



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

**DELIBERA N. 88/18/CIR**

## **SERVIZIO UNIVERSALE IN MATERIA DI SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA: APPLICABILITÀ DEL MECCANISMO DI RIPARTIZIONE E VALUTAZIONE DEL COSTO NETTO PER GLI ANNI 2008 E 2009**

### **L'AUTORITÀ**

NELLA riunione della Commissione per le infrastrutture e le reti del 28 maggio 2018;

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*”, di seguito denominata *Autorità*;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”, come modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 28 maggio 2012, n. 70, di seguito denominato *Codice*;

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante “*Adozione del Regolamento recante la disciplina dell’accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*” e, in particolare, l’art. 11, comma 1, lett. d);

VISTA la delibera n. 453/03/CONS, del 23 dicembre 2003, recante “*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. 405/17/CONS;

VISTA la direttiva n. 2002/22/CE della Commissione europea, del 7 marzo 2002, *relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale)*;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

VISTA la direttiva n. 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, *recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori*;

VISTA la delibera n. 290/01/CONS, del 1° luglio 2001, recante “*Determinazioni di criteri per la distribuzione e la pianificazione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche*”;

VISTA la delibera n. 330/01/CONS, del 1° agosto 2001, recante «*Applicazione ed integrazione della delibera n. 314/00/CONS “Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela*”»;

VISTA la delibera n. 514/07/CONS, del 3 ottobre 2007, recante “*Disposizioni in materia di condizioni economiche agevolate, riservate a particolari categorie di clientela, per i servizi telefonici accessibili al pubblico*”;

VISTA la delibera n. 1/08/CIR, del 6 febbraio 2008, recante “*Servizio Universale: metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale*”, così come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 65/09/CIR;

VISTA la delibera n. 389/12/CONS, del 2 agosto 2012, recante “*Approvazione degli atti relativi alla procedura aperta per l’affidamento dell’incarico relativo al calcolo del costo netto sostenuto dal soggetto incaricato di fornire il servizio universale per gli anni 2007, 2008 e 2009*” con la quale è stato affidato alla società Axon Partners Group Consulting (di seguito anche “Axon”) l’incarico di revisione del costo netto per gli anni 2008 e 2009;

VISTE le note di Telecom Italia S.p.A., del 28 aprile 2014, prot. n. 19593 e del 16 maggio 2014, prot. n. 25050, con le quali la Società ha comunicato la propria valutazione del costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale, rispettivamente, per gli anni 2008 e 2009;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento “*Servizio Universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto del servizio universale per gli anni 2008 e 2009*”, pubblicata sul sito *web* dell’Autorità in data 17 aprile 2014;

VISTA la comunicazione di sospensione del procedimento *per il tempo necessario alla definizione del giudizio amministrativo pendente innanzi al Consiglio di Stato, di appello avverso la sentenza TAR Lazio, Sez. I, n. 1187/2015*, pubblicata sul sito *web* dell’Autorità in data 4 maggio 2015;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

VISTE le relazioni finali di Axon, acquisite entrambe in data 14 gennaio 2015, prot. nn. 9036 e 9032, concernenti la verifica del costo netto e la stima dei benefici indiretti del servizio universale, distintamente, per gli 2008 e 2009;

VISTA la sentenza del TAR Lazio n. 1187/2015, del 22 gennaio 2015;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 4616/2015 del 2 ottobre 2015;

TENUTO CONTO dei necessari successivi approfondimenti giuridici funzionali alla corretta ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato sia con riferimento al periodo 2008-2009 sia con riferimento al periodo 2004-2007;

TENUTO CONTO delle attività preliminari e necessarie al rinnovamento dei procedimenti 2004-2007 fino all'adozione delle relative delibere di affidamento dell'incarico di verifica;

VISTA la delibera n. 133/17/CIR, del 13 settembre 2017, recante «*Procedimento concernente “Servizio Universale in materia di servizi di comunicazione elettronica: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per gli anni 2008 e 2009”: consultazione pubblica concernente le risultanze delle attività di verifica del calcolo del costo netto e proroga dei termini*»;

VISTE le istanze di audizione pervenute da parte delle società Vodafone Italia S.p.A., Wind Tre S.p.A. e Telecom Italia S.p.A.;

SENTITA, in data 27 ottobre 2017, la società Wind Tre S.p.A.;

SENTITA, in data 3 novembre 2017, la società Telecom Italia S.p.A.;

SENTITA, in data 8 novembre 2017, la società Vodafone Italia S.p.A.;

CONSIDERATE le osservazioni ed i contributi prodotti nell'ambito della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 133/17/CIR, singolarmente, dalle società Wind Tre S.p.A., Vodafone Italia S.p.A. e Telecom Italia S.p.A.;

VISTO il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato pervenuto in data 6 aprile 2018 relativo allo schema di provvedimento relativo all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per gli anni 2008 e 2009;

VISTI gli atti del procedimento istruttorio;

CONSIDERATO quanto segue:



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

## Sommario

1. Quadro normativo di riferimento.....	4
2. Il procedimento istruttorio .....	12
3. Lo schema di provvedimento sottoposto a consultazione pubblica .....	13
4. Analisi del livello di concorrenzialità nel mercato .....	14
5. La verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia .....	22
6. Consolidamento dell'analisi di iniquità per l'anno 2009.....	34
7. Sintesi dei contributi degli operatori partecipanti alla consultazione pubblica e valutazioni conclusive dell'Autorità .....	37
8. Conclusioni dell'Autorità.....	104
9. Il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato .....	106

## **1. Quadro normativo di riferimento**

1. L'articolo 1, *lett. e)* dell'Allegato 11 al *Codice* delle comunicazioni elettroniche definisce il costo netto del Servizio Universale come la differenza tra il costo netto sostenuto da Telecom Italia in qualità di soggetto incaricato di fornire il servizio universale (scenario fattuale) ed il corrispondente costo netto che la stessa sosterebbe nel caso in cui non fosse soggetta a tali obblighi (scenario controfattuale).
2. Ai sensi dell'articolo 62 comma 1 del *Codice*, *qualora l'Autorità ritenga che la fornitura del servizio universale di cui agli articoli da 53 a 60, dello stesso, possa comportare un onere ingiustificato per le imprese designate a fornire tale servizio, prevede il calcolo dei costi netti di tale fornitura. A tal fine, l'Autorità può:*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- a) *procedere al calcolo del costo netto delle singole componenti dell'obbligo del servizio universale, tenendo conto degli eventuali vantaggi commerciali derivanti all'impresa designata per la fornitura del servizio universale, in base alle modalità stabilite nell'allegato n. 11;*
  - b) *utilizzare i costi netti della fornitura del servizio universale individuati in base a un meccanismo di determinazione conforme all'articolo 58, comma 2.*
3. *Il comma 2 dello stesso articolo prevede che i conti ovvero le altre informazioni su cui si basa il calcolo del costo netto degli obblighi di servizio universale di cui al comma 1, lettera a), sono sottoposti alla verifica di un organismo indipendente dalle parti interessate, avente specifiche competenze, incaricato dall'Autorità<sup>1</sup>.*
  4. *Ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 dell'Allegato 11 al Codice, è previsto un meccanismo di ripartizione dei costi, basato sui principi di non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, a carico delle imprese che gestiscono reti pubbliche di comunicazioni, che forniscono servizi telefonici accessibili al pubblico, in proporzione all'utilizzazione da parte di tali soggetti delle reti pubbliche di comunicazioni, o che prestano servizi di comunicazione mobili e personali in ambito nazionale.*
  5. *Il comma 6 dello stesso succitato articolo prevede che il meccanismo di cui al comma 2 non è applicabile quando:*
    - a) *la fornitura delle obbligazioni di servizio universale non determina un costo netto;*
    - b) *il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo;*
    - c) *l'ammontare del costo netto da ripartire non giustifichi il costo amministrativo di gestione del metodo di ripartizione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale.*
  6. *In ottemperanza alle disposizioni derivanti dall'Allegato 11 al Codice, Telecom Italia, in qualità di soggetto incaricato di fornire il servizio universale, presenta la propria valutazione del costo netto. Il costo netto del servizio universale è ottenuto sommando gli oneri netti derivanti dalla Telefonia Vocale, dalla Telefonia Pubblica e dalle Categorie Agevolate. A tale valore vengono portati in detrazione i cosiddetti Benefici Indiretti.*

---

<sup>1</sup> I risultati del calcolo e le conclusioni finali della verifica sono messi a disposizione del pubblico sul Bollettino ufficiale e sul sito Internet dell'Autorità. I costi derivanti dalla verifica del servizio universale sono ricompresi nel fondo per il finanziamento del costo netto degli obblighi del servizio universale, istituito presso il Ministero, di cui All'allegato n. 11.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

7. In particolare, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, dell'Allegato 11 al *Codice* (Metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale) *il costo netto del servizio universale è calcolato come la differenza fra il costo netto derivante dalla situazione in cui un organismo è incaricato di assolvere agli obblighi del servizio universale rispetto a quella in cui non sia tenuto ad assolvere a tali obblighi.*

*Il comma 2 dispone che il costo netto è calcolato sulla base dei costi evitabili<sup>2</sup> e ricavi mancati<sup>3</sup> relativi alle aree non remunerative<sup>4</sup>, alla telefonia pubblica non remunerativa e alle categorie agevolate di clienti.*

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

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

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

### *Iniquità dell'onere*

8. Come chiarito anche nella Comunicazione della Commissione europea COM(2011) 795 *final*, nel caso in cui il costo netto USO rappresenti un onere iniquo per il fornitore designato, lo stesso deve essere compensato per tale costo. Secondo le indicazioni del rapporto del BEREC del 2010 (BoR 10 (35)) per determinare l'iniquità dell'onere del costo netto del servizio universale e la conseguente applicabilità del meccanismo di ripartizione, tenuto conto della pratica dei principali Paesi, occorre valutare il livello di concorrenzialità del mercato, incluso il grado di sostituibilità tra servizi di telefonia offerti su rete fissa e mobile. In particolare è possibile analizzare i seguenti parametri:

---

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

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

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



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

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

### *Criteri di ripartizione del costo netto USO*

9. Il paragrafo 23 della direttiva USO 2002<sup>5</sup> indica che *il costo netto degli obblighi di servizio universale può essere ripartito fra tutte le imprese o tra alcune categorie specifiche delle stesse. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché il meccanismo di ripartizione rispetti i principi della trasparenza, della minima distorsione del mercato, della non discriminazione e della proporzionalità. Per «minima distorsione del mercato» si intende che i contributi dovrebbero essere riscossi in modo da ridurre al minimo l'impatto dell'onere finanziario che grava sugli utenti finali, per esempio ripartendo i contributi nel modo più ampio possibile.*
10. Il Rapporto del BEREC del 2010 (BoR (10) 35) in relazione, tra le altre cose, ai soggetti che devono contribuire al costo netto USO rimanda alle indicazioni della Commissione fornite nella Comunicazione EC 1996 608<sup>6</sup>. La suddetta Comunicazione fornisce dei criteri per individuare i soggetti che sono tenuti a contribuire al costo netto del servizio universale. In primo luogo si chiarisce che sono tenuti a contribuire i fornitori di reti o servizi pubblici di comunicazione elettronica in accordo a un principio di non-discriminazione e proporzionalità in linea con il documento *Commission's Statement to the Minutes of the Council of Telecommunications Ministers on 27 March 1996*<sup>7</sup>. Ne consegue che il contributo può gravare solo sui fornitori di servizi voce in

---

<sup>5</sup> DIRETTIVA 2002/22/CE del 7 marzo 2002 relativa al *servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale)*.

<sup>6</sup> Communication from the Commission on Assessment Criteria for National Schemes for the Costing and Financing of Universal Service in telecommunications and Guidelines for the Member States on Operation of such Schemes, Brussels, 27.11.1996, COM 96 (608) final.

<sup>7</sup> Commission Statement to the Minutes of the 1910th meeting of Council (Télécommunications), 27 March 1996.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

proporzione al loro utilizzo della rete pubblica di comunicazione elettronica. Gli stati membri devono, inoltre, giustificare l'estensione dell'obbligo di contribuire agli operatori di rete mobile in base al grado di sostituibilità tra servizi di telefonia mobili e fissi.

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

### *Costi da ripartire*

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

### *Il procedimento di verifica del costo netto*

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



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

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

16. In base al comma 2, L'Autorità:

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



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*j) determina l'importo della somma dovuta alle imprese incaricate della fornitura del servizio universale dopo aver compensato, per tali imprese, le quote di contribuzione di cui alla lettera i);*

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

### *Pubblicazione del costo netto*

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

### *La delibera n. 1/08/CIR*

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



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

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

22. Con la sentenza n. 1187/2015, del 22 gennaio 2015, il TAR si è pronunciato sul ricorso presentato da Telecom Italia avverso la delibera n. 1/08/CIR (in cui si contestava, tra le altre cose, la portata retroattiva della delibera n. 1/08/CIR che, sebbene sia stata adottata il 6 febbraio 2008, produce effetti sul costo netto 2004 e 2005) ed ha annullato tale delibera con la quale veniva adottata, retroattivamente, la nuova metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale<sup>8</sup>.

### *Pronuncia del Consiglio di Stato sui ricorsi in appello*

23. Con la sentenza n. 4616/2015 del 2 ottobre 2015, il Consiglio di Stato si è espresso in merito alla sentenza del TAR n. 1187/2015.
24. Il Consiglio di Stato ha annullato la delibera n. 1/08/CIR limitatamente all'applicazione dei nuovi criteri metodologici al periodo 2004-2007 mentre, a partire dall'esercizio 2008, la delibera impugnata conserva piena efficacia, fino ad una nuova decisione dell'Autorità in merito<sup>9</sup>.
25. Ne consegue l'annullamento delle delibere nn. 153/11/CIR e 139/12/CIR concernenti la valutazione del costo netto del servizio universale, rispettivamente per gli anni 2004 e 2005 e nn. 46/13/CIR e 100/14/CIR, concernenti la valutazione del costo netto del servizio universale rispettivamente per gli anni 2006 e 2007.
26. Alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, inoltre, si ritiene che, avendo il Supremo Consesso della giustizia amministrativa disposto l'annullamento della delibera n. 1/08/CIR "limitatamente alla parte in cui prevede l'applicazione dei nuovi criteri da essa stabiliti relativamente agli anni precedenti al 2008" (...), la stessa possa trovare applicazione con riferimento ai procedimenti – sospesi nelle more della definizione del giudizio – relativi all'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto del servizio universale per gli anni successivi al 2008 (compreso).

---

<sup>8</sup> Il TAR sostiene che "Modificare retroattivamente criteri e metodologie per il calcolo del costo del servizio determina una grave lesione degli interessi di Telecom".

<sup>9</sup> In particolare il Consiglio di Stato ha ritenuto "condivisibile quanto affermato dal TAR riguardo alla necessaria non retroattività della modifica dei criteri metodologici di calcolo del costo netto". In merito all'efficacia temporale della delibera n. 1/08/CIR, il Consiglio di Stato ha, invece, ritenuto che "fino a nuova decisione dell'Agcom devono ritenersi applicabili i criteri dettati dalla delibera vigente". "Quanto affermato dal TAR non può essere condiviso, risultando sì illegittima l'applicazione della delibera agli esercizi già trascorsi al momento della sua adozione, ma conservando invece la delibera efficacia relativamente agli esercizi successivi, per i quali non si pone il problema della retroattività". "Le considerazioni che precedono conducono a riformare la sentenza (del TAR) nella parte in cui ha annullato per intero la delibera n. 1/08/CIR".



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

## *La rinnovazione dei procedimenti per il calcolo del costo netto USO 2004-2007*

27. Come premesso, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4616/2015 del 2 ottobre 2015 ha annullato la delibera n. 1/08/CIR limitatamente all'applicazione dei nuovi criteri metodologici agli anni precedenti al 2008 (specificamente, gli anni 2004-2007).
28. Si è posta, pertanto, la necessità di avviare i procedimenti di rinnovazione delle verifiche suddette, in ottemperanza alla citata sentenza.
29. A tal fine, svolti gli ulteriori adempimenti formali, con delibere nn. 145/17/CONS, 207/17/CONS, l'Autorità ha disposto l'estensione dell'affidamento alla società BDO Italia S.p.A. per l'incarico relativo alla revisione del calcolo del costo netto del servizio universale delle annualità, rispettivamente, 2004-2005 e 2006-2007.

## **2. Il procedimento istruttorio**

30. La società Telecom Italia S.p.A. (di seguito Telecom Italia) ha trasmesso all'Autorità, in data 29 novembre 2013, le stime di costo netto derivante dagli obblighi di fornitura del servizio universale per l'anno 2008 e 2009 - successivamente consolidate con le comunicazioni del 28 aprile 2014 (per l'anno 2008) e del 16 maggio 2014 (per l'anno 2009) - nel rispetto di quanto disciplinato agli artt. 54, 56, 57 e 59, comma, 2 del *Codice* ed in coerenza con le modifiche metodologiche introdotte dalle delibere n. 1/08/CIR, n. 65/09/CIR, e n. 46/13/CIR.
31. Nello specifico Telecom Italia ha richiesto all'Autorità il finanziamento di un costo netto pari a 36,79 milioni di euro per il 2008 e 43,33 milioni di euro per il 2009, al lordo dei benefici indiretti.
32. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 62 del *Codice* e dall'art. 3 dell'Allegato 11 al *Codice*, l'Autorità, a seguito della ricezione da parte di Telecom Italia della comunicazione dell'esistenza di un costo netto relativo alla fornitura del servizio universale per gli anni di riferimento (nel caso di specie 2008 e 2009), ha svolto in primo luogo un'analisi finalizzata a valutarne l'iniquità. Il successivo paragrafo 4 riporta gli esiti di tale preliminare analisi.
33. Avendo rilevato, sia nel 2008 che nel 2009, una situazione di mercato molto simile ai due anni precedenti, con una crescita della pressione competitiva nei confronti del soggetto incaricato, l'Autorità, sulla base del valore di costo netto esposto da Telecom Italia, ha ritenuto, seppure con riserva, che per gli anni in esame l'obbligo di fornitura del servizio universale abbia costituito un onere ingiustificato a carico di Telecom Italia, ai sensi degli artt. 62 e 63 del *Codice*.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

34. In data 17 aprile 2014 l'Autorità ha, pertanto, avviato il procedimento istruttorio volto a determinare l'applicabilità del meccanismo di ripartizione ed a valutare l'eventuale costo netto del servizio universale per gli anni 2008 e 2009 sostenuto dal soggetto incaricato, Telecom Italia.
35. In data 28 aprile 2014 è stata avviata l'attività di verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia con la società *Axon Partners Group Consulting* (nel seguito anche Axon), risultata aggiudicataria della gara a procedura aperta, con delibera n. 389/12/CONS del 2 agosto 2012, per l'affidamento dell'incarico di verifica del calcolo del costo netto del servizio universale dichiarato da Telecom Italia per gli anni 2007, 2008 e 2009.
36. In data 14 gennaio 2015 l'Autorità ha acquisito le relazioni finali di Axon concernenti la verifica del costo netto del servizio universale per gli anni 2008 e 2009, allegate alla presente delibera.

### **3. Lo schema di provvedimento sottoposto a consultazione pubblica**

37. Il documento di consultazione, di cui all'Allegato B alla delibera n. 133/17/CIR, contenente lo schema di provvedimento su cui i soggetti interessati sono stati invitati a far pervenire le proprie osservazioni, ha posto i seguenti quesiti:

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

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

*Q.3 Si richiede di fornire valutazioni sulle rettifiche dei costi e dei benefici dichiarati da Telecom Italia svolte dal soggetto incaricato Axon. Si prega di seguire, nel fornire tali valutazioni, l'ordine di esposizione dei documenti di verifica allegati.*

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

*Q.5 Si forniscano valutazioni in relazione al meccanismo di ripartizione suddetto, per l'anno 2009, ai sensi dell'art. 63, comma 1 del Codice.*

38. Si riportano di seguito, al paragrafo 4, le analisi svolte dall'Autorità in merito all'analisi del livello di concorrenzialità del mercato ed alla sostituibilità dei servizi fisso-mobile come illustrate nell'Allegato B alla delibera n. 133/17/CIR e completate sulla base delle risultanze della consultazione pubblica e dei dati aziendali raccolti dagli operatori.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

39. Al paragrafo 5 si riporta la verifica del calcolo del costo netto per gli anni 2008 e 2009 come esposta nell'Allegato B alla delibera n. 133/17/CIR.
40. Nei successivi paragrafi 6, 7 e 8 si riportano le valutazioni espresse dall'Autorità nella delibera di consultazione n. 133/17/CIR sul consolidamento dell'analisi di iniquità e, per ognuno dei quesiti di cui alla tabella *supra*, la sintesi delle risposte fornite dagli operatori con le valutazioni conclusive dell'Autorità.

#### **4. Analisi del livello di concorrenzialità nel mercato**

41. L'Autorità, stante il valore di costo netto stimato da Telecom Italia, ha svolto, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del *Codice*, l'analisi del contesto competitivo per individuarne, nelle more di ulteriori verifiche, l'eventuale iniquità.
42. A tal fine l'Autorità ha ritenuto sufficiente svolgere l'analisi di iniquità *prima facie* sulla base delle informazioni già in suo possesso.

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

43. Le tabelle seguenti riportano le quote di mercato, in volumi, dei servizi di accesso al dettaglio per la clientela residenziale e non residenziale come rilevati nel corso dell'analisi di mercato di cui alla delibera n. 623/15/CONS (pag. 73):

**Tabella 1 – Mercato dei servizi di accesso al dettaglio per la clientela residenziale: quote di mercato in volumi (2008-2013)**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Telecom Italia</b>	77,06%	71,36%	67,78%	65,86%	63,77%	62,76%
<b>Fastweb</b>	5,06%	5,58%	5,68%	5,88%	8,13%	9,29%
<b>Wind</b>	9,95%	12,54%	13,75%	14,91%	15,03%	14,97%
<b>Tiscali</b>	1,73%	2,28%	2,27%	2,16%	2,06%	2,18%
<b>Vodafone</b>	6,17%	8,19%	10,46%	11,04%	10,84%	10,60%
<b>Altri operatori</b>	0,04%	0,05%	0,05%	0,16%	0,17%	0,20%

*Fonte: elaborazioni AGCOM su dati forniti dagli operatori*



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Tabella 2 – Mercato dei servizi di accesso al dettaglio per la clientela non residenziale: quote di mercato in volumi (2008-2013)**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Telecom Italia</b>	82,80%	80,15%	79,11%	77,11%	75,25%	72,55%
<b>Fastweb</b>	3,95%	4,40%	4,68%	5,00%	5,65%	6,58%
<b>Wind</b>	4,09%	5,16%	6,07%	6,87%	6,57%	7,11%
<b>BT Italia</b>	5,97%	5,64%	4,45%	4,21%	4,32%	4,41%
<b>Tiscali</b>	0,47%	0,93%	0,97%	1,11%	1,47%	1,60%
<b>Vodafone</b>	0,65%	1,23%	2,00%	2,54%	3,55%	3,78%
<b>Colt</b>	1,73%	1,81%	1,88%	1,95%	n.d.	n.d.
<b>Altri operatori</b>	0,34%	0,68%	0,84%	1,20%	3,18%	3,97%

*Fonte: elaborazioni AGCOM su dati forniti dagli operatori*

44. Dall'analisi congiunta delle tabelle nn. 1 e 2 si osserva nel periodo oggetto di analisi (2008 e 2009), a conferma del grado di concorrenza del mercato, una riduzione della quota detenuta da Telecom Italia, a vantaggio degli operatori alternativi.
45. A tale proposito, ai punti 210 e 211 della citata delibera n. 623/15/CONS si riporta quanto segue:

*“210. L'analisi dei volumi e ricavi per il mercato dell'accesso al dettaglio per la clientela residenziale evidenzia la riduzione della quota di mercato di Telecom Italia, cui si contrappone la crescita della quota di mercato degli operatori alternativi. Anche il trend delle quote del mercato non residenziale conferma la riduzione della quota di mercato di Telecom Italia e l'aumento delle quote di mercato di Wind, Fastweb, Tiscali, Vodafone-Teletu.*

*211. Dai dati riportati nelle tabelle precedenti emerge, pertanto, un'evoluzione in senso concorrenziale nei mercati dei servizi dell'accesso al dettaglio per la clientela residenziale e per quella non residenziale, dovuta proprio all'assenza di barriere non transitorie al mercato. Peraltro verso, l'assenza di tali barriere all'entrata crea condizioni favorevoli a ingressi da parte della concorrenza potenziale di breve e lungo periodo capaci di garantire performance competitive durevoli”.*

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

46. La tabella 3 seguente, che riproduce quanto riportato a pag. 85 della delibera n. 623/15/CONS, illustra le quote del mercato al dettaglio della banda larga, in volumi ed in ricavi, nel periodo 2008-I semestre 2012. L'andamento delle quote



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

di mercato nel periodo 2008-2009 conferma una incrementata pressione competitiva da parte degli OAO concretizzatasi in una rilevante riduzione dei volumi e dei ricavi di Telecom Italia. In particolare ai punti 257 e 258 della delibera di analisi di mercato si osserva quanto segue.

La tabella 3 “mostra una riduzione di circa 8 punti percentuali della quota in volumi dell’incumbent, più marcata tra il 2008 ed il 2009, in corrispondenza della crescita degli investimenti in ULL da parte degli altri operatori. Si osserva che al I semestre 2012 i principali operatori alternativi con una quota di mercato dopo Telecom Italia risultano essere Wind (circa 17%) e Fastweb (poco più del 13%). Si evidenzia, inoltre, che gli operatori Wind e Vodafone vedono crescere la loro quota di mercato nel periodo considerato.

In termini di ricavi si osserva una riduzione di alcuni punti percentuali della quota di mercato dell’operatore dominante, cui corrisponde un aumento della quota di mercato degli altri operatori ed in particolare di Wind. Si segnala che l’operatore con quota di mercato più elevata dopo Telecom Italia, seppur in diminuzione, risulta essere Fastweb”.

**Tabella 3 – quote di mercato al dettaglio (volumi e ricavi in %) (2008 - I sem. 2012)**

	2008		2009		2010		2011		I sem. 2012	
	Volumi	Ricavi	Volumi	Ricavi	Volumi	Ricavi	Volumi	Ricavi	Volumi	Ricavi
<b>Telecom Italia</b>	61.09	56.84	57.88	55.98	55.65	54.97	53.99	52.97	53.21	52.82
<b>Fastweb</b>	13.63	26.41	13.03	25.56	12.49	25.06	12.49	24.26	13.05	23.68
<b>Wind</b>	12.35	9.34	13.67	10.76	14.92	11.90	16.26	13.98	16.94	14.36
<b>Tiscali</b>	4.88	0.10	4.47	0.07	4.03	0.06	3.58	0.04	3.37	0.03
<b>Vodafone</b>	6.57	0.82	9.48	1.69	11.63	2.47	12.36	3.27	12.14	3.64
<b>Altri operatori</b>	1.47	6.50	1.46	5.94	1.29	5.55	1.31	5.49	1.30	5.46

Fonte: elaborazioni AGCOM su dati forniti dagli operatori

### Interconnessione

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



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Tabella 4: Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto**

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

Fonte: elaborazioni Aecom su dati degli operatori

48. La tabella sopra riportata evidenzia quote di mercato di Telecom Italia ancora molto elevate, sebbene in riduzione nel corso degli anni, a seguito dell'aumento di clienti in accesso diretto gestiti dagli altri operatori. Tale aumento è diretta conseguenza della crescita degli investimenti da parte degli operatori alternativi in *unbundling* (ULL), *shared access* (SA) e *bitstream naked*, già rilevata nell'ambito della delibera n. 314/09/CONS con riferimento al periodo 2004-2008. La tabella seguente fornisce le stesse informazioni ma esclude l'autoproduzione.

**Tabella 5: Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto esclusa l'autoproduzione**

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

Fonte: elaborazioni Agcom su dati degli operatori

49. Dal lato della domanda del servizio di terminazione, sono presenti sul mercato tutte le società operanti in ambito nazionale o internazionale che offrono ai propri clienti finali servizi di traffico telefonico, originato da rete fissa o mobile, e diretto verso numerazioni geografiche del PNN<sup>10</sup> che sono assegnate agli operatori di cui al punto precedente. I volumi di traffico complessivo terminato

<sup>10</sup> Piano Nazionale di Numerazione



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

sulle reti degli operatori attivi nel mercato dal lato dell'offerta sono riportati nella successiva tabella n. 6.

**Tabella 6 – Mercato della terminazione: volumi di traffico terminato sulle reti fisse e ricavi**

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

Fonte: elaborazioni Agcom su dati degli operatori

50. La tabella n. 6 mostra che nel periodo 2005-2008 il mercato totale è aumentato sia in termini di volumi che in termini di ricavi.

### *Il traffico su rete mobile*

51. Dai dati dell'Osservatorio trimestrale AGCOM sui mercati delle comunicazioni elettroniche, riportati nella seguente tabella n. 7, si desumono utili indicazioni sull'andamento della pressione competitiva nel mercato dei servizi al dettaglio su rete mobile. La tabella che segue riporta le quote in % in termini di SIM e di traffico con riferimento al periodo 2007-2010.

**Tabella 7 – SIM complessive e traffico annuo per operatore in % (2007-2010)**

	2007		2008		2009		2010	
	SIM	Traffico	SIM	Traffico	SIM	Traffico	SIM	Traffico
<b>Telecom Italia</b>	40.5	33.4	38.5	33.3	35.1	31.8	34.2	32.5
<b>Wind</b>	17.4	24.3	18.7	23.8	20.9	25.6	22.0	28.1
<b>H3G</b>	9.1	7.5	9.5	6.9	10.1	7.3	10.0	7.7
<b>Vodafone</b>	33.0	34.8	33.3	36.0	33.9	35.3	33.8	31.7

Fonte: Osservatorio trimestrale AGCOM sui mercati delle comunicazioni elettroniche

(aggiornamento dicembre 2013)



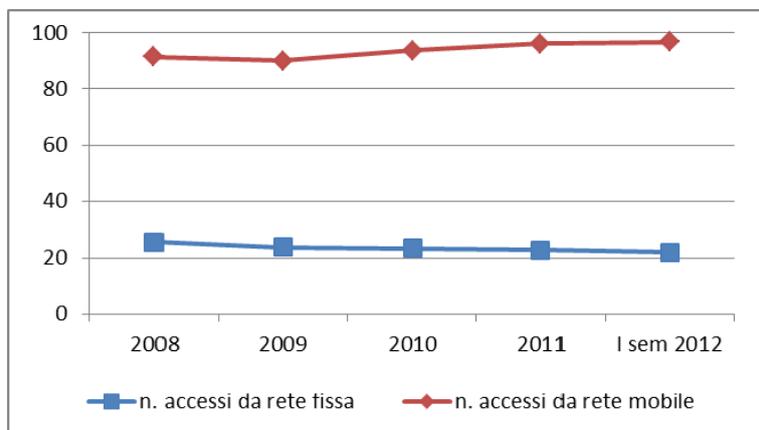
## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

52. Come riportato al punto 71 dell'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, di cui all'Allegato B alla delibera n. 238/13/CONS, "nel periodo oggetto di rilevazione (...) (2008 – primo semestre 2012), il numero di accessi da rete mobile è continuato a crescere a fronte di una riduzione del numero di linee di accesso da rete fissa, confermando in tal senso l'andamento già osservato nella precedente analisi di mercato con riferimento agli anni 2004-2007. Infatti, il numero delle linee di rete mobile (misurato in termini di numero di SIM attive) è passato da circa 91 milioni nel 2008 a circa 97 milioni nel primo semestre 2012, mentre il numero di linee di accesso da rete fissa (misurate in termini di numero di linee equivalenti) è passato da circa 26 milioni nel 2008 a circa 22 milioni nel primo semestre 2012".

Tale andamento è riportato nella figura seguente.

**Figura 1 – Numero di accessi da rete fissa e mobile (milioni) – (2008-I sem. 2012)**



Fonte: elaborazioni AGCOM su dati forniti dagli operatori

53. Al riguardo l'Autorità osserva come, pur non avendo riscontrato nell'analisi dei mercati dell'accesso l'esistenza di una relazione di sostituibilità tra i servizi di accesso all'ingrosso da rete fissa e da rete mobile (paragrafi 123 e seg. della delibera n. 623/15/CONS), emerge ormai da diversi anni un chiaro trend di crescita dei servizi *retail* su rete mobile sia voce che dati, mostrando un orientamento costante della clientela verso soluzioni alternative all'accesso telefonico tradizionale.



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

54. Le tabelle nn. 8 e 9 estratte dalla Relazione Annuale dell'Autorità relativa al 2009 mostrano un aumento dei volumi del traffico voce originato da rete mobile in misura pari al 4,7% medio nel periodo 2008-2009. Per contro diminuisce del 7,6% medio il traffico originato da rete fissa.

**Tabella 8: Relazione Annuale Agcom del 2010**

**Tabella 1.19.** Traffico su rete fissa commutata per direttrice (miliardi di minuti)

	2008	2009	Var. %
Locale	50,01	47,97	-4,1
Internet dial up	12,01	7,84	-34,7
Nazionale	30,48	30,70	0,7
Internazionale	4,71	3,81	-19,1
Reti mobili	14,91	13,37	-10,3
Telefonia pubblica	0,22	0,17	-25,0
Totale	112,3	103,8	-7,6

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati aziendali

**Tabella 9: Relazione Annuale Agcom del 2010**

**Tabella 1.31.** Traffico voce nella telefonia mobile

	2008		2009		Var. % '09/'08
	miliardi di min.	%	miliardi di min.	%	
Rete fissa	14,1	12,9	13,9	12,2	-0,9
Mobile on-net	63,9	58,8	66,4	58,4	3,9
Mobile off-net	23,2	21,4	25,5	22,4	9,7
Altre destinazioni	7,5	6,8	7,9	7,0	6,1
Totale	108,7	100,0	113,8	100,0	4,7

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati aziendali

55. Anche la quota di mercato in termini di ricavi relativa ai servizi voce e dati al dettaglio forniti da Telecom Italia su rete mobile è risultata invero in diminuzione rispetto agli anni precedenti, sebbene di un solo punto percentuale, attestandosi nel 2008 e nel 2009 intorno ad un valore medio pari, rispettivamente, al 41,3% e al 39,3% del mercato, come illustrato dalle tabella n. 10.



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Tabella 10: Relazione Annuale Agcom del 2010**

*Tabella 1.39. Quote di mercato nei servizi voce e dati (ricavi %)*

	Voce + dati		Servizi voce		Servizi dati	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Telecom Italia	41,3	39,3	41,1	39,8	41,6	38,0
Vodafone	36,4	36,8	36,2	36,5	37,1	37,6
Wind	15,9	17,2	17,6	18,6	11,5	13,5
H3G	6,4	6,7	5,1	5,1	9,8	11,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale* (miliardi di euro)	15,21	15,13	11,04	10,92	4,17	4,21

56. Tuttavia se si prendono come riferimento il numero di SIM attive ed il traffico da esse prodotto, come mostrato dalla precedente tabella n. 7, la contrazione della quota di mercato di Telecom Italia appare in modo più evidente.

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

57. Oltre all'analisi concorrenziale sui mercati al dettaglio, ai fini della valutazione dell'iniquità dell'onere, sono stati anche stimati i vantaggi che derivano agli operatori di comunicazione elettronica dall'esistenza degli obblighi di servizio universale.
58. In primo luogo i vantaggi per gli operatori alternativi (fissi e mobili) derivano dai ricavi, al dettaglio, delle chiamate originate dai propri clienti finali e terminate sui clienti di Telecom Italia che fruiscono delle condizioni di fornitura previste dagli obblighi di servizio universale (utenti di Telecom Italia attestati nelle aree non remunerative). Analogo vantaggio deriva dai ricavi di terminazione delle chiamate originate dai suddetti clienti di Telecom Italia e dirette verso i propri clienti.
59. A quanto sopra si aggiunge la possibilità di acquisire i suddetti clienti di Telecom Italia grazie alle procedure di portabilità del numero e di migrazione.

### *Conclusioni*

60. L'analisi dei dati acquisiti dall'Autorità nel corso delle recenti analisi di mercato e del monitoraggio periodico conferma il progressivo aumento, nel periodo di interesse, della pressione competitiva da parte degli OAO nei confronti di Telecom Italia, su rete fissa e mobile, oltre che da parte dei servizi telefonici e dati su rete mobile nei confronti di quelli da postazione fissa.
61. Sulla base di un primo orientamento, l'Autorità ha ritenuto, pertanto, di poter considerare che il valore di costo netto per gli anni in esame, presentato da



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

Telecom Italia, sia iniquo, con riserva tuttavia di formulare un giudizio definitivo all'esito dell'attività di verifica di conformità svolta dal revisore incaricato Axon.

62. Alla luce delle considerazioni di cui sopra ed in conformità all'art. 62, comma 2, del *Codice*, l'Autorità ha conferito alla società Axon l'incarico di effettuare la verifica dei conti e delle altre informazioni alla base del costo netto presentato da Telecom Italia ed accertare il valore correttamente determinato applicando i criteri metodologici della delibera n. 1/08/CIR e s.m.i.

### **5. La verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia**

63. Ai sensi di quanto previsto all'Allegato 11 del *Codice*, articolo 2, ai fini del calcolo, il costo netto degli obblighi di servizio universale consiste nella differenza tra il costo netto delle operazioni svolte da un'impresa designata quando è soggetta ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi. Particolare attenzione va riservata alla corretta valutazione dei costi che le imprese designate avrebbero scelto di evitare se non fossero state soggette a tali obblighi. Il calcolo del costo netto deve tener conto anche dei vantaggi, compresi quelli intangibili, che gli obblighi di servizio universale comportano per l'impresa esercente tale servizio.
64. Telecom Italia ha valutato, sia per l'anno 2008 che per l'anno 2009, un costo netto positivo per quei servizi che non avrebbe offerto se non fosse soggetta agli obblighi derivanti dalla fornitura del servizio universale, ossia la fornitura del servizio di telefonia vocale, l'applicazione delle tariffe agevolate per particolari categorie di utenti ed il servizio di telefonia pubblica. La tabella a seguire mostra in dettaglio le stime di costo netto per componente effettuate da Telecom Italia per gli anni in esame:



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Tabella 11: Stima del CNSU proposta da Telecom Italia**

(Milioni di euro)	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<i>Fonia Vocale</i>	4,48	6,75
<i>Categorie Agevolate</i>	9,13	10,54
<i>Telefonia Pubblica</i>	23,18	26,05
<b>Totale</b>	<b>36,79</b>	<b>43,33</b>
<i>Benefici Indiretti</i>	8,44	9,39
<b>Totale costo netto</b>	<b>28,35</b>	<b>33,94</b>

65. Come già rappresentato, la società Axon, in qualità di aggiudicataria dell'appalto di cui alla delibera n. 389/12/CONS, è stata incaricata di effettuare la revisione del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia. Gli esiti della revisione del costo netto degli anni in esame sono riportati nelle rispettive relazioni finali, allegate al presente provvedimento, ivi inclusa la valutazione della metodologia di calcolo dei benefici indiretti, e di seguito sintetizzati.
66. La tabella di seguito riporta, in relazione a ciascuna categoria di prestazioni inclusa nel servizio universale, l'importo del costo netto secondo le stime di Telecom Italia e le corrispondenti rettifiche proposte da Axon (tra parentesi i valori negativi):



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Tabella 12: Stima del CNSU secondo le rettifiche del revisore**

Milioni di Euro <sup>11</sup>	Costo Netto 2008			Costo Netto 2009		
	Stima TI	Rettifiche del revisore	Costo netto	Stima TI	Rettifiche del revisore	Costo netto
<i>Fonia Vocale</i>	4,48	(6,34)	(1,86)	6,75	(5,61)	1,14
<i>Categorie Agevolate</i>	9,13	(2,96)	6,17	10,54	(3,64)	6,90
<i>Telefonia Pubblica</i>	23,18	(17,71)	5,47	26,05	(15,58)	10,47
<b>Costo Netto – senza Benefici Indiretti</b>	<b>36,79</b>	<b>(27,01)</b>	<b>9,78</b>	<b>43,33</b>	<b>(24,82)</b>	<b>18,51</b>
<i>Benefici Indiretti</i>	8,44	3,90	12,35	9,39	2,41	11,80
<b>Costo Netto Totale</b>	<b>28,35</b>	<b>(30,91)</b>	<b>(2,57)</b>	<b>33,94</b>	<b>(27,23)</b>	<b>6,71</b>

67. A tale riguardo l’Autorità, svolte le analisi di competenza, condivide il percorso logico alla base delle rettifiche apportate da Axon e le relative quantificazioni.
68. Si riportano di seguito alcuni elementi delle valutazioni del revisore, rimandando alle relazioni di Axon allegate per la descrizione dettagliata di tutte le rettifiche svolte.
69. La tabella a seguire mostra il dettaglio delle stime di CNSU (costo netto del servizio universale) predisposte da Telecom Italia per componente di costo netto 2008 e 2009 (senza benefici indiretti).

**Tabella 13: Stima del CNSU proposta da Telecom Italia nella vista per componenti**

Milioni di Euro <sup>11</sup>	Fonia Vocale	Categorie Agevolate	Telefonia Pubblica	Totale
<i>Costi Evitabili (1)</i>	65,79	9,13	89,23	<b>164,16</b>
<i>Ricavi Mancati (2)</i>	61,31	-	66,05	<b>127,37</b>
<b>Costo Netto – senza Benefici Indiretti (1)-(2)</b>	<b>4,48</b>	<b>9,13</b>	<b>23,18</b>	<b>36,79</b>

<sup>11</sup> Risultati arrotondati



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Milioni di Euro <sup>11</sup>	Fonia Vocale	Categorie Agevolate	Telefonia Pubblica	Totale
<i>Costi Evitabili (1)</i>	61,95	10,54	62,90	<b>135,39</b>
<i>Ricavi Mancati (2)</i>	55,20	-	36,85	<b>92,05</b>
<b>Costo Netto – senza Benefici Indiretti (1)-(2)</b>	<b>6,75</b>	<b>10,54</b>	<b>26,05</b>	<b>43,33</b>

70. La tabella in basso illustra la stima del costo netto totale 2008 e 2009 presentata da Telecom Italia includendo l'effetto dei Benefici Indiretti.

**Tabella 14: Stima del CNSU proposta da Telecom Italia nella vista per componenti con Benefici Indiretti**

Milioni di Euro <sup>12</sup>	Totale
<b>Costo Netto – senza Benefici Indiretti (3)</b>	<b>36,79</b>
<b>Benefici Indiretti (4), di cui:</b>	<b>8,44</b>
<i>Fedeltà al marchio</i>	4,84
<i>Valore Pubblicitario delle occasioni di contatto - mailing</i>	0,60
<i>Valore Pubblicitario delle occasioni di contatto – postazioni di Telefonia Pubblica</i>	3,01
<b>Costo Netto Totale (3)-(4)</b>	<b>28,35</b>

Milioni di Euro <sup>12</sup>	Totale
<b>Costo Netto – senza Benefici Indiretti (3)</b>	<b>43,33</b>
<b>Benefici Indiretti (4), di cui:</b>	<b>9,39</b>
<i>Fedeltà al marchio</i>	5,27
<i>Valore Pubblicitario delle occasioni di contatto - mailing</i>	0,56
<i>Valore Pubblicitario delle occasioni di contatto – postazioni di Telefonia Pubblica</i>	3,56
<b>Costo Netto Totale (3)-(4)</b>	<b>33,94</b>

## Fonia Vocale

71. Le analisi relative alla fonia vocale si prefiggono la stima del costo netto associato alla fornitura di servizi di telefonia basica in aree del paese che presentano determinati requisiti in termini di orografia del terreno, concentrazione demografica e architettura di rete. Tali aree vengono definite nel quadro regolamentare vigente come “Aree Potenzialmente Non Remunerative” (APNR) e rappresentano dei settori del territorio nazionale cui ipoteticamente Telecom Italia potrebbe decidere di non offrire servizi di telefonia qualora non



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

soggetta a obblighi di Servizio Universale. Il costo netto attribuibile ai servizi di fonìa vocale viene pertanto valutato in base alla remuneratività del solo bacino APNR.

72. Dall'analisi dei principali indicatori rilevanti ai fini del calcolo della componente di CNSU relativa alla fonìa vocale si osserva una tendenza a un deterioramento complessivo della remuneratività della clientela di Telecom Italia residente all'interno del bacino APNR, sostanzialmente in linea con l'evoluzione della redditività di Telecom Italia a livello nazionale.
73. Si constata, infatti, come tali clienti denotino una propensione decrescente a generare traffico (riduzione media di circa 11% su base annua nel periodo 2007-2009), il quale rappresenta l'elemento di ricavo dominante ai fini del calcolo della componente di costo netto di fonìa vocale per gli esercizi 2007-2009. Questo andamento spiega la riduzione dei ricavi mancati da fonìa riportati nelle tabelle soprastanti.
74. In aggiunta si rileva una contrazione del numero di clienti di Telecom Italia nelle singole APNR (riduzione media di circa 7% su base annua nel periodo 2007-2009), determinando un abbattimento di effetti legati a economie di scala nella fornitura di servizio in tali aree. Il combinato disposto di quanto sopra fa sì che, a valle delle rettifiche del revisore, risulta una riduzione dei ricavi mancati del 10% a fronte di una riduzione dei costi evitabili del 4,5% (ciò fa sì che si abbia un costo netto negativo nel 2008 e positivo nel 2009).
75. Nel processo di verifica a cura del revisore sono stati identificati alcuni aspetti riguardanti le procedure di calcolo dei costi evitabili e dei ricavi mancati legati alla fonìa vocale soggetti alle rettifiche indicate di seguito:

**Tabella 15: rettifiche del revisore sulle componenti di costo della telefonia vocale**

#	<b>Rettifiche Impatto stimato (mln. Euro)</b>	<b>Fonia Vocale 2008</b>	<b>Fonia Vocale 2009</b>
a)	Identificazione del bacino APNR	0,24	(0,15)
b)	Ricavi e costi da WLR	(0,62)	(0,28)
c)	Ricavi da linee affittate al dettaglio	(0,02)	0,04
d)	Costi di gestione commerciale	0,21	0,13
e)	Costi della rete trasmissiva	(2,10)	(1,55)
f)	Costi delle porte di accesso SGU	(0,20)	(0,20)
g)	Effetti del traffico entrante	(0,17)	(0,03)



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

h)	Effetti del traffico di sostituzione	(2,75)	(3,38)
i)	Driver costi di portanti aeree, trincee e tubazioni	(0,20)	(0,21)
l)	Driver ricavi da contributi per l'attivazione	(0,72)	(0,39)
m)	Aggiornamento base contabile per il SU	-	0,41
	<b>IMPATTO TOTALE<sup>12</sup></b>	<b>(6,34)</b>	<b>(5,61)</b>

76. A valle delle rettifiche effettuate del revisore si ottiene una stima del costo netto della fornitura del servizio di fonia vocale ad utenti finali, in aree potenzialmente non remunerative, pari, rispettivamente, a 4,48 milioni di euro per il 2008 e 6,75 milioni di euro per il 2009. L'incremento complessivo di costo netto dal 2008 al 2009 (che passa da un costo netto negativo nel 2008 pari a 1,86 milioni a un costo netto positivo di 1,14 milioni nel 2009), è stato ricondotto dal revisore stesso principalmente ad un deterioramento globale della remuneratività delle aree non remunerative (APNR), ovvero ad una contrazione in termini di volumi di traffico legata all'evoluzione del mercato delle telecomunicazioni in Italia nel periodo in oggetto, caratterizzato da una significativa tendenza alla migrazione dell'utenza da tecnologia fissa a mobile, come peraltro evidenziato nella sezione descrittiva della relazione finale del revisore stesso per gli anni in esame circa l'evoluzione degli indicatori di mercato, i quali registrano una *“propensione decrescente a generare traffico il quale rappresenta l'elemento di ricavo dominante ai fini del calcolo della componente di costo netto di Fonia Vocale per gli esercizi 2007-2009”*<sup>13</sup>.
77. Le rettifiche effettuate dal revisore, pari complessivamente a circa 6 milioni di euro in entrambi gli anni e dettagliatamente riportate nella tabella di cui sopra, sono riconducibili principalmente ad alcune inesattezze nel computo dei costi della rete trasmissiva tra cui la non corretta attribuzione al servizio universale di apparati e collegamenti in tecnologia SDH, esclusa dai criteri di identificazione del bacino APNR, alla non conformità al concetto di costo *“evitabile”* della capacità in eccesso sulla rete PDH dell'*incumbent*, e alla tematica del trattamento del *“traffico di sostituzione”* in cui l'approccio metodologico proposto da Telecom Italia risente di una serie di imprecisioni.

<sup>12</sup> Impatto finale stimato mediante contemporanea implementazione nel sistema di calcolo di tutte le rettifiche proposte per la componente di costo netto in esame.

<sup>13</sup> Cfr. pg. 18 Relazione Finale Axon costo netto 2009.



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

## *Categorie Agevolate*

78. L'analisi svolta dal revisore per le categorie agevolate si prefigge la stima del costo netto associato alla fornitura di termini tariffari agevolati a specifiche classi di clienti. Le categorie di clienti che beneficiano di tali agevolazioni sono:

- clienti soggetti a condizioni di disagio economico e sociale;
- clienti che utilizzano sistemi di comunicazione denominati DTS (dispositivi Telefonici per Sordomuti).



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

79. Dall'analisi dei principali indicatori rilevanti ai fini del calcolo della componente di CNSU relativa alle categorie agevolate si osserva una complessiva stabilità nell'andamento della base di clientela rilevante per gli esercizi 2007-2009, la quale indica, a livello globale, una sostanziale invarianza dei principali fattori che ne determinano l'incidenza, tra cui la numerosità. La stima del costo netto della fornitura di servizi alle categorie agevolate, a valle delle rettifiche del revisore, per gli anni 2008 e 2009 è pari, rispettivamente, a 9,13 milioni di euro e 10,54 milioni di euro.
80. L'approccio di calcolo approntato da Telecom Italia per il costo netto del servizio universale ascrivibile alla fornitura di schemi tariffari preferenziali alle categorie di clientela cosiddette "agevolate" si compone dei seguenti due fattori: sconti applicati sulle tariffe di canone nominali (esenzione del 50% e del 100% del canone, rispettivamente, per le due fasce di clienti sopra indicate), costi del personale e delle piattaforme di supporto. Nel processo di calcolo Telecom Italia assume che, a fronte di una rescissione degli obblighi di servizio universale, comportante un pieno ripristino delle tariffe di canone nominali, i clienti in oggetto non rinuncerebbero al servizio benché vincolati al pagamento dell'intero ammontare del canone. Nello scenario controfattuale, pertanto, tale voce annullerebbe tale componente di costo (evitabile) facendo sì che la differenza tra costo nello scenario controfattuale (0) e nello scenario fattuale (somma degli sconti) sia massima.
81. A parere di Axon tale ipotesi può risultare realistica nel "controfattuale" per i soggetti facenti uso di dispositivi DTS, essenzialmente a causa di limitazioni legate all'assenza di meccanismi e dispositivi di comunicazione alternativi negli anni in esame. Tuttavia, risulterebbe improbabile, per definizione, che individui con particolari disagi di carattere economico e sociale non verrebbero affatto condizionati da un raddoppio degli oneri legati al pagamento del canone mensile.
82. Axon ha ritenuto necessario, al fine di incrementare la rappresentatività del calcolo del costo netto per le categorie agevolate, considerare gli effetti legati all'elasticità della domanda al prezzo ed in generale all'avanzamento nel grado di sostituibilità fisso-mobile, nonché ai livelli di penetrazione della tecnologia mobile in Italia nel periodo in esame in relazione alla categoria di clientela con disagi di natura economica e sociale. Nello specifico il revisore raccomanda di considerare gli effetti legati all'elasticità della domanda al prezzo nel computo del CNSU 2008-2009, da attuare mediante l'applicazione dei seguenti fattori di abbattimento delle consistenze di clientela soggetta a particolari condizioni di disagio economico e sociale (esenzione dal canone pari al 50%):
- a. Riduzione del 15%, da applicare alle consistenze totali (elasticità fisso-mobile),



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- b. Riduzione del 33,3%, da applicare al 85% delle consistenze totali (elasticità fisso-fisso).
83. L'impatto delle predette valutazioni ha determinato una riduzione della stima del costo netto (pari ai ricavi non ottenuti per effetto degli sconti) delle categorie agevolate pari a circa -2,96 milioni di euro per il 2008 (costo netto pari a 6,16 milioni di euro, e -3,94 milioni di euro per il 2009, costo netto pari a circa 6,9 milioni di euro).

### *Telefonia Pubblica*

84. L'analisi del revisore per la telefonia pubblica si prefigge la stima del costo netto associato alla fornitura di servizi di telefonia pubblica in aree e siti che presentano determinati requisiti in termini di concentrazione demografica, rilevanza sociale e commerciale, e altri luoghi di interesse.

L'insieme di tali postazioni di telefonia pubblica viene definito nel quadro regolamentare vigente come "Parco Impianti USO", e rappresenta quelle postazioni che ipoteticamente Telecom Italia potrebbe decidere di smantellare qualora non soggetto a obblighi di servizio universale.

Il costo netto attribuibile ai servizi di telefonia pubblica viene pertanto valutato in base alle remuneratività del solo "Parco Impianti USO".

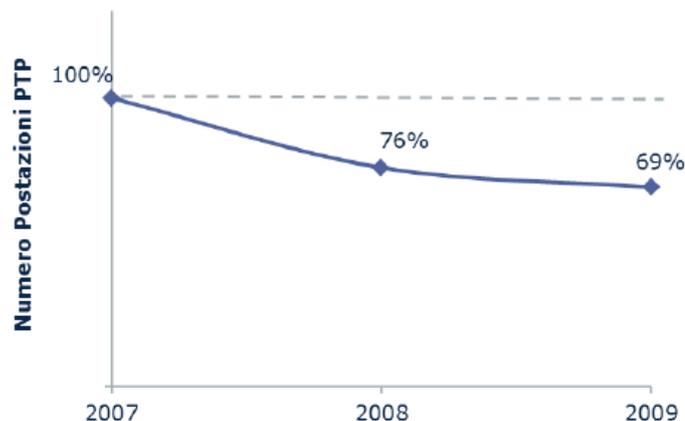
Dall'analisi dei principali indicatori rilevanti ai fini del calcolo della componente di CNSU relativa alla telefonia pubblica si osserva una tendenza a un deterioramento complessivo della remuneratività delle postazioni di telefonia pubblica (PTP) di Telecom Italia, come conseguenza, in ampia misura, del crescente rilievo assunto dai servizi di telecomunicazione mobili in Italia negli anni in oggetto.

Si constata infatti un decremento generale dell'utilizzo del servizio di telefonia pubblica in termini di traffico generato (riduzione media di circa 16% su base annua nel periodo 2007-2009), il quale rappresenta l'elemento di ricavo dominante ai fini del calcolo della componente di costo netto di telefonia pubblica per gli esercizi 2007-2009. Ciò spiega il sostanziale dimezzamento dei ricavi mancati a fronte di una minore riduzione dei costi evitabili proposto da Telecom Italia (tale trend si conferma anche a valle delle rettifiche del revisore che ha verificato una riduzione dei costi evitabili del 18% a fronte di una riduzione dei ricavi mancati del 30%).

In aggiunta si rileva una contrazione della numerosità di PTP di Telecom Italia (riduzione media di circa 17% su base annua nel periodo 2007-2009), determinando un abbattimento di effetti legati a economie di scala nella gestione del servizio di telefonia pubblica.



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni



85. Il numero di postazioni censite ai fini del costo netto è il seguente:

**Tabella 16: andamento temporale delle PTP profittevoli e non**

<b>TELEFONIA PUBBLICA</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
PTP non USO	42.306	46.236	27.584	24.403
<i>PTP USO profittevoli</i>	<i>97.186</i>	<i>37.773</i>	<i>12.897</i>	<i>11.318</i>
<i>PTP USO non profittevoli</i>	<i>34.376</i>	<i>82.662</i>	<i>85.898</i>	<i>79.450</i>
<b>Totale PTP Telecom Italia</b>	<b>173.868</b>	<b>166.671</b>	<b>126.379</b>	<b>115.171</b>
<i>di cui PTP USO</i>	<i>131.562</i>	<i>120.435</i>	<i>98.795</i>	<i>90.768</i>

86. Il costo netto della telefonia pubblica è calcolato come somma di tutti i costi netti (siano essi positivi o negativi) delle PTP appartenenti all'intero "Parco Impianti USO", profittevoli e non profittevoli (in perdita).

87. Si osserva un aumento dell'incidenza delle PTP non profittevoli sul totale delle PTP. La conseguente razionalizzazione dei costi di struttura, prevalentemente di natura commerciale, operata da Telecom Italia sul finire del 2008, a seguito della dismissione di numerosi impianti, ha contribuito in ogni caso, a parere del revisore, a bilanciare parzialmente la contrazione dei ricavi generata dai fenomeni descritti al paragrafo precedente con conseguente beneficio anche in termini di costo netto.



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

88. Conseguentemente alle tendenze di cui sopra, Telecom Italia ha presentato una stima del costo netto della fornitura del servizio di telefonia pubblica in aumento tra il 2008 e il 2009, pari rispettivamente a 23,18 milioni di euro per il 2008 e 26,05 milioni di euro per il 2009. Ciò consegue, come chiarito, dal combinato disposto di una rilevante riduzione dei ricavi evitabili per effetto del minore utilizzo delle PTP e di una riduzione dei costi, per effetto della dismissione di numerose PTP in perdita, tuttavia attenuata da una conseguente riduzione delle economie di scala.
89. Le rettifiche apportate da Axon alle procedure di calcolo dei costi e dei ricavi legati alla telefonia pubblica riguardano le voci indicate di seguito:

**Tabella 17: rettifiche del revisore sulle componenti di costo della telefonia pubblica**

#	Rettifiche (impatto stimato in mln/euro)	2008	2009
a)	Emendamenti alla base di dati	0,35	0,01
b)	Identificazione del parco Impianti rilevante	-	-
c)	Percentuale di ricarico dei ricavi	-	(1,23)
d)	Tasso di remunerazione del capitale	-	-
e)	Driver ricavi da schede telefoniche	-	-
f)	<i>Transfer charge</i> del raccordo d'abbonato	(8,67)	(7,30)
g)	Ricavi da pubblicità su PTP	(0,82)	(0,23)
h)	<i>Surcharge</i> TP	5,94	(6,13)
i)	Costi di dismissione PTP	(0,92)	(0,74)
l)	Costi di alimentazione e condizionamento	(2,36)	-
m)	Driver costi di gestione commerciale	(1,65)	0,69
n)	Aggiornamento driver di allocazione geografica dei costi	1,46	-
o)	Costi Commerciali di fatturazione	(3,91)	(0,23)
p)	Costi Commerciali del Personale	(6,49)	-
q)	Costi da canone occupazione spazi	(0,65)	(0,41)
	<b>IMPATTO TOTALE</b>	<b>(17,71)</b>	<b>(15,58)</b>

90. Riguardo alle rettifiche materialmente più significative effettuate dal revisore si segnala il costo da *transfer charge* del raccordo d'abbonato delle PTP, in



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

cui il revisore ha ravvisato un'errata attribuzione del valore estratto dalla contabilità della rete di accesso che, a suo avviso, ne determina una sovrastima. L'operatore sembra infatti assumere la potenziale evitabilità dell'intero ammontare dei costi di *transfer charge*, includendo nel computo anche la porzione di costi "fissi/comuni" che in linea di principio non risulterebbero strettamente evitabili a fronte della disconnessione di singole postazioni di telefonia pubblica. La corretta attribuzione del pieno valore di *transfer charge* ha condotto ad una riduzione del costo netto di 8,67 milioni di euro per il 2008 e di 7,30 milioni di euro per il 2009.

91. Un'altra tra le variazioni più rilevanti operate dal revisore sul computo del costo netto è dovuta alla esclusione della *Surcharge TP* tra le voci di ricavo. Tuttavia le variazioni proposte si presentano di segno contrario, ovvero in aumento nel 2008 (+5,94 milioni di euro) e in riduzione (-6,13 milioni di euro) nel 2009. La differenza di segno tra i due anni presente nelle rettifiche della componente *Surcharge TP* è dovuta al fatto che mentre per l'anno 2008 Telecom Italia aveva incluso nel costo netto USO i soli "ricavi" di tale componente - e pertanto la loro eliminazione ha comportato un aumento del costo netto - nel 2009 l'operatore ha incorporato sia costi che ricavi. La loro eliminazione ha prodotto una riduzione del costo netto USO per il 2009 poiché i costi della *Surcharge TP* sono risultati superiori ai corrispondenti ricavi.

### *Benefici Indiretti*

92. L'analisi in oggetto si prefigge la stima di eventuali benefici indiretti associati all'incarico di fornitura del servizio universale. Le tipologie di benefici indiretti considerate nel sistema di calcolo di Telecom Italia sono le seguenti:

- Fedeltà al marchio
- Valore Pubblicitario delle occasioni di contatto da mailing
- Valore Pubblicitario delle occasioni di contatto da postazioni di Telefonia Pubblica

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

Si constata infatti un decremento costante nel valore attribuito al marchio "Telecom Italia" (riduzione media di circa 10% su base annua nel periodo 2007-2009), il quale rappresenta, insieme al valore pubblicitario TP, la componente economicamente più significativa ai fini della stima dei benefici



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

indiretti per gli esercizi 2007-2009. Tuttavia nel periodo 2008-2009 i valori restano per lo più stabili.

## **6. Consolidamento dell'analisi di iniquità per l'anno 2009**

93. Axon, nelle relazioni conclusive dell'attività di revisione del costo netto del servizio universale ha dichiarato che *“le attività di revisione hanno condotto alla stima di un costo netto del servizio universale per l'anno 2008 pari a -2.565.226,18 euro”*<sup>14</sup> (e dunque nullo) e *“per l'anno 2009 pari a 6.707.405,06 euro”*<sup>15</sup>, in quanto, solo per questo ultimo anno in esame, la somma algebrica dei costi netti delle tre categorie di cui si compone il servizio universale è risultata superiore alla somma dei benefici indiretti di cui Telecom Italia gode in quanto fornitrice dello stesso.
94. Limitatamente all'anno 2009, essendo stato certificato un costo netto positivo, l'Autorità è tenuta a consolidare l'analisi di iniquità svolta in fase preistruttoria prendendo a riferimento il valore di costo netto verificato dal revisore, rispetto a quello stimato da Telecom Italia.
95. D'altra parte, come espresso efficacemente dalla stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>16</sup>, un valore positivo del costo netto non può configurare “automaticamente” un diritto all'indennizzo per l'operatore designato ai sensi dell'art. 3, comma 6, *lett. b)* dell'Allegato 11 al *Codice*.
96. Come detto nelle premesse, in linea di principio, non appare esistere, per la valutazione di onere “eccessivo”, una metodologia univoca tra quelle adottate dai principali Paesi membri dell'Unione europea, come evidenziato dallo stesso BEREC nel suo Report sul Servizio Universale, ma la sua qualificazione è rimessa alla discrezionalità delle Autorità di settore.

---

<sup>14</sup> “Relazione Finale sulle attività di controllo del calcolo del costo netto sostenuto dal soggetto incaricato di fornire il Servizio Universale per l'anno 2008” – Axon Partners Group Consulting, prot. AGCOM 009036 del 14 gennaio 2015.

<sup>15</sup> “Relazione Finale sulle attività di controllo del calcolo del costo netto sostenuto dal soggetto incaricato di fornire il Servizio Universale per l'anno 2009” – Axon Partners Group Consulting, prot. AGCOM 009032 del 14 gennaio 2015.

<sup>16</sup> “[I]l legislatore comunitario ha inteso escludere che qualsiasi costo netto di fornitura del servizio universale dia automaticamente adito ad un diritto all'indennizzo. Ciò premesso, l'onere eccessivo di cui l'autorità nazionale di regolamentazione deve accertare l'esistenza prima di qualsiasi indennizzo è l'onere che, per ogni impresa interessata, presenta un carattere eccessivo rispetto alla sua capacità di sostenerlo tenuto conto dell'insieme delle sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato.” (Sentenza n. C-222/08 Commissione c/Belgio).



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

97. Tuttavia, sia il BEREC<sup>17</sup> che la Commissione europea<sup>18</sup>, suggeriscono una serie di parametri utili a valutare se un onere derivante dal costo netto del servizio universale sia qualificabile come “eccessivo”.
98. Come chiarito anche nella Comunicazione della Commissione europea COM(2011) 795 final, nel caso in cui il costo netto USO rappresenti un onere iniquo per il fornitore designato, lo stesso deve essere compensato per tale costo. Secondo le indicazioni del rapporto del BEREC del 2010 (BoR 10 (35)) per determinare l’iniquità dell’onere del costo netto del servizio universale e la conseguente applicabilità del meccanismo di ripartizione, tenuto conto della pratica dei principali Paesi, occorre valutare il livello di concorrenzialità del mercato, incluso il grado di sostituibilità tra servizi di telefonia offerti su rete fissa e mobile. In particolare è possibile analizzare i seguenti parametri:
- costi e ricavi, così come il rapporto tra costo netto e ricavi;
  - volumi di traffico;
  - numero di clienti;
  - posizione finanziaria degli operatori;
  - quote di mercato - il rapporto rileva che, in un certo numero di Paesi, se il soggetto incaricato detiene una quota di mercato superiore all’80%, in termini di ricavi, nel mercato dell’accesso fornito presso una postazione fissa, la fornitura del servizio universale non costituisce un onere iniquo.
  - analisi dei mercati al dettaglio e all’ingrosso (interconnessione) con riferimento sia ai servizi fissi sia mobile, incluso il grado di sostituibilità tra fisso e mobile nel contesto del servizio universale.
99. L’Autorità ha provveduto, pertanto, a consolidare l’analisi di iniquità riferita al valore del costo netto certificato per l’anno 2009, tenendo conto delle indicazioni del BEREC e della Commissione europea. In particolare, considerando che una parte dei parametri è stata già analizzata nel paragrafo 3, la valutazione di iniquità è stata integrata dall’analisi di ulteriori indicatori quali il rapporto tra le componenti del costo netto del servizio universale, ovvero costi “evitabili” e ricavi “mancati”, e costi e ricavi operativi complessivi dell’operatore, la base clienti ed i volumi di traffico, la situazione finanziaria ed economica di Telecom Italia e la situazione competitiva del mercato, rilevata attraverso le quote di mercato per i servizi di accesso e fonia vocale (già esaminate in fase di analisi di iniquità *prima facie*).

---

<sup>17</sup> Cfr. “BEREC Report on Universal Service – reflections for the future” (BoR(10)35).

<sup>18</sup> “Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC” (COM(2011) 795 final)



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

100. Il rapporto tra costi e ricavi del servizio universale e costi e ricavi operativi complessivi si attesta per il 2009 a livelli ben al di sotto del 2% per entrambe le voci di bilancio.
101. Il bacino di utenza coperto dagli obblighi di servizio universale (includendo anche gli impianti di telefonia pubblica del Parco Impianti USO e la clientela appartenente alle categorie agevolate) rappresenta circa il 2 % degli accessi su rete fissa dell'operatore designato, che possiede ancora nel 2009, su rete fissa, sia commutata che broadband, il 55% circa di ricavi al dettaglio<sup>19</sup> ed oltre il 70% degli accessi fisici alla rete fissa<sup>20</sup>.
102. E ancora, le condizioni di mercato in cui Telecom Italia opera nell'arco temporale oggetto di osservazione fanno registrare, come già illustrato capitolo 3, una concentrazione dei volumi di traffico in capo all'*incumbent* ancora molto elevata sebbene in contrazione rispetto agli anni precedenti.
103. Esaminando anche la situazione economica e finanziaria dell'operatore incaricato del servizio universale nel periodo di riferimento (2008 e 2009), Telecom Italia presenta un risultato operativo (EBITDA) dell'ordine dei 10 miliardi di euro (rappresentando, circa il 40% dei ricavi), un *cash flow* generato da attività operative di circa 4 miliardi di euro, per entrambi gli anni, ed investimenti per complessivi 7 miliardi di euro nei due anni. Nella prassi giuridica internazionale, infine, si evidenziano le seguenti esperienze in tema di valutazione dell'onere "eccessivo":
- i. In Inghilterra il regolatore ha considerato il costo netto USO per il 2001 "un onere non iniquo", per effetto dell'elevato livello di profittabilità riscontrato sul mercato al dettaglio;
  - ii. In Austria il regolatore considera il costo netto USO un "onere iniquo" solo se quest'ultimo eccede nel singolo anno il 2% dei costi totali sopportati dall'*incumbent* per tutte le sue attività. Secondo il regolatore austriaco, dunque, la non iniquità viene valutata prevalentemente attraverso l'incidenza dei costi netti USO sui costi totali da bilancio dell'operatore designato;
  - iii. In Irlanda il regolatore considera il costo netto USO un "onere iniquo" solo se quest'ultimo ha un impatto "materiale" sulla redditività complessiva dell'*incumbent* rispetto alla redditività degli OLO;
  - iv. In Norvegia il regolatore considera il costo netto USO un "onere iniquo" solo se quest'ultimo ha un impatto "materiale" sulla redditività complessiva dell'*incumbent* rispetto al caso in cui non fosse incaricato di fornire il servizio USO.

---

<sup>19</sup> Cfr. Tab. 2.22 della Relazione Annuale 2011

<sup>20</sup> Cfr. Tab. 2.15 della Relazione Annuale 2011



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

### Sintesi dei contributi degli operatori sulla ricostruzione normativa

104. Secondo Wind Tre, il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di risparmio della pubblica amministrazione suggerisce di non affidare l'incarico di provvedere alla valutazione del costo netto per il servizio universale per gli anni successivi al 2003 in quanto, atteso che i costi relativi costituiranno verosimilmente un onere ingiustificato in quanto, indipendentemente dalla metodologia introdotta dalla delibera n. 1/08/CIR, il valore dei benefici indiretti è stato e sarà comunque ampiamente sufficiente ad annullare qualsiasi eventuale costo netto.
105. Wind Tre fa osservare come, ai sensi della sentenza C-222/08 della Corte di Giustizia dell'UE del 2010, prima di definire un onere iniquo, l'Autorità deve accertare se l'onere rappresenti un carattere eccessivo rispetto alla capacità dell'operatore di sostenerlo *tenuto conto dell'insieme delle sue caratteristiche proprie, in particolare del livello delle sue attrezzature, della sua situazione economica e finanziaria nonché della sua quota di mercato* e che per quanto riguarda il caso di Telecom Italia, emerge chiaramente che un eventuale costo netto del Servizio Universale risulta essere un onere non iniquo.
106. L'operatore evidenzia che su 16 paesi europei, esclusa l'Italia, 12 non applicano il fondo del Servizio Universale ed in particolare:
- i. In Grecia, nell'aprile del 2013, il costo netto stimato da OTE per il 2010 era stato rigettato dall'Autorità in quanto presentava delle anomalie.
  - ii. In Irlanda il costo netto era stato giudicato non iniquo in quanto non intacca la profittabilità di Eircom.
  - iii. In Belgio il costo netto era stato annullato dalla corte per una non corretta valutazione dei benefici indiretti.
107. L'operatore suggerisce pertanto di valutare, alla luce del generale principio di economicità dell'attività amministrativa sancito dall'art. 1 della legge n. 241 del 1990, l'opportunità di non avviare le consulenze con BDO Italia S.p.A. oggetto delle delibere nn. 145/17/CONS e 207/17/CONS.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

108. Vodafone al contrario non reputa opportuno commentare le vicende giudiziarie afferenti il calcolo del costo netto del servizio universale per gli anni dal 2004 al 2007 le quali, a suo avviso, non rilevano in questa sede, mentre ricorda che in ossequio agli artt. 4-5, Allegato 11, CCE, gli elementi da computare nel calcolo del costo netto sono:

- i. gli oneri relativi al controllo effettuato sul calcolo del costo netto da parte dell'organismo indipendente;*
- ii. costi evitabili e ricavi mancati relativi alle aree non remunerative, alla telefonia pubblica non remunerativa e alle categorie agevolate di clienti;*
- iii. i costi operativi e di capitale afferenti agli apparati di telefonia pubblica, alla rete di distribuzione, nonché agli apparati trasmissivi presenti negli stadi di linea e ai portanti trasmissivi tra stadio di linea e nodo di livello 1;*

ivi inclusi quelli da non computare, quali:

- iv. i costi non recuperabili;*
- v. i costi comuni ai servizi offerti in adempimento agli obblighi di servizio universale e ai servizi offerti ad altro titolo;*
- vi. le prestazioni supplementari allorché tali prestazioni siano imposte quali obbligazioni ad altre imprese autorizzate a prestare il servizio telefonico accessibile al pubblico;*
- vii. i costi delle prestazioni che sono fuori dalla portata del servizio universale;*
- viii. i costi per collegamenti e servizi concernenti la cura di interessi pubblici nazionali.*

109. Ad avviso di TIM, il quadro normativo di riferimento, pur prevedendo la compensazione dell'onere iniquo di fornitura del servizio universale, è reso ancora più complesso per via degli atti emanati dai numerosi attori coinvolti nel processo di valutazione del costo netto USO (delibere, sentenze, prassi, controversie, ricorsi, etc). Ne consegue che TIM, in quanto operatore incaricato ex-lege, dal 1998 ad oggi continua a sostenere i costi di fornitura del "servizio universale" senza avere alcuna certezza di poter recuperare almeno quota parte degli investimenti effettivamente realizzati negli ultimi 12 anni (dal 2005), cui si aggiunge il rischio di dover restituire quanto già incassato per le annualità 1999-2000 e 2002-2003 ancora *sub iudice*.

110. Pertanto, a parere dell'operatore, la ricostruzione normativa svolta dall'Autorità nel testo in consultazione dovrebbe essere integrata con le seguenti ulteriori informazioni:



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- i. La società TIM, in data 27 Novembre 2013, ha presentato istanza di revisione delle modalità di valutazione del costo netto delle categorie agevolate. La Società ritiene che, trattandosi di una obbligazione di natura sociale (e non di accessibilità al servizio), il costo netto delle categorie agevolate debba essere valutato separatamente delle altre componenti di servizio universale ovvero fonia vocale e telefonia pubblica.
- ii. L’Autorità, in data 4 settembre 2014, ha avviato il procedimento istruttorio concernente l’ *“individuazione dei criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati di fornire il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche ai sensi dell’art. 58 del Codice delle comunicazioni elettroniche”* finalizzato non solo a individuare i criteri per la designazione delle imprese ma, in via prioritaria, a cogliere gli effetti sul mercato derivanti dai radicali cambiamenti intercorsi nel settore delle comunicazioni elettroniche. In data 28 Novembre 2014 il Ministero per lo Sviluppo Economico ha chiesto all’Autorità di conoscere gli esiti del procedimento istruttorio di cui all’art. 58 del CCE e di sospendere eventuali conclusioni in attesa di definire un percorso comune. Ad oggi non risultano aggiornamenti in merito al procedimento istruttorio di cui all’art. 58 del CCE;
- iii. Il Consiglio di Stato con sentenza n. 3388/15 - notificata il 22 luglio 2015 - ha annullato le delibere di rinnovazione delle istruttorie inerenti le annualità 1990-2000 e 2002-2003. Nonostante la sentenza del Consiglio di Stato non fosse immediatamente esecutiva, in data 5 ottobre 2015 la società Vodafone, che aveva versato il contributo dovuto, ha trasmesso atto di diffida e messa in mora notificato in relazione alla vicenda USO 1999-2003.
- iv. TIM ha presentato, in data 31 agosto 2015, l’istanza di rinnovazione dei procedimenti istruttori per tutte le annualità oggetto della sentenza (1999/2000 e 2002/2003). La società, inoltre, ha presentato ricorso per Cassazione per eccesso di potere giurisdizionale. Con comunicazione successiva del 27 novembre 2015, il Ministero per lo Sviluppo Economico diffidava Telecom Italia alla restituzione a Vodafone di quanto incassato a titolo di ristoro degli oneri del servizio universale per gli anni 1999 – 2000 e 2002–2003. Il Consiglio di Stato con sentenza emessa il 16 novembre 2016, ha rigettato il ricorso di ottemperanza presentato da Vodafone rinviando al TAR Lazio la decisione sulle modalità di ottemperanza.
- v. L’Autorità ha recentemente avviato, con delibera n. 299/17/CONS, la consultazione pubblica inerente le *“Condizioni economiche agevolate per i servizi soggetti agli obblighi di servizio universale”* in cui propone



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

la riforma delle agevolazioni per gli utenti a basso reddito prevedendo anche l'introduzione di un obbligo di fornitura di una offerta di accesso *BroadBand (BB) standalone*.

## Valutazioni conclusive dell'Autorità

111. Quasi tutti i partecipanti alla consultazione pubblica esprimono una condivisione del quadro normativo individuato.
112. In particolare, relativamente alle osservazioni mosse dall'operatore Wind Tre, si ribadisce che procedere alla nomina di un revisore per la valutazione del costo netto per le annualità coperte dalle delibere annullate dal Consiglio di Stato è un atto previsto dalle norme vigenti, riportate nel precedente capitolo 1, nel momento in cui l'operatore designato presenta una propria valutazione del costo netto. Non è, pertanto, possibile, in modo aprioristico, decidere di non valutare il costo netto presentato dal soggetto designato sulla base della sola assunzione che lo stesso sarà compensato da presunti benefici indiretti, senza una appropriata verifica demandata a un soggetto esperto e indipendente.
113. Per le ragioni suddette poco rileva il confronto, proposto da Wind Tre, con quanto accade in 13 Paesi Europei atteso che le realtà normative, territoriali, sociali, di mercato e delle reti di comunicazione elettronica sono totalmente difformi. Si aggiunga che il *benchmark* non è, ai sensi del *Codice*, un parametro di riferimento per la valutazione del Costo Netto USO.
114. Parimenti, appare priva di fondamento la richiesta di non dar seguito agli atti previsti dalle delibere nn. 145/17/CONS e 207/17/CONS sulla base di un improprio richiamo al principio di economicità dell'azione amministrativa. È evidente che l'Autorità ha già tenuto conto di tale parametro, in combinato disposto con quanto prevede il *Codice* in relazione alle attività che la stessa è tenuta a svolgere in relazione all'oggetto, nel momento in cui ha adottato le suddette delibere.
115. Si condivide l'osservazione di Vodafone laddove reputa che il servizio universale per gli anni dal 2004 al 2007 non rileva in questa sede. Tuttavia l'Autorità ritiene opportuno, per trasparenza verso il mercato, fornire un quadro giuridico completo sulle pronunce definitive del Tribunale amministrativo e sui conseguenti atti dell'Autorità.
116. Non si condivide la richiesta di TIM di integrare il quadro normativo riportato nel presente provvedimento con le vicende relative al costo USO 1990-2000 e 2002-2003. Ciò in quanto, come la stessa TIM riporta, il Consiglio di Stato, con sentenza emessa il 16 novembre 2016, ha rigettato il



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

ricorso di ottemperanza presentato da Vodafone rinviando al TAR Lazio la decisione, ancora attesa, sulle modalità di ottemperanza.

117. In relazione al richiamo di TIM al procedimento istruttorio concernente l'“individuazione dei criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati di fornire il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche ai sensi dell'art. 58 del *Codice delle comunicazioni elettroniche*” si rappresenta quanto segue.
118. L'Autorità ha da tempo comunicato al mercato che la designazione del nuovo fornitore avverrà a valle della revisione degli obblighi da parte del MISE. Sull'argomento l'Autorità si è recentemente espressa, con delibera n. 253/17/CONS (*Esiti del procedimento istruttorio di cui alla delibera n. 113/16/CONS concernente il riesame dell'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale, in relazione all'accesso a Internet*) del 27 giugno 2017, ritenendo che vada rivisto il contenuto USO includendo l'obbligo di accesso ad Internet a 2 Mbps.
119. In particolare, in considerazione del quadro normativo di riferimento e dei futuri scenari tecnologici ed anche a seguito dell'istanza della società Telecom Italia S.p.A. del 1° luglio 2014<sup>21</sup>, l'Autorità ha avviato, in data 4 settembre 2014, il “*Procedimento concernente l'individuazione dei criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati di fornire il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche, ai sensi dell'art. 58 del Codice delle comunicazioni elettroniche*”.
120. In data 31 ottobre 2014 sono state acquisite le valutazioni dei soggetti interessati al fine dell'elaborazione di una proposta da sottoporre a consultazione pubblica.
121. Tuttavia in data 28 novembre 2014, le attività venivano sospese avuta notizia dell'avvio di un procedimento avviato dal Ministero, ai sensi dell'art. 65 del *Codice*, per il riesame del contenuto degli obblighi del servizio universale, avendo l'Autorità ritenuto opportuno attendere le risultanze del procedimento avviato dal Ministero prima di procedere con l'individuazione dei criteri per la designazione di uno o più operatori incaricati di fornire il servizio universale.
122. Come già sopra accennato, il procedimento *de quo* è stato avviato anche su richiesta di Telecom Italia e si ricorda che proprio quest'ultima ha successivamente richiesto al Ministero di riesaminare il contenuto del servizio universale, evidenziando essa stessa l'opportunità di procedere alla revisione degli obblighi preliminarmente rispetto all'individuazione dei criteri per la

---

<sup>21</sup> In tale istanza TIM chiedeva la “verifica della sussistenza delle condizioni di mercato [...] per il mantenimento o meno degli obblighi di servizio universale e, in caso positivo, l'attivazione del meccanismo di designazione di cui all'art. 58 del C.C.E.”



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

designazione del fornitore. Questo orientamento è, tra l'altro, almeno parzialmente condiviso anche dagli operatori che hanno partecipato alla consultazione.

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

### **Sintesi dei contributi degli operatori sulla pressione competitiva**

123. Circa le valutazioni in relazione all'analisi sul livello di pressione competitiva nei confronti di Telecom Italia, dall'analisi dei dati disponibili, l'operatore Wind Tre ritiene della massima evidenza il progressivo passaggio da una mera sostituibilità tra servizi di telefonia offerti su rete fissa e mobile ad un'effettiva migrazione tra linee fisse e mobili (e quindi evidentemente anche di servizi) per il servizio universale, poiché l'utente percepisce la linea mobile come valida alternativa alla linea fissa per l'erogazione del servizio di fonia vocale nell'ambito del servizio universale, cioè come strumento che gli garantisce servizi analoghi (sotto il profilo tecnico e sotto il profilo economico) a quelli che gli ha garantito la linea fissa.
124. Lo stesso operatore ritiene che tale migrazione operi anche nelle aree non remunerative, servite in perdita dal fornitore del servizio universale. L'operatore mobile, infatti, è tenuto a garantire *“una copertura uniforme e il più possibile non discriminatoria delle diverse aree del paese”* (delibera n. 419/99/CONS). L'*“onere improprio”* imposto agli operatori mobili con riguardo all'obbligo di copertura del territorio nazionale, infatti, *“opera su un piano pubblicistico e sconta interessi di rilievo collettivo afferenti alla non discriminazione della platea dei potenziali utenti di telefonia mobile in relazione alla collocazione geografica, che si sovrappongono e in parte elidono il mero vantaggio economico che l'operatore si propone con l'offerta del servizio”*.
125. Pertanto, per effetto di tale obbligo di copertura, a parere di Wind Tre, gli operatori mobili offrono ormai in tutte le aree del Paese, incluse le aree marginali (ovvero le aree con bassa densità di popolazione, limitato reddito medio pro capite e scarso numero di clienti affari), servizi telefonici e accesso a Internet sostanzialmente equivalenti alla fornitura di quel collegamento alla rete pubblica fissa che, ai sensi dell'art. 54 del *Codice* delle comunicazioni elettroniche, costituisce il principale contenuto del servizio universale. Su tali basi l'utente di una linea fissa afferente al bacino di linee oggetto del servizio universale che decide, volontariamente e non per necessità, di cessare tale



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

linea fissa ed utilizzare in sostituzione di essa una linea mobile, ottiene di fatto il servizio universale dall'operatore mobile.

126. Tale scenario, per Wind Tre, rafforza l'analisi di sostituibilità svolta dall'Autorità limitatamente ai servizi ricadenti negli obblighi USO, mostrando come gli operatori mobili, da un ruolo di meri contribuenti al fondo del servizio universale ("payer"), assumano da tempo a loro volta un ruolo di fornitori *de facto* del servizio universale ("player") e che, per tale ragione, l'onere del servizio universale non sia più da considerarsi iniquo e quindi non sia più necessaria una ripartizione del costo netto tra operatori fissi e mobili indipendentemente dalla sussistenza o meno dello stesso costo netto.
127. Vodafone prende spunto da un raffronto tra la stima del costo netto per gli anni 2008 e 2009 svolta da TIM e quella di Axon:
- i. anno 2008: 36,37 milioni di euro individuati da TIM, -2,56 milioni di euro da Axon;
  - ii. anno 2009: 43,33 milioni di euro evidenziati da TIM, 6,70 milioni di euro da Axon

per mettere in evidenza la netta contrapposizione tra le stime redatte da TIM e dall'organismo indipendente, tali da condurre ad un valore negativo nella fornitura del servizio universale per l'anno 2008, che contribuiscono a rafforzare il convincimento che la richiesta di ristoro del costo netto USO presentata dall'operatore designato per gli anni in oggetto sia verosimilmente ben superiore ai reali costi sostenuti.

128. Vodafone ritiene altresì che nonostante si registri un leggero aumento della pressione competitiva, ciò non toglie una sussistente situazione di predominio da parte di TIM nel 2008 e 2009, fermo restando che a suo avviso la mera osservazione dell'andamento delle quote di mercato del soggetto onerato, come osservato in occasioni precedenti, non consente di misurare la sussistenza di una effettiva pressione competitiva da parte degli OAO nei confronti di TIM.
129. In proposito, a parere dell'operatore, l'unico strumento idoneo a misurare il fenomeno è rappresentato dallo *SSNIP test*, in funzione del quale sarebbe stato possibile effettuare un'analisi di sostituibilità sia dal lato della domanda e dell'offerta, sia dal punto di vista tecnico, andando almeno a dimostrare che nel corso degli anni 2008 e 2009:
- i. a fronte di un aumento significativo di prezzo del servizio di telefonia fissa, la clientela finale avrebbe soddisfatto i propri bisogni fruendo del servizio di telefonia mobile;
  - ii. a fronte di un aumento nel prezzo di un determinato servizio, vi sarebbero state imprese capaci di iniziare ad offrire un prodotto sostituto del primo



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- e sottrarre quote di mercato significative all'impresa produttrice del prodotto rincarato;
- iii. le caratteristiche tecniche dei due servizi erano tali da soddisfare le medesime esigenze.
130. Diversamente, Vodafone ritiene che l'analisi statica degli indicatori presi a riferimento dall'Autorità non consenta di risalire alle cause che ne hanno generato l'andamento.
131. L'operatore TIM concorda in generale con l'analisi del livello di concorrenzialità e dei vantaggi per gli operatori di comunicazioni che derivano dagli obblighi USO svolta dall'Autorità, che evidenzia una crescita della pressione competitiva nei confronti dell'operatore designato tale da far ritenere in prima istanza il costo netto iniquo. Per quanto riguarda la sostituibilità fisso-mobile, ad avviso di TIM, i dati dimostrano l'esistenza di un certo grado di sostituibilità tale da giustificare la partecipazione al fondo degli operatori mobili.
132. Nello specifico, l'operatore ritiene che l'analisi dell'Autorità analizzi correttamente il trend delle quote di mercato (e non il solo valore puntuale nell'anno) nei mercati dell'accesso al dettaglio su rete fissa a banda stretta e larga evidenziando quote di mercato dell'operatore designato decrescenti negli anni in questione.
133. Nel mercato dell'accesso a banda stretta la quota di mercato si è ridotta al valore di 74% (dei volumi) a fine 2009<sup>22</sup> e nel mercato della banda larga al valore di 58% (dei volumi).
134. Anche per quanto riguarda l'analisi dei volumi di interconnessione, già analizzando solo il periodo 2005-2008, l'operatore condivide la valutazione espressa dall'Autorità, evidenziando tuttavia che l'analisi risulta incompleta in quanto si ferma all'anno 2008, senza analizzare l'anno 2009 ed i successivi anni in un'ottica dinamica. Considerato che nel 2012 la quota TIM dei volumi di traffico raccolto si è ridotta al valore di 57,8%, rispetto all'80,4% nel 2008, è ragionevole ipotizzare una quota attorno al 75% nel 2009.

### **Valutazioni conclusive dell'Autorità**

135. Preme rappresentare in premessa che le valutazioni dell'Autorità in merito al quesito Q2 si pongono tra gli obiettivi quello di fornire adeguate evidenze e giustificare la sussistenza o meno di un sufficiente livello di sostituibilità tra i servizi afferenti al perimetro USO (traffico su rete fissa) e i servizi su rete mobile. In altri termini l'Autorità intende valutare la condizione del reciproco

---

<sup>22</sup> Cfr. Relazione annuale AGCOM 2011



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

interagire delle due tipologie di servizi di telefonia, sulla base di indicatori e riscontri di carattere oggettivo. La diffusa propensione della popolazione ad avvalersi della telefonia mobile per la sua portabilità e semplicità d'uso, viene verificata nella sua ricaduta sulla domanda di servizi di telefonia fissa. Sotto tale ultimo aspetto l'Autorità verifica che alla crescita dell'utenza di telefonia mobile fa riscontro una corrispondente e marcata ricaduta nel servizio di telefonia fissa, sia in termini di una significativa erosione degli introiti, ma soprattutto con riguardo alla riduzione percentuale delle utenze per telefonia fissa, che si attesta su percentuali considerevoli e legate da un rapporto di corrispondenza con l'espansione che si assegna alla telefonia mobile.

136. L'Autorità prende atto delle osservazioni di Wind Tre, in merito all'evidenza di un'effettiva migrazione tra linee fisse e mobili per il servizio di telefonia vocale. Non concorda, tuttavia, sul fatto che si possa già parlare di sostituibilità secondo i criteri utilizzati nella definizione dei mercati rilevanti (*SSNIP Test*).
137. I dati esaminati dall'Autorità, che diversamente da quanto rilevato da Vodafone non si limita alla mera osservazione dell'andamento delle quote di mercato del soggetto incaricato, hanno consentito di accertare l'esistenza di una crescente pressione competitiva del mobile sul fisso che, naturalmente, si traduce in un certo grado di migrazione del traffico da rete fissa verso il mobile e, per l'effetto, in una accresciuta percezione di "sostituibilità" tra i due servizi di accesso alla rete telefonica pubblica.
138. Come riportato nelle premesse, laddove si è richiamata l'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, di cui all'Allegato B alla delibera n. 238/13/CONS, *"nel periodo oggetto di rilevazione (...) (2008 – primo semestre 2012), il numero di accessi da rete mobile è continuato a crescere a fronte di una riduzione del numero di linee di accesso da rete fissa, confermando in tal senso l'andamento già osservato nella precedente analisi di mercato con riferimento agli anni 2004-2007. Infatti, il numero delle linee di rete mobile (misurato in termini di numero di SIM attive) è passato da circa 91 milioni nel 2008 a circa 97 milioni nel primo semestre 2012, mentre il numero di linee di accesso da rete fissa (misurate in termini di numero di linee equivalenti) è passato da circa 26 milioni nel 2008 a circa 22 milioni nel primo semestre 2012"*.
139. Come già chiarito, pur non avendo riscontrato nell'analisi dei mercati dell'accesso l'esistenza di una relazione di sostituibilità tra i servizi di accesso all'ingrosso da rete fissa e da rete mobile (paragrafi 123 e seg. della delibera n. 623/15/CONS), emerge ormai da diversi anni un chiaro *trend* di crescita dei servizi *retail* su rete mobile sia voce che dati, mostrando un orientamento costante della clientela verso soluzioni alternative all'accesso telefonico tradizionale.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

140. Ciò, come già detto, è anche testimoniato dall'aumento dei volumi del traffico voce originato da rete mobile in misura pari al 4,7% medio nel periodo 2008-2009 laddove, per contro, diminuisce del 7,6% medio il traffico originato da rete fissa.
141. In riferimento, invece, alla considerazione di Wind Tre secondo cui gli operatori mobili possano essere considerati, in virtù degli obblighi di copertura imposti *ex lege*, soggetti fornitore di prestazioni assimilabili a quelle di servizio universale, con conseguente compensazione dei rispettivi costi, l'Autorità rileva quanto segue.
142. Gli obblighi di copertura indicati dal Ministero nei provvedimenti di assegnazione delle frequenze sono stati "volontariamente" assunti dall'operatore in quanto richiesti come requisito di gara in fase di partecipazione alla procedura selettiva per l'ottenimento della concessione GSM e, pertanto, i relativi costi sono stati tenuti in considerazione dall'azienda nelle decisioni di investimento. Tali obblighi erano, dunque, conosciuti dall'operatore prima dell'assegnazione dei diritti d'uso e non sono stati mai, in alcun modo, qualificati come obblighi afferenti al complesso sistema del servizio universale (volendo in realtà il Ministero garantire, attraverso questi requisiti di copertura, l'utilizzo efficiente delle risorse frequenziali a livello nazionale, in quanto risorse "pregiate/scarse, essendo il diritto d'uso assegnato con estensione nazionale). Va, sul piano formale, aggiunto che ad oggi l'accesso da rete mobile non è incluso nel contenuto USO e, laddove lo fosse, i requisiti di copertura e disponibilità dovrebbero probabilmente essere rivisti al rialzo dovendo essere la copertura, per definizione, di carattere universale. Le osservazioni svolte possono essere, tuttavia, di ausilio nell'ambito della valutazione sull'iniquità dell'onere.
143. Ciò detto, considerando l'ubiquità della rete GSM (2G) e la quasi ubiquità della rete UMTS (3G) a livello nazionale, la copertura mobile ha in ogni caso permesso il raggiungimento di una clientela prossima al perimetro coperto dagli obblighi USO, al punto da aver indotto molteplici stati dell'Unione a rivedere il perimetro degli obblighi.
144. Relativamente alle osservazioni di Vodafone legate alla metodologia dello *SSNIP test* considerata come unico strumento in grado di effettuare un'analisi di sostituibilità sia dal lato della domanda e dell'offerta, si rappresenta quanto segue.
145. In primo luogo si rileva che lo strumento dello *Small but Significant Not transitory Increase in Price* è tipico del diritto antitrust per individuare l'ambito oggettivo e soggettivo del mercato rilevante ai fini della verifica di abusi di posizione dominante o accordi collusivi.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

In particolare, nell'applicazione della normativa antitrust, al fine di individuare i mercati rilevanti, si fa ricorso al test del monopolista ipotetico (ossia lo *SSNIP test*) in ragione del fatto che, nell'attività di tutela della concorrenza, uno dei principali problemi dell'analisi degli atti e dei comportamenti delle imprese consiste nell'individuazione di quelle in grado di condizionare i prezzi del mercato rilevante in violazione dei principi di libera concorrenza. Ne risulta, pertanto, come la definizione del mercato rilevante sia strumentale all'analisi del potere di mercato. Dal punto di vista giuridico, la posizione dominante rappresenta, difatti, nel diritto della concorrenza, il presupposto per qualificare come illeciti e/o vietare alcuni comportamenti.

146. Nel caso di specie, invece, l'obiettivo dell'analisi non è l'individuazione del mercato rilevante, bensì di verificare se esista un certo grado di sostituibilità fisso-mobile, intesa come pressione competitiva che ne determina l'erosione delle quote di mercato del fisso e la migrazione delle linee di accesso dal fisso al mobile, che renda iniquo, sul piano concorrenziale, sostenere i costi conseguenti agli obblighi di servizio universale.
147. La scelta di non aver utilizzato lo *SSNIP test* nell'analizzare le condizioni di mercato è, inoltre, sostenuta dalla stessa AGCM nei pareri resi alle precedenti delibere relative al servizio universale. Pertanto, in alternativa allo *SSNIP test*, per effettuare l'analisi della pressione competitiva l'Autorità ha riferito la propria analisi all'osservazione congiunta di alcune delle variabili maggiormente rappresentative delle dinamiche dei servizi di telecomunicazioni soggetti ad obbligo USO ed i servizi mobili, analizzando i vantaggi che derivano agli operatori telefonici nel complesso dalla presenza dell'operatore incaricato di fornire tali servizi.
148. In aggiunta, in relazione alla tipologia di analisi e ai parametri di cui è necessario tener conto per la valutazione di iniquità, sul piano giurisprudenziale si rileva che il Consiglio di Stato, nella citata sentenza 7 luglio 2015 n. 3388, ha svolto delle importanti considerazioni<sup>23</sup>. Si richiamano a tale proposito i passaggi più salienti che hanno condotto a tale pronuncia.
149. Occorre in primo luogo richiamare che le delibere di rinnovazione dei procedimenti relativi all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003 (delibere

---

<sup>23</sup> Cfr. §5.2 della sentenza 3388/15: "... l'analisi di sostituibilità non deve dar luogo ad un approccio finalizzato alla verifica del corretto dispiegarsi del rapporto di concorrenza fra gli operatori all'interno di un unico mercato rilevante **[che rappresenta la finalità dello SSNIP Test]**, ma impone un accertamento da un punto di vista oggettivo dell'evoluzione (anche sul piano tecnologico) dell'offerta/domanda dei servizi fisso/mobili che evidenzia una loro fungibilità, id est grado di sostituibilità, così che all'espansione della telefonia mobile segua un'erosione della domanda di telefonia fissa, la cui ricaduta su chi è gravato dal servizio universale deve essere resa innocua con il riparto dei relativi oneri su chi, per stare sul mercato, non deve affrontare costi impropri per la fornitura dei servizi di telecomunicazione."



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR, 109/11/CIR) sono state impugnate da Vodafone Omnitel dinanzi al T.A.R. Lazio, il quale si è pronunciato con sentenza del 13 maggio 2014 n. 4926 accogliendo il ricorso della predetta società. Il T.A.R. Lazio ha rilevato come l'estensione agli operatori della telefonia mobile degli oneri relativi al funzionamento del servizio universale sia attualmente coerente con il vigente quadro normativo in quanto “negli ultimi anni si è creato un adeguato livello di concorrenzialità del mercato tra fisso e mobile, per cui l'onere sopportato dal gestore del servizio universale va debitamente ripartito anche con i gestori di telefonia mobile; tuttavia, secondo il Collegio, è opinabile che ciò fosse già vero nel periodo compreso tra il 1999 e il 2003”<sup>24</sup>. Segnatamente, ad avviso del Giudicante, i dati elencati nella delibera n. 109/11/CIR non basterebbero a giustificare l'affermazione circa la sostituibilità tra i due servizi di telefonia vocale; in particolare, la delibera n. 109/11/CIR – così come gli altri provvedimenti impugnati – non avrebbe adeguatamente dimostrato che nel periodo d'interesse molti utenti di telefonia in Italia avevano sostituito il telefono fisso con il mobile, disdettando o non stipulando i relativi abbonamenti, ovvero che le comunicazioni originate o terminate su rete fissa erano drasticamente diminuite, a conferma del ruolo preponderante assunto dalla telefonia mobile.

150. Avverso la citata sentenza del T.A.R. Lazio hanno proposto appello al Consiglio di Stato l'Autorità stessa e la società Telecom Italia S.p.A.. Il Consiglio di Stato, sez. III, 7 luglio 2015, n. 3388 ha confermato la sentenza del T.A.R. Lazio. Ad avviso del supremo Collegio, anche se non può assegnarsi valore confessorio alle conclusioni rassegnate dall'Autorità nella delibera n. 65/09/CONS (con la quale l'Autorità, nell'ambito di un'analisi di mercato, ha affermato l'insussistenza di un sufficiente grado di sostituibilità fra i servizi di telefonia mobile e fissa con riferimento al periodo 2004/2007, successivo, dunque, agli anni 1999/2003 presi in considerazione dalle delibere annullate dal T.A.R.), deve tuttavia ritenersi consentito, ai fini della contestualizzazione della nozione di sostituibilità delle due tipologie di servizio di telefonia, di poter trarre da detta delibera elementi validi ai fini del corretto apprezzamento sul coinvolgimento di Vodafone Omnitel, quale operatore di telefonia mobile, nel novero dei soggetti tenuti a concorrere agli oneri del servizio universale.

Il Consiglio di Stato ha inoltre affermato, con riferimento all'analisi svolta in relazione al periodo 1999-2003, che alla crescita dell'utenza di telefonia mobile non fa riscontro una corrispondente e marcata ricaduta nel servizio di telefonia fissa, sia in termini di una significativa erosione degli introiti, ma soprattutto con riguardo alla riduzione percentuale delle utenze per telefonia fissa, che si attesta su percentuali del tutto limitate ed in alcun modo legate da

---

<sup>24</sup> Cfr. § 2.2 della sentenza del TAR n. 4926/2014



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

un rapporto di corrispondenza con l'espansione che si assegna alla telefonia mobile. L'assenza di una marcata situazione di concorrenza per sostituibilità fra telefonia fissa e telefonia mobile nel segmento di mercato priva di presupposto, ad avviso dei Giudici, l'estensione a carico di Vodafone Omnitel dell'onere di contribuzione per il costo qualificato iniquo del servizio universale, che trova la sua ragion d'essere nella necessità di neutralizzare ogni effetto distorsivo della concorrenza a vantaggio di chi detti costi non debba affrontare

151. In linea con le indicazioni del supremo consesso, sopra citate, il quale in alcun modo indica lo *SSNIP test* come unica metodologia applicabile (si veda §145 supra), assumono rilievo decisivo per l'analisi condotta dall'Autorità le valutazioni svolte circa i *trend* del traffico su rete fissa (in particolare la direttrice fisso-mobile), i vantaggi di mercato derivanti a operatori terzi, anche mobili, dall'esistenza di obblighi di servizio universale, la pressione competitiva del servizio mobile sui servizi su rete fissa, il mercato dei servizi di telefonia su rete mobile in termini di volumi e penetrazione.
152. Più in dettaglio, riprendendo quanto già illustrato al paragrafo 46, tabella n. 3, che precede, le quote di mercato al dettaglio del settore dei servizi di telecomunicazioni in termini di ricavi ed in modo più accentuato di volumi di traffico mostrano una contrazione significativa delle quote di TIM a vantaggio degli operatori alternativi principali.
153. I dati già illustrati al paragrafo 52 mostrano un consolidamento dei servizi di telefonia su rete mobile in termini di penetrazione (misurato in termini di SIM attive che passano da 91 milioni nel 2008 a 97 milioni nel primo semestre 2012) a fronte di una contrazione (dell'ordine di ca. 800.000 linee tra i due anni<sup>25</sup>) dei numeri di accesso su rete fissa nonché di volumi di traffico.
154. Le tabelle nn. 8 e 9 riportate al paragrafo 54, estratte dalla Relazione Annuale dell'Autorità relativa al 2009, infatti illustrano come, nel periodo 2008-2009, a fronte di un aumento dei volumi del traffico voce originato da rete mobile in misura pari al 4,7% medio diminuisca del 7,6% medio il traffico originato da rete fissa.
155. Si osserva ancora, sempre nell'arco temporale di riferimento, che mentre la spesa complessiva delle famiglie è stata assorbita per il 65% da consumi di servizi di comunicazione mobile<sup>26</sup>, la complessiva contrazione in termini di spesa degli utenti finali<sup>27</sup> registrata nel settore delle telecomunicazioni è

---

<sup>25</sup> Cfr. Relazione annuale AGCOM 2010, Tab. 1.21

<sup>26</sup> Cfr. Relazione annuale AGCOM 2010, Tab. 1.13

<sup>27</sup> Cfr. Relazione annuale AGCOM 2010, Tab. 1.14



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

concentrata esclusivamente sull'operatore Telecom Italia che perde punti percentuali a vantaggio degli altri principali operatori alternativi.

156. E' utile altresì citare gli esiti di un recente studio del 2015<sup>28</sup>, nel quale si analizza mediante modelli econometrici il rapporto tra il servizio universale nella componente della Telefonia Pubblica e i servizi di telefonia sia fissa che mobile.
157. Basandosi su dati puntali dei 27 Paesi europei recuperati da fonti ufficiali nel periodo dal 2005 al 2009, in tale studio si evidenzia l'elevata correlazione tra la riduzione dell'utilizzo dei servizi di Telefonia Pubblica e l'incremento dell'utilizzo dei servizi su rete sia fissa che mobile, dimostrando nei fatti la sostituibilità degli stessi. Lo studio sostiene tra l'altro che l'eliminazione di un obbligo USO sulle PTP in Paesi come l'Italia (dove l'obbligo di copertura fino al 2009 è percentualmente elevato a livello nazionale) porterebbe ad una contrazione del traffico delle PTP anche superiore al 15% nell'utilizzo del servizio a vantaggio di servizi alternativi. Questo spiega perchè, *"nell'era della telefonia mobile, la presenza di un obbligo di servizio universale non ha alcuna incidenza sull'utilizzo del servizio di Telefonia Pubblica"*<sup>29</sup>, ovvero, in altri termini, la disponibilità di un servizio in presenza di altre valide alternative – riconosciute come sostituibili - non ne incentiva di per sé la domanda da parte degli utenti. A tale conclusione è pervenuta tra l'altro la stessa Autorità nella delibera n. 31/10/CONS<sup>30</sup>, laddove si conclude per *una revisione dei criteri di distribuzione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche nell'ambito del servizio universale, che tenga conto dell'effettiva riduzione dell'utilizzazione delle PTP in Italia in conseguenza del mutamento delle abitudini degli utenti, che utilizzano sempre più la telefonia cellulare in situazioni di mobilità in luogo delle PTP, nonché della diffusione dei phone center e degli internet points per i cittadini stranieri.*
158. Ciò premesso, l'Autorità non può che concludere, basandosi sulle citate evidenze, per l'inclusione, accanto agli operatori di rete fissa, degli operatori di rete mobile alla contribuzione al fondo.

---

<sup>28</sup> *Universal service obligations and public payphone use: Is regulation still necessary in the era of mobile telephony?* di Maude Hasbi, pubblicato sulla rivista *Telecommunications Policy* 39 (2015) 421–435

<sup>29</sup> Cfr. al par. 6 delle conclusioni al paper: *public payphone use by households having an alternative communication technology, such as a mobile phone and/or a fixed phone, is similar in countries where universal service obligations are imposed and in the others. This means that in the era of mobile telephony, universal service obligations have no effect on public payphone use.*"

<sup>30</sup> Cfr. *"RITENUTO pertanto opportuno procedere ad avviare una revisione dei criteri di distribuzione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche nell'ambito del servizio universale, che tenga conto dell'effettiva riduzione dell'utilizzazione delle PTP in Italia in conseguenza del mutamento delle abitudini degli utenti, che utilizzano sempre più la telefonia cellulare in situazioni di mobilità in luogo delle PTP, nonché della diffusione dei phone center e degli internet points per i cittadini stranieri?"*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

159. Si ritiene, infine, che il dato relativo all'anno 2009 fornito da TIM sull'interconnessione sia utile a consolidare il *trend* già illustrato dall'Autorità, confermando la posizione già espressa in sede di consultazione in merito alla iniquità dell'onere *prima facie*.

*Quesito Q3 - Si richiede di fornire valutazioni sulle rettifiche dei costi e dei benefici dichiarati da Telecom Italia svolte dal soggetto incaricato Axon. Si prega di seguire, nel fornire tali valutazioni, l'ordine di esposizione dei documenti di verifica allegati.*

### **Sintesi dei contributi degli operatori su costi e benefici**

160. Secondo Wind Tre, la maggior parte dei rilievi espressi dal revisore, e riassunti nella precedente tabella, erano già stati mossi dall'Autorità e dalla stessa Axon in merito al calcolo del costo netto del servizio universale presentato da TIM negli anni precedenti al 2008. L'operatore, oltre a concordare con l'orientamento espresso su tale punto specifico dall'Autorità, ritiene opportuno evidenziare come il comportamento recidivo di Telecom Italia nel disapplicare la delibera n. 1/08/CIR conduca a costose perdite di tempo da parte anche del revisore che si trova costretto a valutare e rettificare voluti errori metodologici, già rilevati negli scorsi anni, e quindi facilmente evitabili da parte di Telecom Italia.
161. Wind Tre è della opinione che, se la contabilità di TIM risultasse non conforme alle regole (come in questo caso), il revisore dovrebbe limitarsi ad attestarne semplicemente la non conformità dichiarando il relativo costo netto non congruo senza sostituirsi all'operatore designato nell'applicare correttivi che, in linea di principio, non è tenuto a fare e per i quali potrebbe non avere tutti i dati necessari a disposizione.
162. In generale, l'operatore rappresenta che le Relazioni Finali 2008/2009 di Axon non presentano quel minimo livello informativo necessario a consentire alle parti interessate di esprimere un commento completo ed un giudizio informato sia sull'operato di Telecom Italia (il revisore parla di "imprecisioni" ed "omissioni") sia sulle proposte del revisore stesso che risultano del tutto apodittiche.
163. Con riguardo alla *Telefonia Pubblica* (di seguito PTP), l'operatore ricorda che Telecom Italia:
- i. in data 15 maggio 2009, ha fatto istanza all'Autorità di revisione degli obblighi del servizio universale e, in particolare, dei criteri relativi alla distribuzione delle PTP stabiliti dalla delibera n. 290/01/CONS;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- ii. in data 10 luglio 2009, con una nota, ha integrato e circostanziato la predetta proposta di revisione, evidenziando la riduzione progressiva del traffico effettuato da PTP.

In proposito Wind Tre ritiene che:

- ii. Nessun costo inerente le PTP dovrà più essere sostenuto dagli operatori di telefonia mobile in quanto tali soggetti stanno già sopportando i costi del servizio universale inerente il traffico che dalle PTP è migrato sulle loro reti mobili.
- iii. Premesso quanto sopra, in considerazione della riduzione delle PTP consentita dalla delibera n. 31/10/CONS, il relativo costo non potrà che continuare a ridursi.
- iv. Inoltre, nessun costo di una ipotetica mancata riduzione delle PTP potrebbe essere imputato nell'ambito del Servizio Universale agli altri operatori visto che Telecom Italia per prima ha visto accogliere la sua istanza del 2009 dall'Autorità per poter effettuare tale riduzione.

164. In merito al costo legato ai servizi forniti alle *categorie agevolate*, Wind Tre evidenzia come il valore dell'elasticità della domanda sia in costante crescita nel tempo a causa della sempre maggiore competitività delle offerte fisse e mobili degli operatori alternativi. L'evoluzione delle offerte fisse e mobili, nonché degli apparati, ha reso le offerte generalizzate "*Flat*" sempre più convenienti anche rispetto alle offerte a canone scontato di Telecom Italia (afferenti agli obblighi USO). Grazie all'evoluzione tecnologica (*smartphones, tablet, sistemi operativi, ecc.*) l'operatore deduce che il numero di clienti utilizzatori del DTS (con canone scontato del 100%) non può che essere esiguo e comunque destinato a divenire nullo già a partire dal 2008.
165. Wind Tre ritiene, infatti, potenzialmente errata la dichiarazione della società Axon nelle sue Relazioni Finali 2008/2009 quando dichiara che "*A nostro vedere tale ipotesi può risultare realistica nel "controfattuale" per i soggetti facenti uso di dispositivi DTS, essenzialmente a causa di limitazioni legate all'assenza di meccanismi e dispositivi di comunicazione alternativi nell'anno [2008/2009].*"
166. A tale riguardo l'operatore ricorda come diverse aziende si fossero già affacciate sul mercato negli anni sotto esame presentando prodotti all'avanguardia e con sistemi utilizzabili anche da soggetti con disabilità personali, come ad esempio nel 2009 l'IBM con il software "Lama". Tali sistemi hanno ridotto in modo drastico il senso di isolamento vissuto dai non udenti, sia negli ambienti di lavoro sia nei luoghi pubblici, con il vantaggio di offrire un servizio tempestivo anche in relazione alle situazioni di emergenza. Pertanto il cosiddetto sistema DTS risultava di fatto superato e obsoleto già nel 2008/2009 a causa anche della sua mole e del suo alto costo.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

167. In aggiunta, Wind Tre richiama che con la delibera n. 514/07/CONS in materia di condizioni economiche agevolate, l'Autorità ha disposto per tutti gli operatori fissi, mobili e Internet (non solo l'operatore incaricato) di riservare a particolari categorie di clientela offerte con servizi accessibili al pubblico ed a condizioni economiche agevolate; in particolare per i non udenti (l'offerta doveva includere ed include almeno l'invio gratuito di 50 SMS al giorno) e per i non vedenti (l'offerta deve includere la fruizione di almeno 90 ore mensili gratuite di navigazione Internet).
168. Pertanto, con riferimento ai servizi ed alle agevolazioni previste dalla delibera sopra citata, oltre che in capo all'operatore Telecom Italia, fornitore del Servizio Universale, è previsto tale obbligo anche per tutti gli operatori alternativi fissi e mobili.
169. Per le suddette ragioni Wind Tre conclude che il costo netto delle *categorie agevolate* debba essere nullo in quanto compensato dai costi sostenuti da tutti gli operatori per la fornitura di analoghi servizi ai clienti disagiati attestati sulla propria rete ai sensi della delibera n. 514/07/CONS.
170. In merito al tema dei *benefici indiretti*, Wind Tre ricorda come l'annesso IV (parte A) della direttiva europea sul Servizio Universale (2002/22/EC) affermi chiaramente che il costo netto del servizio universale deve tenere in debito conto la valutazione dei benefici indiretti (goduti dall'operatore fornitore del servizio universale), tra cui la fedeltà al marchio, ed in particolare: *“Tenere conto dei benefici intangibili significa che la stima in termini economici, dei benefici indiretti derivanti da un impegno in qualità di USO provider, dovrebbe essere sottratta dal costo netto del USO al fine di determinare l'onere di costo complessivo.”*<sup>31</sup>
171. Anche più di recente la Commissione europea<sup>32</sup> ha richiamato l'importanza dei benefici indiretti nel calcolo del costo netto del Servizio Universale: *“Con riguardo al processo [del Servizio Universale], la Commissione richiama la necessità di tenere in conto tutti i benefici tangibili ed intangibili nel momento in cui viene calcolato il costo netto, e di mantenere*

---

<sup>31</sup> Testo Originale: *“Taking into account intangible benefits means that an estimate in monetary terms, of the indirect benefits that an undertaking derives by virtue of its position as provider of universal service, should be deducted from the direct net cost of universal service obligations in order to determine the overall cost burden.”*

<sup>32</sup> 15th Progress Report on the Single European Electronic Communications Market – 2009 ([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/library/communications\\_reports/annualreports/15th/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/communications_reports/annualreports/15th/index_en.htm)).



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*un elevato livello di trasparenza con tutte le parti coinvolte nel meccanismo di compensazione.*<sup>33</sup>

172. L'importanza dei benefici indiretti è quindi ben chiara a livello europeo tanto che, ad esempio nel caso del Belgio, la Corte di Giustizia europea, lo scorso 6 ottobre 2010, ha sentenziato che il Belgio non aveva adeguatamente calcolato il costo netto del servizio universale (caso C-222/08) e, con particolare riferimento ai benefici indiretti, la Corte ha evidenziato come: *“L’annesso IV, parte A della Direttiva sul Universal Service dichiara che i benefici intangibili connessi alla fornitura del Servizio Universale dovrebbero essere tenuti in conto quando si valutano i costi netti. La Commissione denuncia che la legislazione Belga non tiene in conto i benefici intangibili che possono essere derivati dalla fornitura di tariffe “sociali” in quanto i calcoli del costo netto sono stati basati solamente sui costi di Belgacom. [...]. La Corte ha considerato che la legislazione Belga ha sbagliato nel non tenere in conto i benefici intangibili.*<sup>34</sup>
173. Ciò premesso, Wind Tre osserva che Telecom Italia, in quanto fornitore del Servizio Universale, usufruisce dei seguenti vantaggi<sup>35</sup>:
- i. il riconoscimento della denominazione commerciale (“fedeltà al marchio”);
  - ii. la possibilità di usufruire, nel tempo, dell’evoluzione del valore di determinati clienti o gruppi di clienti inizialmente non remunerativi (“ciclo di vita”);
  - iii. il valore pubblicitario delle occasioni di contatto;
  - iv. la disponibilità di informazioni sui clienti e sui loro consumi telefonici;
  - v. la probabilità che un potenziale cliente scelga l’operatore incaricato della fornitura del servizio universale in relazione alla presenza diffusa dell’operatore stesso sul territorio ed alla possibilità di mancata conoscenza dell’esistenza di nuovi operatori (“presenza diffusa”).
174. Wind Tre esprime apprezzamento sul fatto che il revisore Axon si sia, almeno in parte, allineato alla normativa ed abbia, se non altro, sottoposto al

---

<sup>33</sup> Testo Originale: *“With regard to the process, the Commission recalls the need to take into account all tangible and intangible benefits when determining the net cost, and to maintain a high level of transparency for all parties involved in the compensation mechanism.”*

<sup>34</sup> Testo Originale: *“Annex IV, part A of the Universal Service Directive says that intangible benefits of the provision of universal service should be taken into account when establishing the net costs.*

<sup>35</sup> The Commission claimed that Belgian legislation does not take into account the intangible benefits which may be derived from providing social tariffs, because the net cost calculations were solely based on Belgacom’s costs. [...]. The court considered that the Belgian legislation failed to take intangible benefits into account.”

Allegato n. 11 al Codice, art.6 comma 2 lett. b).



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

vaglio le sopra citate categorie di vantaggi di cui gode Telecom Italia in quanto operatore incaricato ed indicati nel *Codice* delle comunicazioni elettroniche. L'operatore ritiene tuttavia che le stime di Axon siano fortemente sottodimensionate e pertanto fornisce di seguito i contributi in merito alle categorie di benefici indiretti poste a consultazione.

175. In merito al beneficio legato alla *fedeltà al marchio*, applicando i risultati di indagini campionarie svolte da due società indipendenti per conto di Wind Tre (anche con riferimento al 2007, anno per il quale Telecom Italia non ha fornito il questionario ma ha svolto una stima sui dati pregressi aggiornati fino al 2005), quest'ultima giunge a quantificare un beneficio compreso tra 50 e 100 milioni di euro. Tale valore non solo sarebbe sufficiente a rendere nullo il costo netto del servizio universale ma permette di concludere che, cambiando le società incaricate della rilevazione, il risultato si discosta significativamente da quanto dichiarato da Telecom Italia. Wind Tre sostiene, sulla base di tali evidenze, che sia l'Autorità che il revisore dovrebbero rivedere al rialzo la stima del beneficio in questione, in quanto la metodologia proposta da Axon presenta un difetto di fondo che la rende inutilizzabile.
176. L'operatore rappresenta che l'analisi condotta da Axon parte dalla valorizzazione del marchio "Telecom Italia" per l'anno 2008 e 2009 mutuata da relazioni annuali pubblicate dall'istituto *European Brand Institute* (EBI), il quale rappresenta la principale istituzione a livello europeo per quanto concerne la valorizzazione di beni immateriali, e in particolare di marchi e brevetti. La quantificazione del valore economico di un marchio avviene pertanto sulla base di criteri elaborati da esperti di matematica finanziaria. I metodi di valutazione sono di diverso tipo e possono essere combinati tra loro: possono essere presi in esame i costi (costo storico, costo di riproduzione, ecc.), il reddito (royalties, contributo differenziale alla redditività, ecc.) e/o alcuni indicatori empirici (analisi di mercato, concorrenza di riferimento, ecc.).
177. In ogni caso, ad avviso dell'operatore rispondente, come riportato anche nei documenti di revisione di Axon, ciò che rileva nel Servizio Universale sono *"I Benefici Indiretti di "fedeltà al marchio" [che] derivano dal presupposto che l'immagine del marchio "Telecom Italia" possa risultare fortificata a fronte della fornitura del servizio universale, e che tale effetto si possa tradurre in vantaggi di carattere commerciale."* Pertanto, a differenza di quanto proposto da Axon, non è il valore del marchio di Telecom Italia "così com'è" (fattuale) che bisogna prendere a riferimento, bensì il valore del marchio di Telecom Italia derivante dal fatto che è l'operatore incaricato cioè:

**BV derivante da Servizio Universale= BV(fattuale) - BV(controfattuale)**

dove



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**BV:** Brand Value

**Fattuale:** scenario attuale in cui Telecom Italia è l'operatore incaricato

**Controfattuale:** scenario ipotetico in cui Telecom Italia non è l'operatore incaricato

178. Secondo l'operatore, appare evidente che i *driver* della metodologia proposta da Axon (che sono quantificati dalla stessa in termini di percentuale di ricavi USO e percentuale di linee USO) non possono neanche stimare o simulare tale delta fattuale-controfattuale in quanto non riescono a sterilizzare la componente additiva del valore del marchio derivate dall'essere l'operatore incaricato. E' noto, aggiunge, che il valore del marchio di Telecom Italia dipenda certamente dalla qualità dei suoi servizi, dall'assistenza fornita ai clienti o dalla pubblicità, ma anche da informazioni e news su partnership, acquisizioni, fusioni, nuovi competitor e tecnologie alternative, ecc. per non parlare di potenziali notizie di scandali.
179. Pertanto, secondo l'operatore, la metodologia alternativa suggerita da Axon non è utilizzabile in quanto del tutto incapace di cogliere la componente additiva del valore del marchio di Telecom Italia derivate dallo status di operatore incaricato.
180. Lo stesso operatore evidenzia, tra l'altro, che il criterio metodologico per il calcolo di tale valore dovrebbe essere rivisto in quanto Telecom Italia non ha più somministrato questionari e quindi non presenta più dati attendibili per il suo calcolo. Anche la percentuale di utenti fedeli determinata in consultazione pubblica non può essere ritenuta affidabile in quanto calcolata a partire da dati stimati e non da dati misurati. L'operatore propone dunque di far riferimento a metodologie alternative basate su alcuni studi come quello prodotto da WIK<sup>36</sup> per Anacom nel 2008 e per la Commissione europea sul caso tedesco, che adoperano dati di bilancio (certi e disponibili anche con anni di ritardo).
181. Applicando per gli anni 2008 e 2009 al calcolo della componente di fedeltà al marchio la regola del *turnover* complessivo del fornitore USO proposta da WIK in tale studio, si giungerebbe, secondo l'operatore, ad un valore di "*corporate reputation*" (assimilabile alla fedeltà al marchio) di gran lunga superiore al valore proposto nel documento di consultazione.
182. Infine Wind Tre non comprende le ragioni del mancato utilizzo, da parte del revisore, delle risultanze delle indagini fornite dalle due società

---

36

[http://www.anacom.pt/streaming/Anexo5WIK\\_USOmethodologyANACOM.pdf?contentId=1068352&filed=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/Anexo5WIK_USOmethodologyANACOM.pdf?contentId=1068352&filed=ATTACHED_FILE)



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

indipendenti, commissionate da Wind Tre, svolte negli anni in esame, 2008 e 2009.

183. Circa il *valore pubblicitario delle PTP*, l'operatore, coerentemente con quanto asserito nella sua risposta alla consultazione sul servizio universale per gli anni passati, non concorda con quanto previsto dalla delibera n. 153/11/CIR secondo cui solo il 75% delle cabine telefoniche non profittevoli avrebbe un valore pubblicitario positivo; tale valore risulterebbe infatti arbitrario e privo di ogni dimostrazione empirica o regolamentare.
184. Infatti, aggiunge, la distribuzione sul territorio delle PTP è stata disciplinata dalla delibera n. 290/01/CONS, secondo la quale le PTP dovrebbero essere prioritariamente installate nei luoghi di interesse, di assoluto valore pubblicitario in quanto luoghi pubblici di rilevanza sociale ed ad alta frequentazione.
185. L'operatore ritiene, inoltre, importante ricordare come, dopo svariati anni in cui la superficie delle PTP di Telecom Italia utile ai fini pubblicitari è stata di 6 mq, a partire dal Servizio Universale per l'anno 2007 la società Axon ha ritenuto opportuno, senza fornire nell'ambito del suo documento di revisione alcuno studio od analisi a supporto, di dover ridurre tale valore a soli 2 mq, poi rettificati a 3 mq dalla delibera n. 100/14/CIR.
186. A tal proposito evidenzia come, nell'ambito della consultazione sul Servizio Postale Universale, al punto 518 dell'allegato B alla delibera n. 260/14/CONS, la stessa Autorità valuti invece congrua una superficie espositiva utile di 1 mq nel caso ad esempio di giubbotto/casacca del portalettere.
187. In altri termini, secondo Wind Tre, la superficie espositiva di una PTP equivarrebbe a circa 2 o 3 casacche di un portalettere: le PTP sono strutture piane, illuminate di notte e ferme; quindi un logo (o altra cartellonistica pubblicitaria) sarebbe certamente più visibile su 1 mq di una PTP che su 1 mq di una casacca indossata da un portalettere per giunta in movimento.
188. L'operatore rileva come la delibera n. 133/17/CIR non menzioni affatto i vantaggi di cui gode Telecom Italia in quanto possessore di *informazioni inerenti ai clienti ed ai loro consumi*, tralasciando così la valutazione di un beneficio indiretto di notevole entità previsto dal *Codice*.
189. Lo stesso rileva che l'Autorità Antitrust ha rilevato la sussistenza di tale beneficio quando, nel procedimento<sup>37</sup> denominato "A375 - Sfruttamento di Informazioni Commerciali Privilegiate" e relativo ai comportamenti abusivi nei mercati dei servizi di telefonia vocale e di accesso ad Internet in banda larga posti in atto da Telecom Italia negli anni 2006 e 2007, ha rilevato che

---

<sup>37</sup> Provvedimento n. 17523, delibera di avvio dell'istruttoria.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

Telecom Italia: “[...] dispone di dati passati e presenti su traffico, modalità e intensità di utilizzo dei servizi telefonici delle varie categorie di utenza, nonché di tutti i dati relativi ai clienti migrati ad altri operatori in modalità ULL. [...] Il patrimonio informativo privilegiato detenuto da Telecom costituisce un vantaggio competitivo non eguagliabile dai concorrenti e consentirebbe pertanto all’incumbent di profilare i clienti e di proporre in maniera selettiva a questi ultimi offerte personalizzate [...]”.

190. Per tale ragione Wind Tre chiede di valutare attentamente anche la fattispecie di ingenti benefici indiretti derivanti a Telecom Italia dal possesso di informazioni inerenti alle abitudini e ai comportamenti dei clienti, come anche i benefici indiretti associati al ciclo di vita del cliente che derivano dal presupposto che un cliente o un’area attualmente potenzialmente non remunerativi possano diventarlo nel corso degli anni futuri.
191. In conclusione, volendo considerare solo i benefici indiretti derivanti dalla *fedeltà al marchio*, dalla *disponibilità di informazioni sui clienti* e sui loro consumi telefonici, dal *valore della pubblicità delle PTP* e dal *ciclo di vita* (stimato da Axon), ad avviso di Wind Tre si giunge ad un valore complessivo di tali benefici per Telecom Italia sufficiente ad annullare qualsiasi costo del Servizio Universale.
192. Vodafone evidenzia come l’operatore soggetto all’obbligo pur avendo presentato dei costi di fonia vocale inferiore a quanto dichiarato nel 2007, ha invece calcolato dei costi inerenti alle categorie agevolate e alle postazioni di telefonia pubblica ben superiori ai probabili valori effettivi. Tale condizione conduce a ritenere che i dati ivi riportati o non rispecchiano la fedeltà dei costi sostenuti o non constano di precisione. Tanto è vero che il revisore ha provveduto a proporre significative rettifiche al ribasso.
193. L’operatore insiste sul fatto che il marchio TIM rivesta un’importanza preponderante all’interno del Paese visto il passato ruolo da monopolista dell’operatore, importanza alimentata anche tramite due elementi oggi relativamente residuali, ovvero le PTP e gli elenchi telefonici, questi ultimi oggi meno sfruttati per via dello sviluppo tecnologico che ha portato a una perdita di rilevanza degli stessi, ma che fino a pochi anni fa costituivano un metodo efficace e capillare di penetrazione del marchio attraverso la conoscenza collettiva. L’operatore designato aveva e ha tuttora vie privilegiate inaccessibili ai concorrenti. Il fatto che il revisore Axon rilevi l’assenza di un costo netto USO per il 2008 conferma il vantaggio di cui l’operatore ha goduto nell’anno in esame. Tale vantaggio economico e di immagine è ritenuto da Vodafone non giustificato in ragione del fatto che il servizio universale è legato al riconoscimento di un diritto in capo agli utenti, non già in capo ad un’impresa specifica e pertanto come un costo netto positivo valutato come iniquo genera l’attivazione del fondo, così un costo netto “negativo”, ovvero



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

un ricavo, dovrebbe andare a compensare un costo netto “positivo” rilevato in un altro periodo, in un’ottica di mantenimento di un equilibrio concorrenziale.

194. E ancora ad avviso di Vodafone, la metodologia alternativa proposta dal revisore per il calcolo dei benefici indiretti legati alla fedeltà al marchio si ritiene troppo arbitraria per essere considerata valida.
195. TIM evidenzia di aver rilevato, nelle relazioni del soggetto incaricato Axon, alcuni errori di valutazione compiuti dal revisore (costi della rete trasmissiva, costi di occupazione spazi, costi commerciali del personale della Telefonia Pubblica) nonché scelte metodologiche non pienamente coerenti con il quadro normativo regolamentare vigente (ad esempio in relazione al trattamento dei costi e dei ricavi della *surcharge* TP). L’impatto di tali “errori” sul costo netto USO 2008 e 2009 sarebbe stimabile in misura superiore a 10 milioni di euro per ciascuna annualità.
196. In particolare partendo dalla componente di costi da includere nel computo del costo netto legati alla *rete trasmissiva (link SL-SGU)*, l’operatore rileva che il revisore Axon rivaluta i costi della suddetta componente, a fronte di una rettifica pari a -1,55 €/mln per l’anno 2009 e pari a -2,10 €/mln per l’anno 2008, raccomandando:
- i. l’esclusione dal computo del costo netto di differenziali di costo relativi all’efficienza della capacità trasmissiva, differenziata da TIM tra aree remunerative e non remunerative, che non siano derivati da statistiche concrete e rappresentative della realtà operativa di TIM. In merito a tale parametro il revisore osserva che *TI assume in via teorica che il costo unitario della capacità installata (euro per Mbps) decresca in proporzione diretta all’aumentare della larghezza di banda del singolo collegamento. Ad esempio, a un collegamento di 8Mbps sarà attribuito ¼ del costo per Mbps di un collegamento di 2Mbps (frazione 2Mbps su 8 Mbps). In virtù di queste considerazioni riteniamo che la progressione assunta da TI non sia sufficientemente rappresentativa di eventuali differenziali di costo unitario delle capacità trasmissiva, giacché, tra l’altro, sembra condurre al paradosso per cui collegamenti di capacità differenti potrebbero avere uno stesso costo totale.*
  - ii. l’esclusione dal computo del costo netto dei costi evitabili associati alla capacità in eccesso nella rete trasmissiva PDH. Il revisore osserva che *“In ultima istanza si riscontra la presenza di capacità in eccesso nella rete trasmissiva di TI, vale a dire capacità non strettamente necessaria per la fornitura del SU. TI ha giustificato la presenza di tale capacità in eccesso nella propria rete PDH sulla base dell’evoluzione del mercato italiano negli ultimi anni, nonché della crescente disponibilità di tecnologie trasmissive più efficienti. Su queste basi consideriamo che la*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*porzione dei costi “evitabili” ascrivibile a tale capacità in eccesso della rete trasmissiva non dovrebbe essere imputata al calcolo del CNSU.”*

197. Tuttavia non è chiaro alla società incaricata con quali modalità il revisore arrivi a determinare tale effetto riduttivo. Essa sottolinea altresì che i due parametri rivisti da Axon e consistenti nella efficienza della capacità trasmissiva e nella capacità in eccesso, sono utilizzati da tempo nell’ambito dei modelli di Co.Re. per la costruzione dei *driver* di allocazione dei costi complessivi delle portanti trasmissive di TIM sulle reti/servizi e come tali sono stati certificati da un revisore nominato dall’Autorità.
198. Non si tratta pertanto, a detta dell’operatore incaricato, di parametri rappresentativi di costi unitari di alcun tipo ma di coefficienti tecnici utilizzati per l’allocazione dei costi totali afferenti a tutte le portanti trasmissive di TIM sulle diverse piattaforme reti e/o servizi che li utilizzano.
199. TIM ricorda, in merito, che:
- i. in esito alle disposizioni della delibera n. 1/08/CIR, le valutazioni in esame, ai fini del costo netto del servizio universale 2008 e 2009, assumono come base di riferimento proprio i valori di Co.Re. rispetto alla quale devono essere inoltre riconciliate.
  - ii. i costi della rete trasmissiva calcolati sulla base di detti parametri concorrono alla formazione dei costi annui di tutti i servizi regolamentati quali i servizi di fonia (raccolta, terminazione, transito), servizi dati (banda), servizi di capacità dedicata (terminating e circuiti di interconnessione). Tali costi concorrono inoltre alla formazione dei prezzi degli stessi servizi come pubblicati nelle Offerte di Riferimento di TIM e approvati da AGCom.
200. Nell’ambito della valutazione del CNSU non può, a parere dell’operatore, essere negata la validità della metodologia di allocazione dei costi di Co.Re., ma questa deve essere puntualmente applicata in ottemperanza alle prescrizioni della delibera n. 1/08/CIR
201. TIM chiarisce che il parametro legato *all’efficienza della capacità trasmissiva* è finalizzato a valutare l’efficienza con cui le portanti trasmissive di TIM sono utilizzate da parte delle diverse reti e servizi, nella considerazione che maggiore è la capacità trasportata su dette portanti maggiore è l’efficienza di utilizzo delle portanti stesse da parte della rete/servizio analizzata.
202. TIM evidenzia che, dato che le portanti trasmissive sono composte per la gran parte da costi fissi per infrastrutture di posa e cavi in fibra, ne consegue un costo unitario delle portanti trasmissive, espresso in euro per Mbps, inversamente proporzionale alla capacità installata su quella stessa portante, come rappresentato dal parametro in questione (tanto maggiore è la velocità



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

degli apparati trasmissivi installati su quella portante, tanto maggiore è la capacità trasportata, tanto minore è il costo unitario del portante in euro per Mbps, e viceversa).

203. Ciò premesso, TIM considera essenziale ai fini del corretto computo del costo netto USO valutare detto parametro distintamente tra aree USO e non, al fine di cogliere il fisiologico differenziale di efficienza di utilizzo delle portanti trasmissive presente tra le suddette aree. Ciò è tanto più necessario se si tiene in considerazione la rettifica in cui il revisore raccomanda di includere nel computo del costo netto i soli costi della capacità installata ai fini USO.
204. Dato che i portanti afferenti ai link tra SL-SGU devono essere realizzati a prescindere dalla capacità installata su detti link, il combinato disposto delle due rettifiche rende, secondo TIM, assolutamente indispensabile la corretta valutazione dell'efficienza di utilizzo di tali portanti nelle aree potenzialmente non remunerative, caratterizzate ovviamente da:
- i. una maggiore lunghezza media delle portanti trasmissive rispetto alla media nazionale di cui alla Co.Re.: tanto maggiore è la lunghezza media delle portanti trasmissive posate ai fini USO rispetto alla media nazionale rappresentata in Co.Re., tanto maggiore il differenziale di costo delle portanti trasmissive tra aree USO e non.
  - ii. una minore capacità trasmissiva media rispetto alla capacità trasmissiva media a livello nazionale: tanto minore sarà la capacità trasmissiva installata ai fini USO rispetto alla media nazionale rappresentata in Co.Re., tanto maggiore sarà il differenziale di efficienza di utilizzo delle portanti trasmissive tra aree USO e non (le APNR quindi sono caratterizzate da un maggiore costo unitario euro/Mbps trasportato).
205. TIM conclude che mentre sembra essere stato accolto il primo dei punti sopra esposti, sul secondo il revisore si è invece limitato – incomprensibilmente - a ripristinare anche per le aree potenzialmente non remunerative (APNR) il parametro medio nazionale di efficienza presente in Co.Re. (e non quello specifico delle APNR, per effetto del *de-averaging* rispetto al valore medio di Co.Re.) senza applicare quanto da lei stessa raccomandato ossia che i *“differenziali di costo relativi all’efficienza della capacità trasmissiva ... siano derivati da statistiche concrete e rappresentative della realtà operativa di TP”*.
206. Ad avviso di TIM, il revisore, in luogo del mero abbattimento di valore, avrebbe infatti potuto:
- i. proporre una metodologia di costo differente, assunta la consapevolezza che i costi trasmissivi di quelle aree – a parità di condizioni – risultano superiori ai costi trasmissivi medi nazionali;



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- ii. confrontare il risultato proposto da TIM con precedenti valutazioni (ad esempio costo netto USO 2003, 2004 e 2005 approvati dall’Autorità) dello stesso oggetto di costo Link SL-SGU in aree potenzialmente non remunerative;
  - iii. stimare in logica *bottom-up* il costo dei portanti trasmissivi con le caratteristiche proprie delle APNR (numerosità utenza, tipologia di servizi, lunghezze trasmissive, concentrazione utenza, etc..), pur considerando un’anzianità media dei cespiti.
207. Sulla base di quanto sopra sarebbe stato agevole per il revisore verificare la congruità dei valori proposti da TIM, mentre si è limitato semplicemente ad annullare del tutto l’effetto (stimato da TIM) di maggiore valorizzazione dei costi dei portanti trasmissivi per le APNR.
208. TIM sottolinea infine come il parametro “efficienza trasmissiva delle portanti” dipenda essenzialmente dalla capacità complessivamente installata ovvero disponibile sulle diverse tratte della rete trasmissiva di TIM. Ai fini del calcolo del CNSU, TIM ha stimato sulla rete locale PDH nelle aree del bacino USO (APNR) una capacità trasmissiva efficiente (ovvero direttamente dimensionata in funzione della clientela residente in ciascuna area di centrale locale del bacino USO) in linea con quanto richiesto dall’Autorità di non considerare la capacità trasmissiva in eccesso sulla rete PDH nelle APNR. Viceversa Axon ripristinando il parametro di efficienza medio di Co.Re. applica alle aree del bacino USO (APNR) la stessa capacità riscontrata a livello medio nazionale sulle tratte di rete locale PDH di interesse. La rettifica di Axon ha pertanto incrementato la capacità trasmissiva considerata sulla rete PDH amplificando in tal modo la criticità metodologica richiamata dall’Autorità. TIM pertanto ne richiede l’annullamento.
209. Ciò premesso, TIM ritiene essenziale:
- i. l’applicazione dei criteri descritti in assoluta coerenza con i modelli e metodologie di cui alle Co.Re. certificate e a suo tempo utilizzate dall’Autorità anche per la fissazione dei prezzi di tutti i servizi regolamentati *cost-oriented*;
  - ii. applicare puntualmente i suddetti criteri (*de-averaging*), anche efficientati, rispetto al bacino delle APNR.
210. Quanto sopra condurrebbe inevitabilmente, secondo TIM, all’annullamento delle rettifiche operate da Axon relativamente ai “*costi della rete trasmissiva*” per l’anno 2008 e 2009.
211. Per la componente delle *Categorie Agevolate*, è parere della società incaricata dell’obbligo che non esista allo stato alcun valido approccio o modello di valutazione in grado di misurare in modo consistente ed oggettivo



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

l'elasticità della domanda nell'ipotesi di rimozione degli obblighi USO (scenario "controfattuale"). In tal senso la stessa ritiene del tutto arbitrario e fuorviante utilizzare un qualsiasi generico parametro se non adeguatamente circostanziato e motivato. Per queste evidenti considerazioni TIM reitera la richiesta di approvare la valutazione del costo netto per le categorie agevolate azzerando i parametri di stima utilizzati dal revisore.

212. In merito alla *Telefonia Pubblica*, TIM ha argomentato i criteri e le logiche sottostanti la valorizzazione dei costi evitabili e dei ricavi mancati del servizio di "Surcharge TP" all'interno del costo netto della Telefonia Pubblica 2009.
213. TIM richiama che la *Surcharge TP* rappresenta una quota "addizionale" (minutaria) richiesta da Telecom Italia agli altri operatori per la raccolta delle chiamate originate da PTP.
214. La delibera n. 1/08/CIR (ex art. 4) prevede – diversamente dalle precedenti linee guida - l'inclusione nella valutazione del costo netto per telefonia pubblica di tutto il parco delle PTP di TIM ovvero sia di quelle non profittevoli che di quelle profittevoli. In tal senso TIM non comprende la ragione per cui una "porzione" dei costi e dei ricavi per PTP, afferenti al servizio di Telefonia Pubblica, debba essere esclusa dalla valutazione complessiva del costo netto in esito alla suddetta delibera la quale, invece, non pone alcuna esplicita e chiara limitazione in merito, ma al contrario precisa l'inclusione nella valutazione di costo netto TP di tutto il parco delle PTP di TIM.
215. Tale impostazione non consente, secondo TIM, il pieno recupero dei "costi concernenti il servizio di accesso dalle postazioni telefoniche pubbliche" come sancito dalla delibera n. 12/03/CIR soprattutto in un contesto caratterizzato da:
  - i. una forte riduzione del traffico generato dalle postazioni di telefonia pubblica a seguito della crescente diffusione dei servizi di telecomunicazione mobili in Italia negli anni in oggetto;
  - ii. una importante contrazione della numerosità di PTP di TI (riduzione media di circa 17% su base annua nel periodo 2007-2009), che riduce la possibilità di poter beneficiare degli effetti positivi legati a economie di scala nella gestione del servizio di telefonia pubblica.
216. In conclusione la società non comprende la *ratio* economico/normativa delle rettifiche apportate dal revisore Axon ed in quanto tale richiede il loro annullamento ed il ripristino, nell'ambito della valutazione di costo netto TP, anche dei costi e ricavi evitabili relativi al servizio di *Surcharge TP*, al fine di consentire il pieno recupero dei costi di accesso sostenuti dall'operatore incaricato.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

217. Sempre in merito alla *Telefonia Pubblica*, all'operatore incaricato non è chiara la ragione della completa esclusione dei *costi di personale commerciale* apportata da Axon per complessivi -6,49 milioni di euro sul costo netto 2008, a fronte di una presunta anomalia dei dati *o assenza di evidenze sufficientemente dettagliate*, pur avendo TIM fornito al revisore tutte le ragioni dell'andamento anomalo di tale profilo di costi nel tempo e una conseguente correzione dei valori contabili. TIM lamenta, pertanto, che, rispetto alla corretta integrale valorizzazione di costi commerciali del personale corrispondente a complessivi 360 FTE (*Full Time Equivalence*) nel 2008, il revisore ne approva solo una quota, quella nettamente inferiore presente nella Co.Re. per via di una anomalia dei dati, poi corretta. Si tratta infatti di un numero di risorse della struttura organizzativa di *Telefonia Pubblica* preposte ai rapporti con i gestori delle postazioni di TP, con le imprese addette alla manutenzione e/o alla pulizia delle cabine, al monitoraggio territoriale del parco impianti, etc.. In relazione a tali costi commerciali TIM ritiene che, pur assumendo che le evidenze fornite non fossero adeguate e/o sufficientemente dettagliate all'epoca dell'attività di revisione, ciò non può comportare il disconoscimento di tali costi a causa di una mera anomalia contabile. Il revisore avrebbe potuto infatti reiterare ulteriormente la richiesta di informazione / chiarimento e se del caso – assunta la pertinenza di tale tipologia di risorse / attività – procedere ad una autonoma valutazione di costo da riconoscere ai fini della valutazione di CNSU.
218. Telecom Italia ha, nel corso del presente procedimento, chiarito che nel corso delle attività di predisposizione della base contabile, utile al calcolo del costo netto 2008 e 2009, la società ha riscontrato un andamento anomalo delle FTE rilevate sui sistemi gestionali per l'anno 2008 rispetto a quanto consuntivato nel 2007 e nel 2009, procedendo pertanto a:
- i. analizzare le movimentazioni mensili delle risorse appartenenti alla responsabilità organizzativa della *Telefonia Pubblica* (centri di costo) registrate nel corso dell'anno 2008 (fonte HR);
  - ii. intercettare le confluenze organizzative infrannuali che avevano generato tale anomalia;
  - iii. sanare l'anomalia calcolando l'FTE 2008 in termini di valore medio tra le FTE puntuali rilevate nel 2007 e nel 2009 al fine di garantirne la necessaria coerenza;
  - iv. integrare la base contabile del servizio di *Telefonia Pubblica* con il valore medio 2008, precedentemente calcolato, e fornendo evidenza di tale integrazione nella documentazione rilasciata in sede di kick-off.
219. La successiva tabella, fornita da TIM, rappresenta l'andamento delle FTE ante e post normalizzazione.



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Tabella 18: valori statistici del Parco Installato della TP (ante e post normalizzazione)**

Anno	Numero Scatti	Numero FTE (ante)	Numero FTE (post)	Parco Impianti installato	Nr PTP gestite da 1 FTE (ante)	Nr PTP gestite da 1 FTE (post)
2006	134.032.330	428	428	182.352	426	426
2007	90.269.618	384	384	166.671	434	434
2008	73.226.749	<b>187</b>	<b>360</b>	126.379	<b>676</b>	<b>351</b>
2009	55.998.855	303	303	115.171	380	380

220. Al fine di dimostrare la congruità della normalizzazione effettuata, l'operatore ha provveduto a calcolare il numero di PTP mediamente gestite da 1 FTE per il periodo 2006-2009.
221. Tale indicatore presenta un valore di 676 PTP gestite nel 2008 contro le 434 PTP nel 2007 e 380 PTP nel 2009; appare evidente, secondo TIM, l'anomalia che pertanto non è in alcun modo imputabile alla contrazione del Parco Impianto installato ma piuttosto alla errata rilevazione delle FTE.
222. Alla luce di tali considerazioni Telecom Italia non comprende le motivazioni che hanno portato Axon a non correggere un evidente errore allocativo relativo al solo anno 2008 ma al contrario a mantenere – e senza alcuna spiegazione - il suddetto “errore” di allocazione assumendo il numero errato di 187 FTE in luogo di quello corretto e pertinente di 360 FTE.
223. La società richiede pertanto che venga ripristinato il valore inizialmente proposto, con un impatto di **+6,49 €/mln sul Costo Netto 2008**.
224. Secondo TIM, inoltre, sempre in relazione alla *Telefonia Pubblica*, l'esclusione dei costi connessi ai *canoni per occupazione spazi* rappresenterebbe un palese errore di valutazione atteso che non sussiste alcun fenomeno di *double counting*. L'importo di tale componente è rilevato contabilmente con periodicità semestrale, come mostrato dalle estrazioni contabili prodotte in corso di audizione. Pertanto tale voce viene consuntivata due volte l'anno. Telecom Italia ritiene conseguentemente dimostrato che le rettifiche pari a – 0,65€/mln nel 2008 e pari a –0,41 €/mln nel 2009 debbano essere annullate.
225. Con riguardo alla componente USO legata ai *benefici indiretti*, la società rileva che il revisore Axon, in discontinuità con gli anni precedenti (fino al 2007), ha esteso il computo del beneficio derivante dal *valore pubblicitario della TP* all'intero Parco Impianti USO, richiamando l'articolo 4 della delibera n. 1/08/CIR a sostegno di tale novità interpretativa. Secondo TIM, ai sensi della normativa vigente, il beneficio indiretto si ottiene moltiplicando il 75%



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

del numero delle PTP non profittevoli per il valore pubblicitario (pari a 154 Euro\* 3 mq o a 154 Euro\*0,5 mq a seconda che si tratti di cabine o cupole). Il revisore ha, viceversa, considerato il 75% del parco impianti USO, profittevoli e non, su cui ha calcolato il valore pubblicitario. Ciò ha determinato un errore di rilevante entità. Secondo TIM il revisore ha, erroneamente, esteso il principio introdotto dalla delibera n. 1/08/CIR includendo nel calcolo dei benefici pubblicitari indiretti oltre alle le cabine USO non profittevoli anche quelle profittevoli.

226. La società ritiene che tale impostazione non sia conforme alla normativa vigente per le seguenti motivazioni:

- i. la delibera n. 153/11/CIR, successiva alla delibera n. 1/08/CIR, innalza la percentuale delle postazioni di telefonia pubblica avente un valore pubblicitario dal 50% al 75% senza modificare il perimetro di applicazione che si riferisce alle sole postazioni in perdita.
- ii. la delibera n. 1/08/CIR all'art. 4 (Identificazione degli apparati di telefonia pubblica non remunerativi ammissibili al finanziamento del servizio universale) si limita a definire i criteri del "bacino" delle postazioni di telefonia pubblica sulle quali computare il costo netto della Telefonia Pubblica. Di seguito si riporta l'articolato:
  - i. *comma 1*: Quota parte dei ricavi degli apparati di telefonia pubblica installati in eccesso rispetto a quelli previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, per ciascuna delle circostanze previste dalla delibera medesima, sono attribuiti in riduzione del relativo costo netto. A tal fine, sono identificati in via prioritaria come inclusi nel calcolo del costo netto gli apparecchi maggiormente remunerativi o con le minori perdite.
  - ii. *comma 2*: I profitti degli apparecchi telefonici pubblici appartenenti all'insieme minimo, determinato sulla base dei criteri previsti dalla delibera n. 290/01/CONS, sono portati a deduzione del costo netto della telefonia pubblica.

Secondo TIM non si riscontra dalla lettura della norma alcuna indicazione in merito all'applicazione del criterio di includere anche le cabine profittevoli nel computo dei benefici indiretti della TP. La società richiede pertanto che venga ridotta la rettifica pari a 3,31 €/mln nel 2009 ed a 3,81 €/mln nel 2008 in misura corrispondente a tale errata valutazione di Axon.



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

## Valutazioni conclusive dell'Autorità

### Aspetti generali

227. Secondo Wind Tre, la maggior parte dei rilievi espressi dal revisore, e riassunti dall'Autorità, erano già stati mossi dall'Autorità e dalla stessa Axon in merito al calcolo del costo netto del servizio universale presentato da TIM negli anni precedenti al 2008. Pertanto il revisore dovrebbe limitarsi ad attestarne semplicemente la non conformità dichiarando il relativo costo netto non congruo senza sostituirsi all'operatore designato effettuando correttivi che, in linea di principio, non è tenuto a fare e per i quali potrebbe non avere tutti i dati necessari a disposizione.
228. A tale riguardo l'Autorità evidenzia che le attività svolte da Axon sono in linea con quanto disposto dal disciplinare di gara dettato dalla delibera n. 681/12/CONS e dal relativo capitolato tecnico. Infatti, contrariamente a quanto ritenuto dall'operatore, alla *lett. d)* del paragrafo 2 della suddetta delibera è stata esplicitamente prevista, se ritenuto necessario, la predisposizione di metodologie o tecniche di calcolo alternative per la determinazione dei costi netti delle singole voci, con ciò esplicitamente prevedendo la ri-quantificazione da parte del revisore stesso delle voci di costo ritenute non conformi.
229. Si aggiunga altresì che il disciplinare relativo alla certificazione della Co.Re., confrontato da Wind Tre con quello legato alla valutazione del costo netto del servizio universale, si basa su presupposti diversi, essendo il primo destinato a certificare la sola conformità della Co.Re. ai principi contabili regolamentati mentre il secondo alla valutazione e quantificazione di un costo netto. Laddove il revisore accerti che i modelli proposti dall'operatore designato calcolino in maniera inesatta le componenti in questione, lo stesso è tenuto a proporre modifiche metodologiche che raffino l'analisi dei costi e la loro quantificazione viene discussa con l'Autorità ed eventualmente proposta come *adjustment*.
230. In generale, l'operatore rappresenta che le Relazioni Finali 2008/2009 di Axon non presentano quel minimo livello informativo necessario a consentire alle parti interessate di esprimere un commento completo ed un giudizio informato.
231. L'Autorità ritiene, viceversa, che sia stato fornito un quadro completo delle attività svolte, nel rispetto dei limiti della riservatezza dei dati trattati, anche nelle audizioni nel corso delle quali sono stati forniti i chiarimenti richiesti, a cui si aggiungono i chiarimenti che verranno forniti nel provvedimento finale che, laddove non ritenuto adeguato, potrà essere impugnato presso il Foro competente.



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

## **Costi connessi alla Telefonia Pubblica**

232. Con riguardo alla *Telefonia Pubblica* (di seguito PTP), Wind Tre ritiene che nessun costo inerente le PTP dovrà più essere sostenuto dagli operatori di telefonia mobile in quanto tali soggetti stanno già sopportando i costi del servizio universale inerente il traffico che dalle PTP è migrato sulle loro reti mobili.
233. Tale osservazione, seppure si prenda atto delle note dinamiche di migrazione del traffico dalle PTP ai servizi mobili, non è tuttavia condivisibile considerato che la normativa vigente prevede che la telefonia pubblica sia un obbligo di Servizio Universale che deve essere garantito da TIM, in attesa che si proceda a una diversa definizione di perimetro dell'obbligo. Inoltre, la fornitura del servizio di telefonia mobile è attualmente gravata esclusivamente da oneri concessori derivanti dai diritti d'uso delle frequenze.
234. In relazione all'effetto della riduzione delle PTP che non dovrebbe comportare costi per il mercato, come sostenuto da Wind Tre, si rinvia a quanto chiarito nella relazione in cui il revisore dichiara di aver tenuto conto di tale effetto. Atteso che il costo netto della telefonia pubblica è calcolato come somma di tutti i costi netti (siano essi positivi o negativi) delle PTP appartenenti all'intero "Parco Impianti USO", profittevoli e non profittevoli (in perdita), a fronte di un aumento dell'incidenza delle PTP non profittevoli sul totale delle PTP USO, TIM ha presentato un costo netto in aumento da, rispettivamente, 23,18 milioni di euro per il 2008 a 26,05 milioni di euro per il 2009. Ciò consegue, come chiarito, dal combinato disposto di una rilevante riduzione dei ricavi evitabili per effetto del minore utilizzo delle PTP in termini di traffico e di una riduzione dei costi, per effetto della dismissione di numerose PTP in perdita, tuttavia attenuata da una conseguente riduzione delle economie di scala e da una maggiore incidenza delle postazioni pubbliche non profittevoli. La conseguente razionalizzazione dei costi di struttura, prevalentemente di natura commerciale, operata da Telecom Italia sul finire del 2008, a seguito della dismissione di numerosi impianti, ha contribuito in ogni caso, a parere del revisore, a bilanciare parzialmente la contrazione dei ricavi generata dai fenomeni descritti con conseguente beneficio anche in termini di costo netto.
235. Le rettifiche apportate da Axon alle procedure di calcolo dei costi e dei ricavi legati alla telefonia pubblica sono risultate dello stesso ordine di grandezza (tra i 15 e i 17 milioni di Euro) sebbene inferiori nel 2009. Ciò ha determinato un aumento del costo netto relativo alla telefonia pubblica riconosciuto nel 2009.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

236. Sempre secondo Wind Tre, dal momento che il costo delle PTP USO è destinato a ridursi in considerazione della riduzione delle postazioni consentita dalla delibera n. 31/10/CONS, non dovrebbero essere imputati agli operatori costi legati ad una mancata riduzione delle PTP nell'ambito del Servizio Universale, avendo l'Autorità accolto l'istanza di TIM di riduzione delle PTP di 30.000 unità l'anno.
237. A tale riguardo si rileva che le postazioni di telefonia pubblica mantenute attive assolvono a un servizio di pubblica utilità (*in primis* la possibilità di effettuare chiamate di emergenza in luogo pubblico), fruibile sia da chi non è dotato di terminali mobili (es. anziani, indigenti, extracomunitari) e sia da chi non può disporre della propria utenza mobile temporaneamente o per motivi contingenti (batteria scarica, credito esaurito, insufficiente copertura del segnale mobile, indisponibilità della rete mobile in caso di black-out o calamità naturale).
238. Le postazioni di telefonia pubblica installate nel 2008 e nel 2009 erano, come più sopra riportato, rispettivamente di circa 126 mila e 115 mila. La delibera n. 31/10/CONS di febbraio 2010, che rivede i criteri di distribuzione e pianificazione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche stabiliti con la delibera n. 290/01/CONS, non poteva sortire i suoi effetti di riduzione del parco impianti di telefonia pubblica sugli esercizi 2008 e 2009 (in quanto successiva). In ogni caso, a partire dal 2010, la rimozione della singola postazione di telefonia pubblica rimane sempre subordinata alla decisione finale dell'Autorità, in caso di attivazione della procedura di opposizione da parte di utenti singoli o associati e degli enti interessati, ai sensi dell'art. 3 della delibera n. 31/10/CONS, e ai criteri di revoca della istanza di dismissione rivisti negli anni dall'Autorità sulla base delle esigenze emerse da parte della clientela.
239. Tra le osservazioni prodotte da TIM sul documento posto a consultazione, si evidenzia l'esclusione, dal computo del costo netto della *telefonia pubblica*, della valorizzazione dei costi e dei ricavi degli apparati PTP USO derivanti dalla *Surcharge TP*, che rappresenta la quota aggiuntiva al costo della raccolta pagata dagli OAO che remunera i costi, su base minutaria, delle PTP non incluse nel costo netto USO.
240. A tal riguardo l'Autorità fa rilevare che il revisore ha osservato come, in linea con gli esercizi passati, TIM avesse incluso i soli ricavi da *Surcharge TP* nel computo del CNSU 2008 (nel CNSU 2008 TIM non ha incluso la quota parte di costi evitabili associati).
241. Lo stesso revisore rilevava tuttavia come, nella delibera n. 100/14/CIR redatta a conclusione del processo di consultazione pubblica circa gli esiti della revisione del CNSU 2007 (vedi Sezione 2), l'Autorità ritenesse conforme alle norme vigenti, per le postazioni pubbliche non USO, “*non imputare nel*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*calcolo del costo netto 2007 tanto i ricavi da surcharge che i relativi costi in quanto non pertinenti al servizio universale.”*

242. Pertanto il revisore ha raccomandato, per il 2008, l'esclusione dal calcolo del CNSU dei ricavi "mancati" inerenti al servizio di *Surcharge* TP (ciò ha determinato un aumento di 5,94 milioni di Euro) e, per il 2009, l'esclusione dal calcolo del CNSU dei ricavi "mancati" e dei costi "evitabili" inerenti al servizio di *Surcharge* TP (ciò ha determinato una correzione negativa di 6,13 milioni di Euro).

243. A tale riguardo si richiama che la quota di *surcharge* rappresenta una quota addizionale minutaria (sovrapprezzo) richiesta da Telecom Italia agli operatori interconnessi per il servizio di raccolta delle chiamate originate dagli apparati di telefonia pubblica (cabine telefoniche). Come descritto nel paragrafo 4 della delibera n. 12/03/CIR<sup>38</sup>, *“il finanziamento dei costi del servizio di accesso da Telefonia Pubblica viene effettuato attraverso una maggiorazione (rispetto ai corrispondenti prezzi al pubblico della telefonia residenziale e affari) dei prezzi minutarie del traffico”, al fine di remunerare “i costi ... concernenti il servizio di accesso dalle postazioni telefoniche pubbliche non soggette ad obblighi di servizio universale e quelle soggette ad obblighi di servizio universale per le quali Telecom Italia non dichiara un costo netto”.*

244. Si richiamano i punti 21 e 22 della delibera n. 12/03/CIR:

*“A tale proposito, risulta utile suddividere la totalità delle postazioni telefoniche pubbliche di Telecom Italia in tre categorie:*

- a) le PTP non soggette ad obblighi di servizio universale, che Telecom Italia ha installato sul territorio nazionale in base a proprie scelte commerciali e di mercato;*
- b) le PTP soggette agli obblighi di servizio universale, identificate ai sensi della delibera n. 290/01/CONS, per le quali Telecom Italia non dichiara un costo netto;*
- c) le PTP soggette agli obblighi di servizio universale, identificate ai sensi della delibera n. 290/01/CONS, per le quali Telecom Italia dichiara un costo netto.*

*L'esclusione, dalla metodologia di calcolo della quota di surcharge, delle postazioni di cui al sub c. del punto precedente costituisce quindi lo strumento per assicurare che la valorizzazione*

---

<sup>38</sup> Delibera n. 12/03/CIR, del 27 novembre 2003, recante "Individuazione dei criteri per la determinazione della quota di surcharge applicata da Telecom Italia per la raccolta delle chiamate originate da telefonia pubblica".



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*della quota stessa rappresenti i costi efficienti di accesso dalle rimanenti postazioni. Attraverso la modifica alla metodologia secondo quanto sopra indicato, il ristoro dei costi di accesso dalle postazioni telefoniche pubbliche avviene, per le differenti categorie di postazioni di cui al precedente punto 21, con le modalità di seguito indicate:*

- i. per le postazioni installate da Telecom Italia per le quali non sussiste un obbligo di servizio universale (sub a del punto 21) e per quelle soggette ad obblighi di servizio universale per le quali non viene dichiarato un costo netto (sub b del punto 21) sono recuperati con la quota di surcharge relativa alle chiamate originate sia dai clienti di Telecom Italia sia dai clienti degli operatori interconnessi*
- ii. i costi di accesso dalle postazioni soggette agli obblighi di servizio universale per le quali Telecom Italia dichiara un costo netto sono recuperati in parte con la quota di surcharge e, relativamente ai maggiori oneri derivanti dal servizio universale, con il fondo del servizio universale”.*

245. Il punto 23 della stessa delibera chiarisce che, *Alla luce delle precedenti considerazioni l’Autorità ritiene che la quota di surcharge deve essere calcolata escludendo, dal totale delle PTP installate il sottoinsieme (sub-c del precedente punto 21<sup>39</sup>) delle PTP per le quali viene dichiarato un costo netto di servizio universale.*

246. In conclusione, i costi di riferimento per la fissazione della quota di *surcharge* sono quelli concernenti il servizio di accesso dalle postazioni telefoniche pubbliche non soggette ad obblighi di servizio universale e quelle soggette ad obblighi di servizio universale per le quali Telecom Italia non dichiara un costo netto. Dall’incidenza dei ricavi che Telecom Italia non conseguirebbe in assenza di obblighi USO (quindi considerando solo le postazioni incluse nel servizio universale) sui ricavi totali da TP (PTP USO + PTP non USO) si stimano i minuti di traffico afferenti agli apparecchi di Telefonia Pubblica USO e, per differenza rispetto ai minuti totali da TP, quelli degli apparecchi non soggetti all’obbligo del Servizio Universale. Il rapporto tra il costo base della *surcharge* e i minuti precedentemente calcolati costituisce il valore minutarario della *surcharge*.

247. A tale proposito, ad esito degli approfondimenti contabili svolti, si rileva che il valore rettificato dal revisore alla riga 8.3 della tabella 5 della propria

---

<sup>39</sup> c) le PTP soggette agli obblighi di servizio universale, identificate ai sensi della delibera n. 290/01/CONS, per le quali Telecom Italia dichiara un costo netto.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

relazione *per l'anno 2008* rappresenta la sola voce di ricavo del servizio di *Surcharge TP*, che è stato interamente decurtata dal computo del CNSU per TP. Ciò corrisponde all'assunzione che i costi di detto servizio siano completamente recuperati, anche per le postazioni USO, dai ricavi della relativa *surcharge* ovvero, in altre parole, tale rettifica ha come effetto di riconoscere al costo netto USO relativo alla *surcharge* un pareggio tra i costi Co.Re. TP USO e i ricavi.

248. Tuttavia attraverso l'analisi dei dati contabili prodotti da TIM nel corso del procedimento in relazione al 2008, l'Autorità rileva, per le PTP USO, al netto dei costi del *transfer charge* dalla rete in rame (raccordo), un margine negativo (perdita) pari a 2,72 milioni di euro tra ricavi da *surcharge*, degli impianti USO, e costi CORE allocabili al servizio, perdita che rappresenta una voce (ricavo-costo) evitabile imputabile al costo netto 2008 a remunerazione delle perdite relative alla quota USO della *surcharge* dei solo OAO.
249. Per il 2009, il valore rettificato dal revisore alla riga 8.5 della tabella 5 rappresenta il margine negativo (perdita), dichiarato da TIM, di 6,13 milioni di euro del servizio di *Surcharge TP* degli impianti USO che è stato interamente decurtato dal computo del CNSU per TP.
250. Tuttavia l'Autorità ha rilevato, sulla base dei dati contabili prodotti da TIM per il 2009, che tale margine, seppur decurtato dai costi del *transfer charge* dalla rete in rame, rappresenta - per un importo determinato in 2,94 milioni di euro - la perdita effettiva del servizio di *Surcharge OAO* degli impianti USO sopportata da TIM. In tal senso, la rettifica integrativa da apportare ai fini calcolo del CNSU per TP è pari a 2,94 milioni di euro in aumento in quanto rappresenta la perdita evitabile imputabile al costo netto 2009 a remunerazione delle perdite relative alla quota USO della *surcharge* dei soli OAO.
251. Ciò premesso l'Autorità ritiene che la rettifica del revisore, riportata nella tabella in premessa, sia da rivedere alla luce del quadro normativo vigente sopra richiamato secondo cui *i costi di accesso dalle postazioni soggette agli obblighi di servizio universale per le quali Telecom Italia dichiara un costo netto sono recuperati in parte con la quota di surcharge e, relativamente ai maggiori oneri derivanti dal servizio universale, con il fondo del servizio universale*. Infatti la *surcharge* è, in linea di principio, determinata sulla base dei costi e dei volumi afferenti alle postazioni per le quali non sussiste un costo netto. Si richiama a tale proposito che, per il 2008 e il 2009 l'Autorità ha determinato un prezzo della *surcharge* sulla base di un *network cap* (IPC-IPC) definito dalla delibera n. 417/06/CONS (verificato con delibere nn. 27/08/CIR 42/09/CIR). Appare evidente che il valore minutorio della *surcharge* così determinato, partendo dalle cabine non USO, non è in grado di recuperare i costi delle postazioni pubbliche USO le quali presentano un costo unitario maggiore.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

252. Con riguardo alla ingiustificata esclusione dal costo netto della *telefonia pubblica*, dichiarata da TIM, dei costi commerciali del personale (- 6,49 milioni di Euro), apportata da Axon sul costo netto 2008, e dei costi connessi ai canoni per occupazione spazi sia per il 2008 che il 2009 (rispettivamente in riduzione di 0,65 e 0,41 milioni di euro), è utile, in premessa, richiamare il ragionamento del revisore.
253. Per quanto riguarda i costi commerciali del personale addetto alla TP, a seguito di richieste di chiarimento sulla natura delle discrepanze, nell'entità delle partite di costi commerciali del personale, tra quanto riportato nella Co.Re. 2008 e i rispettivi valori riportati nelle Co.Re. 2007 e 2009, TIM ha riconosciuto la presenza di imprecisioni e ha provveduto a predisporre delle correzioni ai valori utilizzati per il CNSU 2008.
254. Il revisore, considerando che all'epoca del lavoro di revisione non erano pervenute, a suo dire, evidenze sufficientemente dettagliate e robuste che potessero avallare l'eventuale inclusione dei costi in esame all'interno del computo del CNSU secondo le modalità proposte da TIM, ha ritenuto prudente l'esclusione di tali partite dal CNSU 2008, e ha raccomandato l'esclusione dei costi commerciali del personale TP.
255. La rettifica, giustificata dalla mancanza di conformità in prima istanza con i valori di Co.Re. 2008 riconosciuta dall'operatore stesso, risultava coerente con il quadro metodologico di riferimento che prevede, *inter alia*, l'assunzione dei dati Co.Re. certificati come fonte primaria di *input* per il computo del CNSU. In aggiunta il revisore ha considerato che l'introduzione di tali rettifiche puntuali da parte di TIM ai valori di Co.Re. 2008 potrebbero in linea di principio originare fenomeni di doppio conteggio, sia intra-CNSU (ad es. costi già intercettati dalla componente di Fonia Vocale) che per quanto concerne i servizi regolamentati in generale.
256. Il revisore, pertanto, ha raccomandato l'allineamento tra i costi commerciali del personale TP adottati nell'ambito del calcolo del CNSU con i rispettivi valori certificati nella Co.Re. 2008.
257. A tale riguardo l'Autorità, nel corso del procedimento, considerato che lo stesso revisore ha ritenuto potenzialmente fondate le argomentazioni di TIM, ha richiesto a quest'ultima la produzione di ulteriore documentazione a supporto della fondatezza della propria dichiarazione, più sopra dettagliatamente riportati.
258. L'Autorità, alla luce dell'approfondimento istruttorio effettuato, prende atto del fatto che il numero di risorse (FTE) allocate nel 2008 sul servizio di *telefonia pubblica* nel suo complesso sia effettivamente anomalo rispetto ai valori certificati corrispondenti agli anni immediatamente precedenti e seguenti all'anno 2008. L'Autorità, tuttavia, considerato che il valore



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

raccomandato dal revisore è quello riportato nella Co.Re. 2008 certificata e che le rettifiche effettuate dalla società rimangono di natura esclusivamente extra-contabile, deve attenersi a quanto previsto dalla delibera n. 1/08/CIR secondo cui i costi da considerare sono esclusivamente quelli derivati dal citato documento contabile nella sua forma definitiva. Non si ritiene, pertanto, opportuno accogliere la richiesta di TIM.

259. In relazione ai costi relativi al pagamento del *canone per l'occupazione di superfici* adibite all'installazione di PTP (principalmente stazioni ferroviarie ed aeroporti) classificati da TIM come rilevanti per il computo del CNSU e inclusi nella base di costo di riferimento, il revisore ha osservato che, nonostante in linea di principio suddetti costi possano essere considerati rilevanti ai fini del CNSU, da una disamina più approfondita delle rispettive sotto-partite di costo sembrerebbe riscontrarsi l'inclusione di costi non propriamente pertinenti alla categoria in oggetto (ad esempio le denominazioni "Entrata merce").
260. Considerando che, al momento della revisione, non erano pervenute evidenze sufficientemente dettagliate e robuste che potessero avallare l'eventuale inclusione dei costi in esame all'interno del computo del CNSU secondo le modalità proposte da TIM, il revisore ha ritenuto prudente l'esclusione dal CNSU 2008 delle voci di costo apparentemente non relazionate con il pagamento di canoni per l'occupazione di spazio pubblico. Pertanto ha raccomandato l'esclusione dal computo del CNSU 2008 di quei costi relativi al pagamento di canoni per l'occupazione di superfici adibite all'installazione di PTP che appaiano non inerenti alla categoria in oggetto.
261. L'Autorità ha, a tale riguardo, considerato che le conclusioni del revisore erano connesse all'assenza di dettagliate evidenze, ed ha richiesto a TIM maggiori chiarimenti.
262. Con riguardo ai costi connessi ai canoni per occupazione spazi, TIM ritiene che il revisore Axon sia incorso in un mero errore di comprensione della documentazione fornita. Nelle relazioni del Costo Netto 2008 e 2009 il revisore dichiara di avere riscontrato:
- l'inclusione di **costi non propriamente pertinenti** alla categoria in oggetto (ad esempio le denominazioni "**Entrata Merce**")
  - apparenti **fenomeni di double-counting** di alcune voci di costo specifiche (ad esempio la denominazione "T03009CP03-175 - Telefonia pubblica Aeroporti di Roma").
263. In merito alla prima obiezione, TIM precisa che la dizione "Entrata merci" è il termine tecnico che indica la consuntivazione, conseguente al benessere al pagamento, di ogni ordine di acquisto. Pertanto non si tratta in alcun modo di una categoria di costo non pertinente quanto piuttosto, più banalmente, di una



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

comune terminologia amministrativa della piattaforma contabile adottata, ripetutamente riscontrata nelle registrazioni contabili fornite al revisore nel corso delle attività di verifica.

264. In merito alla seconda obiezione in cui Axon asserisce trattarsi di doppia registrazione, TIM chiarisce, producendo in visione le schermate contabili di riferimento, che si riferisce alla mera contabilizzazione semestrale di un importo annuale.
265. L'Autorità, alla luce delle suddette evidenze contabili di cui ha preso visione, avendo avuto modo di accertare il travisamento da parte del revisore della terminologia amministrativa e della ricorrenza su base semestrale del computo, unica obiezione formale posta da quest'ultimo al fondamento della inclusione di tale componente di costi nel computo, ritiene corretto ripristinare tale componente di costo tra i costi evitabili del CNSU, con un impatto di + 0,65 milioni di euro sul Costo Netto 2008 e +0,41 milioni di euro sul Costo Netto 2009.
266. Tanto premesso, l'Autorità ritiene il chiarimento fornito esaustivo. Si procede, pertanto, a includere le succitate voci nel Costo netto USO 2008 e 2009.

### *Categorie agevolate*

267. In merito al costo legato ai servizi forniti alle *Categorie Agevolate*, Wind Tre ha inteso dimostrare come il valore dell'elasticità della domanda sia in costante crescita nel tempo a causa della sempre maggiore competitività delle offerte fisse e mobili degli operatori alternativi, tanto che il numero di clienti utilizzatori del DTS (con canone scontato del 100%) non può che essere esiguo e comunque destinato a divenire nullo già a partire dal 2008. Non condivide, pertanto, l'assunzione del revisore secondo cui nello scenario controfattuale una rilevante parte di clienti facenti uso di dispositivi DTS restino in TIM per assenza di alternative, anche considerato che il cosiddetto sistema DTS risultava di fatto superato e obsoleto già nel 2008/2009 a causa anche della sua mole e del suo alto costo. Aggiunge che gli tutti gli operatori, incluso i mobili, sono tenuti a riservare a particolari categorie di clientela offerte con servizi accessibili al pubblico ed a condizioni economiche agevolate; in particolare per i non udenti. Per le suddette ragioni Wind Tre conclude che il costo netto delle categorie agevolate debba essere nullo in quanto compensato dai costi sostenuti da tutti gli operatori per la fornitura di analoghi servizi ai clienti disagiati attestati sulla propria rete ai sensi della delibera n. 514/07/CONS.
268. L'Autorità non condivide le osservazioni dell'operatore per le seguenti principali ragioni. Premesso che l'unico soggetto incaricato del Servizio



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

Universale è Telecom Italia e che, pertanto, i servizi forniti da altri operatori non vanno a compensazione dei costi sostenuti dal primo, si rileva che:

- i soggetti beneficiari dell'agevolazione del 50% erano 99.030 nel 2008 e 105.228 nel 2009<sup>40</sup>. I volumi indicati, peraltro in crescita tra il 2008 e il 2009, confermano – contrariamente a quanto sostenuto dall'operatore – l'interesse in quegli anni per tali agevolazioni nonostante le offerte *flat* presenti sul mercato;
- gli abbonati residenziali sordi e gli abbonati residenziali nel cui nucleo familiare sia presente un soggetto sordo e che sono esentati dal pagamento (100%) del canone di abbonamento al servizio telefonico sono stati, nel 2008 e nel 2009, circa 11.500 e 11.900 a conferma del rilievo del revisore;
- inoltre, i servizi forniti dall'operatore per i clienti disabili, previsti ai sensi degli art. 3 e 4 della delibera n. 514/07/CONS integrata dalla delibera n. 202/08/CONS non sono offerti in regime di Servizio Universale, ma sono offerti in applicazione dell'art. 73 bis del CCE che richiede a tutti gli operatori di fornire un accesso ai servizi di comunicazione elettronica equivalente a quello della maggior parte degli utenti finali.

269. In riferimento alla commercializzazione di apparati e *device* validamente alternativi al DTS, l'Autorità fa presente che pur essendo a conoscenza dell'esistenza di apparecchi di ultima generazione e tecnologie simili a quelle dei dispositivi DTS, quale per es. il VRS (video-relay-service) o la prima generazione di terminali Iphone della Apple, tuttavia tali tecnologie (la cui diffusione in Italia era all'epoca comunque limitata) nel 2008 e 2009 non costituivano ancora una concreta alternativa al DTS o in ogni caso non mostravano una penetrazione del mercato tale da incidere sul numero di utenti agevolati servizi dall'operatore designato.

270. Con riguardo, invece, alla presenza di fornitori alternativi alla stessa Telecom Italia nell'offerta di servizi alle categorie agevolate – in virtù di quanto disposto dalla delibera n. 514/07/CONS - si evidenzia che la delibera, approvata nell'ottobre 2007, è stata attuata dagli operatori con offerte relative a servizi diversi dall'accesso alla rete telefonica oggetto del servizio universale (p.e. ADSL o SMS) e comunque con una adesione da parte degli utenti piuttosto limitata. Essi, pertanto, ad eccezione dei soli servizi ex art. 2 della delibera, erogati dall'impresa già incaricata del servizio universale, non rientrano direttamente tra quelli previsti dal *Codice* quali oggetto degli obblighi di servizio universale. Tra l'altro, la delibera citata non equipara in alcun modo tali condizioni agli obblighi di servizio universale, né ne prevede

---

<sup>40</sup> Cfr. Allegato C della delibera n. 299/17/CONS



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

una qualche forma di finanziamento. Pertanto, non può ritenersi condivisibile l'affermazione degli operatori secondo la quale l'imposizione di tali obblighi dovrebbe esonerarli dalla contribuzione al fondo.

271. Per la componente delle *Categorie Agevolate*, TIM ritiene che non esista allo stato alcun valido approccio o modello di valutazione in grado di misurare in modo consistente ed oggettivo l'elasticità limitatamente al basket della sola clientela agevolata. Chiede, pertanto, di rimuovere la correzione proposta dal revisore.
272. A tale riguardo l'Autorità osserva che il revisore ha rilevato una complessiva stabilità nell'andamento della base di clientela rilevante per gli esercizi 2007-2009, la quale indica, a livello globale, una sostanziale invarianza dei principali fattori che ne determinano l'incidenza.
273. La rettifica che il revisore propone al sistema di TIM ravvisata a valle delle attività di verifica riguarda l'elasticità della domanda al prezzo. Il costo netto ascrivibile alla fornitura di schemi tariffari preferenziali alle categorie di clientela cosiddette "agevolate" si compone, secondo TIM, dei seguenti fattori:
- Sconti sulle tariffe di canone nominali: esenzione del 50% a soggetti in condizioni di particolare disagio economico o sociale, esenzione del 100% a soggetti adottano sistemi di telecomunicazione DTS.
  - Costi di personale e piattaforme di supporto.
274. All'interno del processo di calcolo TIM ha assunto che, a fronte di una rescissione degli obblighi di SU ("controfattuale"), ovvero di un pieno ripristino delle tariffe di canone nominali, i clienti in oggetto non rinuncerebbero al servizio benché vincolati al pagamento dell'intero ammontare del canone. La differenza tra i ricavi da canone nello scenario controfattuale e fattuale è pari al relativo costo.
275. Il revisore ritiene questa ipotesi realistica nel "controfattuale" per i soggetti facenti uso di dispositivi DTS, essenzialmente a causa di limitazioni legate all'assenza di meccanismi e dispositivi di comunicazione alternativi nell'anno 2008. Ritiene, viceversa, improbabile per definizione che individui con particolari disagi di carattere economico e sociale non verrebbero affatto condizionati da un raddoppio degli oneri legati al pagamento del canone mensile.
276. In linea con gli esiti di esercizi di revisione passati, il revisore ha ritenuto che la considerazione di effetti legati all'elasticità della domanda al prezzo in relazione alla categoria di clientela con disagi di natura economica e sociale possa incrementare la rappresentatività del calcolo del CNSU. Ha raccomandato, pertanto, tenuto conto delle disposizioni della delibera n.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

100/14/CIR, la considerazione degli effetti legati all'elasticità della domanda al prezzo nel computo del CNSU 2008, da attuare mediante l'applicazione dei seguenti fattori di abbattimento delle consistenze di clientela soggetta a particolari condizioni di disagio economico e sociale (esenzione dal canone pari al 50%):

- riduzione del 15% da applicare alle consistenze totali (elasticità fisso-mobile);
- riduzione del 30,6% da applicare al 85% delle consistenze totali (elasticità fisso-fisso).

277. L'impatto delle predette valutazioni ha determinato una riduzione della stima del costo netto (pari ai ricavi non ottenuti per effetto degli sconti) delle categorie agevolate pari a circa -2,96 milioni di euro per il 2008 (costo netto pari a 6,16 milioni di euro, e -3,94 milioni di euro per il 2009, costo netto pari a circa 6,9 milioni di euro).

278. L'Autorità ritiene tale approccio ragionevole e coerente con le caratteristiche sociali della base di clienti in questione, oltre che con la normativa vigente.

### ***Costi connessi alla Fonia Vocale***

279. Si richiama che secondo TIM, il revisore Axon rivaluta erroneamente i costi *connessi ai servizi di accesso alla rete telefonica pubblica: Link SL-SGU* (link SL-SGU) da includere nel computo del costo netto raccomandando, a fronte di una rettifica pari a -1,55 milioni di euro per l'anno 2009 e pari a -2,10 milioni di euro per l'anno 2008, tra gli altri elementi, l'esclusione dal computo del costo netto di differenziali di costo relativi all'efficienza della capacità trasmissiva, differenziata da TIM tra aree remunerative e non remunerative, che non siano derivati da statistiche concrete e rappresentative della realtà operativa di TIM. Tuttavia non è chiaro alla società incaricata con quali modalità il revisore arrivi a determinare tale effetto riduttivo. Essa sottolinea altresì che i due parametri rivisti da Axon e consistenti nella efficienza della capacità trasmissiva e nella capacità in eccesso, sono utilizzati da tempo nell'ambito dei modelli di Co.Re. per la costruzione dei *driver* di allocazione dei costi complessivi delle portanti trasmissive di TIM sulle reti/servizi e come tali sono stati certificati da un revisore nominato dall'Autorità. TIM ricorda, in merito, che in esito alle disposizioni della delibera n. 1/08/CIR, le valutazioni in esame, ai fini del costo netto del servizio universale 2008 e 2009, assumono come base di riferimento proprio i valori di Co.Re. rispetto alla quale devono essere inoltre riconciliate.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

280. A tale riguardo si rileva che il parametro legato *all'efficienza della capacità trasmissiva consente di valutare il differenziale di costo unitario* delle portanti trasmissive di TIM sono utilizzate da parte delle diverse reti e servizi, in funzione dell'efficienza di utilizzo delle portanti stesse da parte della rete/servizio analizzata. Si osserva che i link tra SL-SGU sono caratterizzati da:

- i. una maggiore lunghezza media delle portanti trasmissive rispetto alla media nazionale di cui alla Co.Re.: tanto maggiore è la lunghezza media delle portanti trasmissive posate ai fini USO rispetto alla media nazionale rappresentata in Co.Re., tanto maggiore il differenziale di costo delle portanti trasmissive tra aree USO e non. Tale differenziale è stato accolto dal revisore non avendo lo stesso proposto alcuna correzione a riguardo. Infatti il *driver* utilizzato da TIM tiene conto di un rapporto di maggiore lunghezza dei flussi di fonia SL-SGU nelle APNG pari a 2,23 rispetto alla media nazionale rispetto a 1,42.
- ii. una minore capacità trasmissiva media rispetto alla capacità trasmissiva media a livello nazionale. A tale proposito TIM introduce un parametro (*driver*) in grado di catturare il fatto che i flussi nelle circa 650 APNR sono essenzialmente a 34 Mbps (97%) contro un uso considerevole, a livello nazionale, di flussi a 565 Mbps (26%) e a 140 Mbps (31%), rispetto a un 41% di 34 Mbps. Ciò viene quantificato mediante un parametro di efficienza che, rispetto ad una media nazionale di 0,040, nelle APNR vale 0,068. Ciò determina un differenziale di costo allocato alle APNR, rispetto al caso di valore medio nazionale del parametro di efficienza trasmissiva, pari a (5,63-3,26) milioni di euro nel 2008 e a (3,13-1,81) milioni di euro nel 2009.

281. A tale proposito l'Autorità ritiene che, avendo il revisore accolto il parametro di differenziazione della lunghezza media, per coerenza debba essere incluso anche il parametro di differenziazione dei costi unitari di trasporto connessi alla efficienza della capacità trasmissiva. Non si ritiene, infatti, di condividere che i *“differenziali di costo relativi all'efficienza della capacità trasmissiva ... [non] siano derivati da statistiche concrete e rappresentative della realtà operativa di TP”*. Tali differenziali, infatti, derivano da oggettive differenze, in termini quantitativi, di numerosità di flussi a 565, 140 e 34 Mbps, secondo quanto riportato nelle Co.Re. certificate. L'Autorità ritiene giustificato, pertanto, annullare le rettifiche operate da Axon relativamente ai *“Costi della rete trasmissiva”* per l'anno 2008 e 2009 pari a -1,55 milioni di euro per l'anno 2009 e pari a -2,10 milioni di euro per l'anno 2008.



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

## **Benefici indiretti**

282. L'Autorità ritiene opportuno richiamare che l'insieme delle rettifiche alla proposta di TIM ravvisate a valle delle attività di verifica riguardano le seguenti aree tematiche:

1. Fedeltà al marchio
2. Valore pubblicitario da *mailing*
3. Valore pubblicitario da Telefonia Pubblica
4. Ciclo di vita
5. Presenza diffusa

### Fedeltà del marchio

283. Wind Tre ritiene che le stime di Axon siano fortemente sottodimensionate e pertanto fornisce di seguito i contributi in merito alle categorie di benefici indiretti poste a consultazione. In merito al beneficio legato alla *fedeltà al marchio*, applicando i risultati delle analisi svolte da due società terze per conto di Wind Tre, quest'ultima quantifica un beneficio compreso tra 50 e 100 milioni di euro. A differenza di quanto proposto da Axon con il nuovo approccio metodologico, non è secondo WindTre il valore del marchio di Telecom Italia "così com'è" (fattuale) che bisogna prendere a riferimento, bensì il valore del marchio di Telecom Italia derivante dal fatto che è l'operatore incaricato "fattuale-controfattuale".

284. Lo stesso operatore evidenzia, tra l'altro, che il criterio metodologico per il calcolo di tale valore dovrebbe essere rivisto in quanto Telecom Italia non ha più somministrato questionari e quindi non presenta più dati attendibili per il suo calcolo. Propone dunque di far riferimento a metodologie alternative basate su alcuni studi come quello prodotto da WIK per Anacom nel 2008 e per la Commissione europea sul caso tedesco, che adoperano dati di bilancio (certi e disponibili anche con anni di ritardo).

285. A tale riguardo l'Autorità rappresenta quanto segue.

286. I benefici indiretti di *fedeltà al marchio* derivano dal presupposto che l'immagine del marchio "Telecom Italia" possa risultare fortificata a fronte della fornitura del servizio universale, e che tale effetto si possa tradurre in vantaggi di carattere commerciale. L'approccio di stima adottato da TIM per la valutazione di tali benefici indiretti in generale assume che una frazione della clientela di TIM, residente in aree esterne al bacino APNR, non decida di passare ad altri operatori esclusivamente in virtù del fatto che TIM sia il soggetto incaricato di fornire il servizio universale ("clienti fedeli").



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

287. Il revisore, pur ritenendo condivisibile l'approccio di TIM, ha rilevato come la stima dell'ammontare (percentuale) di clienti fedeli per il computo del CNSU 2008, effettuata da TIM mediante estrapolazione dalle serie storiche mutate da esercizi precedenti, le quali assumono come punto di partenza dei sondaggi realizzati sul campo nel periodo 2001-2005 (tali sondaggi non furono replicati da TIM negli anni a seguire), sia potenzialmente poco rappresentativa per il 2008 e 2009.
288. In virtù di ciò, nonché delle indicazioni dell'Autorità riportate nella delibera n. 100/14/CIR sulla valutazione dei benefici indiretti che non sono state oggetto di contestazione, il revisore ha per tale ragione proposto, a partire dall'esercizio di revisione in oggetto, l'introduzione di una metodologia di calcolo alternativa in relazione ai benefici indiretti di fedeltà al marchio. La proposta non si fonda sull'utilizzo di sondaggi e iniziative similari, bensì si basa sull'utilizzo delle risultanze di studi sul valore del marchio realizzati da enti internazionali indipendenti e di prestigio, i quali vengono pubblicati con cadenza annuale. Secondo il revisore, tale approccio garantisce superiori livelli di trasparenza, tracciabilità, accuratezza e rappresentatività rispetto alla metodologia attuale. Si nota tra l'altro come tale approccio metodologico venga adottato in ambito della stima del CNSU in altri paesi Europei, tra cui Portogallo, Grecia e Spagna.
289. In maggior dettaglio l'alternativa metodologica proposta si basa sull'implementazione dei seguenti passi di calcolo:
- **Passo 1:** valorizzazione del marchio "Telecom Italia" a livello di Gruppo
  - **Passo 2:** intercettazione della porzione di ricavi del Gruppo Telecom Italia ascrivibili a servizi inclusi negli obblighi di SU
  - **Passo 3:** identificazione della quota di linee di TI che contribuiscono a generare il CNSU
  - **Passo 4:** stima finale dei benefici indiretti legati al valore del marchio.
290. La valorizzazione del marchio "Telecom Italia" a livello di Gruppo (Passo 1) per l'anno 2008 viene mutuata da relazioni annuali pubblicate dall'istituto *European Brand Institute* (EBI), il quale rappresenta la principale istituzione a livello europeo per quanto concerne la valorizzazione di beni immateriali, e in particolare di marchi e brevetti.
291. L'intercettazione della porzione di ricavi del Gruppo Telecom Italia ascrivibili a servizi inclusi negli obblighi di SU (circa il 24% del totale dei ricavi del Gruppo TI - Passo 2) viene realizzata sulla base dei dati disponibili all'interno della CORE (ricavi servizi USO) e delle relazioni annuali del Gruppo TI (ricavi del Gruppo).



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

292. L'identificazione della quota di linee fisse di TI che contribuiscono a generare il CNSU (Passo 3) viene realizzata sulla base dei dati post-revisione del CNSU 2008. La quantificazione di tale quota di linee (circa il 2% del totale di linee fisse di TI) tiene conto dell'ammontare delle linee di Fonia Vocale, delle postazioni di Telefonia Pubblica, nonché degli utenti inclusi nelle Categorie Agevolate.
293. In conclusione, sulla base dei passi di calcolo precedenti e in linea con i criteri metodologici seguiti in altri paesi Europei, la stima dei benefici indiretti legati al valore del marchio (Passo 4) viene effettuata mediante la seguente formula: *BI di Fedeltà al Marchio* =  $BV * WACC * \% \text{ ricavi USO} * \% \text{ linee USO}$  dove:
- **BV**: valore del marchio del Gruppo "Telecom Italia" (identificato al Passo 1 di cui sopra)
  - **WACC**: tasso medio di remunerazione del capitale (fonte: CORE)
  - **% ricavi USO**: percentuale di ricavi ascrivibile all'erogazione dei servizi compresi negli obblighi di servizio universale (stimata al Passo 2 di cui sopra)
  - **% linee USO**: percentuale di linee fisse di TIM che contribuiscono a generare il CNSU (stimata al Passo 3 di cui sopra)
294. Il revisore, pertanto, ha raccomandato che la stima dei benefici indiretti legati alla *fedeltà al marchio* per il CNSU 2008 (e anni a seguire) non venga effettuata sulla base degli esiti di sondaggi realizzati da TIM o terze parti, bensì sulla base delle risultanze di studi indipendenti pubblicati da enti internazionali di prestigio con ricorrenza annuale, e in maniera conforme ai passi di calcolo individuati nell'ambito della presente revisione.
295. Si rileva che a fronte dell'applicazione della metodologia proposta al calcolo del CNSU 2008, si perviene in ultima istanza a una valutazione dei benefici indiretti di fedeltà al marchio essenzialmente in linea con quanto derivato da TIM mediante l'approccio di calcolo basato sulle risultanze di sondaggi (vedi Sezione 9.6). La metodologia proposta sembra pertanto garantire una sostanziale continuità di calcolo con gli esercizi anteriori al 2008, nonché una ragionevole stabilità per esercizi posteriori al 2008 (vedi Sezione 5.4).
296. Ciò premesso, con riferimento alle osservazioni formulate sul beneficio legato alla *fedeltà al marchio*, l'Autorità, ritiene necessario, alla luce delle osservazioni emerse in consultazione, fornire alcune precisazioni.
297. Come noto, la quantificazione del beneficio di fedeltà al marchio è da sempre stata particolarmente complessa, non solo in Italia, e ciò è testimoniato



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

sia dalla varietà delle metodologie utilizzate per la stima di tale beneficio a livello europeo sia dai risultati molto differenti cui esse portano.

298. Tale quantificazione è sostanzialmente un problema empirico, relativo alla stima della rilevanza del fattore “operatore incaricato del Servizio Universale” nelle scelte economiche dei consumatori ed in particolare nella scelta dell’operatore fornitore di servizi telefonici.
299. La metodologia adottata in Italia per stimare il valore derivante all’azienda per effetto dell’incarico di fornitore di servizio universale si basa su una stima campionaria della percentuale di utenti “fedeli”, ottenuta fino al 2005 tramite la somministrazione di questionari ai clienti di Telecom Italia da parte di una società specializzata e validata dai revisori che negli anni dal 2001 al 2007 sono stati di volta in volta selezionati per verificare il computo dei benefici indiretti USO.
300. Telecom Italia dall’anno 2006 non ha più commissionato la rilevazione di mercato ma ha stimato la percentuale di utenti fedeli mediante un’extrapolazione dai valori assunti in anni precedenti, derivando una tendenza al ribasso di questo valore legata alla progressione della pressione competitiva.
301. In assenza di un’indagine campionaria aggiornata e sulla base, altresì, delle valutazioni effettuate dal revisore Axon, in merito alle risultanze delle analisi svolte dalle società terze incaricate dall’operatore Wind Tre, l’Autorità, che già in passato aveva ritenuto di condividere le osservazioni degli OLO e di Telecom Italia laddove reputavano che stimare un dato sulla base di valori che a loro volta rappresentano il risultato di una stima, ne comprometta la significatività ed amplifichi gli errori di stima di anno in anno, ha commissionato al revisore una metodologia più robusta ed affidabile per la valorizzazione di tale componente.
302. Già altri revisori si erano precedentemente espressi in merito al sondaggio svolto per conto degli OLO da società indipendenti per gli anni in esame, arrivando alle medesime conclusioni, sebbene espresse in modo più dettagliato. Già all’epoca<sup>41</sup> emergevano obiezioni all’utilizzo delle risultanze, di seguito indicate:
- i. *La definizione di utente fedele presentata da Wind è parzialmente differente da quella proposta da EE. In particolare, mentre il Revisore definisce fedele un utente che, oltre a soddisfare altre condizioni, considera la fornitura del servizio universale il “principale motivo” per rimanere cliente di Telecom Italia, Wind riconosce fedele un cliente che, oltre a soddisfare alcune delle condizioni indicate dal Revisore, considera la fornitura del servizio universale un “motivo” per rimanere cliente di Telecom Italia.*

---

<sup>41</sup> Cfr. delibera n. 112/11/CIR di consultazione del costo netto 2004



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- ii. *Nella propria proposta metodologica, Wind ha definito fedele un utente sulla base di quattro criteri:*
    - i. *è cliente di Telecom Italia;*
    - ii. *non ha intenzione di abbandonare Telecom Italia nel prossimo futuro;*
    - iii. *è a conoscenza dell'obbligo di servizio universale;*
    - iv. *considera la fornitura del servizio universale un motivo per rimanere cliente di Telecom Italia.*
  - iii. *Wind prende, inoltre, in considerazione i clienti di Telecom Italia almeno per un servizio, mentre Telecom Italia ed il Revisore considerano i soli clienti che non hanno ulteriori servizi con altri operatori e, pertanto, sono clienti esclusivi di Telecom Italia (cfr. domanda D7).*
  - iv. *Di conseguenza i risultati delle indagini svolte, rispettivamente nel 2008 e nel 2009, per conto di Wind, conducono ad una stima della percentuale di clienti fedeli pari al 6,6% e al 3,7%, in entrambi i casi di gran lunga superiore rispetto alle conclusioni a cui perviene l'approccio seguito da EE.*
  - v. *La selezione di clienti fedeli a cui perviene Wind mediante la somministrazione delle summenzionate domande non consente, a parere di EE, di individuare quei clienti che realmente abbandonerebbero Telecom Italia qualora l'operatore non fosse più fornitore del servizio universale e, pertanto, il vantaggio reale derivante dall'essere incaricato dei relativi obblighi.*
  - vi. *EE osserva che, utilizzando la domanda a risposte spontanee posta da Wind in merito ai motivi per cui si è utenti di Telecom Italia, si ottiene una stima coerente con quella effettuata con la propria metodologia. A tal proposito appare però necessario considerare che una parte considerevole dei clienti rispondenti alle interviste ha dato come motivazione "Telecom Italia è il gestore storico cui sono abituato", che può indirettamente essere riferito agli obblighi di servizio universale almeno per una parte dei rispondenti non determinabile. Tale percentuale risulta trascurata nell'analisi di EE.*
303. In aggiunta, la delibera n. 139/12/CIR (costo netto per l'anno 2005) riporta che:
- 265. *La maggior parte delle osservazioni degli operatori sul quesito B4 ricalcano posizioni già espresse dagli stessi nell'ambito della consultazione pubblica relativa al procedimento del servizio universale 2004, indetta con la delibera n. 112/11/CIR, nel corso della quale il tema dei benefici indiretti è stato ampiamente discusso ed è anche stato oggetto di una relazione tecnica dedicata da parte del Revisore.*
  - 266. *Alcune delle osservazioni formulate durante la consultazione indetta con la citata delibera n. 112/11/CIR sono state condivise dall'Autorità che ha modificato le relative stime del Revisore ed ha recepito alcune modifiche alla modalità di calcolo nella delibera n. 153/11/CIR (cfr. punto 270) che sono state dunque applicate al calcolo dei benefici indiretti nel presente procedimento. In*



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ragione di ciò, l'Autorità ritiene di confermare le valutazioni metodologiche svolte per i benefici indiretti del 2004 e confermate nello schema di provvedimento posto a consultazione pubblica con la delibera n. 35/12/CIR, e dunque le questioni di natura metodologica non vengono affrontate nel presente provvedimento.

267. Nella tabella di seguito si evidenziano le stime dei benefici indiretti definite in esito ai procedimenti di valutazione del costo netto del servizio universale per gli anni precedenti al 2005:

Valore approvato dall'Autorità (mln di euro)	1999 (D. 8/00/CIR)	2000 (D. 23/01/CIR)	2001 (D. 14/02/CIR)	2002 (D. 16/04/CIR)	2003 (D. 28/07/CIR)	2004 (D.153/11/CIR)
Benefici indiretti	45,6	32,2	31	28,9	20,2	20,89

268. Si osserva come l'andamento dei valori sia tendenzialmente decrescente e tale trend appare coerente con gli esiti dell'analisi di concorrenzialità. Infatti, ad un incremento della pressione concorrenziale ed alla conseguente erosione della quota di mercato di Telecom Italia corrisponde una riduzione dei benefici indiretti.

269. Con riguardo agli aspetti specifici relativi alla metodologia di stima dei benefici indiretti per la valutazione del costo netto 2005, l'Autorità condivide, per la quantificazione del beneficio di fedeltà al marchio l'approccio adottato da EE basato – come già negli anni precedenti - sul ricorso ad indagini di mercato mirate che consentono di stimare la percentuale di clienti "fedeli" all'operatore incaricato della fornitura del servizio universale

.....

272. Con riguardo alla stima del vantaggio derivante dalla disponibilità di informazioni sui clienti e sui loro consumi telefonici (di cui all'art. 6, comma 2, lettera d, dell'Allegato 11 al Codice), il revisore ha ritenuto anche per il 2005 nullo tale beneficio in ragione dell'obbligo imposto a Telecom Italia, a seguito della fusione con Seat, di dare accesso gratuito al database della clientela.

304. La delibera n. 46/13/CIR (costo netto per l'anno 2006) riporta che:

190. L'Autorità ritiene che, alla luce delle osservazioni emerse in consultazione, sia opportuno confermare la metodologia proposta dal revisore, in continuità metodologica con le valutazioni espresse negli anni 2004 e 2005.

191. Infatti, relativamente alle valutazioni degli operatori sulla percentuale di utenti fedeli, EE ha esaminato la stima proposta da Telecom Italia ed ha ritenuto adeguata la scelta di aver fatto riferimento, per il 2006, alle indagini condotte negli anni precedenti, stimando la percentuale di utenti fedeli come la media ponderata dei risultati degli anni passati (dal 2001 al 2005).

192. Con riguardo alla stima del vantaggio derivante dalla disponibilità di informazioni sui clienti e sui loro consumi telefonici (di cui all'art. 6, comma 2,



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*lettera d, dell'Allegato 11 al Codice), il revisore ha ritenuto nullo tale beneficio in ragione dell'obbligo imposto a Telecom Italia, a seguito della fusione con Seat, di dare accesso gratuito al database della clientela. In considerazione del disaccordo espresso sul punto da parte di quasi tutti gli operatori intervenuti (i quali sottolineano che l'obbligo di Telecom Italia concernerebbe soltanto l'accesso al database contenente le informazioni anagrafiche sui clienti), si osserva che, in mancanza di una metodologia di quantificazione di tale eventuale beneficio, non è allo stato possibile fornire una stima che consenta di superare le valutazioni del revisore.*

305. La delibera n. 100/14/CIR (costo netto per l'anno 2007) riporta che:

*295. Come noto, la quantificazione del beneficio di fedeltà al marchio è da sempre stata particolarmente complessa, non solo in Italia, e ciò è testimoniato sia dalla varietà delle metodologie utilizzate per la stima di tale beneficio a livello europeo sia dai risultati molto differenti cui esse portano.*

*296. Tale quantificazione è sostanzialmente un problema empirico, relativo alla stima della rilevanza del fattore "operatore incaricato del Servizio Universale" nelle scelte economiche dei consumatori ed in particolare nella scelta dell'operatore fornitore di servizi telefonici.*

*297. La metodologia adottata in Italia per stimare il valore derivante all'azienda per effetto dell'incarico di fornitore di servizio universale si basa su una stima campionaria della percentuale di utenti "fedeli", ottenuta fino al 2005 tramite la somministrazione di questionari ai clienti di Telecom Italia da parte di una società specializzata.*

*298. Telecom Italia non ha più commissionato la rilevazione di mercato dall'anno 2006 ma ha stimato la percentuale di utenti fedeli mediante un'estrapolazione dai valori assunti in anni precedenti, derivando una tendenza al ribasso di questo valore.*

*299. In assenza di un'indagine campionaria aggiornata e sulla base, altresì, della valutazione effettuata dal revisore in merito alle risultanze delle analisi svolte dalle società terze incaricate dall'operatore Wind (ancorché in anni successivi a quello oggetto di analisi), l'Autorità ritiene di condividere le osservazioni degli OLO e di Telecom Italia laddove reputano che stimare un dato sulla base di valori, che a loro volta rappresentano il risultato di una stima, ne comprometta la significatività ed amplifichi gli errori di stima di anno in anno.*

*300. Pertanto, ritiene che l'ultimo dato provvisto di una significatività statistica sia il 2006 (determinato con una media statistica di valori misurati negli anni precedenti) e che sia ragionevole confermare tale valore anche per il 2007 per garantire coerenza metodologica con quanto già approvato ed evitare errori di stima (che inevitabilmente contaminano anche la media ponderata presentata da Telecom Italia). Tale ipotesi appare ragionevole anche considerando che seppure ci si attenda una riduzione della percentuale di utenti fedeli sulla base dell'incremento della pressione competitiva, tale riduzione è certamente lieve e*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*graduale in quanto la fedeltà stessa è legata all'obbligazione ed al ruolo "istituzionale" che ne consegue, e non già alla posizione sul mercato dell'operatore incaricato. L'effetto della pressione competitiva viene in ogni caso colto nella metodologia tramite l'applicazione del parametro "ricavo medio per utente" (che viene moltiplicato per il numero gli utenti fedeli) che vede una riduzione al crescere della concorrenza.*

*301. Utilizzando una percentuale di clienti fedeli uguale a quella adoperata nel 2006 e pari a 0,603% per il 2007 (in luogo dello 0,582% proposto in consultazione) i benefici indiretti da fedeltà al marchio risultano pari a 9,2 milioni di euro (in luogo degli 8,9 milioni di euro proposti in consultazione). Tuttavia, sulla base di una verifica effettuata dal revisore sulla valutazione della quota di utenza che potrebbe passare a rete proprietaria (FTTx), alla luce anche delle osservazioni sollevate da Telecom Italia, è opportuno rettificare il valore finale della fedeltà al marchio rettificando il valore di ricavo medio per utente fedele e giungendo ad un valore complessivo pari a 8,14 milioni di euro.*

*302. L'Autorità ritiene in ogni caso opportuno, stante la complessità e l'assenza di dati empirici aggiornati che caratterizza l'attuale modello di quantificazione dei benefici indiretti, valutare, nel corso del procedimento relativo al costo netto 2008-2009, la possibilità di adozione di una metodologia alternativa per la valorizzazione della fedeltà al marchio per gli anni successivi al 2007, che utilizzi valori certificabili e, qualora disponibili, risultanze di studi sul valore del marchio pubblicati da organizzazioni indipendenti e di prestigio e aggiornati annualmente. .... Tale aggiornamento metodologico sarà valutato nel corso della consultazione pubblica per il costo netto degli anni 2008-2009.*

306. Da quanto finora rappresentato emerge quanto segue:

- la non applicabilità della metodologia proposta dagli operatori alternativi già in sede di approvazione del CNSU 2004 (e successivamente ri-presentata). Tale inconsistenza è stata dettagliatamente rappresentata dal revisore EE e condivisa dalla stessa Autorità: ... **il tema dei benefici indiretti è stato ampiamente discusso ed è anche stato oggetto di una relazione tecnica dedicata da parte del Revisore** (vedi p. 265 delibera n. 139/12/CIR). Tale posizione è stata inoltre confermata da dall'Autorità anche nelle delibere successive (dal 2004 al 2007);
- sempre con delibera n. 139/12/CIR, vedi p. 268, l'Autorità osserva come l'andamento dei valori (cfr. fedeltà al marchio) sia tendenzialmente decrescente e tale trend appare coerente con gli esiti dell'analisi di concorrenzialità. Infatti, ad un incremento della pressione concorrenziale ed alla conseguente erosione della quota di mercato di Telecom Italia corrisponde una riduzione dei benefici indiretti. Tale punto rileva in quanto:



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- da un lato, conferma la ragionevolezza di un trend **decescente** relativo al valore del beneficio per fedeltà al marchio al **crescere** della pressione competitiva degli altri operatori;
  - dall'altro lato conferma la non congruenza della proposta dell'operatore che propone per il 2008 e 2009 un valore dei benefici per fedeltà al marchio non solo quasi 5 volte superiore a quanto approvato dalla stessa Autorità per gli anni precedenti, per un periodo (2008 e 2009) dove certamente la pressione competitiva da parte degli stessi operatori alternativi è ovviamente ben superiore a quanto riscontrato nel passato.
  - l'Autorità si era già impegnata a *valutare, nel corso del procedimento relativo al costo netto 2008-2009, la possibilità di adozione di una metodologia alternativa per la valorizzazione della fedeltà al marchio per gli anni successivi al 2007, che utilizzi valori certificabili e, qualora disponibili, risultanze di studi sul valore del marchio pubblicati da organizzazioni indipendenti e di prestigio e aggiornati annualmente* (vedi p. 302 delibera n. 100/14/CIR):
    - tale valutazione e proposta è stata presentata dal revisore (Axon) proprio in esito alle revisioni per CNSU 2008 e 2009;
    - è di rilievo osservare che anche tale nuovo revisore non ha accolto la proposta degli altri operatori, al contrario ha adottato un approccio differente che conduce in ogni caso a valori coerenti sia quanto proposto da TIM e sia con quanto approvato anche nel passato dall'Autorità (si veda in seguito, par. 1.2).
307. Alla luce di quanto sopra si può evidenziare che l'approccio proposto dal revisore, in esito a quanto disposto dalla delibera n. 100/14/CIR per la valorizzazione della *fedeltà al marchio* per gli anni successivi al 2007 risulta ragionevole in quanto:
- la metodologia è proposta da un soggetto terzo qualificato indipendente sia da TIM che dagli altri operatori;
  - la metodologia proposta utilizza valori certificabili e risultanze di studi sul valore del marchio pubblicati da organizzazioni indipendenti e di prestigio e aggiornati annualmente; tale approccio garantisce livelli di trasparenza, tracciabilità, accuratezza e rappresentatività, anche vista la fluttuazione delle valutazioni proposte dagli altri operatori da un anno all'altro<sup>42</sup>;

---

<sup>42</sup> Da quanto infatti proposto dagli altri operatori risulterebbe che la "fedeltà al marchio" abbia una volatilità di circa il -100% passando dal 2008 (100,9 mln€) al 2009 (56,6 mln €) mentre la "disponibilità di



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- tale metodologia è già adottata in ambito della stima del CNSU in altri paesi Europei, tra cui Portogallo, Grecia e Spagna;
  - il valore proposto è coerente con la dinamica degli stessi valori già approvati dall’Autorità per gli anni passati;
  - il valore inoltre si mostra correttamente decrescente al crescere della pressione competitiva da parte degli altri operatori.
308. L’adozione di una metodologia alternativa a quelle usate negli anni antecedenti a quelli oggetto di valutazione, per via dell’assenza di dati empirici aggiornati che caratterizzava il precedente modello di quantificazione dei benefici indiretti, ha pertanto permesso l’utilizzo di valori certificabili e risultanze di studi sul valore del marchio pubblicati da organizzazioni indipendenti e di prestigio e aggiornati annualmente.
309. Nello specifico, riguardo ai benefici indiretti da *fedeltà al marchio*, il revisore, nel corso della audizione congiunta con gli OLO svoltasi il 25 giugno 2014 in merito al costo netto USO 2007, dichiarava di aver preso in considerazione le risultanze dell’analisi prodotta da Wind, congiuntamente ad altri parametri quali studi europei ed esperienza nel settore, concludendo con l’identificazione di una percentuale affine a quella misurata dalla stessa TIM.

### Ciclo di vita

310. In merito al beneficio indiretto legato al *ciclo di vita*, Wind Tre evidenzia come ancora una volta TIM non ottemperi a quanto previsto dall’art. 6, comma 2, lett. b) dell’Allegato n. 11 al *Codice* delle Comunicazioni secondo cui “[...] Tali vantaggi, alla cui quantificazione provvede il predetto organismo anche su proposta delle imprese, possono riguardare: [...] 3) la possibilità di usufruire, nel tempo, dell’evoluzione del valore di determinati clienti o gruppi di clienti inizialmente non remunerativi;”.
311. A tal proposito Wind Tre vuole ribadire in tale sede come sia preciso compito di Telecom Italia produrre una contabilità del costo netto USO che sia conforme alle regole (in questo caso la 1/08/CIR ed il *Codice*), mentre è compito del revisore valutarne la conformità; se la contabilità di Telecom Italia risultasse non conforme alle regole (e quello dell’omissione della valorizzazione del “Ciclo di vita del cliente” è solo un motivo in più che si aggiunge ad una lunga lista di inottemperanze) il revisore dovrebbe attestarne

---

informazioni su clienti e loro consumi” abbia una volatilità di circa il +400% passando dal 2008 (29,1 mln €) al 2009 (117,7 mln €).



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

semplicemente la non conformità dichiarando il relativo costo netto non congruo ed inammissibile.

312. L'operatore conclude dichiarando pertanto che volendo considerare solo i benefici indiretti derivanti dalla *Fedeltà al marchio*, così come valorizzati secondo la alternativa metodologica proposta, dalla *Disponibilità di informazioni sui clienti e sui loro consumi telefonici*, dal *Valore della pubblicità TP* e dal *Ciclo di Vita* (stimato da Axon), si giunge ad un valore complessivo di tali benefici per Telecom Italia sufficiente ad annullare qualsiasi costo del Servizio Universale.
313. Per quanto riguarda il beneficio associato al *ciclo di vita*, il quale deriva dal presupposto che un cliente attualmente non remunerativo, o un gruppo di essi, possa generare profitti nel corso di anni futuri, gli operatori alternativi rilevano che non solo TIM si è sottratto alla quantificazione del beneficio ma che le stime poste a consultazione nella delibera n. 133/17/CIR risultano fortemente sottodimensionate.
314. Riguardo alla osservazione sulla mancata ottemperanza di TIM all'obbligo di quantificazione del beneficio, lo stesso revisore sottolinea che TIM, *ritenendo tale approccio incongruente con la filosofia di calcolo del CNSU, che implica valutazioni di carattere essenzialmente "consuntivo", e dunque non prospettico, sulla remuneratività delle aree, non ha incorporato nell'esercizio di calcolo corrente simili accorgimenti per la stima dei Benefici Indiretti legati al ciclo di vita del cliente, nonostante essi avessero ad ogni modo un'incidenza del tutto marginale sui risultati finali.*
315. L'Autorità ricorda che il revisore, il quale ha provveduto alla quantificazione di tale beneficio secondo modalità di calcolo mutate da revisori di passati esercizi sui benefici indiretti, pur rimarcando una certa incoerenza metodologica della rilevazione "a consuntivo" sulla remuneratività delle aree APNR con la visione prettamente *ex-ante* assunta nell'identificazione del bacino APNR, non ha tuttavia proposto alternative metodologiche al modello utilizzato in passato. Il valore del beneficio tuttavia, analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, è risultato di limitato impatto già per l'anno 2007.

### *Presenza diffusa sul territorio*

316. Si è già indicato al paragrafo 298 che un operatore ha contestato il fatto che ancora una volta TIM non ottemperi a quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lett. b) dell'Allegato n. 11 al *Codice delle Comunicazioni* secondo cui "[...] Tali vantaggi, alla cui quantificazione provvede il predetto organismo anche su proposta delle imprese, possono riguardare: [...] 3) la possibilità di



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*usufruire, nel tempo, dell'evoluzione del valore di determinati clienti o gruppi di clienti inizialmente non remunerativi;”.*

317. In merito al beneficio derivante a Telecom Italia dalla condizione di avere una presenza diffusa sul territorio nazionale, tale beneficio è correlato al fatto che l'operatore, per effetto degli obblighi di servizio universale, investe in aree qualificate come potenzialmente non remunerative e successivamente ottiene vantaggi indiretti (ad esempio per *upselling* di servizi) derivanti dalla condizione di *first mover*. Detti vantaggi sono stati implicitamente intercettati dal revisore nell'attività di identificazione del bacino APNR.
318. Sulla base di tale considerazione, ai fini della valutazione dei vantaggi da *first mover* (che Telecom Italia ottiene grazie appunto alla c.d. “presenza diffusa” sul territorio imposta dall'obbligo di servizio universale) le aree qualificate nel precedente esercizio contabile come “non remunerative” sono state considerate un beneficio indiretto almeno per l'anno in cui “escono” dai bacini APNR<sup>43</sup> rappresentando un vantaggio per Telecom Italia derivante dalla vendita di servizi di telecomunicazione non soggetti ad obblighi di servizio universale, quali appunto la larga banda.

### Valore pubblicitario della Telefonia Pubblica

319. Circa il *valore pubblicitario delle PTP*, Wind Tre non concorda con quanto previsto dalla delibera n. 153/11/CIR secondo cui solo il 75% delle cabine telefoniche non profittevoli avrebbe un valore pubblicitario positivo considerato che le PTP dovrebbero essere prioritariamente installate nei luoghi di interesse, di assoluto valore pubblicitario in quanto luoghi pubblici di rilevanza sociale e ad alta frequentazione.
320. A tale riguardo, l'Autorità ritiene di non accogliere l'osservazione di Wind Tre sulla percentuale del 75% atteso che la materia è stata già disciplinata dalle delibere dalla stessa citate.
321. Come dettagliatamente indicato nella Relazione Finale del revisore, le postazioni vandalizzate non possono oggettivamente rappresentare un valore pubblicitario di alcun genere; il fenomeno viene pertanto preso in considerazione sottraendolo dal computo del valore pubblicitario delle postazioni *mediante 1) l'applicazione della Delibera 153/11/CIR, che prevede l'estromissione dai calcoli del 25% delle PTP rilevanti in virtù di una assenza di valore pubblicitario (ad esempio PTP vandalizzate), e 2) del principio dei “12 scatti”, il quale presuppone l'esclusione dai calcoli di quelle PTP che*

---

<sup>43</sup> Non possedendone più i requisiti previsti dalla delibera n. 1/08/CIR, per via dell'*upgrade* di servizi effettuata da TIM



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

*registrano volumi di ricavo al di sotto di una determinata soglia (essenzialmente a causa di atti di vandalismo ricorrenti che ne precludono un funzionamento a regime)<sup>44</sup>.*

322. Wind Tre non concorda, inoltre, con la riduzione della superficie delle PTP di Telecom Italia utile ai fini pubblicitari da 6 mq a 3 mq.
323. Come noto, i benefici indiretti associati al *valore pubblicitario della Telefonia Pubblica* scaturiscono dall'esposizione di simboli riconducibili all'azienda Telecom Italia sulle PTP rilevanti per il calcolo del CNSU.
324. In relazione a quanto sopra si osserva che il revisore ha rilevato come, nella delibera n. 100/14/CIR redatta a conclusione del processo di consultazione pubblica circa gli esiti della revisione del CNSU 2007 (vedi Sezione 2), l'Autorità ritenga *“corretto dal punto di vista metodologico riconoscere un valore pubblicitario composto non solo dalla valorizzazione al prezzo di listino dello spazio mediatico occupato ma anche un valore pubblicitario equivalente che tenga conto dello spazio occupato complessivamente dalle postazioni, del grado di visibilità, della rilevanza e del numero degli utenti”* e conseguentemente *“ragionevole estendere la superficie delle cupole da 0,25 m<sup>2</sup>...a 0,5 m<sup>2</sup>, e...anche la superficie delle cabine da 2 a 3 m<sup>2</sup>”*.
325. In virtù delle considerazioni di cui sopra, il revisore ha considerato che l'allineamento dell'approccio di calcolo approntato da TIM alla luce delle disposizioni raccolte nella delibera n. 100/14/CIR emanata avrebbe garantito una superiore conformità del computo del CNSU con il quadro regolamentare vigente.
326. Axon, pertanto, ha raccomandato che il valore di superficie media rilevante ai fini della stima dei Benefici Indiretti legati al valore pubblicitario della Telefonia Pubblica sia aggiornata sulla base delle disposizioni regolamentari vigenti, e che in particolare tale superficie sia assunta pari a 3 m<sup>2</sup> per le PTP di tipo “cabina” e 0,5 m<sup>2</sup> per le PTP di tipo “cupola”.
327. Per quanto riguarda l'estensione della superficie delle cabine e cupole stradali valorizzabile, nonché il valore pubblicitario a metro quadro, il revisore, in modo condivisibile, ritiene doveroso precisare che a suo avviso, per pervenire ad una stima realistica del valore pubblicitario della TP, la metodologia non possa prescindere da elementi quali la spesa pubblicitaria che Telecom Italia dovrebbe sostenere se volesse ottenere un impatto di marketing equivalente, le restrizioni di carattere legale circa l'estensione massima della superficie adoperabile a fini pubblicitari e, infine, le condizioni contrattuali esistenti con le aziende terze circa il costo unitario al mq.

---

<sup>44</sup> Cfr. pg 58 Relazione Axon 2008



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

328. In merito all'estensione della superficie delle cabine e cupole valorizzabile, il revisore ha, ragionevolmente, ritenuto corretto dal punto di vista metodologico riconoscere un valore pubblicitario composto non solo dalla valorizzazione al prezzo di listino dello spazio mediatico, occupato materialmente dal logo aziendale, ma anche un valore pubblicitario equivalente, che tenga conto dello spazio occupato complessivamente dalle postazioni, del grado di visibilità, della rilevanza e del numero degli utenti senza per questo necessariamente corrispondere alla intera estensione della superficie delle postazioni.
329. Si richiama, inoltre, che TIM ha lamentato che il revisore Axon, in discontinuità con gli anni precedenti (fino al 2007), ha esteso il computo del beneficio indiretto derivante dal valore pubblicitario della TP all'intero Parco Impianti USO richiamando l'articolo 4 della delibera n. 1/08/CIR a sostegno di tale novità interpretativa.
330. Secondo TIM, ai sensi della normativa vigente, il beneficio indiretto si ottiene moltiplicando il 75% del numero delle PTP non profittevoli per il valore pubblicitario (pari a 154 Euro\*3 mq o a 154 Euro\*0,5 mq a seconda che si tratti di cabine o cupole). Il revisore ha, viceversa, considerato il 75% del parco impianti USO, profittevoli e non, su cui ha calcolato il valore pubblicitario, estendendo, secondo l'operatore erroneamente, il principio introdotto dalla delibera n. 1/08/CIR in relazione al fatto che le cabine USO da includere nel calcolo sono sia quelle profittevoli che non anche ai benefici pubblicitari indiretti. La società ritiene che tale impostazione non sia *conforme* alla normativa vigente.
331. TIM, ritenendo che l'estensione del parco delle PTP con valore pubblicitario indiretto alle PTP profittevoli non sia esplicitamente prevista dalla delibera n. 1/08/CIR, richiede che venga ridotta la rettifica pari a 3,31 €/mln nel 2009 ed a 3,81 €/mln nel 2008 in misura corrispondente a tale errata valutazione di Axon.
332. Si fa rilevare che nel calcolo dei benefici indiretti in esame il revisore ha riscontrato come TIM abbia considerato rilevanti le sole PTP USO in perdita, e non la totalità delle PTP del parco impianti USO come previsto, a suo avviso, dalla normativa vigente. Quindi ha raccomandato la considerazione della totalità delle PTP incluse nel Parco Impianti USO ai fini del computo dei benefici indiretti da valore pubblicitario della Telefonia Pubblica.
333. Alla luce di quanto premesso, seppur l'estensione del perimetro alle PTP remunerative non sia oggetto di esplicita previsione nella delibera n. 1/08/CIR, l'Autorità condivide l'approccio metodologico proposto dal revisore il quale include tra le PTP valorizzate ai fini del beneficio, indipendentemente dalla profittabilità, tutte le PTP USO aventi valore pubblicitario ovvero installate in luoghi di assoluta rilevanza sociale e ad alta frequentazione. Ciò in quanto il



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

presupposto alla base della inclusione nel computo di tutte le postazioni ai fini della quantificazione dei benefici indiretti del valore pubblicitario della TP è da ricercarsi non già nella remuneratività del servizio reso agli utenti ma nel valore pubblicitario del logo esposto sulle postazioni (presente su tutte le postazioni USO indipendentemente dalla remuneratività) in quanto generatori di un indiscutibile valore di marketing.

### *Sulle informazioni sui clienti*

334. L'operatore Wind Tre lamenta che la delibera n. 133/17/CIR non menziona i vantaggi di cui gode Telecom Italia in quanto *possessore di informazioni inerenti ai clienti ed ai loro consumi*, tralasciando così la valutazione di un beneficio indiretto di notevole entità previsto dal *Codice*.
335. Per quanto riguarda l'assenza del computo, sollevata dagli OAO, della componente di beneficio derivante dal disporre di informazioni relative ai profili di consumo dei clienti che possono risultare commercialmente utili, nella fattispecie del caso italiano tale beneficio indiretto non è stato considerato applicabile già a partire dal costo netto 2004, allorché nella delibera n. 153/11/CIR<sup>45</sup> si dichiarava che, in seguito alla fusione con SEAT, TIM è stata obbligata a fornire il *database* sulla clientela ad altri operatori a titolo gratuito e che per tale ragione tale beneficio non fosse più attuale.

### *Conclusioni sul costo netto*

336. In conclusione, come dettagliatamente esposto nei paragrafi precedenti, l'Autorità, alla luce delle osservazioni acquisite nella consultazione pubblica e degli approfondimenti conseguentemente svolti, ha consolidato alcuni aspetti della metodologia, ritenuti essenziali a garantire la veridicità e robustezza del risultato contabile e la coerenza con la normativa vigente, pervenendo ai risultati di seguito riepilogati.
337. In definitiva, nella tabella di seguito, si riporta, in relazione a ciascuna categoria di prestazioni inclusa nel servizio universale e per ciascuna annualità, l'importo del costo netto secondo le stime di Telecom Italia e le corrispondenti valutazioni finali dell'Autorità.

---

<sup>45</sup> Cfr par. 254



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Milioni di Euro[1]	Costo Netto 2008				Costo Netto 2009			
	Stima TI	Rettifiche del revisore	Agcom	Costo netto	Stima TI	Rettifiche del revisore	Agcom	Costo netto
Fonia Vocale	4,48	-6,34	2,1	0,24	6,75	-5,61	1,55	2,69
Categorie Agevolate	9,13	-2,96		6,17	10,54	-3,64		6,9
Telefonia Pubblica	23,18	-17,71	3,37*	8,84	26,05	-15,58	3,35**	13,82
<b>Costo Netto – senza Benefici Indiretti</b>	<b>36,79</b>	<b>-27,01</b>		<b>15,25</b>	<b>43,33</b>	<b>-24,82</b>		<b>23,41</b>
Benefici Indiretti	8,44	3,9		12,34	9,39	2,41		11,8
<b>Costo Netto Totale</b>	<b>28,35</b>	<b>-30,91</b>	<b>5,47</b>	<b>2,91</b>	<b>33,94</b>	<b>-27,23</b>	<b>4,9</b>	<b>11,61</b>

Fonte: Agcom su valori forniti dal revisore

[1] Valori arrotondati

\* +0,65+2,72

\*\* 0,41+2,94

338. Alla luce delle considerazioni esposte al paragrafo che precede, l'Autorità ribadisce il principio secondo il quale, stante l'attuale sistema di designazione, che assegna a Telecom Italia la totalità dei servizi oggetto di obblighi di servizio universale, il Codice prevede, in presenza di un costo netto positivo e una volta accertata l'iniquità dell'onere, l'istituzione di un fondo complessivo, atto a compensare l'operatore del costo netto sostenuto per ottemperare a tale obbligo.

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

## Sintesi dei contributi degli operatori

339. Ad avviso di Wind Tre, circa la valutazione della non iniquità dell'onere è fondamentale ricordare la seguente sentenza della Corte europea, citata in nota



## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

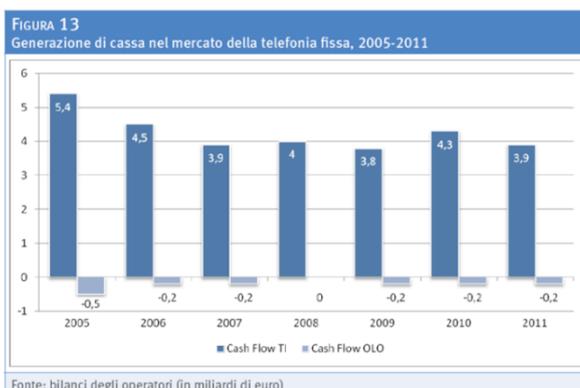
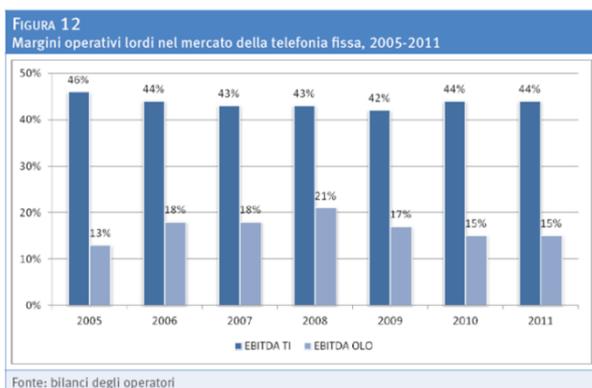
anche dall'Autorità nella delibera n. 133/17/CIR al punto 91, in merito ad un procedimento che ha visto contrapposti la Commissione europea ed il Belgio.

340. In sintesi, secondo l'operatore, appare chiaro che l'Autorità, in presenza di costo netto maggiore di zero, non può in alcun modo procedere ad una compensazione se prima non ha dimostrato che tale onere è iniquo sulla base dell'incapacità del US provider (USP) di sostenere tale onere tenendo conto dei seguenti criteri:

- i. Qualità della dotazione del US provider;
- ii. Situazione economica e finanziaria del US provider;
- iii. Quote di mercato del US provider.

341. Come ricordato dalla stessa Autorità nel presente procedimento, i suddetti principi sono stati investigati da svariate Autorità di settore europee nell'esame del Servizio Universale.

342. Con riguardo alla valutazione dell'impatto materiale sulla redditività complessiva dell'*incumbent* rispetto alla redditività degli OLO, l'operatore fornisce i seguenti grafici in cui evidenzia che le performance in termini di EBITDA e Cash Flow di Telecom Italia sono state sempre negli anni elevatissime soprattutto se confrontate con quelle degli OLO:



Grafici tratti da IBL: *La regolamentazione delle telecomunicazioni. Un bilancio dell'Agcom 2005-2012 e l'agenda per il prossimo settennato.* (22 ottobre 2012)

343. Inoltre Wind Tre evidenzia, con la figura successiva, come il valore del EBITDA di Telecom Italia nella telefonia fissa nei primissimi anni della liberalizzazione prima del 2000 fosse compreso tra il 43% ed il 45% (valori dedotti dalla tabella seguente); quindi il progredire della liberalizzazione negli anni successivi al 2000 non ha minimamente intaccato la marginalità e le capacità economiche della Telecom Italia monopolista.



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

[miliardi di lire]		Telecomunicazioni fisse Italia	Telecomunicazioni mobili Italia	Telecomunicazioni satellitari	Telecomunicazioni all'estero	Attività informatiche	Attività manifatturiere [2]	Attività impiantistiche	Sub-totale	Attività diverse ed elisioni	Totale consolidato
Ricavi delle vendite e delle prestazioni [*]	1999	35.856	14.425	636	3.160	3.074	1.776	1.501	60.428	[7.947]	52.481
	1998	36.292	11.904	740	1.443	2.566	1.975	2.165	57.085	[8.578]	48.507
Margine operativo lordo	1999	15.448	6.734	70	580	405	23	123	23.383	290	23.673
	1998	16.260	5.650	129	171	361	133	303	23.007	[119]	22.888
Risultato operativo	1999	7.108	5.126	(41)	(246)	237	(5)	76	12.255	201	12.456
	1998	5.042	4.117	42	(159)	219	55	243	9.559	[373]	9.186
Investimenti industriali [3]	1999	5.928	1.992	70	1.845	129	87	81	10.132	428	10.560
	1998	8.278	2.094	103	803	145	92	24	11.539	120	11.659
Personale a fine esercizio [unità]	1999	76.150	9.375	1.354	5.627	10.206	5.153	12.704	120.569	2.093	122.662
	1998	79.508	8.893	1.270	3.621	10.101	7.551	10.644	121.588	2.378	123.966
[*] Di cui verso altri settori del Gruppo	1999	4.903	703	176	180	947	817	664	8.390	[8.390]	=
	1998	5.212	810	203	234	650	934	945	8.988	[8.988]	=

344. Secondo l'operatore, la non iniquità dell'onere per Telecom Italia appena dimostrata seguendo le best practices internazionali, può essere rafforzata anche considerando che, dall'esame della tabella 12 (allegato B alla delibera 133/17/CIR), appare chiaro come per l'anno 2008 Telecom Italia abbia goduto di un beneficio netto da Servizio Universale di circa 2,57 milioni di euro. Pertanto o tale beneficio viene condiviso e restituito agli altri operatori da Telecom Italia, o deve necessariamente essere portato a compensazione e nettato dai costi degli anni successivi (nella fattispecie del 2009).

345. A completamento di quanto sopra, Wind Tre riporta di seguito una tabella inerente un benchmark europeo della società Cullen.

USO net cost and compensation (Cullen research)

	Net cost	Unfair burden established by NRA?	Compensation of net cost?	Compensation mechanism
AT	- Not established by NRA	Not applicable	Yes	Voluntary sharing agreement No details publicly available
BE	2003 €45.40m Annulled by court (Flash)	No	No	Sharing foreseen for social tariffs only, but not implemented
CH	- Not established by NRA	Not applicable	Not applicable	No compensation
DE	- Not established by NRA	Not applicable	Not applicable	No compensation
DK	- Not established by NRA	Not applicable	Not applicable	No compensation
ES	2009 €45.70m (Update)	Yes	Yes	Industry fund Based on 2009 revenues: Telefónica de España 37.9% Telefónica Móviles 30.2% Vodafone 21.6% Orange 10.3% (Update)
	2010 €43.57m (Update)	Yes	Yes	Industry fund Based on 2010 revenues: Telefónica de España 37.6% Telefónica Móviles 30% Vodafone 21.4% Orange 11% (Update)
FI	- Not established by NRA	Not applicable	Not applicable	No compensation
FR	2010 €30.70m ARCEP decision May 2012	Yes	Yes	Industry fund based on operators' revenue: France Telecom: 33.9% Orange (mobile): 24% SFR: 21% Bouygues: 9.7%
	2011 €28.46m ARCEP decision of April 23, 2013	Yes	Yes	Industry fund based on operators' revenue: France Telecom: 30.6% Orange (mobile): 22.2% SFR: 21.2% Bouygues: 11.5% Free: 4.3%
GR	2010 €63.50m Estimated by OTE in 2010. On April 11, 2013, EETT rejected OTE's cost estimation as it has serious drawbacks / shortcomings that do not allow a proper appreciation.	No	No	No compensation
IE	2010 €5.10m Adjusted from Eircom's application for €6.2m ComReg decision of Jan. 9, 2014 on Eircom's application for USO net cost funding for the year 2009-10 (Eircom's financial year, July 1, 2009 to June 30, 2010).	No	No	No compensation Mechanism in case an unfair burden had been established is not yet decided (ComReg previously consulted on this in Oct. 2011)
IT	2006 Benefits exceed costs. (AGCOM's administrative verification cost was €165,900) (AGCOM decision 46/13/CIR)	No	No	No compensation
LU	- Not established by NRA	Not applicable	Not applicable	No compensation
NL	- Not established by NRA	Not applicable	Not applicable	No compensation
NO	- Not established by NRA	Not applicable	Not applicable	No compensation
PT	2006 2001-2006 not deemed an "unfair burden" so net cost not calculated.	No	No	No compensation

346. Vodafone sostiene che, sia per il 2008 che per il 2009, la quota di mercato posseduta da Telecom Italia e il potere distintivo del suo marchio si



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

confermano fattori di primaria rilevanza, ancora in grado di compensare ampiamente il costo sostenuto.

347. Anche alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia riportata nel documento di consultazione, Vodafone concorda sulla necessità di analizzare una situazione in cui possibilmente si configuri un onere iniquo per l'impresa onerata del servizio universale, ma con l'elemento addizionale di interrogarsi attentamente sul predominio vantato dall'operatore designato nel periodo in oggetto, visto e considerato soprattutto la capillarità che il suo marchio ha potuto raggiungere tramite servizi svolti esclusivamente dallo stesso soggetto.
348. Ad avviso di TIM, le valutazioni dell'Autorità hanno correttamente poggiato sull'analisi di concorrenzialità dei mercati al dettaglio e dei vantaggi che derivano agli operatori alternativi di comunicazione elettronica (fissi e mobili) dall'esistenza degli obblighi di servizio universale.
349. A tal riguardo all'operatore preme evidenziare che il report del BEREC (di tipo informativo), utilizzato dall'Autorità per consolidare le analisi di iniquità attraverso gli indicatori di capacità economica e finanziaria di TIM, non include delle linee guida volte ad armonizzare i criteri di analisi dell'iniquità del costo netto usati dalle NRA dei Paesi UE, ma semplicemente riporta alcuni dei criteri di analisi usati dalle NRA. Tra l'altro a febbraio 2017 il BEREC ha aggiornato il benchmarking, confermando che *“the most common criteria used is a combination of “revenues, market power and profitability” which is used in 19 countries”*. Qualora l'Autorità voglia far riferimento anche ai criteri usati dalle altre NRA, TIM sintetizza di seguito un benchmark più completo (non solo limitato ai 4 Paesi analizzati dall'Autorità):
- i. in Francia è rimborsato il costo netto se di valore superiore a 4 milioni di euro;
  - ii. in Portogallo l'Autorità ritiene che l'operatore designato possa autofinanziarsi se ha una quota di mercato (dei ricavi del mercato dell'accesso fisso) superiore all'80% e in ogni caso ritiene non iniquo un costo netto inferiore a 2,5 milioni di euro;
  - iii. in Spagna, Polonia e Lettonia, un costo netto è considerato di per sé un onere iniquo (i.e. quando i benefici indiretti non compensano i costi del SU);
  - iv. in Austria, paese citato dall'Autorità, la compensazione del costo netto fino al 2016 era basata su un accordo volontario tra gli operatori. In ogni caso, come evidenziato dal BEREC (Bor(17)41), oggi è inclusa solo la telefonia pubblica nel servizio universale;
  - v. In Irlanda, Comreg valuta se il costo netto compromette la redditività dell'operatore designato e la sua capacità competitiva nell'anno



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

interessato e in quelli seguenti (valutazione statica e dinamica). Comreg analizza l'andamento delle quote di mercato e le barriere all'entrata, l'andamento degli indicatori reddituali e finanziari (utili, EBITDA), l'andamento dei prezzi (l'esistenza di un obbligo di uniformità del prezzo a livello nazionale potrebbe non consentire più il sussidio delle perdite conseguite nelle aree non remunerative) e i cambiamenti nel costo netto stesso nel tempo.

350. Il *benchmarking* completo ed aggiornato evidenzia, a parere di TIM, che molte autorità di regolamentazione europee hanno ritenuto iniquo l'onere del costo netto, tra cui la Francia, la Spagna e il Portogallo. Nel Regno Unito, di recente Ofcom ha previsto che BT possa coprire i costi legati alla fornitura della larga banda universale tramite, però, **maggiori prezzi dei servizi di accesso all'ingrosso** del mercato 3a/2014.
351. Quanto sopra esposto evidenzia, a parere di TIM, criteri che riconoscerebbero indubbiamente il costo netto di 6,7 milioni di euro (per l'anno 2009) come iniquo.
352. In ogni caso, ed assunto che l'Autorità, nella discrezionalità lasciatale dalla regolamentazione e confermata dalla Corte di giustizia dell'UE sul caso C-222/08 v. Regno del Belgio, può anche valutare l'impatto del costo netto sugli indicatori economici e finanziari dell'azienda, TIM ritiene che:
- i. l'Autorità non pone in questa consultazione una propria proposta di modello e metodologia di valutazione - in seconda istanza - dell'iniquità dell'onere, ma al contrario si limita a rappresentare possibili scenari di valutazione ovvero richiamarsi ad un parziale benchmark senza entrare nel merito di un concreto approccio metodologico per valutare l'iniquità dell'onere. Questo aspetto rileva, a parere di TIM, in quanto limita fortemente l'intervento del mercato non consentendo la possibilità di argomentare e contribuire in modo più specifico alla costruzione di tale approccio;
  - ii. in ogni caso l'eventuale adozione da parte dell'Autorità di un metodo e criterio di valutazione dell'iniquità dell'onere, se da un lato richiede una rappresentazione più puntuale dei parametri e dei criteri di valutazione, dall'altro lato non potrà che trovare applicazione a valere dall'anno di pubblicazione della delibera di applicazione del suddetto metodo (presumibilmente 2017). A tal riguardo, TIM precisa che i criteri considerati dall'Autorità per il consolidamento dell'analisi sull'iniquità dell'onere non erano stati valutati nella delibera n. 139/12/CIR emanata successivamente agli esercizi 2008 e 2009 in esame, con riferimento all'annualità 2005. Ciò rileva al fine di non reiterare la prassi del ricorso alla applicazione retroattiva di norme, sanzionata dagli organi giurisdizionali, eludendo ex post qualsiasi forma di legittimo



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

affidamento dell'operatore designato alla fornitura del servizio universale. Proprio con riferimento a tale aspetto è agevole il richiamo alla decisione del Consiglio di Stato in merito all'annullamento della delibera n. 01/08/CIR per retroattiva applicazione.

353. Riguardo al calcolo del rapporto tra il CN ed i costi di TIM nell'anno 2008 e 2009 la stessa società evidenzia che l'Autorità non ha fissato nel documento sottoposto a consultazione il superamento di alcuna soglia e tanto meno della soglia del 2% utilizzata dal regolatore austriaco quale criterio per definire l'iniquità del CN. Inoltre, ritiene che la fissazione di una soglia rispetto ai costi dovrebbe in ogni caso prendere a riferimento solo i costi pertinenti i servizi rientranti nel perimetro SU ovvero quegli stessi costi evitabili verificati/confermati dal revisore.
354. Con riferimento all'analisi dell'Ebitda e del Cash flow, più che il valore statico e il raffronto rispetto alla redditività degli altri operatori, TIM ritiene maggiormente rilevante valutare l'andamento dinamico di tali indicatori. L'analisi dinamica è anche suggerita dal regolatore Irlandese (cfr. Decisione D04/11 del 31 maggio 2011). I dati TIM mostrano una riduzione di circa il 40% nei ricavi e nei margini dal 1999 al 2009. Tale evidenza è, secondo la stessa, chiaramente a supporto dell'iniquità dell'onere. Inoltre, anche in questo caso, andrebbero analizzati solo i valori riferiti al perimetro SU.
355. Pertanto alla luce di quanto sopra riportato, TIM ritiene che non sussistano motivi oggettivi che possano condurre ad una valutazione di "non iniquità" dell'onere (certamente per il 2009) valutato da Axon, onere che, anche alla luce dei contributi tecnici e contabili forniti nel presente documento, potrà risultare anche ben superiore.
356. In ogni caso, al fine di contribuire fattivamente alle analisi svolte dall'Autorità, la società si rende disponibile a contribuire, con una propria proposta, alla costruzione di un approccio solido di valutazione dell'iniquità dell'onere che consenta di snellire il processo di valutazione del costo netto per gli anni a venire.

### **Valutazioni conclusive dell'Autorità**

357. Concorde alle osservazioni raccolte dagli operatori intervenuti alla consultazione, l'Autorità rileva, già nel documento di consultazione, come allo stato non esista per la valutazione di un onere "eccessivo" un concetto di soglia univoca tra quelle adottate dai principali Paesi membri dell'Unione europea, come evidenziato dallo stesso BEREC nel suo Report sul Servizio Universale.
358. In tal senso il *benchmark* internazionale, per quanto riguarda gli elementi adottati dal mercato, non fornisce indicazioni di alcuna utilità essendo i casi



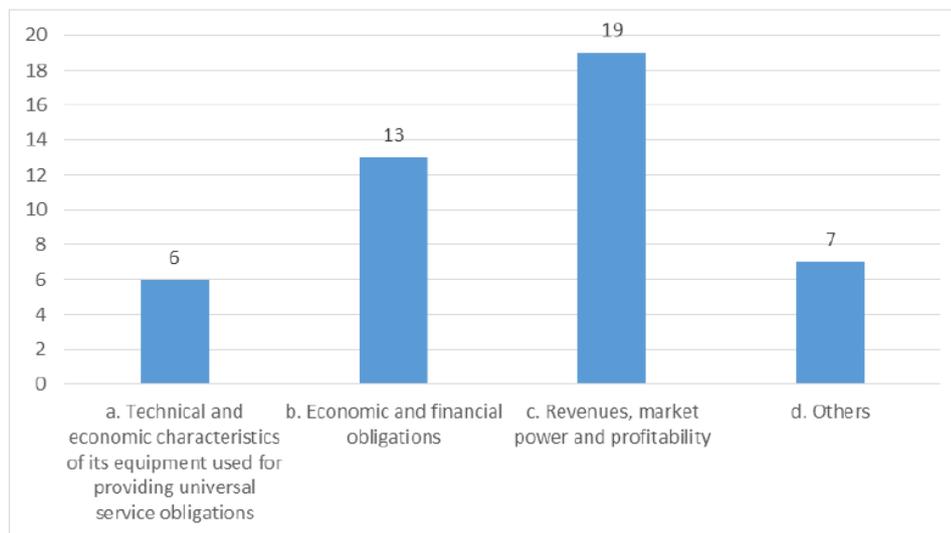
## Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

internazionali specifici illustrati dagli operatori intervenuti poco confrontabili con il caso italiano (ad es. in termini di quota di mercato dell'operatore incaricato, di EBITDA, di modalità di designazione e perimetro dell'obbligo). Ciò premesso si ritiene che la sua qualificazione debba essere necessariamente supportata dagli indicatori oggettivi già citati in consultazione pubblica e fissati dal BEREC. Tale approccio, tra l'altro, è stato condiviso dall'AGCM nel proprio parere reso, da ultimo, in relazione alle valutazioni sul costo netto USO 2007.

359. Come premesso, gli indicatori per la verifica dell'iniquità dell'onere proposti dal BEREC sono:

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

360. Tali indicatori, in particolare quelli ii) e iii), sono usati in 19 paesi nella Unione europea ai fini delle valutazioni sull'iniquità dell'onere come rappresentato nella successiva figura<sup>46</sup> estratta dal Report sul Servizio Universale del Berec:



<sup>46</sup> Cfr. par. 3.5 Unfair Burden del documento pubblicato dal Berec il 24 Febbraio 2017: *“Berec update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results”*



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

361. In sei paesi il concetto di onere eccessivo è valutato caso per caso o non esiste.
362. L'Autorità, pertanto, ha svolto l'analisi di iniquità dell'onere, in coerenza con le indicazioni del BEREC, sulla base di una serie di indicatori di seguito riportati. Ai fini di una valutazione più accurata, inoltre, la misura di tali indicatori, riferita agli anni 2008 e 2009, è stata confrontata con i valori che gli stessi assumono negli anni 2005 e 2007, anni in cui l'Autorità ha fornito le valutazioni sul costo netto USO con le delibere nn. 139/12/CIR per il 2005 e 100/14/CIR per il 2007.
363. Si rammenta che l'anno 2005 rappresenta l'ultimo anno in cui il costo netto rilevato, pari a 25,4 milioni di euro, è stato valutato come iniquo, mentre il 2007 rappresenta il primo anno in cui il costo netto, posto a consultazione con un valore certificato positivo prossimo a 1 milione di euro, è stato valutato come non iniquo.
364. In particolare, per valutare l'iniquità sia con riferimento all'anno 2008 – con un costo netto di 2,91 milioni di euro - che all'anno 2009 – con un costo netto di 11,61 milioni di euro, l'Autorità ha provveduto ad analizzare gli indicatori, di TIM S.p.A., relativi al rapporto tra costo netto USO e Utile netto tra, rispettivamente, costi evitabili o ricavi evitabili e costi operativi complessivi.
365. Tali indicatori sono stati anche analizzati alla luce della situazione competitiva del mercato nell'anno di riferimento rilevata attraverso le quote di mercato<sup>47</sup> per i servizi di accesso e dell'andamento del risultato operativo dell'azienda nel corso degli anni dal 2005 al 2009.

---

<sup>47</sup> delibere nn. 314/09/CONS e 623/15/CONS di analisi di mercato



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Telecom Italia Spa	2005	2006	2007	2008	2009
Ricavi della produzione	16.592	23.539	23.573	22.675	21.181
Costi della produzione	10.115	12.184	13.843	13.138	11.673
EBITDA (val. ass. TI Spa)	6.477	11.355	9.730	9.538	9.508
EBITDA (% domestic wireline)	45,5%	45,6%	43,2%	42,9%	45,7%
Utile lordo	2.756		3.526	2.136	2.455
Imposte	923,0		1.643,0	662,0	1.056,0
Utile netto reale	1.834	4.143	1.882	1.473	1.399
ROCE (return on capital employed)	13,8%	12,1%	9,8%	8,7%	8,7%
Costi USO	122	143	173	139	118
Ricavi USO	75	194	159	124	95
benefici indiretti	19,7	18,5	17	12	12
Costo netto	25,00	0,00	1,20	2,91	11,61
<b>RATIO's</b>					
Costo netto USO/totale costi di produzione	0,25%	0,00%	0,01%	0,02%	0,10%
Costo netto USO/Margine operativo lordo	0,386%	0,00%	0,01%	0,03%	0,12%
Costo netto USO/Utile netto	1,36%	0,00%	0,06%	0,20%	0,83%
Costi evitabili/costi operativi tot	1,21%	1,17%	1,25%	1,06%	1,01%
Pressione fiscale effettiva	33,49%			30,99%	43,01%
Ricavi mancati/ricavi operativi totali	0,45%	0,82%	0,67%	0,55%	0,45%
Fonte: Bilancio civilistico TI SpA					
Tabella 1 - Quota di mercato dei servizi di accesso al dettaglio per la clientela residenziale: quote di mercato in volumi (delibera 314/09/CONS)	93%	88%	82%	77%	71%
Costo netto USO/Utile netto Normalizzato rispetto a quota-mercato	1,36%		0,07%	0,24%	1,08%

366. Considerando l'indicatore **costo netto del SU in rapporto all'utile netto** si registra, nell'arco temporale indicato, un *range* di valori che varia dall'1,36% (nel 2005) allo 0,06% (nel 2007). Tali parametri sono pari, nel 2008 e 2009, rispettivamente a 0,20% e 0,83%.
367. Il **rapporto tra i costi evitabili e i costi operativi** è pari all'1,21% nel 2005 e all'1,25% nel 2007. Tali parametri sono pari, nel 2008 e 2009, all'1,06% e 1,01%. Il rapporto **tra i ricavi mancati e i costi operativi** totali è pari, rispettivamente nel 2005 e 2007, allo 0,45% e allo 0,67%. Tali parametri sono pari, nel 2008 e 2009, rispettivamente a 0,55% e 0,45%.
368. Si osserva pertanto che il parametro che mostra la maggiore sensibilità rispetto all'andamento del costo netto in relazione alla situazione finanziaria di TIM, e quindi utilizzabile per una valutazione di iniquità, è il rapporto tra costo netto USO e utile netto.
369. Nello specifico si osserva che il costo netto rilevato dal revisore nel 2007, pari a 1,2 milioni di euro, poi rettificato a 0,07 milioni di euro, che presenta una incidenza sull'utile netto dello 0,06%, è stato valutato dall'Autorità come non iniquo. Viceversa, nel 2005, un costo netto di 25,4 milioni di Euro è stato valutato dall'Autorità come iniquo laddove lo stesso rapporto è pari allo 1,36%.
370. Passando all'analisi del costo netto per gli anni oggetto della presente istruttoria, si rileva che, per il 2008, il valore di **costo netto** pari a 2,91 milioni di euro mostra una **incidenza sull'utile netto** di periodo dello 0,20% ben inferiore (nel rapporto 1/7) all'1,36% registrabile nel 2005. Lo stesso parametro nel 2009 è circa 2/3 rispetto a quello del 2005. A ciò si aggiunga



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

che la pressione competitiva è, nel 2009, ben superiore al 2008 (71% contro il 77% di quota di volumi nel mercato dell'accesso residenziale). A tale riguardo, se si normalizza l'indicatore rispetto alla quota del mercato dell'accesso (volumi residenziali), moltiplicando per il rapporto *quota 2005/quota anno di riferimento*, si ottengono, rispettivamente per il 2005, 2007, 2008 e 2009, i seguenti valori: 1,36%, 0,07%, 0,24% e 1,08%. Si osserva che il valore dell'indicatore nel 2009 diviene dello stesso ordine di grandezza del valore nel 2005. Si può pertanto ritenere che, anche sulla base di precedenti valutazioni dell'Autorità, l'onere sia iniquo nel solo anno 2009, considerata la stretta analogia con il 2005 dell'impatto del costo rispetto alla situazione finanziaria nell'anno di riferimento.

371. L'Autorità ritiene, pertanto, che la fornitura del servizio universale per l'anno 2008 non determini un costo netto in capo a Telecom Italia e, dunque, che, ai sensi dall'art. 3, comma 6, *lett. b)*, dell'Allegato 11 al *Codice*, non sia applicabile il meccanismo di ripartizione.
372. Per contro, nel 2009, il valore di costo netto pari a 11,61 milioni di euro mostra una incidenza sull'utile netto di periodo prossima ai parametri individuati nel 2005, con una quota di contribuzione dell'operatore designato superiore al 50% (nel 2005 la quota era del 60%). Ciò porta l'Autorità a ritenere giustificata la iniquità del costo netto USO 2009.
373. L'Autorità ritiene, pertanto, che la fornitura del servizio universale per l'anno 2009 determini un costo netto in capo a Telecom Italia e, dunque, che, ai sensi dall'art. 3, comma 2, dell'Allegato 11 al *Codice*, sia applicabile il meccanismo di ripartizione.
374. Sia per l'anno 2008 che per l'anno 2009, indipendentemente dalla valutazione di iniquità, si dovrà procedere a ripartire l'onere di revisione tra gli operatori contributori ai sensi dell'art. 4, comma 1, dell'Allegato 11 al *Codice*.

### **8. Conclusioni dell'Autorità**

*Quesito Q5 - Si forniscano valutazioni in relazione al meccanismo di ripartizione suddetto, per l'anno 2009, ai sensi dell'art. 63, comma 1 del Codice.*

#### **Sintesi dei contributi degli operatori**

375. Per quanto ampiamente argomentato finora, Wind Tre ritiene che non debba essere applicato per l'anno 2009 alcun meccanismo di ripartizione del costo netto.
376. Ritiene inoltre che nessun altro onere possa essere previsto tenendo conto il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di risparmio della pubblica amministrazione e suggerisce di non affidare l'incarico di provvedere alla



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

valutazione del costo netto per il servizio universale, atteso che i costi relativi costituiranno verosimilmente un onere ingiustificato.

377. Come già menzionato, l'operatore reputa doveroso per l'Autorità argomentare la disparità di trattamento tra una valutazione positiva e una negativa del costo netto: nel primo caso, al soggetto onerato dell'obbligo di fornitura è consentito accedere al fondo a tal fine previsto, mentre nel secondo caso lo stesso soggetto sfrutta un vantaggio a scapito delle altre imprese che non possono accedere ai medesimi canali commerciali e comunicativi di TIM. Ribadisce pertanto che in presenza di un valore negativo, questo dovrebbe essere compensato, nella misura della sua entità, con uno positivo.
378. In definitiva, Wind Tre chiede all'Autorità di valorizzare il beneficio conseguito da TIM nel 2008 e in ogni caso non ammettere al finanziamento l'importo residuo per il 2009 per il solo fatto di essere positivo, non essendone stata dimostrata l'iniquità.
379. Vodafone sottolinea la necessità di:
- i. non vedersi inclusa tra le imprese designate a contribuire al fondo per il servizio universale;
  - ii. compensare il valore negativo (ricavo) del costo netto per il 2008 con il valore positivo (costo) del 2009;
  - iii. rivalutare i benefici indiretti per entrambi gli anni 2008 e 2009 secondo la metodologia proposta dall'operatore in risposta alla consultazione in merito principalmente al beneficio legato alla fedeltà al marchio. Ad avviso dell'operatore tale approccio porterebbe ad una quantificazione dei benefici che potrebbe più che compensare il costo netto per il 2009;
  - iv. anche laddove si determinasse comunque un'eccedenza di costo netto positiva non ammetterla al finanziamento prima di aver dimostrato l'iniquità dell'onere relativo.

### **Valutazioni conclusive dell'Autorità**

380. Per quanto riguarda le osservazioni di Wind Tre sulla opportunità di proseguire con la valutazione di un costo netto per gli anni successivi al 2009, stante il risultato della presente istruttoria, l'argomento è stato trattato ai precedenti paragrafi 223 e seguenti, cui si rimanda.
381. Sull'approfondimento richiesto da alcuni operatori in materia di compensazione tra anni in cui si rileva un costo netto "negativo" (ricavo) e anni in cui si rileva un costo netto "positivo" (costo), il tema nel caso di specie non rileva essendo stato certificato un costo netto positivo per entrambe le annualità.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

382. Sulle osservazioni mosse da Vodafone in tema di contribuzione al fondo da parte degli operatori mobili, l'argomento è stato già ampiamente trattato ai paragrafi 135 e seguenti.
383. Sulla metodologia di valutazione delle componenti dei benefici indiretti, in particolare sulla fedeltà al marchio, l'Autorità ha già ampiamente documentato le proprie conclusioni ai paragrafi 282 e seguenti cui si rimanda.
384. L'Autorità, alla luce delle valutazioni suesposte, ritiene:
- per l'anno 2008, il costo netto pari a 2,91 milioni di euro come non iniquo, ai sensi dell'art. 3, comma 6, *lett. b)*, dell'Allegato 11 al *Codice*, e pertanto non applicabile il meccanismo di ripartizione. Di conseguenza non deve essere istituito l'apposito fondo presso il Ministero dello Sviluppo Economico.
  - per l'anno 2009, il costo netto come iniquo nella misura di 11,61 milioni di euro ai sensi dall'art. 3, comma 2, dell'Allegato 11 al *Codice*, e pertanto applicabile il meccanismo di ripartizione. Di conseguenza deve essere istituito l'apposito fondo presso il Ministero dello Sviluppo Economico.
385. Per determinare il valore complessivo del fondo, sia per l'anno 2008 che per l'anno 2009, indipendentemente dalla valutazione di iniquità, si dovrà procedere a ripartire l'onere di revisione tra gli operatori contributori ai sensi dell'art. 4, comma 1, dell'Allegato 11 al *Codice*, che pertanto – in assenza dell'attivazione del fondo per l'anno 2008 - graverà complessivamente per entrambi gli anni sul fondo per il costo netto del 2009.
386. Tutto ciò premesso, l'Autorità ritiene che, debba essere prevista limitatamente al solo anno 2009 la ripartizione del costo netto unitamente all'onere di revisione sia per l'anno 2008 che 2009 derivante dall'attività di verifica condotta da Axon sulla base del criterio di cui all'articolo 4 comma 1 dell'Allegato 11 al *Codice*.

### **9. Il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

387. Con nota del 6 aprile 2018, prot. Agcom n. 29998, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso il proprio parere sullo schema di provvedimento in oggetto, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con particolare riferimento alla verifica dell'iniquità dell'onere e all'analisi di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile.
388. Quanto al metodo di determinazione dell'iniquità dell'onere del costo netto del servizio universale per gli anni 2008 e 2009, l'Autorità garante ritiene condivisibile la scelta effettuata di condurre la valutazione dell'iniquità dell'onere, ad esito delle rettifiche del revisore, seguendo i criteri richiamati



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>48</sup>, nonché quelli indicati dal BEREC<sup>49</sup>.

389. Con specifico riferimento all'applicazione in concreto del metodo di determinazione dell'iniquità dell'onere per l'anno 2009, i risultati delle analisi svolte evidenziano come i mercati al dettaglio dei servizi offerti su rete fissa e mobile abbiano sperimentato un incremento del grado di concorrenzialità e come il fornitore del servizio universale abbia visto ridotti gli obblighi regolamentari sui mercati finali, invece presenti fino a pochi anni prima, proprio in ragione della riduzione del significativo potere di mercato. I risultati della verifica mostrano un ammontare significativo dell'onere del servizio universale, nel mutato contesto, tale da rendere lo stesso suscettibile di distorcere la concorrenza a svantaggio dell'unico soggetto incaricato di adempiere agli obblighi di fornitura del servizio universale. Conseguentemente, appare come giustificato e applicabile il meccanismo di ripartizione di tale onere, definito dall'Agcom, sulla più ampia base di soggetti operanti nei mercati di telecomunicazioni, fatta salva l'esenzione dalla contribuzione al fondo per quegli operatori che non superano determinati livelli di fatturato e per i nuovi entranti, tenuto conto della loro situazione finanziaria.
390. In merito alla sostituibilità tra servizi di telefonia fissa e mobile, l'Autorità garante ritiene condivisibile l'approccio seguito nell'analisi del grado di sostituibilità esistente tra i servizi di telefonia fissa e mobile. Tale analisi, infatti, è stata effettuata allo scopo di valutare se la forza della relazione di sostituibilità fisso-mobile sia tale da giustificare la partecipazione di tutti gli operatori telefonici, anche di rete mobile, alla copertura dei costi del servizio universale. L'analisi in oggetto, quindi, non ha l'obiettivo di definire un mercato rilevante bensì di verificare se sussista un grado di sostituibilità fisso-mobile che renda iniquo, sul piano concorrenziale, sostenere i costi associati alla realizzazione degli obblighi di servizio universale. Gli utenti del servizio universale potrebbero infatti preferire l'attivazione di una rete mobile per l'effettuazione delle chiamate vocali in luogo dell'acquisto di una connessione di rete fissa fornita dall'operatore incaricato del servizio universale.
391. Inoltre, considerato che le analisi di sostituibilità richiedono valutazioni di lungo periodo, l'Autorità garante rileva che il carattere iniquo del costo netto connesso alla fornitura del servizio universale risulta ancora più evidente in presenza della sostituibilità fisso-mobile, che si esprime con la tendenza dei consumatori a ricorrere sempre più a dispositivi mobili, in luogo del telefono fisso, per l'effettuazione di chiamate vocali. In proposito, l'Autorità garante

---

<sup>48</sup> Sentenza n. C-222/08 Commissione c/Belgio.

<sup>49</sup> BEREC (BoR(10)35) of 3 June 2010 – BEREC Report on Universal Service – reflections for the future.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

condivide l'approccio adottato dall'Agcom che presta particolare attenzione all'analisi delle condizioni del mercato, al fine di valutare l'esistenza di un grado di sostituibilità tra i predetti servizi tale da giustificare l'iniquità per Telecom Italia dell'attribuzione nella sua interezza degli oneri del servizio universale e la partecipazione degli operatori sia fissi che mobili al suo finanziamento.

392. Per quanto attiene alla valutazione in concreto della sostituibilità tra servizi per gli anni 2008 e 2009, si condividono le conclusioni dell'Agcom in merito all'ambito di applicazione dello SSNIP<sup>50</sup> test per individuare la sostituibilità tra servizi di rete fissa e mobile.
393. Infatti, lo SNIPP test è impiegato, ai fini antitrust, per individuare il mercato rilevante all'interno del quale è possibile esercitare potere di mercato, mentre l'analisi condotta da AGCom intende verificare se esista un certo grado di sostituibilità fisso-mobile, intesa come pressione competitiva che determina l'erosione delle quote di mercato del fisso e la migrazione delle linee di accesso dal fisso al mobile, che renda iniquo, sul piano concorrenziale, sostenere i costi conseguenti agli obblighi di servizio universale.
394. In conclusione, l'Autorità garante condivide l'analisi contenuta nello schema di delibera in relazione alla iniquità dell'attribuzione all'operatore incaricato del costo netto del servizio universale e alla sostituibilità tra servizi fissi e mobili, per gli anni 2008 e 2009.

VISTI gli articoli 62, comma 2, del *Codice* e 4 dell'Allegato 11 al medesimo, che prevedono che il costo dell'attività di verifica sia incluso tra i costi da ripartire tra le imprese che forniscono reti o servizio di comunicazione elettronica;

CONSIDERATO che il costo dell'attività di verifica condotta da Axon, già sostenuto dall'Autorità, è stato pari, per l'anno 2008 e 2009, a euro 120.000 per ciascuna annualità ovvero complessivamente ad euro 240.000;

CONSIDERATO che l'Autorità ha ottenuto dal mercato i dati necessari a determinare le percentuali di ripartizione a carico di ciascun operatore sulla base dall'ammontare complessivo dei ricavi netti - forniti dagli operatori stessi nel corso delle attività istruttorie - calcolati secondo la metodologia definita dalla delibera n. 1/08/CIR e s.m.i.; nella tabella seguente si riportano le quote di ripartizione:

---

<sup>50</sup> Small but Significant and Non transitory Increase in Price.



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

<b>Soggetto debitore (costo netto 2009)</b>	<b>Quota di contribuzione (in %)</b>
Tiscali Italia S.p.A.	0,65%
TeleTu S.p.A.	0,71%
Telecom Italia Sparkle S.p.A.	1,18%
BT Italia S.p.A.	1,19%
Wind Tre (ex H3G) S.p.A.	2,80%
Fastweb S.p.A.	6,31%
Wind Tre (ex Wind Telecomunicazioni) S.p.A.	17,32%
Vodafone Italia (ex Vodafone Omnitel) S.p.A.	17,81%
Telecom Italia S.p.A.	52,02%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

RILEVATO che le quote di contribuzione a carico di ciascun operatore dipendono dall'ammontare complessivo dei ricavi netti calcolati secondo la metodologia definita dalla delibera n. 1/08/CIR e s.m.i.. Tali quote possono non coincidere con le quote di mercato di ciascun operatore in ragione dell'eterogeneità dei servizi inclusi nel novero delle due differenti metodologie di calcolo. Infatti, le quote di contribuzione al fondo tengono conto esclusivamente dei servizi afferenti all'obbligo di servizio universale, per contro, le quote di mercato comprendono il totale dei servizi prodotti dalle aziende;

VISTI gli atti del procedimento istruttorio;

UDITA la relazione del Commissario Mario Morcellini, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;



# Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

## DELIBERA

### Articolo 1

#### (Applicabilità del meccanismo di ripartizione per l'anno 2009)

1. La fornitura delle obbligazioni di servizio universale per l'anno 2008 non determina un costo netto e, pertanto, non è applicabile il meccanismo di ripartizione ai sensi dell'art. 3, comma 6, *lett. b)* dell'Allegato 11 al *Codice*.
2. La fornitura delle obbligazioni di servizio universale per l'anno 2009 determina un costo netto per un valore pari a 11,61 milioni risultato iniquo. E' pertanto applicabile il meccanismo di ripartizione ai sensi dell'art. 3, comma 2, dell'Allegato 11 al *Codice*.

### Articolo 2

#### (Determinazione delle quote di ripartizione del costo dell'attività di revisione per gli anni 2008 e 2009 e del costo netto 2009)

1. Il costo complessivo costituito dai costi dell'attività di revisione per gli anni 2008 e 2009, pari complessivamente a 240.000 euro, e dal costo netto 2009, pari a 11,61 milioni di euro, ammonta 11,85 milioni di euro.
2. Le società Tiscali Italia S.p.A., TeleTu S.p.A., Telecom Italia Sparkle S.p.A., BT Italia S.p.A., Fastweb S.p.A., Wind Tre S.p.A., Vodafone Italia S.p.A., Telecom Italia S.p.A. sono soggette all'obbligo di contribuzione al fondo del servizio universale per l'anno 2009 e al costo della verifica per gli anni 2008 e 2009, nella misura indicata nella tabella che segue:

SOCIETA'	QUOTA CONTRIBUZIONE	CONTRIBUTO (€)
Tiscali Italia S.p.A.	0,65%	77.160
TeleTu S.p.A.	0,71%	83.774
Telecom Italia Sparkle S.p.A.	1,18%	140.449
BT Italia S.P.A.	1,19%	141.353
Wind Tre (ex H3G) S.p.A.	2,80%	332.158



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

Fastweb S.p.A.	6,31%	747.909
Wind Tre (ex Wind Telecomunicazioni) S.p.A.	17,32%	2.052.041
Vodafone Italia (ex Vodafone Omnitel) S.p.A.	17,81%	2.110.589
Telecom Italia S.p.A.	52,02%	6.164.569
<b>Totale fondo USO 2009</b>	<b>100%</b>	<b>11.850.000</b>
<i>di cui quota del fondo da versare all'Autorità per il costo della verifica</i>		240.000

Il presente provvedimento è notificato alla società Tiscali Italia S.p.A., TeleTu S.p.A., Telecom Italia Sparkle S.p.A., BT Italia S.P.A., Wind Tre (ex H3G) S.p.A., Fastweb S.p.A., Wind Tre (ex Wind Telecomunicazioni) S.p.A., Vodafone Italia (ex Vodafone Omnitel) S.p.A., Telecom Italia S.p.A. ed è pubblicato sul sito *web* dell'Autorità.

Il presente provvedimento è, inoltre, trasmessa al Ministero dello Sviluppo Economico per gli atti conseguenti di competenza ai sensi del *Codice*.

Il presente provvedimento può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla data di comunicazione dello stesso.

Roma, 28 maggio 2018

IL PRESIDENTE  
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE  
Mario Morcellini

Per conformità a quanto deliberato  
IL SEGRETARIO GENERALE  
Riccardo Capecchi