

**Allegato B alla delibera n. 102/19/CIR**

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE**

**SOMMARIO**

1. Quadro normativo di riferimento .....	2
2. Decisioni del giudice amministrativo sulle delibere oggetto di rinnovazione ....	3
3. Ambito oggettivo del presente procedimento .....	11
4. Considerazioni metodologiche sulla valutazione del “grado di sostituibilità” tra i servizi di telefonia fissa e mobile e relazione con le conclusioni delle analisi di mercato .....	14
5. Gli orientamenti dell’Autorità sul livello di concorrenzialità del mercato nel periodo 1999-2003.....	20
6. Gli orientamenti dell’Autorità sulla misurazione del “grado di sostituibilità fisso-mobile” .....	22
7. Conclusioni.....	34

## 1. Quadro normativo di riferimento

1. Le disposizioni normative interessate dalla presente consultazione pubblica di *Analisi di sostituibilità fisso-mobile ai fini della contribuzione al costo netto del servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003* sono il D.P.R. 318/97 recante “*Regolamento per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni*” ed il D. M. 10 marzo 1998 concernente il “*Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni*”.
2. In particolare, l’art. 3, comma 6, del D.P.R. 318/97 prevede che “*Qualora, in base alle disposizioni del presente articolo, gli obblighi di fornitura del servizio universale rappresentino un onere iniquo per l’organismo o gli organismi incaricati di fornire il servizio universale, è previsto un meccanismo atto a ripartire il costo netto dei suddetti obblighi con altri organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, con fornitori di servizi di telefonia vocale accessibili al pubblico e con organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali*”.
3. La citata normativa riconosce, pertanto, che alla ripartizione del costo netto partecipino, tra gli altri, gli “*organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni*” e gli “*organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali*”.
4. Inoltre, il D. M. 10 marzo 1998 riprende quanto disciplinato nel citato Regolamento e all’art. 2, comma 2, e stabilisce che sia “*previsto un meccanismo di ripartizione dei costi, basato sui principi di non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, a carico degli organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, che forniscono al pubblico servizi di telefonia vocale, in proporzione all’utilizzazione da parte di tali soggetti delle reti pubbliche di telecomunicazioni, o che prestano servizi di comunicazioni mobili e personali in ambito nazionale*”. All’art. 6, comma 1, si riconosce, altresì, all’Autorità “*(...) tenuto conto delle condizioni di concorrenzialità del mercato*”, la possibilità di “*valutare l’opportunità di introdurre un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo da parte degli organismi di telecomunicazioni nuovi entranti nel settore*”. In aggiunta il citato D. M. rileva, nelle premesse, “*la crescente diffusione delle comunicazioni mobili e personali rilevabile presso l’utenza; la ormai continua e stabile sussistenza di oggettivi elementi, rilevati e rilevabili, che hanno favorito lo sviluppo del settore radiomobile in Italia, tra i quali:*
  - *la sensibile riduzione dei costi di accesso per la clientela a tale categoria di servizi in ragione della diminuzione del prezzo di vendita degli apparati terminali;*
  - *la presenza di numerosi profili di offerta, ivi comprese le forme di traffico prepagato caratterizzati dall’assenza del contributo di*

*attivazione e dei canoni mensili di abbonamento, differentemente dai servizi di telecomunicazioni forniti attraverso la rete fissa;*

- *la diminuzione dei prezzi di offerta del traffico effettuato sulle reti radiomobili, ivi compresi quelli relativi alle comunicazioni in ambito urbano recentemente introdotti;*
  - *l'elevata flessibilità delle condizioni economiche offerta dei servizi radiomobili, sia analogici sia digitali”.*
5. Nello stesso D. M. si rileva *“la percentuale di copertura della popolazione ormai raggiunta dai servizi radiomobili, analogici e digitali, disponibili sul mercato italiano; ..il numero di abbonati al servizio radiomobile rilevabile a livello nazionale, ivi compresi gli utenti di forme di traffico prepagato, anche in rapporto agli abbonati ai servizi di rete fissa; ...il fatturato dei servizi radiomobili rilevabile a livello nazionale, anche in rapporto a quello dei servizi di rete fissa regolamentati; ...il livello di penetrazione del servizio radiomobile rilevabile in ambito nazionale ;... il tasso di crescita degli indicatori del servizio radiomobile sopra riportati”;*
6. In conclusione, il Decreto Ministeriale sul finanziamento del servizio universale include gli operatori mobili tra i soggetti tenuti al finanziamento sulla base di un'analisi del livello di diffusione e copertura dei servizi telefonici mobili. Per completezza di analisi si evidenzia che le citate norme sono state abrogate nel 2003 con l'entrata in vigore del Codice delle comunicazioni elettroniche entrato in vigore nel mese di settembre 2003.

## **2. Decisioni del giudice amministrativo sulle delibere oggetto di rinnovazione**

*Le sentenze del Consiglio di Stato n. 535/2010 del 5 febbraio 2010*

7. Nonostante il quadro regolamentare allora vigente e sopra richiamato, con le sentenze n. 535/2010<sup>1</sup> del 5 febbraio 2010, n. 281/2010<sup>2</sup> del 26 gennaio 2010, n. 644/2010<sup>3</sup> del 9 febbraio 2010 e n. 243/2010<sup>4</sup> del 25 gennaio 2010, il

---

<sup>1</sup> Con la sentenza n. 535/2010, del 5 febbraio 2010, il Consiglio di Stato ha pronunciato decisione di accoglimento del ricorso proposto dalla società Vodafone Omnitel avverso la delibera n. 67/05/CIR, del 5 ottobre 2005, recante “Rinnovazione del procedimento relativo all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999”.

<sup>2</sup> Con la sentenza n. 281/2010, del 26 gennaio 2010, il Consiglio di Stato ha pronunciato decisione di accoglimento del ricorso proposto dalla società Vodafone Omnitel avverso la delibera n. 23/01/CIR, del 21 novembre 2001, recante “Rinnovazione del procedimento relativo all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 2000”.

<sup>3</sup> Con la sentenza n. 644/2010, del 9 febbraio 2010, il Consiglio di Stato ha pronunciato decisione di accoglimento del ricorso proposto dalla società Vodafone Omnitel avverso la delibera n. 16/04/CIR, del 23 dicembre 2004, recante “Servizio universale: all'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2002”.

<sup>4</sup> Con la sentenza n. 243/2010, del 25 gennaio 2010, il Consiglio di Stato ha pronunciato decisione di accoglimento del ricorso proposto dalla società Vodafone Omnitel avverso la delibera n. 28/07/CIR, del 28



Consiglio di Stato ha pronunciato decisione di accoglimento di quattro distinti ricorsi proposti dalla società Vodafone Omnitel N.V. (nel seguito anche Vodafone) avverso le delibere n. 67/05/CIR del 5 ottobre 2005, n. 23/01/CIR del 21 novembre 2001, n. 16/04/CIR del 23 dicembre 2004 e n. 28/07/CIR del 28 febbraio 2010, inerenti, rispettivamente alla *“rinnovazione dei procedimenti relativi alla applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003”*.

8. Nelle citate sentenze di accoglimento, il Consiglio di Stato ribadisce l'indirizzo segnato nella decisione dello stesso Consiglio n. 7257/2003<sup>5</sup>, dell'8 luglio 2003, relativa al ricorso proposto da Vodafone avverso la sentenza del TAR Lazio n. 250/2002 affermando quanto segue.
9. *“In base all' indirizzo segnato nella sentenza di questo Consiglio n. 7257/03 si imponeva all'Autorità di verificare le condizioni di concorrenzialità affrontando il tema della sostituibilità dei servizi di telefonia fissa e di telefonia mobile, sotto il profilo sia tecnico, che della domanda e dell'offerta, in un ambito di mercato qualificato rilevante in cui vengono a contrapporsi le distinte offerte degli operatori di telefonia fissa e mobile”*.

*A detta esigenza non soddisfa l'“iter” istruttorio osservato da AGCOM in linea con l'indirizzo segnato dal parere di Agcm prima richiamato.*

*L' area di mercato rilevante non può, invero, essere identificata nel solo contesto “merceologico/geografico” (aree marginali del Paese, situate prevalentemente in montagna, con bassa densità di popolazione, limitato reddito medio pro-capite e scarso numero di clienti affari), cui segue la non remuneratività dei costi per il mantenimento della rete di telefonia fissa da parte del gestore del servizio universale, poiché l'offerta in concorrenza dei due sistemi di telefonia fissa e mobile avviene in ogni luogo del Paese e non è condizionata dalla configurazione geografica e dalla qualità dei consumatori. Tantomeno la nozione di sostituibilità fra servizio fisso e mobile può ricevere dimostrazione nello scenario simulato nella delibera impugnata di una ipotetica disattivazione nelle aree marginali del Paese della rete di telefonia fissa e dal ricorso degli utenti ivi residenti in via sostitutiva allo strumento di telefonia mobile.*

*La nozione di sostituibilità cui si perviene in siffatto contesto non si collega ad una libera scelta selettiva dell'utente dei servizi di telefonia, ma configura un comportamento del consumatore necessitato, caratterizzandosi nell'attuale contesto economico e sociale come primario e non eludibile il bisogno afferente all'utilizzo del mezzo di telecomunicazione vocale a distanza.*

*Non corrisponde, quindi, a criteri logici e di congruità dell'istruttoria aver assunto le sole aree “merceologico/geografico” non remunerative a parametro*

---

febbraio 2010, recante “Servizio universale: all'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l'anno 2003”.

<sup>5</sup> Con la sentenza n. 7257/2003, dell'8 luglio 2003, il Consiglio di Stato ha pronunciato decisione di parziale accoglimento del ricorso proposto dalla società Vodafone Omnitel avverso la sentenza del TAR Lazio n. 250/2002, con la quale era stata annullata 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”.

*del grado e di sostituibilità e concorrenzialità fra servizio di telefonia fissa e servizio di telefonia mobile, così che, nell' evolversi delle condizioni di mercato e delle scelte dei consumatori di avvalersi dell' uno o dell' altro dei servizi o congiuntamente di essi, l'implementazione del servizio di telefonia mobile contribuisca a rendere iniquo anche nei confronti del gestore di detto servizio i costi di rete fissa a carico del gestore del servizio universale”.*

10. Secondo il giudice di secondo grado, infatti, l'area di mercato rilevante non può essere identificata – così come disposto nella delibera n. 67/05/CIR - nel solo contesto “*merceologico/geografico*” costituito dalle aree marginali del Paese, situate prevalentemente in montagna, con bassa densità di popolazione, limitato reddito pro-capite e scarso numero di clienti affari, “*poiché l'offerta in concorrenza di telefonia fissa e mobile avviene in ogni luogo del Paese e non è condizionata dalla configurazione geografica e dalla qualità dei consumatori*”. Secondo quanto espresso dal Consiglio di Stato l'analisi andrebbe, pertanto, svolta a livello nazionale.
11. Il Consiglio di Stato ha ritenuto, quindi, che la nozione di sostituibilità tra servizio fisso e mobile non possa essere dimostrata unicamente, come nelle delibere annullate, prendendo in considerazione l'ipotetica disattivazione nelle aree marginali del Paese della rete di telefonia fissa ed il conseguente ricorso degli utenti ivi residenti, in via sostitutiva, al servizio di telefonia mobile. Il Consiglio di Stato ritiene, infatti, che la nozione di sostituibilità cui si perviene in tale contesto non si collega ad una libera scelta selettiva dell'utente ma configura un comportamento di un consumatore necessitato e, pertanto, non è sufficiente a dimostrare la sostituibilità tra servizio fisso e mobile in un contesto di servizio universale<sup>6</sup>.

*Le delibere di rinnovazione nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR e 109/11/CIR*

12. In ottemperanza alle citate sentenze del Consiglio di Stato n. 535/2010, del 5 febbraio 2010, n. 281/2010 del 26 gennaio 2010, n. 644/2010 del 9 febbraio 2010, n. 243/2010 del 25 gennaio 2010, l'Autorità, con delibere nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR e 109/11/CIR del 5 settembre 2011, aventi ad oggetto la *Rinnovazione del procedimento relativo all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999, 2000, 2002*

---

<sup>6</sup> Si richiama che il concetto di sostituibilità fisso mobile era stato utilizzato dai revisori in quanto la quantificazione dei “ricavi di sostituzione” (che Telecom Italia non perderebbe nonostante la disattivazione di un'area di centrale, nello scenario contro-fattuale) dipende anche dal livello riscontrato di sostituibilità tra telefonia fissa e mobile, nel senso che all'aumentare della sostituibilità una sempre maggiore quantità di traffico si trasferirà dalla rete fissa di Telecom Italia alla rete mobile. Il verificarsi di un livello significativo di sostituibilità tra servizi di telefonia fissa e mobili comporta quindi una perdita di traffico per Telecom Italia e una conseguente diminuzione dei cosiddetti ricavi di sostituzione. Poiché tali ricavi sono allocati in diminuzione degli effettivi ricavi che l'area non remunerativa consegue, maggiore sarà la sostituibilità, minore sarà il costo netto di un'area non remunerativa. Pertanto, l'analisi di sostituibilità che viene effettuata dal revisore nel corso del controllo del calcolo del costo netto viene considerata nella valutazione del costo netto e concorre alla sua quantificazione, riducendone il valore all'aumentare della sostituibilità.

e 2003 ha rinnovato l'istruttoria, ritenuta carente dal giudice amministrativo di secondo grado, relativa all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per le annualità citate.

13. L'Autorità ha integrato l'analisi di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile ritenuta non sufficientemente argomentata dal giudice di secondo grado. In particolare, in coerenza con l'indirizzo segnato dal giudice amministrativo, l'Autorità ha valutato le condizioni di concorrenzialità vigenti tra i due servizi di telefonia non più nel solo contesto "merceologico/geografico" costituito dalle aree marginali del Paese, ma nell'intero territorio nazionale, prescindendo dall'ipotetica disattivazione nelle aree marginali del Paese della rete di telefonia fissa e dal conseguente ricorso degli utenti ivi residenti, in via sostitutiva, al servizio di telefonia mobile.
14. Nel corso di tale analisi l'Autorità ha misurato le condizioni di concorrenzialità vigenti tra i due servizi di telefonia al fine di appurare se, negli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, si sia verificato un generale e diffuso ricorso al sistema di telefonia mobile in sostituzione e a detrimento dell'utilizzo del servizio di telefonia fissa, tale da riconoscere un fenomeno di effettiva sostituzione tra i due servizi.
15. L'Autorità ha valutato, pertanto, il grado di sostituibilità tecnica ed economica, dal lato della domanda e dal lato dell'offerta, tra servizi di telefonia vocale su rete fissa e rete mobile, nel contesto di riferimento identificato nell'intero territorio nazionale, al fine di valutare la partecipazione al fondo da parte degli operatori mobili negli anni 1999, 2000, 2002 e 2003.
16. Dall'analisi delle condizioni del mercato dei servizi di telefonia vocale soggetti agli obblighi di servizio universale svolta, ***"l'Autorità ...ritenendo verificata la presenza" negli anni 1999, 2000, 2002 e 2003 "di un certo grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile, considera conseguentemente dovuta la partecipazione al fondo del servizio universale anche degli operatori di rete mobile"***.
17. Con le citate delibere di rinnovazione, l'Autorità ha, pertanto, ritenuto applicabile il meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale, per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, confermando la partecipazione al fondo del servizio universale anche agli operatori di rete mobile. L'Autorità ha confermato la determinazione del *quantum* del costo netto del servizio universale ammesso al meccanismo di ripartizione e le quote di contribuzione degli operatori così come indicate nelle delibere impugnate.

*Pronuncia del TAR Lazio n. 4926/2014*

18. Con la sentenza n. 4926/2014, del 13 maggio 2014, il TAR Lazio si è pronunciato sui distinti ricorsi presentati dalla società Vodafone Omnitel N.V. per l'annullamento delle delibere dell'Autorità nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR e 109/11/CIR (la ricorrente chiedeva l'annullamento delle delibere stesse e la conseguente restituzione della quota di contribuzione versata)



accogliendo il ricorso “*nei limiti dell’interesse della ricorrente*”. In particolare, il TAR Lazio ha annullato le delibere nn. 106, 107, 108 e 109/11/CIR “*nei limiti dell’interesse della ricorrente*”, ossia “*per la parte in cui impongono a Vodafone la partecipazione al costo netto del servizio universale per le quattro annualità in questione*” ed “*ordina*” che la sentenza “*sia eseguita dall’autorità amministrativa*”.

19. Nella citata sentenza, il TAR Lazio individua, quale momento essenziale e dirimente del contenzioso introdotto, la condizione di sostituibilità, nel periodo di interesse, tra servizio di telefonia fissa e servizio di telefonia mobile. Al riguardo, il giudice amministrativo ha ritenuto fondati i rilievi formulati da Vodafone “quanto all’assenza di una conveniente giustificazione, la quale colleghi i dati ordinatamente esposti in ciascuna deliberazione con la conclusione, per cui il gestore di rete mobile era tenuto a partecipare al costo netto del servizio universale, secondo la regola di sostituzione”.
20. In particolare, il TAR Lazio ha rilevato “*in linea di principio, che 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.
21. Il giudice di primo grado prosegue sostenendo come “Ancora, non è adeguatamente dimostrato nella deliberazione 109/11 – ma altrettanto si può dire, mutatis mutandis, per tutti i provvedimenti in questione - è che, nel periodo d’interesse, molti utenti di telefonia in Italia abbiano sostituito il telefono fisso con il mobile, disdettando o non stipulando i relativi abbonamenti; ovvero che le comunicazioni originate o terminate su rete fissa siano drasticamente diminuite, a conferma del ruolo preponderante della telefonia mobile”.
22. Il TAR Lazio rileva, in ogni caso, che “[...] se la generica affermazione di una progressiva e graduale sostituzione del cellulare al telefono fisso può essere condivisa, anzitutto per comune esperienza, ciò non basta certamente a circoscrivere quando tale sostituzione abbia raggiunto una soglia adeguatamente rilevante, perché si potesse legittimamente riconoscere un onere iniquo per il soggetto gravato dal servizio universale”.
23. Nella citata sentenza il Collegio rileva, inoltre, che anche la delibera relativa all’anno 2003 «*altro non riesce ad affermare, se non che, dall’analisi esposta, risulta la presenza di un certo grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia vocale offerti su rete fissa e mobile*», senza quantificarla neppure approssimativamente, e dunque senza dare alcuna dimensione al sintagma “*un certo grado*”, da cui peraltro dipende, indirettamente ma evidentemente, l’inclusione di Vodafone tra i soggetti onerati».



24. *“Insomma, i rilievi formulati da Vodafone nel corso del procedimento – riferibili a tutte le delibere e poi riproposti nei successivi giudizi - sono fondati, quanto all’assenza di una conveniente giustificazione, la quale colleghi i dati ordinatamente esposti in ciascuna deliberazione con la conclusione, per cui il gestore di rete mobile era tenuto a partecipare al costo netto del servizio universale, secondo la regola di sostituzione”.*
25. *«Il Collegio non può d'altronde negare che, nell'accoglimento della censura d'eccesso di potere per carenza di motivazione e d'istruttoria, ha inevitabilmente influito il contenuto del capitolo “2.5.1.1. Sostituibilità fissa-mobile” della citata deliberazione A.G.Com. 65/09/CONS, riferita all'intervallo 2004-2007».* Il TAR Lazio fa osservare, al riguardo, che l'analisi riportata dall'Autorità nella delibera n. 65/09/CONS, *“nel verificare se i servizi fruiti in postazione fissa rappresentano un valido sostituto dei servizi in mobilità”* asserisce che *“difficilmente potrà considerare i servizi fissi come validi sostituti dei servizi mobili (§44)”*. *“Così le caratteristiche obiettive rendono le due classi di servizi in esame, dal punto di vista della domanda, tra loro non sufficientemente intercambiabili [...] e il combinato disposto dalle differenti caratteristiche qualitative e dal fattore mobilità induce a ritenere, piuttosto, che le due classi di servizi in esame siano al momento percepite dal consumatore finale come distinte e addizionali (§46)”*.
- “Queste ed altre evidenze, di seguito elencate nella deliberazione, non escludono la presenza di alcuni elementi (descritti a partire dal §51), che potrebbero indicare un inizio di sostituzione – e ciò però solo nella seconda metà degli anni 2000 – dei servizi in postazione fissa con i servizi in mobilità”.*
26. *“In conclusione”*, nella citata delibera n. 65/09/CONS, l'Autorità ritiene pertanto *“che non sussista al momento un sufficiente grado di sostituibilità tra i servizi in mobilità e in postazione fissa tale da individuare, nell'arco di riferimento temporale della presente analisi, un unico mercato dei servizi di comunicazione”*.
27. Avverso la citata sentenza del TAR Lazio n. 4926/2014, Telecom Italia e l'Autorità hanno presentato distinti ricorsi in appello al Consiglio di Stato.

*Pronuncia del Consiglio di Stato n. 3388/2015 sui ricorsi in appello*

28. Con la sentenza n. 3388/2015, del 7 luglio 2015, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello confermando la sentenza del TAR Lazio n. 4926/2014. In dettaglio, *“confermando l'annullamento delle delibere nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR e 109/11/CIR, nella parte in cui estendevano in capo a Vodafone l'obbligo di contribuire agli oneri derivanti dalla fornitura del servizio universale, negli anni 1999, 2000, 2002 e 2003”*.
29. In particolare, il giudice di secondo grado ha ritenuto di *“non discostarsi dalle conclusioni cui è pervenuto il T.A.R. che, come innanzi detto, sono suffragate da statuizioni della stessa A.G.Com. che – con approccio per gli anni*

*2004/2007 riferito sia alle tendenze del consumatore, sia alle caratteristiche tecniche dei due servizi - ha escluso per detto periodo ogni rapporto di sostituibilità fra servizio di telefonia fisso e servizio mobile”.*

30. Il Consiglio di Stato ha, pertanto, ordinato che la sentenza fosse eseguita dall'autorità amministrativa.

*Pronuncia della Corte di Cassazione n. 30974/2017*

31. Avverso la sentenza del Consiglio di Stato n. 3388/2015 Telecom Italia S.p.A. ha presentato ricorso alla Suprema Corte, ex art. 111, u. comma, Cost. La Corte di Cassazione si è pronunciata, con sentenza n. 30974 del 27 dicembre 2017, dichiarando *“inammissibile il ricorso”* proposto da Telecom Italia avverso la citata sentenza del Consiglio di Stato, con la quale il giudice di secondo grado ha confermato la sentenza del TAR Lazio n. 4926/2014 di accoglimento del ricorso proposto da Vodafone Omnitel N.V. avverso 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 nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR 109/11/CIR).
32. In particolare, ad avviso della Corte di Cassazione, *“il Consiglio di Stato non ha travalicato i limiti della propria giurisdizione, avendo compiuto un sindacato in ordine alla legittimità dei provvedimenti in relazione alla verifica della sussistenza del vizio di eccesso di potere, anche [...] in relazione alla insufficienza dell'istruttoria e alla logicità della motivazione, senza sostituirsi nelle scelte di merito riservate alla discrezionalità dell'Autorità”.*

*Sentenza del Consiglio di Stato n. 4862/2016*

33. La società Vodafone ha proposto ricorso al Consiglio di Stato per l'esecuzione e l'ottemperanza della citata sentenza n. 3388/2015.
34. Ad avviso di Vodafone, dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 3388/2015, che ha confermato la sentenza TAR Lazio n. 4926/2014, sarebbe possibile evincere che l'annullamento della delibera con la quale era stato rinnovato l'accertamento della contribuzione per il finanziamento del servizio universale a carico di Vodafone non ammetterebbe alcuna possibilità di rinnovazione del procedimento in parola in quanto il provvedimento stesso è stato annullato, a suo dire, *“per l'avvenuto accertamento della mancanza del presupposto per dare inizio al procedimento di accertamento dell'onere di riparto del costo netto del servizio universale: l'inesistenza di un mercato concorrenziale della telefonia per sostituibilità di prodotto, nel caso fra il prodotto telefonia fissa e il prodotto telefonia mobile, mancanza di una situazione di mercato concorrenziale tra l'altro asseverata da un provvedimento della stessa Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), così come accertato sia dalla*

*sentenza del TAR del Lazio portata ad ottemperanza in questa sede, sia dalla sentenza del Consiglio di Stato 7.07.2015, n. 3388 confermativa della prima”.*

35. L’Autorità ha ritenuto opportuno presentare, nell’ambito dei pendenti giudizi di ottemperanza, *ricorsi incidentali per richiesta di chiarimenti* (ex art. 112, comma 5, c.p.a.) chiedendo al Collegio di precisare gli obblighi conformativi ricadenti sull’Autorità e, segnatamente, il *quantum* di ri-editabilità del potere determinativo che residua all’esito della sentenza oggetto di ottemperanza.
36. Con sentenza n. 4862, del 21 novembre 2016, il Consiglio di Stato ha dichiarato la propria incompetenza in favore di quella del TAR Lazio (ex art. 113, comma 1, c.p.a.), trattandosi di ottemperare ad una sentenza del giudice di primo grado integralmente confermata dal Consiglio di Stato in appello. In particolare, il Collegio ha rilevato che la sentenza n. 3388/2015 ha *“integralmente confermato la sentenza di primo grado, con motivazione di identico contenuto dispositivo e conformativo, anche con riguardo alla contraddittorietà degli atti gravati rispetto alla delibera n. 65/09/CONS concernente la non fungibilità dei servizi fisso e mobile. Ne consegue che il predetto punto controverso, concernente l’obbligo di restituzione del contributo, può essere indifferentemente riferito alla sentenza del TAR ovvero alla sentenza confermativa di questa Sezione.”* (enfasi aggiunta).
37. Successivamente la società Vodafone ha adito il TAR Lazio per l’esecuzione e l’ottemperanza della citata sentenza n. 4926/2014.

*Sentenze del TAR Lazio nn. 6458, 6459, 6461 e 6463*

38. Con sentenze nn. 6458, 6459, 6461 e 6463 del 23 maggio 2018, il TAR Lazio ha dichiarato infondati i ricorsi per l’ottemperanza proposti da Vodafone Italia S.p.A., rigettando la tesi della ricorrente secondo cui dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 3388/2015 sarebbe possibile evincere che l’annullamento delle delibere con le quali è stato rinnovato l’accertamento della contribuzione per il finanziamento del servizio universale a carico di Vodafone Italia S.p.A. non ammetterebbe alcuna possibilità di rinnovazione dei procedimenti.
39. Secondo il Collegio, la citata sentenza del TAR Lazio n. 4926/2014 (confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3388/2015) **«non può essere ricondotta nel novero delle decisioni c.d. “autoesecutive”, vale a dire di quelle che producono immediatamente l’effetto ripristinatorio della situazione giuridica preesistente all’atto impugnato».**

*“Nel rilevare le carenze istruttorie sopra riportate, questo giudice si è limitato, infatti, come fatto presente anche dalle Sezioni Unite, ad esprimere un giudizio di non sufficienza della motivazione posta a sostegno della sussistenza dei presupposti per la ripartizione del costo netto del servizio universale, in ragione della non correttezza dell’analisi svolta sul grado di sostituibilità dei servizi di telefonia mobile e fissa, censurata in particolare per la mancata determinazione, con sufficiente approssimazione, della sua entità.*



*Dunque, non essendosi ancora consumato il potere dell'Agcom di determinarsi sul punto, non può trovare accoglimento la tesi della ricorrente Vodafone della sussistenza di un obbligo, in esecuzione della richiamata pronuncia, di restituzione immediata delle somme già versate, in ragione della impossibilità per Agcom di rinnovare il procedimento di determinazione del costo netto.*

40. Il Collegio ha, pertanto, respinto la tesi della ricorrente relativa alla sussistenza di un obbligo di restituzione immediata delle somme già versate.
41. In relazione alla richiesta di chiarimenti formulata dall'Autorità al CdS (ex art. 112, comma 5, c.p.a.), il TAR Lazio ha rilevato *“che l'effetto conformativo correlato alla pronuncia da ottemperare consista nell'obbligo in capo all'Autorità di rinnovare le istruttorie per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, verificando compiutamente la sussistenza o meno di un sufficiente livello di sostituibilità tra i due servizi di telefonia”*.
42. *“Quanto alle valutazioni espresse in relazione alla delibera n. 65/09/CONS, anch'esse sono da ricondurre al ravvisato vizio di carenza motivazionale e difetto di istruttoria, riguardando la contraddittorietà e la carenza di logicità della motivazione del provvedimento annullato, laddove ha svolto un'analisi di sostituibilità non ritenuta coerente con quella formulata nella citata delibera. Anche sotto profilo spetta all'Autorità, nel riesercizio dei propri poteri, pronunciarsi nuovamente anche su quest'aspetto, eventualmente chiarendo, qualora concluda per la sussistenza di un sufficiente livello di sostituibilità, sulla base di quali considerazioni la conclusione raggiunta possa ritenersi compatibile con quanto affermato nella delibera n. 65/09/CONS”*.
43. Vodafone Italia S.p.A. ha presentato ricorso al Consiglio di Stato per la riforma delle citate sentenze del TAR Lazio nn. 6458, 6459, 6461 e 6463 del 23 maggio 2018. In particolare, la ricorrente, con quattro distinti ricorsi in appello al Consiglio di Stato (r.g.n. 5719, 5720, 5721 e 5722 del 6 luglio 2018), chiede la sostituzione della sentenza appellata con una sentenza di ottemperanza da parte del Consiglio di Stato. I giudizi sono, ad oggi, pendenti.

### **3. Ambito oggettivo del presente procedimento**

44. Come precedentemente illustrato, con sentenze nn. 6458, 6459, 6461 e 6463 del 23 maggio 2018, il TAR Lazio si è espresso respingendo la tesi sostenuta da Vodafone Italia S.p.A. relativa alla sussistenza di un obbligo di restituzione immediata delle somme già versate dalla ricorrente per la contribuzione dovuta al finanziamento del servizio universale.
45. Secondo il Collegio, nella citata sentenza del TAR Lazio n. 4926/2014, il giudice di primo grado ha ritenuto non sufficiente la motivazione posta, dall'Autorità, a sostegno della sussistenza di un certo grado di sostituibilità dei



servizi di telefonia mobile e fissa, in particolare, per la mancata determinazione, con sufficiente approssimazione, della sua entità.

46. Come premesso, il TAR Lazio ha rilevato che ai fini dell'ottemperanza, l'Autorità è chiamata a ***“(...) rinnovare le istruttorie per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, verificando compiutamente la sussistenza o meno di un sufficiente livello di sostituibilità tra i due servizi di telefonia”***.
47. Sebbene i giudizi del Consiglio di Stato sugli appelli, avverso quanto sopra, proposti dalla ricorrente siano, ad oggi, pendenti, l'Autorità ha rilevato, nell'ottica della trasparenza ed al fine di fornire elementi di certezza al mercato che consentissero di superare l'attuale situazione di contenzioso, l'opportunità di avviare il presente procedimento inerente all'*analisi di sostituibilità fisso-mobile ai fini della contribuzione al costo netto del servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003*.
48. In particolare, nel presente procedimento l'Autorità terrà conto dei rilievi del TAR Lazio laddove ha rilevato ***“in linea di principio, che 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 anche nel periodo compreso tra il 1999 e il 2003. Pertanto, l'analisi dell'Autorità sarà funzionale alla verifica di quanto sopra in relazione a tale specifico periodo temporale.
49. Inoltre l'Autorità intende chiarire i dubbi sollevati dal giudice di primo grado laddove sostiene come ***“Ancora, non è adeguatamente dimostrato nella deliberazione 109/11 – ma altrettanto si può dire, mutatis mutandis, per tutti i provvedimenti in questione - è che, nel periodo d'interesse, molti utenti di telefonia in Italia abbiano sostituito il telefono fisso con il mobile, disdettando o non stipulando i relativi abbonamenti; ovvero che le comunicazioni originate o terminate su rete fissa siano drasticamente diminuite, a conferma del ruolo preponderante della telefonia mobile”***. L'Autorità intende, a tale riguardo, fornire degli elementi quantitativi.
50. In aggiunta, l'Autorità, intende fornire risposta al rilievo del TAR Lazio secondo il quale ***“[...] se la generica affermazione di una progressiva e graduale sostituzione del cellulare al telefono fisso può essere condivisa, anzitutto per comune esperienza, ciò non basta certamente a circoscrivere quando tale sostituzione abbia raggiunto una soglia adeguatamente rilevante, perché si potesse legittimamente riconoscere un onere iniquo per il soggetto gravato dal servizio universale”***. Si fornirà, a tale proposito, quantificazione di tale soglia.



51. In conclusione, l’Autorità intende fornire una risposta oggettiva ai rilievi del Collegio laddove rileva, inoltre, che anche con la delibera relativa all’anno 2003 l’Autorità *«altro non riesce ad affermare, se non che, dall’analisi esposta, “risulta la presenza di un certo grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia vocale offerti su rete fissa e mobile”, senza quantificarla neppure approssimativamente, e dunque senza dare alcuna dimensione al sintagma “un certo grado”, da cui peraltro dipende, indirettamente ma evidentemente, l’inclusione di Vodafone tra i soggetti onerati»*. L’Autorità chiarirà, con dati oggettivi, il grado di sostituibilità presente in quegli anni.
52. Inoltre, nell’ambito del presente procedimento, sempre in conformità con le citate sentenze del TAR Lazio nn. 6458, 6459, 6461 e 6463 del 23 maggio 2018 in base alle quali *“(…) spetta all’Autorità, nel riesercizio dei propri poteri, pronunciarsi nuovamente anche su quest’aspetto”*, l’Autorità intende chiarire sulla base di quali presupposti la sussistenza di un certo grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia mobile e fissa, in un contesto di servizio universale, *“possa ritenersi compatibile con quanto affermato”* dalla stessa Autorità *“nella delibera n. 65/09/CONS”*, in sede di analisi di mercato e mediante l’utilizzo dello *SSNIP test (Small but significant and Non transitory Increase In Price)*. Occorre, infatti, precisare che l’analisi della sostituibilità della domanda effettuata nell’ambito dell’analisi dei mercati rilevanti delle comunicazioni elettroniche è finalizzata a valutare posizioni SMP tali da giustificare la regolamentazione *ex ante*. Si tratta in questo caso di un’analisi della sostituibilità svolta, quindi, sotto il profilo e con gli strumenti tipici del diritto *antitrust* e delle linee guida per l’identificazione di operatori SMP ai sensi della Direttiva quadro. La stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato (nel seguito anche AGCM), nei pareri resi all’AGCOM nell’ambito dei procedimenti di determinazione del costo netto, ha fornito una chiara interpretazione in merito all’applicazione delle raccomandazioni della Commissione europea<sup>7</sup> sulla necessità di giustificare l’inclusione degli operatori di rete mobile tra i soggetti contribuenti al fondo del servizio universale, anche in relazione al grado di sostituibilità tra servizi di telefonia vocale offerti su rete fissa e mobile. Al riguardo, l’AGCM chiarisce che tale grado di sostituibilità non deve essere considerato sotto un profilo *antitrust*, bensì in un contesto di “fallimento di mercato” come appare essere l’obbligo di servizio universale. Conseguentemente, non è applicabile la metodologia indicata dalla Commissione europea nel quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, vigente dal 2002, per definire i mercati rilevanti attraverso il cosiddetto *SSNIP test*. L’AGCM ha anche sottolineato l’interdipendenza tra il fornitore del servizio universale e gli operatori soggetti agli obblighi di contribuzione al fondo quale elemento fondante per la definizione dell’iniquità dell’onere del costo netto e per l’applicabilità del meccanismo di ripartizione, in funzione del grado di utilizzo della rete pubblica

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione europea del 27 novembre 1996, 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 Operation of Such Schemes”*

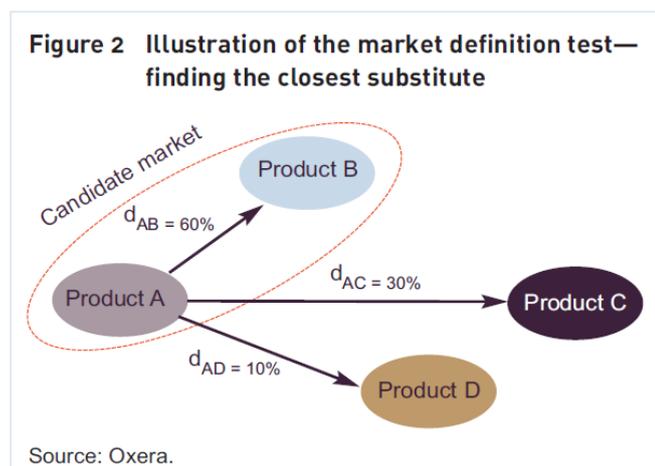
commutata per fornire la generalità dei servizi di telecomunicazioni. Tale interdipendenza, peraltro, genera benefici sia per i consumatori, sia per gli operatori di rete fissa e mobile, in termini di maggiori ricavi di originazione e terminazione delle chiamate da e verso le aree non remunerative.

53. Prima di procedere con le valutazioni di merito preme far rilevare che una delle ragioni che ha indotto l'Autorità a proporre l'avvio del presente procedimento è connessa a un tema di efficienza e unitarietà dell'azione amministrativa che derivano dall'adozione, nella stessa seduta della Commissione per le infrastrutture e le reti, della delibera di conclusione del procedimento di cui alla delibera n. 62/19/CIR, che riguarda il costo netto del servizio universale 2004-2007, e della delibera di avvio della consultazione in questione. Il comune denominatore dei due procedimenti è rappresentato proprio dall'analisi quantitativa del "grado di sostituibilità" fisso-mobile (ripetutamente richiesta dal giudice amministrativo) che va, preferibilmente, analizzata in modo unitario nel periodo 1999-2007, alla luce della continua evoluzione del mercato delle telecomunicazioni fisse e mobili, in Italia, in tale periodo. Si ritiene che il posizionamento dell'Autorità, a tale riguardo, possa risultare maggiormente coerente e comprensibile, per coloro che intendono partecipare a questa consultazione, laddove il mercato possa prendere visione di una posizione unitaria, nel periodo 1999-2007, della materia oggetto di contenzioso presso il giudice amministrativo, ossia l'evoluzione del "grado di sostituibilità" fisso-mobile, nell'ambito dell'analisi del meccanismo di contribuzione all'onere del servizio universale.

#### **4. Considerazioni metodologiche sulla valutazione del "grado di sostituibilità" tra i servizi di telefonia fissa e mobile e relazione con le conclusioni delle analisi di mercato**

54. L'Autorità nel seguito intende riportare elementi che consentano di quantificare il grado di sostituibilità esistente tra i servizi di telefonia fissa e mobile. L'analisi in oggetto, va precisato, non ha l'obiettivo di definire un mercato rilevante, che implica l'assoluta, o quanto meno elevata, sostituibilità tra i due servizi, bensì di verificare se sussista un certo grado di sostituibilità fisso-mobile, che determina, in qualche misura, una pressione competitiva del mobile sul fisso sufficiente ad incidere sulla libertà di iniziativa commerciale dell'operatore tenuto alla fornitura del servizio universale, impedendone il recupero dei costi attraverso i normali meccanismi di variazione di prezzo e, in tal senso, configurando come "iniquo" l'obbligo stesso. Infatti, nel caso di specie, trattandosi di un obbligo di legge cui l'operatore designato non può non adempiere, la pressione competitiva genera perdite di cui l'operatore designato ha il diritto di chiedere il ristoro.
55. In generale, infatti, l'appartenenza del servizio di telefonia fissa e del servizio di telefonia mobile a due mercati distinti non costituisce condizione sufficiente per escludere *a priori* la presenza di un certo grado di sostituibilità tra i due servizi.

56. Consolidati studi di settore internazionali in materia *antitrust* per la definizione di mercato misurano il grado che qualifica la “perfetta” sostituibilità del prodotto attenendosi a percentuali anche inferiori a quelle utilizzate dalle Autorità italiane, come illustrato dalla figura sottostante tratta dall’articolo della società Oxera sulla misura del grado di sostituibilità tra prodotti nella definizione di analisi di mercato<sup>8</sup>:



57. Ciò determina a titolo esemplificativo, nel caso illustrato in figura, tra il Prodotto A e i Prodotti C e D la non “perfetta” sostituibilità, ma non esclude una pressione competitiva dell’uno rispetto all’altro anche in relazione alle abitudini di determinate fasce dei consumatori e ad altre misurazioni.
58. A tale riguardo, anche un limitato livello di superamento dello SSNIP *test*, non sufficiente a individuare un mercato rilevante unico per il fisso e per il mobile, può essere tuttavia sufficiente, laddove visto insieme agli altri indicatori di pressione competitiva, ad impattare sull’obbligo di contribuzione al fondo per il finanziamento del costo netto del servizio universale per gli operatori mobili.
- A tali conclusioni giunge anche il BEREC nel *report*<sup>9</sup> di sintesi del 2012 di seguito citato.
59. Da quanto sopra emerge che, non essendo l’analisi di “sostituibilità”, in un contesto di servizio universale, funzionale alla definizione di un mercato rilevante “unico”, la stessa si avvale, per l’effetto, di metodologie diverse e, per certi versi integrative, dallo SSNIP *test* utilizzato nell’analisi di mercato. In ambito “servizio universale” non è richiesto di riscontrare una “perfetta” sostituibilità per definire il perimetro dei soggetti contributori, ma un grado di sostituibilità, come già detto, sufficiente (in quanto supera una determinata soglia) ad incidere sulla libertà di iniziativa commerciale dell’operatore incaricato della fornitura del servizio universale, impedendone il recupero dei costi attraverso i normali meccanismi di variazione di prezzo.

<sup>8</sup> Cfr. pag. 4 dell’articolo “*Diversion ratios: why does it matter where customers go if a shop is closed?*” (Oxera – 2009)

<sup>9</sup> BEREC BoR (12) 52 *Report impact of fixed-mobile substitution (FMS) in market definition*

60. È evidente, ad esempio, che un certo grado di sostituibilità fisso-mobile si esprime anche con la tendenza dei consumatori a ricorrere sempre più a dispositivi mobili, in luogo del telefono fisso, per effettuare chiamate vocali o per l'accesso ai dati, senza tuttavia cessare la linea fissa.
61. Nel concreto, l'Autorità, al fine di verificare la sussistenza di un certo "grado di sostituibilità", utilizza, partendo dalle conclusioni delle analisi di mercato (e dunque dagli esiti dello *SSNIP test*), i seguenti ulteriori indicatori:
- I. il tasso di flessione del traffico, e dei relativi ricavi, su rete fissa a favore di quello su rete mobile; tale valorizzazione, laddove significativa, lascia intendere che vi sia, a livello nazionale, una propensione dei clienti ad utilizzare, in determinate circostanze, il terminale mobile al posto di quello fisso;
  - II. il tasso di riduzione del numero di linee di accesso fisse, e dei relativi ricavi, a favore di quelle mobili; l'andamento decrescente del numero di accessi su rete fissa, misurato in termini di linee attive, e l'incremento degli accessi su rete mobile, misurato in termini di numero di SIM, lascia intuire, anche esso, una maggiore propensione dei clienti all'utilizzo del servizio di telefonia mobile;
  - III. il grado di *elasticità incrociata* tra servizi fissi e mobili. Un valore di elasticità incrociata positiva significativo è la prova di un tangibile grado di sostituibilità;
  - IV. il tasso di riduzione dell'utilizzo delle cabine telefoniche pubbliche a favore dei terminali mobili.
62. Vale la pena evidenziare, prima di procedere con il tema della sostituibilità, che è principalmente l'operatore mobile ad ottenere un vantaggio diretto dalla fornitura del servizio universale e dalla diffusione dei servizi mobili in conseguenza del fatto che l'operatore incaricato ha fornito servizi nelle aree APNR (bacino delle Aree Potenzialmente Non Remunerative) che non avrebbe servito in assenza di obbligo (c.d. analisi dei costi evitabili). Si fa riferimento sia ai ricavi al dettaglio delle chiamate mobile-fisso originate dalla propria rete mobile e destinate ai clienti USO sia alla terminazione percepita per le chiamate fisso-mobile originate dai clienti USO e terminate sui clienti degli operatori mobili. Si veda, a tale riguardo, la tabella che quantifica tale vantaggio e riportata nella delibera n. 103/19/CIR (costo netto USO 2004-2007). Si fa in proposito osservare che negli anni 1999 - 2003 le tariffe mobili, sia di terminazione che al dettaglio, erano molto più alte di quelle del periodo 2004-2007 e ciò ha determinato un vantaggio economico diretto ancora maggiore.
63. Come noto, con delibera n. 65/09/CONS l'Autorità ha verificato, nell'analisi del mercato dell'accesso e della raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili, che lo *SSNIP test* non conduce ad un esito di completa sostituibilità secondo i canoni del diritto della concorrenza dei servizi su rete fissa e su rete mobile.

64. Ciò determina la non “perfetta” sostituibilità tra i due servizi ma non esclude una pressione competitiva dell’uno rispetto all’altro. E d’altra parte alla medesima conclusione giunge il BEREC in un suo *report* di sintesi del 2012 proprio sul tema della sostituibilità fisso-mobile, il quale identifica due possibili scenari:
- Scenario 1: perfetta sostituibilità che comporta, anche in esito allo *SSNIP test*, la definizione di un unico mercato dei due servizi e si manifesta in quanto variazioni di prezzo dei servizi mobili hanno un diretto positivo impatto sulla situazione competitiva (domanda e offerta) del mercato fisso (cfr. par. 7.1 pag. 47 del *BEREC report on impact of fixed-mobile substitution in market definition*).
  - Scenario 2: anche se fisso e mobile non sono considerati appartenere allo stesso mercato, la sostituibilità può avere implicazioni per i fallimenti di mercato fisso, laddove un certo grado di sostituibilità può risolvere alcuni dei problemi tradizionali. Questo secondo scenario si verifica, ad esempio, quando la sostituibilità non è estesa a tutto il mercato al dettaglio su rete fissa ma riguarda un segmento di consumatori, oppure solo il traffico telefonico e dati ma non i canoni di accesso. In tale fattispecie le conclusioni della delibera n. 65/09/CIR sull’analisi di mercato non possono trovare diretta applicazione atteso che la stessa sancisce l’assenza di una “perfetta” sostituibilità ma non può escludere, e non lo fa, atteso che l’analisi è diversa, una “parziale” sostituibilità, che è quella di cui qui ci si occupa e che si intende misurare.
65. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato – il massimo organo nazionale in materia *antitrust* – concorda pienamente con questa Autorità nel non fare ricorso esclusivamente allo *SSNIP test* nel contesto del servizio universale.
66. L’AGCM, infatti, ha sempre avuto modo di osservare come il grado di sostituibilità fra le due tipologie di servizio di telefonia vocale non va considerato «*sotto un profilo antitrust, quanto piuttosto nell’ambito di un “fallimento di mercato” - come appare essere l’obbligo del servizio universale*».
67. In particolare, nel parere ricevuto in relazione ai provvedimenti in tema di servizio universale, relativi agli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, l’AGCM osserva che “*Nella pratica, alla luce delle indicazioni rinvenibili nel vigente quadro normativo e regolamentare, di origine nazionale e comunitaria, la valutazione di tale relazione di interdipendenza si traduce in un’analisi del grado di sostituibilità esistente tra i servizi prestati dal soggetto incaricato di fornire il servizio universale e quelli forniti dai potenziali contribuenti ai relativi oneri. Alla luce della ratio della normativa, si ritiene che tale analisi non vada effettuata nell’ottica della definizione di un mercato rilevante, bensì in quella di analizzare le condizioni di mercato al fine di valutare l’esistenza di un grado di sostituibilità tra i predetti servizi tale da giustificare la partecipazione di tutti i relativi prestatori agli oneri del servizio universale*”.

68. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha pienamente confermato tale impostazione anche il 27 novembre 2012 nel parere relativo alla valutazione del costo netto USO per l’anno 2005. Anche questa volta, l’AGCM è partita dagli arresti del Consiglio di Stato citati - *«Al riguardo, il Consiglio di Stato ha evidenziato che l’analisi in parola deve essere effettuata verificando “[i] comportamenti degli utenti di telefonia, [la] convenienza economica delle offerte, [l’]evoluzione tecnologica dei prodotti”*, onde appurare se *“domanda ed offerta dei due servizi di telefonia” “si contrappongano in condizione di sostituibilità e concorrenzialità”* (cfr., fra le altre, le sentenze n. 535/2010 e n. 243/2010)» – per stabilire la piena correttezza dell’operato di questa Amministrazione. Infatti, secondo l’AGCM, l’analisi condotta dall’AGCOM *“appare incentrata sugli elementi sopra citati. Nel merito, inoltre, si ritiene che tale analisi sia completa e assistita da un esauriente apparato motivazionale, pervenendo a conclusioni sostanzialmente condivisibili.*
69. *In particolare, dall’esame degli elementi presi in considerazione, codesta Autorità ha correttamente dedotto l’esistenza di un sufficiente grado di sostituibilità tra il servizio di telefonia in postazione fissa e quello in postazione mobile, sia dal lato della domanda, sia da quello dell’offerta. Al riguardo sembrano assumere rilievo decisivo le valutazioni sui trend del traffico su rete fissa (e, in particolare, del traffico fisso-mobile) e sul tasso di ripartizione della spesa degli utenti tra servizi di telefonia fissa e mobile.*
70. *In conclusione, quindi, l’Autorità ritiene condivisibili le valutazioni svolte e le conclusioni raggiunte da codesta Autorità circa l’individuazione dei soggetti ammessi a partecipare al fondo per il finanziamento del costo netto degli obblighi del servizio universale per l’anno 2005”.*
71. L’AGCM ha inoltre condiviso la valutazione di questa Autorità nel parere relativo alla delibera n. 88/18/CIR sul costo netto USO 2008-2009.
72. Al fine di integrare i dati quantitativi sul tema della pressione competitiva del servizio mobile sul fisso, e per l’effetto misurare il “grado di sostituibilità”, l’Autorità, nell’analisi di cui alla delibera n. 62/19/CIR, si è servita del confronto dei propri risultati con gli esiti dello studio austriaco di Briglauer, Schwarz & Zulehner (2011)<sup>11</sup>, illustrato nell’allegato B alla citata delibera.
73. Si richiama che tale studio, utilizzando serie storiche di dati riferiti all’arco temporale 2002-2007, ha esaminato empiricamente, mediante strumenti econometrici e utilizzando il concetto di elasticità della domanda, l’estensione della pressione competitiva “intermodale” (competizione tra rete fissa e mobile) sui servizi al dettaglio destinati all’utenza residenziale, che rappresenta, come già detto, l’utenza di riferimento dell’obbligo di servizio universale.

---

<sup>11</sup> Wolfgang Briglauer, Anton Schwarz, Christine Zulehner (2011). *“Is Fixed-Mobile Substitution Strong Enough to De-Regulate Fixed Voice Telephony? Evidence from the Austrian Markets”*, Journal of Regulatory Economics, February 2011, Volume 39, Issue 1, pp 50–67

74. L'*elasticità propria*, si ricorda, misura la reattività della quantità domandata dei servizi venduti dall'operatore di rete fissa al variare del prezzo dei medesimi servizi:

$$\varepsilon_{QiPi} = \frac{\Delta\% \text{ della quantità domandata}}{\Delta\% \text{ del prezzo del bene}}$$

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

- Elastica:  $\varepsilon_{QiPi} < -1$  ovvero una diminuzione di prezzo del servizio fa aumentare la quantità venduta in misura più che proporzionale;
  - Inelastica:  $-1 < \varepsilon_{QiPi} < 0$  ovvero una diminuzione di prezzo del servizio ha un effetto contenuto sulla quantità venduta;
  - Elasticità unitaria:  $\varepsilon_{QiPi} = -1$  ovvero una diminuzione di prezzo del servizio fa aumentare la quantità venduta in maniera equivalente.
75. L'*elasticità incrociata* misura la reattività della quantità domandata dei servizi venduti dall'operatore di rete fissa al variare del prezzo dei servizi del bene sostitutivo (servizi su rete mobile).

$$\varepsilon_{QiPi} = \frac{\Delta\% \text{ della quantità domandata bene } i}{\Delta\% \text{ del prezzo del bene } j}$$

- Beni sostituti:  $\varepsilon_{QiPi} > 0$
  - Beni complementari:  $\varepsilon_{QiPi} < 0$
76. Misurando l'elasticità propria dei servizi di accesso e dei servizi di chiamate nazionali da rete fissa (*own price - fixed*) rispetto al prezzo e l'elasticità incrociata (*cross price - to mobile*) di questi con i servizi mobili lo studio citato giunge a conclusioni molto chiare. I risultati sono esposti distintamente in funzione dei due metodi di calcolo utilizzati, ovvero OLS e 2SLS. Una misura del grado di sostituibilità fisso-mobile è riportata nella tabella 22 di cui all'allegato B alla delibera n. 62/19/CIR laddove si quantifica, sulla base dei dati raccolti nel periodo 2002-2007, il valore dell'elasticità incrociata, che misura la "sostituibilità", positiva e con valori anche dell'ordine di 0,5, relativa alla componente di traffico voce e dati. Tali risultati consentono di concludere che le quantità "chiamate nazionali" fisse sono caratterizzate da un certo grado, misurato in questo studio, di sostituibilità con le "chiamate nazionali" mobili per l'utente residenziale. Lo stesso studio evidenzia l'assenza di elasticità sul canone di accesso a conferma del fatto che la sostituibilità tra fisso e mobile riguarda, in misura rilevante, il traffico telefonico in relazione al quale il consumatore, a fronte di un aumento del prezzo del fisso, è disposto a utilizzare il servizio mobile.
77. Tutto quanto sopra premesso, nella sezione seguente si fornisce una analisi del generale livello di concorrenzialità nel mercato nel periodo 1999-2003. Nella

sezione successiva ci si concentra sull'illustrazione dei dati di mercato e degli indicatori utili a quantificare il grado di sostituibilità fisso-mobile.

## **5. Gli orientamenti dell'Autorità sul livello di concorrenzialità del mercato nel periodo 1999-2003**

78. Le analisi che seguono sono state svolte sulla base di dati elaborati dall'Autorità. In aggiunta, si allegano al presente documento (**Annexo 1**) i risultati di uno studio che TIM, nel formalizzare nuovamente la richiesta di avvio del procedimento di rinnovamento relativo al costo netto del servizio universale per il periodo 1999-2003, ha inviato all'Autorità. Lo studio è stato condotto dalla società di consulenza *the BRATTLE group*, sui dati relativi sia al mercato italiano sia ad un gruppo di Paesi comparabili con l'Italia. Tale studio è finalizzato a valutare l'elasticità incrociata fisso-mobile dei servizi a traffico nel periodo in esame.
79. A tale proposito si fa presente che *the BRATTLE group* ha effettuato un primo studio per TIM nel quale ha mostrato la presenza di un certo grado di sostituibilità tra i servizi di rete fissa e mobile nel periodo successivo, relativo agli anni 2004-2007. Considerato che l'analisi ora richiesta è focalizzata su un periodo temporale antecedente (1999-2003), caratterizzato da una diversa evoluzione di accessi, volumi di traffico e prezzi, *the BRATTLE group* ha aggiornato l'orizzonte temporale dell'analisi sulla base dei dati disponibili per l'Italia negli anni 1999-2003. Ha inoltre stimato il grado di sostituibilità, negli stessi anni, su un *panel* di Paesi avanzati comparabili all'Italia, in termini di reddito medio pro-capite e penetrazione dei servizi di telefonia.
80. Dall'analisi dei dati illustrati nelle Relazioni annuali dell'Autorità e riportati nelle tabelle che seguono, si desumono valide informazioni sull'andamento della pressione competitiva, nei confronti del soggetto incaricato della fornitura del servizio universale, nel mercato dei servizi al dettaglio su rete mobile.
81. La tabella 1 - tabella 3.2 di cui alla Relazione annuale 2001 - evidenzia l'ingresso di nuovi operatori e uno sviluppo del mercato, sia in termini di fatturato che in termini di clienti, nel periodo dal 1998 al 2000.

**Tabella 1 - Fatturato e clienti per operatore**

**Tabella 3.2 – Fatturato e clienti per operatore nella telefonia mobile (1998-2000)**

	Fatturato (miliardi)			Clienti (.000)		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Tim	11.904	14.425	15.100	14.299	18.527	21.601
Omnitel	4.634	7.387	9.500**	6.190	10.418	14.920
Wind		954 *	633		1.532 *	4.923
Blu			159			850

(\*) Fisso+mobile

(\*\*) Stime

Fonte: Dati aziendali

82. Le quote di mercato illustrate nella tabella 2 che segue – tabella 1.29 di cui alla Relazione annuale 2002 – mostrano un aumento dei ricavi degli operatori alternativi a TIM, negli anni dal 2000 al 2001, ed una riduzione dei ricavi quest'ultima. Anche con riferimento alle quote di mercato, espresse in termini di linee attive, i dati riportati mostrano una flessione di TIM a fronte di un'evoluzione degli operatori alternativi di rete mobile, nel periodo di osservazione.

**Tabella 2 – Quote di mercato in termini di ricavi e di linee attive**

**Tabella 1.29 - Quote di mercato nelle reti mobili (%)**

	Ricavi		Linee attive	
	2000	2001	2000	2001
TIM	56,6	51,0	51,1	47,8
Blu-OPI-Wind	43,4	49,0	48,9	52,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati aziendali.

83. La dinamica delle quote di mercato riportate nella tabella 3 – tabella 2.6 di cui alla Relazione annuale 2003 - conferma come, anche dal 2001 al 2002, si assiste ad un aumento dei ricavi degli operatori alternativi a TIM e ad una riduzione dei ricavi di quest'ultima.

**Tabella 3 - Quote di mercato in termini di ricavi e di linee attive**

**Tabella 2.6 Quote di mercato nelle reti mobili (%)<sup>(1)</sup>**

Operatori	Ricavi		Linee attive	
	2001	2002	2001	2002
TIM	52,3	50,2	46,7	47,7
Altri operatori	47,7	49,8	53,3	52,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) Le quote di mercato relative al 2001, per il mutato paniere di imprese considerate e di alcune variazioni nelle metodologie di calcolo, non sono direttamente confrontabili con i corrispondenti valori indicati nella scorsa Relazione annuale.

Fonte: elaborazioni Autorità su dati aziendali ed altre fonti.

84. La medesima analisi condotta con riferimento agli anni 2002 e 2003 e riportata nella tabella 4 - tabella 2.6 di cui alla Relazione annuale 2004 – mostra che “*In termini di quote di mercato, è da sottolineare come nel 2003 per la prima volta Telecom Italia Mobile sia scesa sotto il 50% in termini di ricavi (tabella 2.6), mentre continua a crescere il peso degli altri operatori anche in termini di linee*”.

**Tabella 4 - Quote di mercato in termini di ricavi e di linee attive**

**Tabella 2.6 Quote di mercato nelle reti mobili (%) (1)**

	Ricavi		Linee attive	
	2002	2003	2002	2003
Tim	51,2	48,6	47,4	46,0
Altri operatori	48,8	51,4	52,6	54,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Le quote di mercato relative al 2002, per il mutato paniere delle imprese considerate e per alcune variazioni nelle metodologie di calcolo operate dalle imprese, non sono perfettamente confrontabili con i corrispondenti dati indicati nella scorsa Relazione al Parlamento.

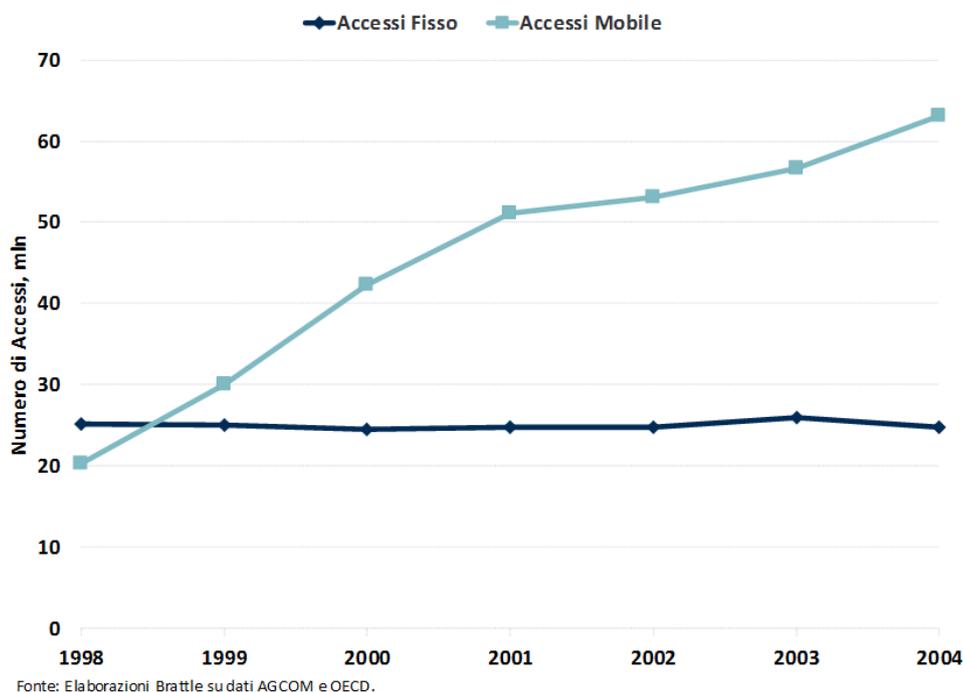
Fonte: elaborazioni su dati aziendali ed altre fonti.

## **6. Gli orientamenti dell’Autorità sulla misurazione del “grado di sostituibilità fisso-mobile”**

*Flessione del numero di accessi e dei ricavi su rete fissa a favore della rete mobile*

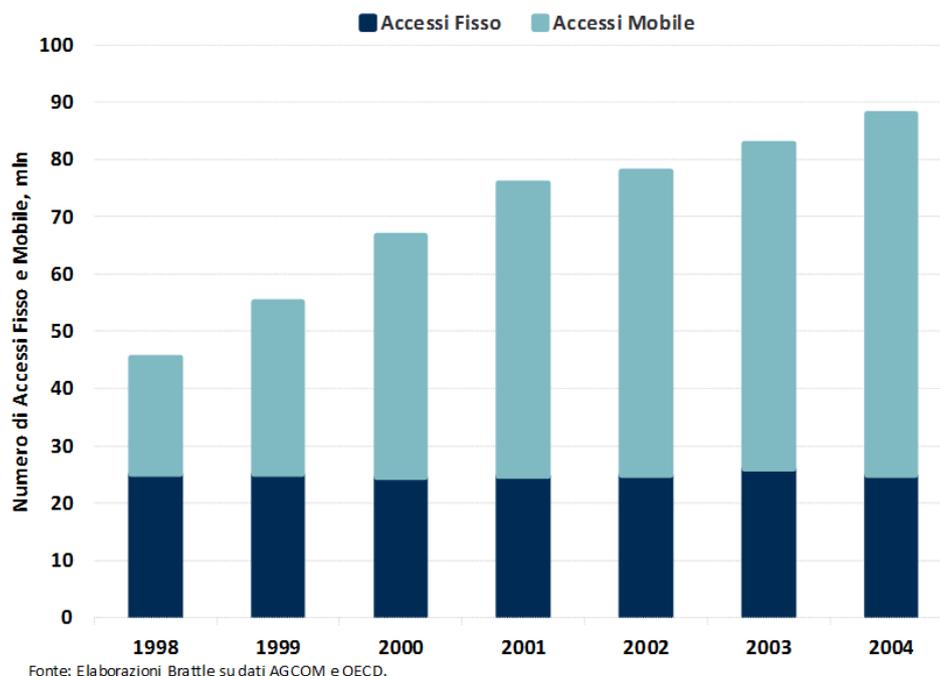
85. La figura 1 mostra l’andamento del numero di accessi su rete fissa, misurato in termini di numero di linee attive, e su rete mobile, misurato in termini di numero di SIM, nel periodo dal 1998 al 2004. Si osserva come il numero di accessi su rete fissa, nel periodo oggetto di osservazione, è diminuito da 25,1 milioni nel 1998 a 24,8 milioni nel 2004.
86. Il numero di accessi su rete mobile è, invece, cresciuto in misura significativa. Il numero di SIM attive è più che triplicato tra il 1998 e il 2004, passando da 20,3 milioni nel 1998 a 63,1 milioni nel 2004.

**Figura 1- Accesso da rete fissa e mobile**



87. La figura 2 mostra l'incremento del totale degli accessi, su rete fissa e su rete mobile, nel periodo di osservazione. In particolare, il totale degli accessi è aumentato da circa 45,4 milioni nel 1998 a circa 88 milioni nel 2004.
88. Con riferimento alla distribuzione degli accessi tra rete fissa e rete mobile, si osserva come, a fronte di una sensibile riduzione del numero di accessi di rete fissa, il numero di accessi su rete mobile sia passato da una quota pari a circa il 45% del totale nel 1998 ad una quota pari a circa il 72% del totale nel 2004.

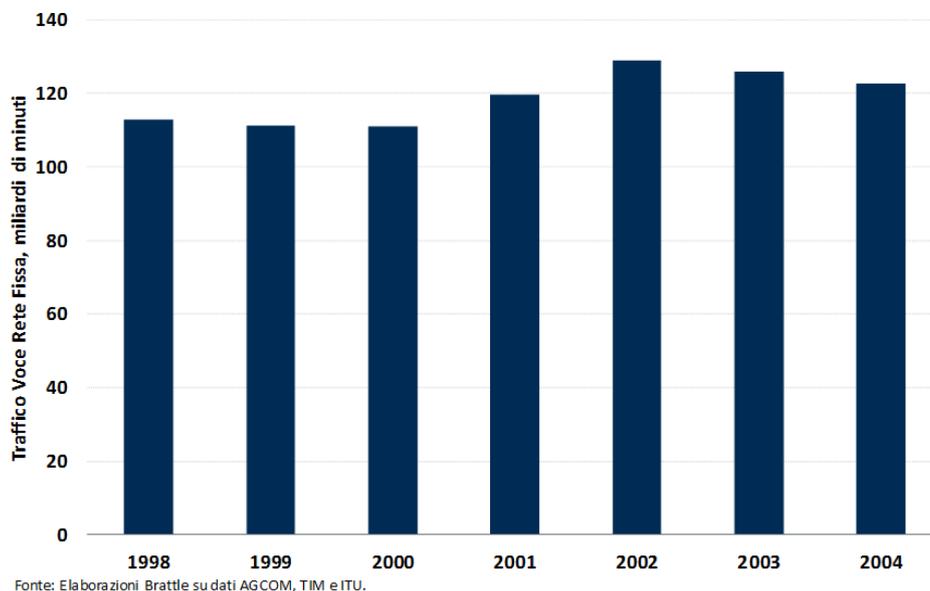
**Figura 2 – Totale degli accessi su rete fissa e mobile**



*Flessione del traffico telefonico e dei ricavi su rete fissa a favore di quello su rete mobile*

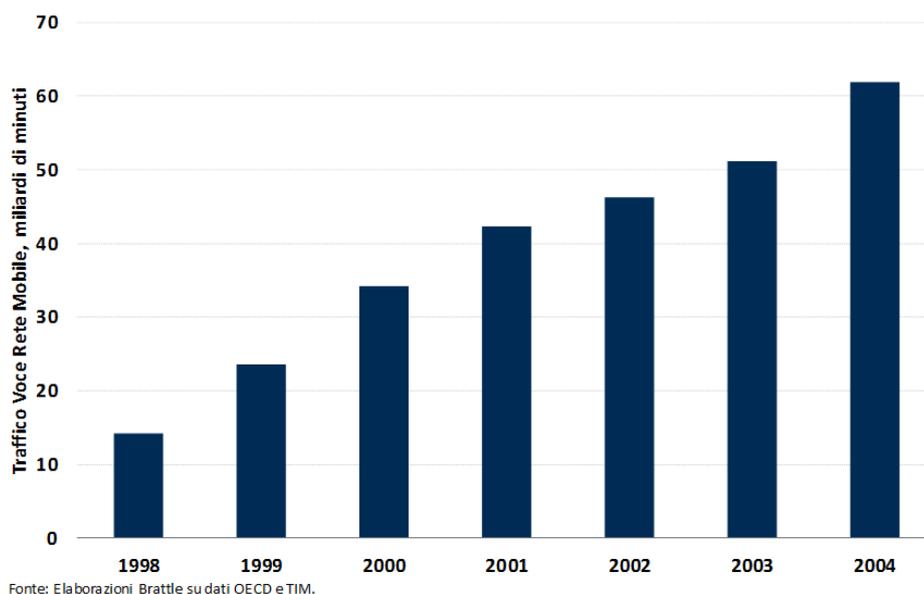
89. La figura 3 mostra l'andamento dei volumi di traffico voce generati dalla rete fissa, al netto del traffico Internet. Dopo una fase di moderata crescita, il volume di traffico voce su rete fissa ha raggiunto un livello massimo nel 2002 mostrando un *trend* decrescente negli anni successivi.

**Figura 3 – Traffico voce su rete fissa**



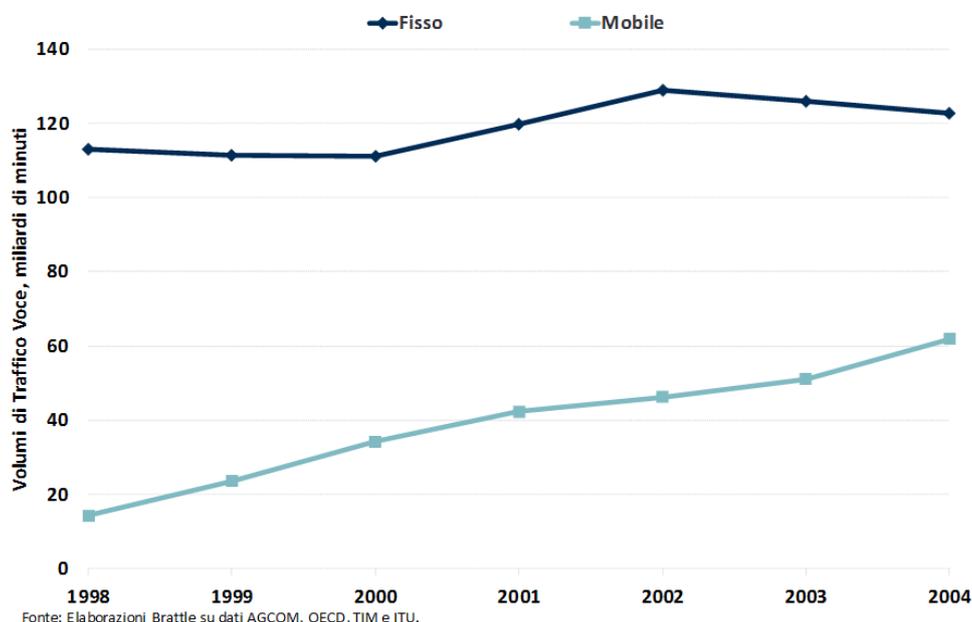
90. La figura 4 mostra l'andamento dei volumi voce generati dalla rete mobile. Nel periodo dal 1998 al 2004 i volumi di traffico voce originati dalla rete mobile risultano più che raddoppiati passando da un totale di circa 15 miliardi di minuti nel 1998 ad un totale di circa 62 miliardi di minuti nel 2004.

**Figura 4 - Traffico voce su rete mobile**



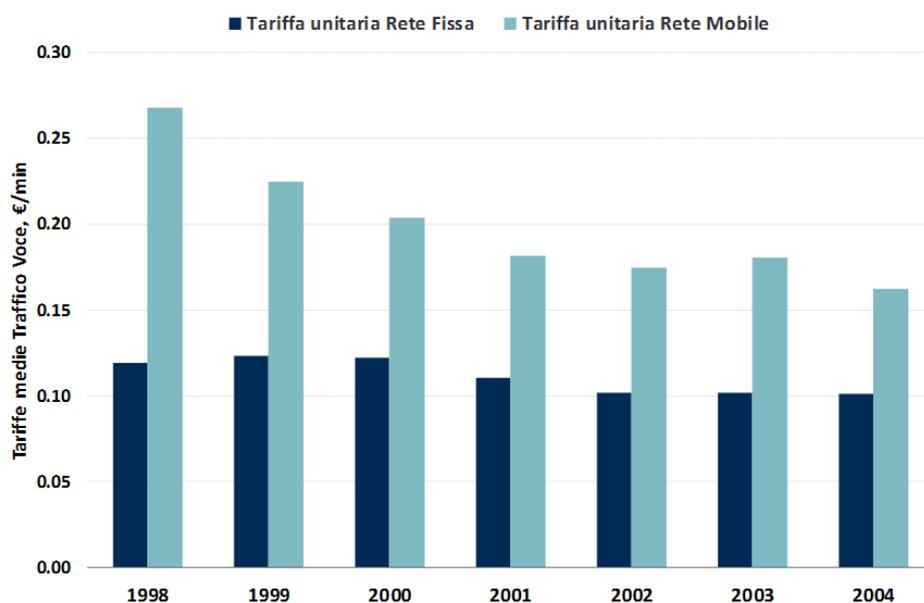
91. La figura 5 riporta, nello stesso grafico, l'andamento dei volumi di traffico voce relativi alla rete fissa e alla rete mobile. Si assiste, da un lato, ad una crescita moderata e ad una successiva flessione dei volumi di traffico da rete fissa e, dall'altro, ad un deciso aumento dei volumi di traffico originati dalla rete mobile.

Figura 5 – Volumi di traffico voce su rete fissa e mobile



92. La figura 6 mostra l'evoluzione del prezzo medio unitario relativo alla telefonia fissa e mobile calcolato come ricavo medio unitario per minuto di traffico voce, nel periodo di osservazione. Le tariffe medie unitarie relative alla telefonia fissa mostrano un andamento sostanzialmente stabile, in leggera discesa negli anni 2000-2002. Il tasso di variazione annuo medio delle tariffe di telefonia fissa, relativo all'intero periodo osservato, risulta pari a -2,7%. Le tariffe medie unitarie relative alla telefonia mobile presentano, invece, un andamento chiaramente discendente, mostrando un breve periodo di relativa stabilità negli anni 2001-2003. Il tasso di variazione annuo medio delle tariffe di telefonia mobile, relativo all'intero periodo osservato, risulta pari a circa -8%.

**Figura 6 – Tariffe medie su rete fissa e mobile**



Fonte: Elaborazioni Brattle su dati AGCOM, OECD, TIM e ITU.

93. La successiva tabella 5 – tabella 2.3 di cui alla Relazione annuale 2003 – mostra come nei due anni 2001-2002 il traffico dei servizi voce su rete fissa veda una riduzione del 3,7% per la componente locale ma un aumento dell'1% di quella nazionale, a fronte di un incremento delle chiamate fisse terminate su rete mobile pari al 10%, le quali passano dal 12,5% al 13,8% del totale del traffico sulla rete fissa.

**Tabella 5 – Traffico su rete fissa per direttrice**

**Tabella 2.3 Traffico dei servizi voce di rete fissa per direttrice (milioni/minuti)**

Servizi	2001	2002
Locale*	58.140	55.988
var. %		-3,7
LD nazionale	41.044	41.454
var. %		1,0
Fisso-Mobile	15.007	16.508
var. %		10
Internazionale	3.070	3.192
var. %		4,0
Altro**	2.410	2.531
var. %		5,0
Totale	119.671	119.673
var. %		0,0

\* È escluso l'accesso *dial-up* a Internet.

Fonte: IDC, 2003.

\*\* Include numeri verdi, servizi premium, ecc.

94. Come rappresentato dalla tabella 6 – tabella 2.3 di cui alla Relazione annuale 2004 – complessivamente, nei due anni 2002-2003, si osserva una decisa contrazione del traffico su rete fissa (sia locale, -7,6%, che nazionale, -2,2%), a fronte di un incremento complessivo del 19,8% delle chiamate fisse terminate su rete mobile, le quali passano dal 13,3% a circa il 15% del totale traffico su rete fissa.

**Tabella 6 - Traffico su rete fissa per direttrice**

**Tabella 2.3 Traffico dei servizi voce di rete fissa per direttrice (milioni/minuti)**

<b>Servizi</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Locale*	59.014	56.654
Var. %	-3,6	-4,0
Lunga distanza nazionale	45.860	44.485
Var. %	0,8	-3,0
Fisso-Mobile	17.154	19.178
Var. %	8,0	11,8
Internazionale	3.686	3.686
Var. %	3,6	0,0
Altro**	3.119	3.260
Var. %	5,4	4,5
<b>Totale</b>	<b>128.833</b>	<b>127.262</b>
<b>Var. %</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,2</b>

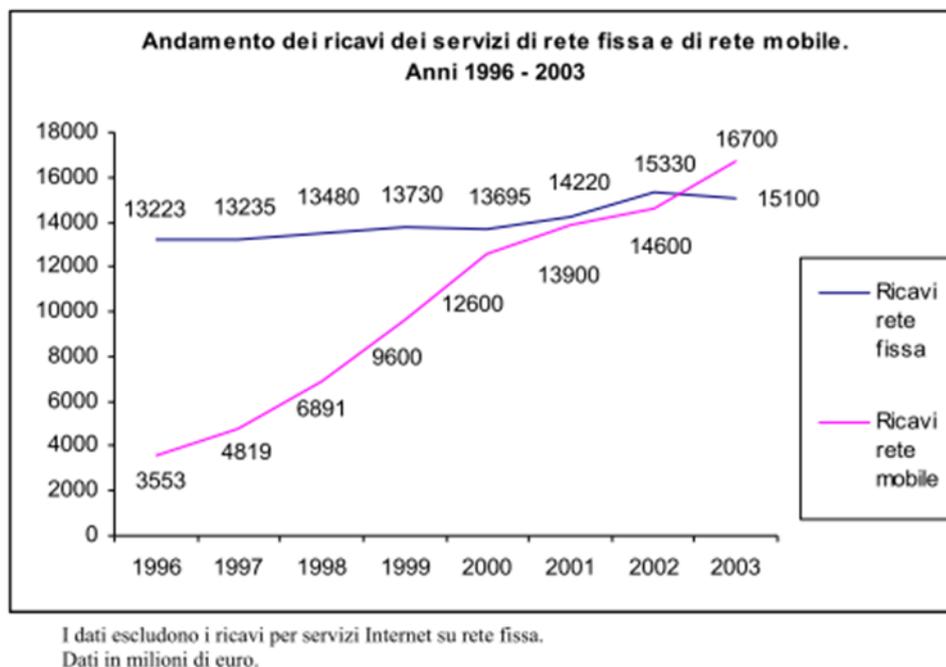
\* Escluso l'accesso *dial up* a Internet.

\*\* Include servizi intelligenti, servizi informativi e STS.

Fonte: IDC, 2004.

95. La successiva figura 7 – di cui alla delibera n. 109/11/CIR – mostra come ad un aumento complessivo dei ricavi da rete mobile, nel periodo di osservazione, corrisponda una riduzione dei ricavi da rete fissa.

Figura 7 – Ricavi da rete fissa e mobile



*La misura dell'elasticità incrociata fisso-mobile*

96. Si richiama che l'Autorità ha già preso in considerazione tale parametro al fine di quantificare il grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile nella delibera n. 62/19/CIR, sulla base dell'approccio econometrico adottato da Briglauer, Schwarz & Zulehner (2011). L'analisi trasmessa da TIM, che come già anticipato è in allegato al presente documento, riporta un'analogia stima estesa a tutto il periodo 1998-2004. Le stime effettuate riportano un valore dell'elasticità incrociata fisso-mobile positivo e statisticamente significativo.
97. I risultati di tale analisi sono mostrati nella tabella 7 in cui si riportano le stime dei coefficienti della regressione OLS e 2SLS, il loro livello di significatività e il loro *standard error*.

**Tabella 7 – Risultati dell’analisi**

Variabile dipendente		$\Delta Q_t$		$\Delta Q_t - \hat{\nu}(Q_{t-1})$	
Variabile indipendente		OLS		2SLS	
		Coefficiente	Standard error	Coefficiente	Standard error
$Q_{t-1}$	$\gamma$	-0,358***	(0,116)		
Elasticità di lungo periodo					
$P_{fn_{t-1}}$	$\alpha_1$	-0,594***	(0,100)	-0,670***	(0,259)
$P_{mn_{t-1}}$	$\alpha_2$	0,213***	(0,080)	0,283**	(0,143)
$prod_{t-1}$	$\alpha_3$	-0,575	(0,432)	-0,935**	(0,446)
Elasticità di breve periodo					
$\Delta P_{fn_t}$	$\beta_1$	-1,821**	(0,724)	-2,650***	(0,645)
$\Delta P_{mn_t}$	$\beta_2$	0,247	(0,217)	0,269	(0,189)
$\Delta prod_t$	$\beta_3$	-0,122	(0,136)	-0,170	(0,143)
$N$		71		71	

Notes:

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Errori standard utilizzati nei test d'ipotesi derivati con il delta method.

98. Nel periodo dal 1998 al 2004, la domanda di telefonia fissa è relativamente inelastica, con un parametro dell’elasticità propria di lungo periodo ( $\alpha_1$ ) pari -0,67. In questo contesto, l’elasticità propria di prezzo misura la variazione percentuale della quantità domandata di traffico su rete fissa al variare percentuale del prezzo del servizio. Il parametro stimato indica che a una riduzione di un punto percentuale del prezzo unitario del traffico su rete fissa corrisponde un aumento del traffico su rete fissa dello 0,67%. Tale valore è inferiore al risultato di -1,15 riportato nello studio austriaco, in linea con una maggiore rigidità della domanda di traffico su rete fissa in Italia nel periodo 1998-2004.
99. I risultati dimostrano, inoltre, un significativo grado di sostituibilità di traffico fisso-mobile, con una stima dell’elasticità incrociata di lungo periodo ( $\alpha_2$ ) positiva e significativa, pari a **0,28**. In questo contesto, l’elasticità incrociata fisso-mobile misura la variazione percentuale della quantità domandata di traffico su rete fissa al variare percentuale del prezzo del traffico su rete mobile. Il parametro stimato indica che, **ad una riduzione di un punto percentuale del prezzo unitario del traffico su rete mobile corrisponde una diminuzione del volume di traffico su rete fissa dello 0,28%**. Tale valore dell’elasticità incrociata è comparabile con il risultato di 0,50% riportato nello studio austriaco.
100. Il valore dell’elasticità propria di breve periodo ( $\beta_1$ ) risulta elevato e statisticamente significativo. Il valore dell’elasticità incrociata di breve periodo ( $\beta_2$ ) risulta pari a 0,27%. Il parametro ( $\gamma$ ), che rappresenta la rapidità

dell'aggiustamento della quantità domandata verso l'equilibrio di lungo periodo, infine è stimato significativamente e pari a  $-0.36$ , il che implica ci vogliono circa due mesi e mezzo affinché la domanda ritorni al suo equilibrio di lungo periodo.

101. Ricapitolando, gli studi (di cui uno allegato a questo documento e uno allegato alla delibera n. 103/19/CIR di conclusione del procedimento di cui alla delibera n. 62/19/CIR), effettuati dalla società di consulenza *the BRATTLE group*, per conto di TIM, misurano due valori medi di elasticità incrociata del traffico telefonico: uno per il periodo 1999-2003 e uno per il periodo 2004-2007.

In particolare:

- la stima econometrica effettuata su dati relativi all'Italia per il periodo 1998-2004 con l'approccio econometrico adottato in Briglauer, Schwarz, & Zulehner (2011) ha mostrato l'esistenza di un certo grado di sostituibilità fisso-mobile, con un valore stimato dell'elasticità incrociata fisso-mobile statisticamente significativo e pari a **0,28**.
- la stima econometrica effettuata su *dati panel* per il periodo 1998-2004 con l'approccio di Barth & Heimeshoff (2014) e Lange & Saric (2016) ha fornito ulteriore evidenza dell'esistenza della sostituibilità fisso-mobile, con un valore stimato dell'elasticità incrociata statisticamente significativo e pari a **0,32**.
- i risultati per il periodo 2004-2007 dimostrano inoltre un elevato grado di sostituibilità di traffico fisso-mobile, con una stima dell'elasticità incrociata di lungo periodo positiva e significativa, pari a **0,75**. Il parametro stimato indica che a una riduzione di un punto percentuale del prezzo unitario del traffico su rete mobile corrisponde una diminuzione del traffico su rete fissa dello 0,75%.

102. Ciò detto, sebbene ai fini di una stima l'osservazione dei dati di variazione di prezzo e di consumo di traffico deve essere basata su un periodo temporale statisticamente significativo, l'Autorità ritiene che l'incremento dell'elasticità incrociata dal 28% al 75% tra i due periodi temporali 1999-2003 e 2004-2007 evidenzia chiaramente che, nell'arco temporale complessivo, si sia avuto un significativo e progressivo aumento di tale tasso di sostituibilità. Al fine di tener conto della necessità di fare riferimento alle singole annualità per la determinazione dell'iniquità, nonché della ripartizione del costo netto tra operatori, come fatto rilevare dagli stessi Organi giurisdizionali e dall'AGCM, l'Autorità ritiene giustificato identificare una proxy di sostituibilità di breve periodo. Tale indicatore è costruito secondo una linea interpolante che fornisce una indicazione media del valore dell'elasticità incrociata in ciascun anno. Di seguito, si riportano i valori annuali che deriverebbero da una interpolazione lineare dell'elasticità del traffico:

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
9,2%	18,6%	28,0%	37,4%	46,8%	56,2%	65,6%	75,0%	84,4%

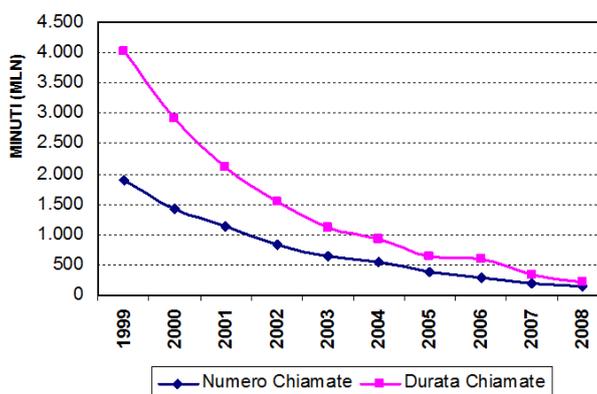
103. Una simile valutazione, seppur in maniera astratta, comunque consente di stimare, con adeguata approssimazione, un ragionevole tasso annuale di elasticità incrociata, coniugando l'esigenza tecnica di disporre di misure statisticamente significative con quella amministrativa di svolgere una verifica su base annuale. Il fatto che possa esserci un diverso grado di sostituibilità nei singoli anni appare supportato dall'andamento dei volumi di traffico fisso e mobile, posti a confronto, di cui alla Figura 5. Qui si osserva un deciso *trend* in diminuzione del traffico su rete fissa, a cui corrisponde un aumento di quello mobile, nel 2002 e 2003.
104. Analogo *trend* si osserva nella Tabella 6 in cui, complessivamente, nei due anni 2002-2003 si registra una contrazione del traffico su rete fissa, che era comunque già in riduzione del -1,8% a fronte di un + 10% della direttrice mobile nel biennio precedente come da Tabella 5, pari al -3,8 %, a fronte di un incremento del 13,5% delle chiamate fisse terminate su rete mobile.
105. La stessa Figura 7 mostra come ad un aumento complessivo dei ricavi da rete mobile, nel periodo 2002-2003 con inversione di tendenza, corrisponda una riduzione dei ricavi da rete fissa.
106. Le valutazioni di cui sopra parrebbero supportare, con evidenze empiriche, l'osservazione di una differenza, nelle condotte dei consumatori, tra i periodi 1999-2000 e 2001-2003. A tale diversa caratteristica della domanda dei servizi mobili e fissi (oltre che dell'offerta) corrisponde una inversione di tendenza, ossia l'erosione di traffico (e in misura contenuta di linee di accesso) e di ricavi su rete fissa nettamente a favore della rete mobile.
107. Ciò consente di ritenere fondata l'assunzione secondo cui il superamento di una soglia significativa della sostituibilità fisso-mobile (qui misurata tramite l'elasticità incrociata) si sia avuta solo nel secondo biennio 2001-2003. Tale soglia si ritiene corrisponda allo stesso valore medio della elasticità incrociata stimato nel periodo in esame e pari al 28%. Ciò alla luce del fatto che le evidenze di mercato, relative alla evoluzione intermodale del traffico e delle linee di accesso, oltre che dei ricavi, attestano un andamento certamente non decrescente del grado di elasticità incrociata (in linea con l'andamento della precedente tabella).

### **La flessione nell'utilizzo delle postazioni di telefonia pubblica a favore dei terminali mobili**

108. I dati riportati nella Figura 8 seguente mostrano, nel periodo di riferimento, una riduzione del traffico generato da postazioni di telefonia pubblica, in media, del 27% annuo.

109. Dal 2001 al 2008 si osserva una riduzione dell'88% del numero delle chiamate ed una riduzione del 90% della durata delle chiamate, in termini di minuti di traffico. Ciò lascia intendere come i cittadini sempre meno ricorrano a tali postazioni in quanto dotati di terminali mobili, determinando, da una parte, l'aumento dei costi unitari di tali postazioni (a causa della riduzione dei volumi di traffico) e, dall'altra, un beneficio diretto per gli operatori mobili che vedono incrementare il traffico sulla propria rete.

**Figura 8 – Telefonia pubblica**



## 7. Conclusioni

110. L'analisi condotta dall'Autorità nel periodo di riferimento conferma il progressivo aumento della pressione competitiva nei confronti di Telecom Italia da parte dei servizi telefonici e dati su rete mobile. Si segnala, altresì, una sensibile contrazione del traffico da telefonia pubblica a vantaggio della telefonia mobile.
111. In merito alla pressione competitiva esercitata dai servizi su rete mobile, l'Autorità ha valutato la condizione del reciproco interagire delle due tipologie di servizi di telefonia, sulla base di indicatori e riscontri di carattere oggettivo, osservando, congiuntamente, l'andamento di alcune delle variabili considerate più rappresentative della domanda e dell'offerta di servizi fonia e dati su rete fissa e mobile e la dinamica delle rispettive tariffe vigenti sul mercato.
112. Pertanto, la diffusa propensione degli utenti ad avvalersi della telefonia mobile per la sua portabilità e semplicità d'uso è stata studiata principalmente in rapporto ai suoi effetti sulla domanda di servizi di telefonia fissa. Sotto tale ultimo aspetto l'Autorità ha potuto verificare e quantificare una correlazione tra la crescita dell'utenza di telefonia mobile e una marcata contrazione del servizio di telefonia fissa, sia in termini di ricavo che in volumi (numero accessi), che si attesta su percentuali considerevoli e legate da un rapporto di corrispondenza con l'espansione che si assegna alla telefonia mobile.

113. Come già rilevato nella delibera n. 62/19/CIR, la letteratura economica evidenzia una sostituibilità significativa tra servizi di telefonia fissa e mobile. Gli studi riportano valori positivi dell'elasticità incrociata di prezzo per i paesi considerati. Una riduzione/aumento del prezzo dei servizi di rete mobile determina una riduzione/aumento nella domanda dei servizi di rete fissa.
114. Coerentemente, anche in questo procedimento il grado di sostituibilità fissa-mobile, pur non potendo considerarsi ad un livello tale da far includere i servizi su rete fissa e mobile all'interno della stessa definizione di mercato rilevante, è risultato significativo ed è stato quantificato con riferimento alla componente a traffico. L'analisi econometrica ha quantificato, nel periodo 1999-2003, una elasticità incrociata positiva (anche pari a 0,28) per la componente di traffico ma non per le linee di accesso. Ciò a conferma del fatto che la sostituibilità fissa-mobile non è completa (ossia non è "perfetta") ma riguarda principalmente le chiamate telefoniche.
115. Partendo dal valore medio di elasticità suddetta, che assevera la migrazione del traffico dal fissa al mobile nei 4 anni, l'Autorità ha verificato, sulla base degli altri indicatori, che nei singoli anni il "livello di elasticità" deve essere stato differente e monotonamente crescente. Il fatto che possa esserci un diverso grado di sostituibilità nei singoli anni appare supportato, in primo luogo, dall'andamento dei volumi di traffico fissa e mobile, posti a confronto, di cui alla Figura 5. Qui si osserva un deciso *trend* in diminuzione del traffico su rete fissa, a cui corrisponde un aumento di quello mobile, nel 2001 e 2003. Analogo *trend* si rileva nella Tabella 6 in cui, complessivamente, nei due anni 2002-2003 si osserva una contrazione del traffico su rete fissa, pari al -3,8 %, a fronte di un incremento del 13,5 % delle chiamate fisse terminate su rete mobile. La stessa Figura 7, da ultimo, mostra come ad un aumento complessivo dei ricavi da rete mobile, nel periodo 2002-2003 con inversione di tendenza, corrisponda una riduzione dei ricavi da rete fissa (proprio per effetto della elasticità incrociata).
116. Le valutazioni di cui sopra supportano, con evidenze empiriche, l'osservazione di una differenza nel grado di sostituibilità tra i periodi 1999-2000 e 2001-2003, asseverata dall'osservazione di una inversione di tendenza di alcuni parametri quali l'erosione di traffico (e in misura contenuta di linee di accesso) fissa e dei ricavi a favore di quello mobile.
117. Ciò consente di ritenere fondata l'assunzione secondo cui il superamento di una soglia significativa della sostituibilità fissa-mobile (qui misurata tramite l'elasticità incrociata) si sia avuta solo nel secondo biennio 2001-2003, nell'ambito del quale si ritiene che, ragionevolmente, sia maturato un livello di elasticità incrociata superiore al 28% (valore medio).
118. In conclusione, in linea con le analisi relative al periodo 2004-2007, le evidenze empiriche relative ai volumi e prezzi del mercato italiano, e le stime effettuate sui dati relativi all'Italia, oltre che in paesi con caratteristiche similari, supportano tutti l'esistenza di un certo grado di sostituibilità tra telefonia fissa e mobile negli anni 1999-2003, seppur con livello numerico significativo solo nel periodo 2001-2003. In tale periodo, il rallentamento e la successiva flessione

dei volumi di traffico e ricavi su rete fissa si verificano insieme ad una rapida e continua crescita dei volumi di traffico e ricavi su rete mobile, unitamente ad un calo del prezzo medio unitario del traffico su rete mobile.

119. Tra i fattori che hanno contribuito a rafforzare la preferenza dei servizi mobili da parte degli utenti l'Autorità ha osservato, tra gli altri, una variazione media in diminuzione delle tariffe relative alla telefonia mobile superiore alla variazione media in diminuzione delle tariffe relative alla telefonia fissa ed un miglioramento della qualità del servizio e della copertura mobile.

**Q.1 Si chiede di fornire valutazioni in merito all'analisi di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile nei singoli anni del periodo considerato, così come riportata dall'Autorità**