartolina utente e dello *shared*

access. Telecom Italia, invece, condivide, fatto salvo richiedere una valutazione sulla base della CoRe, quanto svolto dall'Autorità.

A tal riguardo, nel richiamare quanto già indicato nello schema di provvedimento posto a consultazione, si rappresenta quanto segue.

➤ Permutatore lato orizzontale

Si rileva che gli OAO ritengono che tale componente di costo debba essere inclusa nel *minus*, non tanto perché sia una componente di costo non pertinente al servizio *bitstream naked*, ma piuttosto perché ritengono che la stessa sia già inclusa nel canone *bitstream* condiviso. In particolare, ancora una volta, gli OAO fanno erroneamente riferimento al modello *bottom-up* considerato nel 2013 con delibera n. 746/13/CONS (in cui tale componente compare tra i costi del *bitstream* condiviso 2013) quando, come già premesso al precedente punto D.9, occorre effettuare un'analisi *ora per allora*. Si ribadisce, in particolare, in linea a quanto già osservato nell'ambito dello schema di provvedimento a consultazione pubblica, che il canone di accesso *bitstream* condiviso, approvato nel 2009 sulla base dell'orientamento al costo a partire dai dati di CoRe e non di un modello *bottom-up*, remunera esclusivamente:

- i costi del DSLAM (e relativa co-locazione) pari a circa 4,91 €/mese sulla base del *trend* di CoRe 2006-2007-2008. Al riguardo si evidenzia che la stima del costo unitario del DSLAM di circa 4 €/mese riportata nella delibera n. 71/09/CIR si riferisce, come del resto già chiarito in tale delibera, ad una mera stima sulla base dei listini dei costruttori in condizioni di massima efficienza, effettuata dall'Autorità al sol fine di un confronto tra i costi sostenuti da un operatore ULL e quelli *bitstream naked*;
- i costi di manutenzione correttiva incrementale da *ex* mercato 11 (*shared access*) pari a 2,63 €/mese (come da OR 2007 e non 1,97 €/mese su base OR 2009 come indicato dagli OAO);
- i costi di manutenzione correttiva *ex* mercato 12 e interventi a vuoto pari a 0,10 €/mese (ovvero circa il 1,2% del canone *bitstream* condiviso);
- i costi di commercializzazione *wholesale* pari a 0,36 €/mese (ovvero circa il 4,5% del canone *bitstream* condiviso).

Dunque, il canone *bitstream* condiviso 2009 non include i costi relativi al permutatore, tant'è che nell'ambito dello schema di provvedimento a consultazione pubblica (punto 4) già si era indicato che il *canone di accesso naked include (nell'ambito di un meccanismo di prezzo basato sull'approccio*

*retail minus e non di orientamento al costo) tutte le ulteriori componenti di rete necessarie per fornire il servizio ADSL naked e non evitabili. Per quanto sopra chiarito in relazione alle componenti già remunerate nel canone di accesso condiviso ADSL, le componenti di rete non evitabili (e non già incluse nel canone di accesso ADSL “condiviso”) sono quelle afferenti alla infrastruttura di rete passiva che va da casa utente fino al DSLAM (local loop in rame, permutatore lato orizzontale). Pertanto, si ribadisce che i costi relativi al permutatore lato orizzontale non devono essere inclusi nel *minus*, sia perché non evitabili per la fornitura del servizio *bitstream naked* sia in quanto non già inclusi nel canone *bitstream* condiviso 2009.*

➤ Co-locazione della cartolina utente

Gli OAO ritengono che, oltre alla cartolina utente, anche i relativi costi di co-locazione devono essere considerati non pertinenti e, quindi, devono essere inclusi nel *minus*. Secondo gli OAO tale componente deve essere valorizzata ad un valore pari a 0,49 €/mese, come da delibera n. 643/12/CONS.

L’Autorità, nel condividere con le osservazioni degli OAO (al riguardo si prende atto che anche Telecom Italia concorda), ritiene che i costi di co-locazione dei moduli contenenti le schede d’utente (ovvero la *cartolina*) debbano essere considerati evitabili. Tali costi sono pari, sulla base dei costi di co-locazione di cui all’offerta di riferimento relativa all’anno 2008 (anno precedente a quello di vigenza dell’offerta), coerentemente con un’analisi *ora per allora*, a 0,45 €/mese.

➤ Canone shared access

Gli OAO ritengono, in linea a quanto indicato con la delibera n. 746/13/CONS, che tale componente di costo debba essere inclusa nel *minus* al fine di evitare una duplice remunerazione dei costi di manutenzione correttiva.

Al riguardo, nel ribadire che anche in questo caso gli OAO, anziché effettuare un’analisi *ora per allora*, fanno erroneamente riferimento al modello *bottom-up* considerato nel 2013 con delibera n. 746/13/CONS o al calcolo della manutenzione correttiva svolto nella delibera n. 14/09/CONS, si richiama, al fine di fugare ogni dubbio, che l’Autorità nell’ambito della delibera n. 746/13/CONS (punto D.52) ha ritenuto che il canone *shared access* 2013 potesse essere, ai fini dell’approvazione del canone *bitstream naked* 2013, rimosso dal calcolo in quanto il canone ULL 2013 (anch’esso valutato con un approccio *bottom-up*) già tiene conto, a livello medio, dei costi di manutenzione correttiva sulle linee *bitstream naked*. Si evidenzia, in particolare, che già nell’ambito della delibera n. 746/13/CONS si evidenziava “...a tale proposito, che il precedente modello di valutazione del *bitstream naked* allocava, differentemente da quanto qui si prevede, i costi di manutenzione afferenti alla componente ADSL in modo

incrementale”. Analogo discorso, sebbene sulla base dei costi storici, veniva svolto per il calcolo del canone ULL 2009.

Nel 2007 e 2008, viceversa, l’Autorità non ha svolto (si ricorda che in tali anni il canone ULL era soggetto a *network cap*) una valutazione specifica dei costi di manutenzione media di una linea di accesso che includa linee POTS, POTS+ADSL e *naked, retail* e *wholesale*, come svolto nelle delibere citate per gli anni successivi. Basti, inoltre, pensare che il servizio *bitstream naked* è stato avviato in Italia a inizio 2008. In tale contesto il modello adottato, seppur semplificato, prevedeva quanto segue:

- I. un operatore che utilizza una linea ADSL in accesso condiviso con una linea POTS (e questo era il caso largamente prevalente in quel momento) remunera, nell’ambito del canone di accesso ADSL condiviso, i costi di manutenzione incrementali a quelli POTS (quest’ultimi pagati a Telecom Italia dal proprio cliente nell’ambito del canone di accesso *retail*), cioè quelli evitabili per Telecom Italia in quanto legati alla connettività dati fornita dall’OAO al proprio cliente;
- II. un operatore che utilizza una linea ADSL *naked* (ad esempio perché il cliente di Telecom Italia cessa la linea telefonica POTS) remunera i costi di manutenzione dell’intera linea e non già solo quelli incrementali di cui all’accesso condiviso. In particolare, l’Autorità, attesa la fase di avvio dei servizi ADSL *naked* e l’assenza di specifici dati contabili, aveva ritenuto che i costi di manutenzione complessiva di una linea *naked* potessero essere considerati pari (o comunque non superiori) alla somma dei costi di manutenzione POTS e incrementali ADSL. Pertanto, i costi di manutenzione POTS, inclusi nel canone di accesso *retail*, non sono evitabili per l’OAO che utilizza i servizi *bitstream naked* bensì costituiscono una componente del costo complessivo di manutenzione correttiva che lo stesso deve remunerare a Telecom Italia nel momento in cui la linea utilizzata è ADSL *naked*. A dimostrazione di quanto sopra si osserva che, nel 2009, il tasso di guasto ADSL *naked* (27,63%) è addirittura superiore a quello POTS (15,28%) + accesso condiviso (circa il 10%). Negli anni successivi la guastabilità delle linee *naked* è comunque prossima a quella di una linea POTS + ADSL condiviso. Ciò dimostra che, certamente nel 2008 e ai fini dei prezzi 2009, i costi di manutenzione POTS, inclusi nel canone di accesso *retail*, non sono evitabili atteso che i costi di manutenzione complessivi di una linea di accesso ADSL *naked* sono correttamente approssimati dalla somma dei costi di manutenzione POTS e di accesso condiviso.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, si ribadisce che i costi relativi allo *shared access* non devono essere inclusi nel *minus* in quanto, sebbene il canone *bitstream* condiviso 2009 include il canone *shared access*, esso remunera solo i costi di manutenzione correttiva incrementali, per la componente di servizi dati di connettività, a quelli già coperti dal canone POTS.

Analogo ragionamento vale in replica all'osservazione di alcuni OAO secondo i quali il costo di manutenzione correttiva incluso nel canone ULL 2009 già porta in conto i costi di manutenzione correttiva per linee ADSL. La valorizzazione del canone ULL 2009, di cui alla delibera n. 14/09/CONS, non è stata utilizzata come *transfer charge* del canone di accesso *bitstream naked* nel 2009, né negli anni successivi in cui si è utilizzato il modello dello spazio economico (delibera n. 578/10/CONS). Tale approccio è stato introdotto solo con delibera n. 746/13/CONS laddove il *transfer charge* dal *ex* mercato 4 al *ex* mercato 5 delle linee *bitstream naked* è pari al canone ULL inclusivo di una manutenzione correttiva media che tiene conto anche delle linee *bitstream naked*.

➤ Cartolina utente

Al riguardo l'Autorità ritiene, per quanto premesso al punto D.11, di utilizzare i costi di CoRe anziché una valutazione su base *bottom-up* svolta nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica. Ne segue un costo della cartolina utente pari a 0,51 €/mese (su base CoRe 2008). Pertanto, i costi complessivi della cartolina utente, inclusivi della co-locazione, risultano essere pari a **0,96 €/mese** (0,51+0,45 €/mese).

➤ Raccordo interno di centrale

Parimenti, anche per quanto concerne il raccordo interno di centrale che va dal permutatore alla scheda POTS, l'Autorità ritiene di utilizzare i costi di CoRe 2008, che risultano essere praticamente ammortizzati. A tale riguardo va osservato che il modello di cui alla delibera n. 71/09/CIR non includeva tra i costi del DSLAM (determinati su base CoRe) i costi del raccordo (quest'ultimo non evitabile per gli OAO) dal permutatore al DSLAM. Tale costo, infatti, risultava completamente ammortizzato. Pertanto, in una valutazione *bottom up*, andrebbero considerati entrambi i raccordi, uno evitabile e l'altro da includere, con conseguente plausibile compensazione degli stessi.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità ritiene che i costi complessivi di rete evitabili risultano essere pari a **0,96 €/mese** corrispondenti alla cartolina d'utente + co-locazione (a fronte degli 1,12 €/mese considerati nell'ambito dello schema di provvedimento a consultazione).

b) *Costi retail evitabili*

L'Autorità evidenzia, in via preliminare, che la stima degli OAO (punto D.5) dei costi *retail* evitabili pari a 2,89 €/mese, calcolati come differenza tra il canone *retail* RTG (13,40 €/mese) e i costi complessivi di rete dagli stessi stimati¹⁹, risulta, per quanto premesso ai precedenti punti D.8 e D.9, non corretta nell'ambito di un meccanismo di prezzo basato sull'approccio di *retail minus* (quale quello vigente nel 2009) e, quindi, non di "stretto" orientamento al costo. In tal caso, infatti, sono i valori inclusi nel *minus* che devono essere determinati sulla base dell'orientamento al costo e non, viceversa, il *minus* determinato per differenza a partire dall'orientamento al costo delle componenti di rete non evitabili. Per la stessa ragione non è corretto, metodologicamente, determinare il *minus* relativo ai costi di vendita e gestione cliente per differenza tra il canone *retail* ed il valore del *transfer charge* interno per il servizio WLR.

Si evidenzia, altresì, in relazione a quanto osservato dagli OAO che ritengono che tra i costi *retail* evitabili debba essere considerato oltre ai costi di commercializzazione e gestione del cliente anche il margine *retail*, che includere il margine *retail* nella determinazione del *minus* è errato ed è in contraddizione con la natura stessa del criterio metodologico del *retail minus*. Come chiarito, questo è determinato includendo solo i costi commerciali e di gestione cliente evitabili.

Pertanto, per quanto sopra premesso, si ritiene certamente adeguato ed appropriato nell'ambito del contesto regolamentare allora vigente ed in linea alle indicazioni del Consiglio di Stato, determinare la componente dei costi *retail* evitabili sulla base della CoRe relativa all'anno precedente a quello di vigenza dell'offerta (ovvero la CoRe 2008) che fornisce, come indicato nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione, un valore di 1,68 €/mese²⁰.

L'Autorità ritiene, altresì, non condivisibile quanto osservato da Telecom Italia (punto D.7) circa il fatto che assumere una totale evitabilità dei costi di commercializzazione e gestione *retail* equivale, di fatto, a considerare pari a zero il costo (incrementale) di commercializzazione *wholesale* (non evitabile) per il servizio *bitstream naked*. Infatti, in un approccio *retail minus* deve assumersi che l'Autorità ha considerato di poter ritenere remunerati i costi di

¹⁹ Ottenuti dagli OAO come somma del canone ULL (8,49 €/mese) e i costi di rete non pertinenti al *bitstream naked* al netto dello *shared access* (3,99 – 1,97 €/mese).

²⁰ Con riferimento alla considerazione degli OAO (punto D.5, nota 11 a piè pagina) che ritengono che la stima dei costi *retail* evitabili effettuata dall'Autorità (1,68 €/mese, corrispondente al 12% circa del canone *retail*) non sarebbe in linea con i dati desumibili dalla CoRe 2008, si evidenzia che le componenti commerciali evitabili rappresentano solo una quota parte dei "costi operativi". Pertanto il riferimento fatto dagli OAO al totale dei costi "operativi" non ha alcuna valenza ai fini delle valutazioni delle sole componenti commerciali evitabili. Ad esempio, tra i costi operativi complessivi sono ricompresi i costi dell'accesso residenziale ISDN (ricompreso nel conto economico del mercato ma evidentemente non correlabile al canone *retail* POTS); i costi delle componenti di rete già ricompresi nella valutazione dei costi evitabili delle risorse di rete non utilizzate; altri costi non commerciali (es.: costi relativi alla gestione straordinaria, minusvalenze cessione crediti, sopravvenienze passive, etc.).

commercializzazione del canone di accesso *naked* nell'ambito dei costi non evitabili. A tal riguardo si richiama, infatti, che nell'ambito della delibera n. 133/07/CIR (punto 62) l'Autorità ha evidenziato che "...il canone relativo alla componente "*naked*", ottenuto ai sensi della delibera n. 34/06/CONS secondo una logica retail minus del canone residenziale (minus pari al 20%), remunera i costi della rete di distribuzione, la relativa manutenzione correttiva per utilizzo POTS/ISDN BRA ed i costi specifici per OLO".

D.14 Alla luce delle considerazioni sopra riportate, si ha che, complessivamente, i costi evitabili ammontano a 2,64 (1,68 + 0,96) €/mese/linea, cui corrisponde un minus pari al **19,7%**.

Nella tabella che segue si riportano ai fini di un confronto: i) nella prima colonna, i costi evitabili determinati dalla delibera n. 249/07/CONS; ii) nella seconda colonna, i costi evitabili approvati nel 2009, a seguito dell'aumento del canone *retail*, con la delibera impugnata; iii) nella terza colonna, le iniziali valutazioni svolte dall'Autorità nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica con delibera n. 68/15/CONS; iv) nella quarta colonna, le valutazioni conclusive dell'Autorità in ottemperanza alla sentenza del CdS.

Costi evitabili	Delibera 249/07/CONS (canone retail: 12,14 €)	Delibera 71/09/CIR (canone retail: 13,40 €)	Delibera n. 68/15/CONS Orientamenti dell'Autorità in merito all'ottemperanza della sentenza CdS	AGCOM Valutazioni conclusive
<i>Costi di commercializzazione dell'offerta (marketing, pubblicità e rete di vendita)</i>	1,46	1,61	1,68	1,68
<i>Costi di gestione del cliente (costi di fatturazione e assistenza clienti)</i>				
<i>Costi delle infrastrutture di rete non utilizzate: cartolina d'utente</i>	0,97	1,07	0,91	0,96
<i>Costi delle infrastrutture di rete non utilizzate: raccordo</i>			0,21	.
<i>Totale</i>	2,43	2,68	2,80	2,64
<i>minus</i>	20%	20%	20,90%	19,70%

Si evidenzia, quindi, che le valutazioni svolte agli esiti della presente consultazione pubblica (*minus* pari al 19,70%) confermano sostanzialmente i

preliminari orientamenti espressi nell'ambito dello schema di provvedimento posto a consultazione (*minus* del 20,90%). Pertanto, per le medesime ragioni espresse al punto 5 (sopra riportato) dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica, l'Autorità ritiene che la suddetta verifica, svolta in esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato, dimostri la validità del *minus* del 20% sulla base del quale, con delibera n. 71/09/CIR, è stato approvato il canone di accesso *bitstream naked* da applicare per il 2009 a seguito dell'aumento del canone di accesso *retail*.

Sulla base di quanto sopra chiarito, il prezzo della componente di accesso *bitstream naked* 2009 risulta essere pari a 10,72 euro/mese. A tal riguardo si evidenzia che i costi da CoRe 2008 sono pari a 9,65 euro/mese (linea POTS) cui si aggiungono i costi del permutatore (lato orizzontale) e i costi commerciali *wholesale bitstream naked* (commercializzazione del canone di accesso *naked*). Se a titolo di esempio si considera, per i costi commerciali OLO, una quota del 5% sui costi di rete e si assumono completamente ammortizzati i costi del permutatore, si ottiene un valore pari a 10,13 euro/mese, leggermente inferiore al valore determinato secondo l'approccio *retail minus*.

Ciò, a maggior ragione, dimostra la correttezza della valutazione svolta, atteso che il costo della componente di accesso *naked* approssima, leggermente per eccesso, il costo storico delle componenti di rete sottostanti.

L'Autorità ritiene, pertanto, di confermare gli orientamenti di cui all'art. 1 dello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica e, quindi, di integrare la delibera n. 71/09/CIR nella sezione motiva aggiungendo la rivalutazione del *minus* riportata precedentemente, tuttavia confermando, in modo motivato, i canoni nella stessa determinati.

Alla luce di quanto sopra considerato l'Autorità, fatte salve alcune modifiche di cui al precedente punto D.13 che si rendono necessarie alla luce delle evidenze emerse nel corso della consultazione pubblica, ritiene di aver dato correttamente seguito alla sentenza del Consiglio di Stato che, come chiarito, ha richiesto all'Autorità di verificare e quantificare *nuovamente*, sulla base dei dati contabili pertinenti all'offerta di riferimento *bitstream* 2009, i costi evitabili per il *bitstream naked* al fine di stabilire l'entità del *minus* da sottrarre al "nuovo" canone di accesso *retail* di Telecom Italia per l'anno 2009 (13,40 €/mese).

Tutto ciò premesso;

CONSIDERATO che l'Autorità ha già notificato alla Commissione, nell'ambito del caso IT/2015/1689, lo schema di provvedimento di esecuzione, poi completato con la delibera n. 86/15/CONS del 24 febbraio 2015, *delle sentenze del Consiglio di Stato n. 1837/2013, n. 1645/2013 e n. 1856/2013 relative alle delibere n. 731/09/CONS e n.*

578/10/CONS concernenti i prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa di Telecom Italia S.p.A. per gli anni 2010-2012";

CONSIDERATO che le citate sentenze del Consiglio di Stato hanno richiesto una revisione della metodologia utilizzata per fissare i prezzi all'ingrosso dell'operatore SMP per il periodo 2010-2012. Nella sua notifica, l'Autorità, in ottemperanza alle sentenze, ha rivalutato il canone ULL, nella sua componente di manutenzione correttiva, e ha fornito ulteriori elementi per giustificare la sua scelta metodologica, basata sullo spazio economico anziché sull'orientamento ai costi, per fissare i prezzi WLR e WBA;

CONSIDERATO che l'Autorità non aveva però notificato i prezzi WLR e WBA da applicare per il periodo 2010-2012, nelle more della conclusione di altro procedimento di ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5733/2014 che avrebbe potuto comportare una modifica dei prezzi 2009 per entrambi i servizi. L'art.2, comma 1, della delibera n. 86/15/CONS, infatti stabilisce che *"Le variazioni percentuali annuali, per gli anni 2010, 2011 e 2012, dei prezzi dei servizi bitstream, di cui ai Panieri A, B e D della Tabella riportata all'articolo 2 della delibera n. 578/10/CONS, e dei servizi WLR, di cui ai Panieri A e C della Tabella riportata all'articolo 3 della delibera n. 578/10/CONS, saranno pubblicate entro 30 giorni dall'adozione del provvedimento finale di esecuzione della sentenza n. 5733/2014"*;

CONSIDERATO che l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica nazionale, con la delibera n. 68/15/CONS dell'11 febbraio 2015, uno schema di provvedimento di esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5733/2014 relativa alla delibera n. 71/09/CIR concernente l'approvazione dell'offerta di riferimento di Telecom Italia per l'anno 2009 relativa ai servizi *bitstream*;

CONSIDERATO che, a conclusione del procedimento di cui sopra, l'Autorità ha notificato alla Commissione europea ed ai Paesi membri, in data 26 agosto 2015, gli schemi di decisione adottati in data 28 luglio 2015 e concernenti l'*"Esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5733/2014 relativa alla delibera n. 71/09/CIR concernente l'approvazione dell'offerta di riferimento di Telecom Italia per l'anno 2009 relativa ai servizi bitstream"* e, conseguentemente, la *"Modifica dei prezzi dei servizi bitstream e WLR per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'art. 2 della delibera n. 86/15/CONS di esecuzione delle sentenze del CdS n. 1837/2013, n. 1645/2013 e n. 1856/2013"*;

VISTA la lettera della Commissione europea C(2015) 6708 *final*, del 24 settembre 2015, avente ad oggetto *"Decisione della Commissione relativa al caso IT/2015/1773: Misure correttive relative ai mercati dell'accesso centrale all'ingrosso in postazione fissa per prodotti di largo consumo e dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali in Italia: Osservazioni ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2002/21/CE"*;

CONSIDERATO che tale decisione è relativa agli schemi di delibera concernenti la *"Modifica dei prezzi dei servizi bitstream e WLR per gli anni 2010-2012 ai sensi*

dell'art. 2 della delibera n. 86/15/CONS di esecuzione delle sentenze del CdS n. 1837/2013, n. 1645/2013 e n. 1856/2013" e l'"Esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5733/2014 relativa alla delibera n. 71/09/CIR concernente l'approvazione dell'offerta di riferimento di Telecom Italia per l'anno 2009 relativa ai servizi bitstream", adottati dall'Autorità, come premesso, in data 28 luglio 2015 e notificati alla Commissione europea ed ai Paesi membri in data 26 agosto 2015;

CONSIDERATO che la Commissione europea ha esaminato le informazioni supplementari fornite dall'Autorità in data 4 settembre 2015 e ha espresso parere favorevole all'adozione dei provvedimenti finali prendendo atto *"delle informazioni e degli elementi trasmessi dall'AGCOM nella sua notifica e nella risposta alla richiesta di informazioni relativa al riesame di tali prezzi"*;

CONSIDERATO che la Commissione europea ha sottolineato, in considerazione delle *"numeroso sentenze con effetto retroattivo pronunciate recentemente nel settore delle telecomunicazioni italiane, l'importanza che a tutti gli operatori del mercato sia consegnato l'intero quadro delle misure di regolamentazione dell'AGCOM nel mercato oggetto dell'analisi. Pertanto, per garantire la trasparenza, la prevedibilità e la stabilità delle norme, la Commissione sollecita l'autorità di regolamentazione italiana a includere tutte le pertinenti informazioni, comprese le informazioni supplementari trasmesse dall'AGCOM in risposta alla richiesta di informazioni e le informazioni pertinenti fornite nel caso IT/2015/1689, nel provvedimento adottato in via definitiva"*;

RITENUTO opportuno accogliere l'invito della Commissione e dare, quindi, evidenza del fatto che:

- A. nello schema di decisione sottoposto a consultazione pubblica nazionale l'Autorità ha proposto una valutazione del *minus* sulla base, per gli elementi di rete evitabili, dei costi di sostituzione derivanti da un modello *bottom-up*. Tuttavia, tenuto conto che il Consiglio di Stato ha richiesto all'Autorità di rivalutare il *minus* sulla base dei costi di contabilità regolatoria e che molti operatori hanno richiesto di utilizzare tale approccio, l'Autorità, dopo una valutazione giuridica su quale sarebbe stato il metodo più coerente con la sentenza, ha ritenuto di valutare i costi evitabili (sia quelli di rete sia di commercializzazione) sulla base dei dati contabili di cui alla CoRe 2008 e del quadro regolamentare vigente nel 2009 (definito dalle delibere nn. 34/06/CONS e 249/07/CONS), modificando quindi l'orientamento iniziale. L'Autorità ha, infatti, considerato tale approccio come il più appropriato, essendo maggiormente coerente con il principio dell'*ora per allora*. In altre parole l'Autorità ha concluso che una valutazione dei costi evitabili sulla base del loro valore di sostituzione, tramite un modello *bottom-up*, non sarebbe stata conforme con il principio dell'*ora per allora*. Infatti la metodologia *bottom-up* è stata introdotta dall'Autorità nell'ambito dell'analisi di mercato solo nel 2010, con delibera n. 578/10/CONS (non era quindi utilizzata nel 2009 per la definizione dei prezzi di accesso regolamentati). Inoltre, un

approccio basato sui dati contabili di CoRe garantisce anche un'uniformità delle metodologie contabili per tutte le voci di costo incluse nel *minus* (quali i costi commerciali, comunque valutati a costi storici sulla base della contabilità regolatoria 2008 anche nella proposta sottoposta a consultazione pubblica).

- B. i costi di commercializzazione evitabili, pari a 1,68 €/mese/linea così come da contabilità regolatoria 2008, sono composti dalle componenti di costo di cui alla tabella che segue, in cui si riporta altresì l'incidenza, in termini percentuali, di tali voci sui costi complessivi;

Vendita	75%
Fatturazione	22%
Marketing	2%
Gestione crediti	1%

RITENUTO opportuno ribadire che i costi di rete evitabili (0,96 €/mese/linea) sono composti da: i) una componente relativa ai costi della cartolina d'utente, pari a 0,51 €/mese/linea così come da contabilità regolatoria 2008; ii) una componente relativa ai costi di co-locazione della cartolina, pari a 0,45 €/mese/linea, determinati sulla base dei prezzi dei servizi di co-locazione di cui all'offerta di riferimento 2008, tenuto conto dello spazio e dell'energia mediamente assorbita dalla cartolina d'utente per ogni linea di accesso. I costi storici del raccordo in centrale risultano completamente ammortizzati;

RILEVATO che il valore del *minus* corrispondente ai costi evitabili di cui sopra è pari al 19,7% del canone di accesso *retail*;

RITENUTO, tuttavia, come chiarito alla Commissione, che il valore del *minus* del 19,7% (ottenuto, come premesso, sulla base dei dati di CoRe 2008) rappresenta una conferma della validità della originaria valutazione del 20%, atteso che quest'ultimo valore era stato determinato a partire dai dati contabili, sui costi evitabili, disponibili al momento dell'adozione delle delibere di analisi di mercato nn. 34/06/CONS e 249/07/CONS. Il valore del 20% rappresentava, infatti, la migliore stima sul *trend* che tali costi avrebbero avuto in quel ciclo regolatorio. Pertanto, il valore del 20% rappresentava una stima pluriennale, caratterizzata da un'approssimazione di un ordine di grandezza che è coerente con la differenza in valore assoluto tra 20% e 19,7% (0,3%); in altri termini il 19,7% è un valore che si colloca all'interno del *range* di incertezza della stima del 20% e, pertanto, ne conferma la validità;

RITENUTO, pertanto, di confermare il valore del 20%;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Preto, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

Articolo 1
(Esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5733/2014)

1. In esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5733/2014 la sezione motiva della delibera n. 71/09/CIR è integrata con le valutazioni sul *minus* di cui al presente provvedimento.

Il presente provvedimento è notificato alla società Telecom Italia S.p.A. ed è pubblicato sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 16 ottobre 2015

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Preto

Per conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE *ad interim*
Antonio Perrucci