

DELIBERA N. 41/25/CIR

**RIESAME DELL'INIQUITÀ DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO
UNIVERSALE PER GLI ANNI 1999-2009**
*(Riedizione del potere in esecuzione delle sentenze del Consiglio di Stato n. 4301/2025
e n. 4549/2025)*

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per le infrastrutture e le reti del 30 settembre 2025;

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*;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”* (di seguito, *“Regolamento”*), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 58/25/CONS, del 6 marzo 2025;

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, del 13 marzo 2014;

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”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 205/23/CONS, del 26 luglio 2023;

VISTA la delibera n. 107/19/CONS, del 5 aprile 2019, recante il *“Regolamento concernente le procedure di consultazione nei procedimenti di competenza dell’Autorità”*;

VISTA la direttiva 96/19/CE della Commissione, del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati;

VISTA la direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 *“sull’interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l’interoperabilità attraverso l’applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP)”*;

VISTA la direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 1998 *“sull’applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale”*;

VISTA la Comunicazione della Commissione COM(96) 608 relativa agli *“Assessment Criteria for National Schemes for the Costing and Financing of Universal Service in telecommunications and Guidelines for Member States on Operations of such schemes”*;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, recante *“Regolamento di attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni”*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 221 del 22 settembre 1997;

VISTO il decreto 10 marzo 1998, recante *“Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni”*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 110 del 14 maggio 1998;

VISTA la direttiva n. 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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)*;

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*;

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

VISTA la delibera n. 8/00/CIR, del 1° agosto 2000, recante *“Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l’anno 1999”*, come rinnovata dalla delibera n. 67/05/CIR, del 5 ottobre 2005, e dalla delibera n. 106/11/CIR, del 5 settembre 2011;

VISTA la delibera n. 23/01/CIR, del 21 novembre 2001, recante “*Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l’anno 2000*”, come rinnovata dalla delibera n. 107/11/CIR, del 5 settembre 2011;

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

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

VISTA la delibera n. 153/11/CIR, del 12 dicembre 2011, recante “*Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l’anno 2004*”, come rinnovata dalla delibera n. 103/19/CIR, del 16 luglio 2019;

VISTA la delibera n. 139/12/CIR, del 13 dicembre 2012, recante “*Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l’anno 2005*”, come rinnovata dalla delibera n. 103/19/CIR, del 16 luglio 2019;

VISTA la delibera n. 46/13/CIR, del 18 luglio 2013, recante “*Servizio Universale: valutazione del costo netto per l’anno 2006*”, come rinnovata dalla delibera n. 103/19/CIR, del 16 luglio 2019;

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

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

VISTA la delibera n. 103/19/CIR, del 16 luglio 2019, recante “*Servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica per gli anni 2004, 2005, 2006 e 2007: rinnovazione del procedimento inerente all’applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto*”;

VISTE le sentenze del TAR del Lazio n. 1963/2022 e n. 1964/2022, entrambe pubblicate in data 17 febbraio 2022, la sentenza n. 2047/2022, pubblicata in data 21 febbraio 2022 e la sentenza n. 2218/2022, pubblicata in data 24 febbraio 2022, che hanno annullato la delibera n. 18/21/CIR avente ad oggetto il “*Riesame dell’iniquinà del costo netto del servizio universale per gli anni 1999-2009*”;

VISTE le sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025, pubblicate rispettivamente in data 20 e 26 maggio 2025, con le quali il Consiglio di Stato ha respinto gli appelli promossi

avverso le citate sentenze n. 1963/2022, n. 1964/2022, n. 2047/2022 e n. 2218/2022 che, pertanto, risultano confermate;

CONSIDERATO che, con la delibera n. 18/21/CIR, nel rispetto del quadro normativo europeo e nazionale di riferimento e dei limiti imposti dal giudicato formatosi progressivamente per effetto della sentenza del TAR del Lazio n. 4926/2014 e della sentenza del Consiglio di Stato n. 3388/2015, e alla luce delle indicazioni fornite dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 6881/2019, l'Autorità ha proceduto al riesame dell'iniquità del costo netto per le annualità 1999-2009 senza svolgere più un'analisi di sostituibilità fisso-mobile nel segmento di mercato interessato, ma utilizzando nuovi criteri, coerenti con le indicazioni del BEREC, per valutare la pressione competitiva esercitata dagli operatori di rete mobile, quale condizione essenziale per dimostrare che vi sia stato un onere iniquo;

CONSIDERATO che il predetto riesame non ha riguardato l'anno 2001 in quanto la delibera n. 14/02/CIR, del 20 dicembre 2002, recante "*Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 2001*" non è stata oggetto di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo;

CONSIDERATO che il predetto riesame non ha altresì riguardato la verifica del *quantum* del costo netto del servizio universale e il calcolo delle quote di contribuzione degli operatori per le annualità 1999-2009 e che si è fatto espresso richiamo alle precedenti delibere di approvazione dell'Autorità sostanzialmente confermando le valutazioni ivi già svolte in quanto finora mai annullate, per tali aspetti, dal giudice amministrativo;

CONSIDERATO che, in esito all'istruttoria di cui alla delibera n. 18/21/CIR, l'Autorità ha ritenuto che il meccanismo di ripartizione sia applicabile a tutte le annualità prese in esame ad eccezione degli anni 1999-2000 e 2008, rispetto ai quali la fornitura del servizio universale non ha determinato un costo netto iniquo ai sensi della normativa vigente in quel momento (rispettivamente, D.P.R. 318 del 19 settembre 1997 e D.M. del 10 marzo 1998 per le annualità 1999-2000, l'art. 3, comma 6, lett. b) dell'Allegato 11 al Codice del 2003 per l'anno 2008);

CONSIDERATO che, con le sentenze n. 1963/2022, n. 1964/2022, n. 2047/2022 e n. 2218/2022, il TAR del Lazio ha annullato la delibera n. 18/21/CIR ritenendo sussistente un vizio di motivazione e di istruttoria relativo all'analisi di iniquità c.d. *seconda facie*, con cui l'Autorità ha completato l'indagine sull'iniquità dell'onere con riguardo agli impatti economici e finanziari sul soggetto incaricato utilizzando come parametro l'indicatore CNSU/EBITDA e che, nello specifico, il parametro soglia individuato dall'Autorità (rapporto CNSU/EBITDA superiore all'0,17%) "*sarebbe di origine arbitraria e irragionevole*";

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato, con le successive sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025, pur condividendo l'assunto del TAR del Lazio per cui l'analisi di iniquità c.d. *seconda facie* è viziata sotto il profilo motivazionale, ha precisato che tale vizio «*non attiene tanto all'utilizzo del parametro "rapporto CNSU/EBITDA", bensì al suo valore soglia dello 0,17% fissato dall'Autorità, che pur nell'ampia discrezionalità che caratterizza una valutazione del genere, doveva essere oggetto di una specifica giustificazione, non potendosi ammettere che tale soglia possa essere desunta solo in ragione di precedenti delibere rispetto alle quali, tra l'altro, tale aspetto non era stato mai confermato in sede giurisdizionale, dal momento che le precedenti delibere, come visto, erano state annullate dal Giudice amministrativo per altre ragioni.*» (punto 8.3 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.3 della sentenza n. 4549/2025);

CONSIDERATO che il medesimo Consiglio di Stato ha invece respinto i profili di censura prospettati dagli operatori mobili avverso la c.d. valutazione *prima facie* ritenendo che tali rilievi «*...non sono idonei a far emergere un vizio di legittimità, sconfinando invece – inammissibilmente – in una critica al merito della scelta dell'Autorità, da ritenersi comunque supportata da una motivazione ragionevole e coerente rispetto al fine perseguito.*» (punto 5 della sentenza n. 4301/2025 e punto 8 della sentenza n. 4549/2025);

CONSIDERATO altresì che, alla luce della sentenza della CGUE 19 settembre 2024 C-273/23 intervenuta nel giudizio di secondo grado, il Consiglio di Stato nelle medesime sentenze ha anche definitivamente chiarito che è «*[...]ammissibile la riedizione del potere, concretamente messa in atto con la delibera impugnata [n.d.r. delibera n. 18/21/CIR], in quanto volta a riesaminare l'intera vicenda sulla base di un'analisi ontologicamente distinta ("un criterio nuovo e ragionevole"), rispetto a quello già annullato dal giudice amministrativo. Invero, abbandonato il criterio della sostituibilità fisso/mobile, viene riesaminata l'iniquità del costo in ragione dell'analisi del contesto concorrenziale; in tale ambito, l'Autorità ha proceduto ad una verifica (cd. "prima facie") dell'iniquità dell'onere senza basarsi sul precedente criterio della sostituibilità fisso/mobile, ma avuto riguardo al "livello di concorrenzialità del mercato", analizzato sulla scorta di sei indicatori già innanzi richiamati. Il procedimento seguito dall'Autorità risulta inoltre rispettoso del dettato normativo applicabile, il quale, come confermato dalla Corte di Giustizia citata, non è in contrasto con il diritto comunitario.*» (punto 5.2 della sentenza n. 4301/2025 e punto 8.2 della sentenza n. 4549/2025);

CONSIDERATO, infine, che, con specifico riferimento all'analisi di iniquità c.d. *seconda facie*, il Consiglio di Stato ha confermato l'annullamento della delibera n. 18/21/CIR «*per vizio di motivazione circa la significatività della soglia dello 0,17% del rapporto CNSU/EBITDA*» precisando tuttavia che tale annullamento non esclude «*[...] la*

riedizione del potere attraverso la chiara esplicitazione delle ragioni della valenza di tale soglia.” (punto 8.6 della sentenza n. 4301/2025 e punto 11.6 della sentenza n. 4549/2025, enfasi aggiunta);

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

RAVVISATA, alla luce delle sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025, la possibilità di procedere al riesame dell’iniquità del costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale con riferimento agli anni 1999-2009, sebbene nei limiti della riedizione del potere così come prospettata dal Consiglio di Stato;

RITENUTO, pertanto, di avviare un procedimento avente ad oggetto il riesame dell’iniquità del costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale con riferimento agli anni 1999-2009, mediante la riedizione del potere, che tenga conto di tutte le statuizioni assunte dal Consiglio di Stato nelle sentenze n. 4301/2025 e n. 4549/2025;

UDITA la relazione del Presidente;

DELIBERA

Articolo unico

1. È avviato il procedimento concernente il riesame dell’iniquità del costo netto del servizio universale per gli anni 1999-2009, in ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato n. 4301/2025 e n. 4549/2025.
2. Il responsabile del procedimento è la dott.ssa Francesca de Gennaro della Direzione reti e servizi di comunicazioni elettroniche.
3. Il termine di conclusione del procedimento è fissato in 120 giorni dalla data di pubblicazione del presente provvedimento sul sito *web* dell’Autorità, fatte salve le sospensioni per le richieste di informazioni e documenti, calcolate sulla base delle date dei protocolli dell’Autorità in uscita e in ingresso, nonché per lo svolgimento della consultazione pubblica. I termini del procedimento possono essere prorogati dall’Autorità con determinazione motivata.

Il presente provvedimento è pubblicato sul sito *web* dell'Autorità.

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

Roma, 30 settembre 2025

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Giovanni Santella