

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

1. Il procedimento istruttorio

1. In data 28 maggio 2010 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito Autorità), in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, n. 535/2010 del 5 febbraio 2010 ha avviato, con comunicato pubblicato sul proprio sito *web* e sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana, il procedimento riguardante la *“Rinnovazione del procedimento relativo all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999”*, al fine di rinnovare la parte dell'istruttoria ritenuta carente dal giudice amministrativo relativa all'analisi di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile e, di conseguenza, valutare gli eventuali effetti sul meccanismo di ripartizione del costo netto per l'anno 1999.
2. A seguito della pubblicazione della notifica di avvio del procedimento, in data 21 giugno 2010, sono pervenute all'Autorità alcune osservazioni degli operatori Telecom Italia, Vodafone Omnitel N.V. (di seguito Vodafone) e WIND Telecomunicazioni (di seguito Wind) in merito alla rinnovazione del procedimento relativo all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999.
3. In data 13 luglio 2010, facendo seguito alla richiesta avanzata da Telecom Italia, si è tenuta un'audizione al fine di consentire all'operatore di illustrare le proprie osservazioni in merito al procedimento istruttorio in argomento.

2. La sentenza del Consiglio di Stato n. 535/2010 del 5 febbraio 2010

4. 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 avverso la delibera n. 67/05/CIR, del 5 ottobre 2005, recante *“Rinnovazione del procedimento relativo alla applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999”*. In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto carente l'analisi svolta dall'Autorità in merito alla definizione del mercato rilevante ed all'analisi di sostituibilità tra servizio fisso e mobile.
5. Secondo il giudice, 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 procapite 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.

6. Inoltre, tale sentenza ribadisce l'indirizzo segnato nella decisione dello stesso Consiglio n. 7257/2003 in base alla quale, riconoscendo la legittimità dell'estensione agli operatori mobili degli oneri di servizio universale in linea con il vigente quadro normativo previo accertamento della presenza di un effettivo grado di concorrenzialità del mercato, si impone all'Autorità di verificare le condizioni di concorrenzialità del mercato verificando la sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e di telefonia mobile. In altri termini l'effettiva presenza di un livello di concorrenzialità del mercato è connessa alla *"indefettibile presupposto dell'omogeneità dell'offerta (e con essa della sostituibilità o succedaneità del prodotto)"*.
7. Il Consiglio di Stato ha ritenuto, altresì, che la nozione di sostituibilità tra servizio fisso e mobile non possa essere dimostrata unicamente 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.
8. Nella sentenza n. 535/2010, il Consiglio di Stato afferma, inoltre, che *"la fondatezza delle doglianze che investono a monte l' "iter" istruttorio volto ad identificare le condizioni di sostituibilità e concorrenzialità dei due sistemi di telefonia consente di assorbire i motivi articolati contro i criteri e la metodologia osservati per la quantificazione del costo netto del servizio universale"*.
Pertanto, le problematiche sollevate dal ricorrente con riferimento ai criteri e alla metodologia impiegati dall'Autorità per la quantificazione del costo netto, sono state ritenute assorbite dal giudice amministrativo.
Per completezza si fa osservare che la necessità di effettuare una revisione complessiva della metodologia di calcolo del costo netto e del finanziamento del servizio universale, anche alla luce delle osservazioni degli operatori e del soggetto incaricato della verifica, è stata già riconosciuta dalla stessa Autorità che, con delibera n. 1/08/CIR del 6 febbraio 2008, ha approvato la nuova metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale e finanziamento del servizio stesso applicabile a partire dalla valutazione del costo netto per l'anno 2004.

3. La partecipazione al meccanismo di ripartizione ai sensi della regolamentazione vigente nel 1999 e delle successive pronunzie giurisprudenziali

9. All'atto della trasmissione da parte dell'operatore incaricato del calcolo del costo netto e della valutazione dello stesso, per l'anno 1999, risultavano vigenti 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”*.
10. 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”*.
11. 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*.
12. Inoltre il [D. M.](#) 10 marzo 1998 riprende quanto disciplinato nel citato Regolamento e all'art. 2, comma 2, 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”* non prevedendo l'esclusione degli operatori di rete mobile dalla contribuzione, né l'esclusione di operatori in funzione della tecnologia trasmissiva utilizzata o del grado di sostituibilità tra servizi.
13. 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 (d. lgs. 259/2003) ove, peraltro, viene prevista la ripartizione del costo netto tra i fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica senza alcuna limitazione legata alla tipologia di rete sottostante la fornitura o connessa al servizio di comunicazione.
14. Con la delibera n. 8/00/CIR, del 1° agosto 2000, l'Autorità, alla luce delle condizioni concorrenziali e di mercato nel settore della telefonia rilevate in Italia nel corso del 1999, ha riscontrato l'esistenza dei presupposti per l'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera a) del D.M. del 10 marzo 1998.
15. Ai sensi dell'art. 3, comma 11, del D.P.R. n. 318/97, l'Autorità ha ritenuto, giustificato il meccanismo di ripartizione del costo netto, sulla base della relazione presentata dal soggetto incaricato per la verifica.

16. L'onere complessivo del servizio universale per l'anno 1999, tenuto conto dei vantaggi di mercato e dei benefici indiretti, è stato ripartito come segue:

Soggetto debitore	Quota di contribuzione	Contributo al fondo (M.In €)
Telecom Italia	57,10%	35,63
Telecom Italia Mobile	28,10%	17,54
Vodafone Omnitel	13,80%	8,61
Wind Telecomunicazioni	1,00%	0,62
Totale	100,00%	62,4

17. In ottemperanza alle sentenze del Tribunale Amministrativo del Lazio, n. 249/2002 e n. 250/2002, l'Autorità ha proceduto alla rinnovazione del procedimento istruttorio relativo all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo del servizio universale per l'anno 1999, di cui alla delibera [n. 8/00/CIR](#), a partire dal momento della consegna della relazione finale da parte del revisore, onde consentire ai soggetti interessati di controdedurre rispetto ai contenuti della relazione stessa ed assicurare il pieno e completo rispetto del principio del contraddittorio.
18. Con la delibera n. 5/03/CIR del 2 aprile 2003, l'Autorità ha reso noto gli esiti della rinnovazione del procedimento in parola confermando i contenuti della relazione del revisore e le conseguenti analisi e valutazioni effettuate dall'Autorità in occasione del procedimento che ha condotto alla [delibera n. 8/00/CIR](#). Di conseguenza, sono stati confermati gli esiti della valutazione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999, i soggetti partecipanti al fondo e la rispettiva quota di contribuzione.
19. In ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 7257/2003, l'Autorità ha dato avvio, per la seconda volta, alla rinnovazione del procedimento relativo all'anno 1999 al fine di valutare la sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta tra servizi di telefonia vocale offerti su rete fissa e rete mobile, così come richiesto dalla citata sentenza, così da identificare le categorie di operatori ai quali imporre obblighi di contribuzione al fondo.
20. Inoltre, in conformità alla citata sentenza, l'Autorità ha integrato gli atti istruttori richiedendo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito AGCM) un parere in merito all'accertamento della sostituibilità tra servizi di rete fissa e mobile in un contesto di servizio universale.
21. Si osservi che il Consiglio di Stato, nella decisione n. 7257/2003, ha valutato che *“i mercati della telefonia fissa e quello della telefonia mobile sono mercati distinti: perché possa parlarsi di mercato unico, e perciò di servizi offerti concorrenzialmente, occorre che vi sia sostituibilità fra i servizi stessi”*. Di conseguenza l'appartenenza del servizio di telefonia fissa e del servizio di telefonia

mobile a due mercati distinti non costituisce condizione sufficiente tale da escludere a priori la presenza di un certo grado di sostituibilità tra i due servizi.

22. La rinnovazione del procedimento è terminata con l'approvazione della delibera n. 67/05/CIR del 5 ottobre 2005, in cui l'Autorità ha ritenuto che, sulla base del grado di sostituibilità rilevato tra i servizi di telefonia vocale offerti su rete fissa e mobile nel contesto del servizio universale, il meccanismo di ripartizione del costo netto debba essere applicato anche agli operatori di rete mobile con le medesime modalità e nella misura previste dalla [delibera n. 8/00/CIR](#). Tale valutazione risulta condivisa dall'AGCM che, nel parere reso, ha ritenuto verificati per il 1999 i criteri di ripartizione del costo netto del servizio universale sulla base dell'analisi effettuata dall'Autorità in merito alle relazioni esistenti tra servizi di telefonia vocale offerti su rete fissa e mobile.
23. La sentenza del Consiglio di Stato n. 535/2010, giudicando la delibera n. 67/05/CIR ha valutato ancora una volta incompleta l'analisi svolta dall'Autorità e condivisa dall'AGCM.
24. Infatti, la verifica del grado di sostituibilità tra il servizio di telefonia fissa e mobile deve tener conto, ad avviso del collegio giudicante, non solo della sostituibilità tecnica del prodotto, ma anche della sostituibilità economica sul versante della domanda e dell'offerta. Occorre pertanto verificare se le riduzioni di quota di mercato registrate in capo a Telecom Italia nel 1999 siano ascrivibili unicamente alla pressione competitiva esercitata dagli operatori fissi alternativi o anche alle attività commerciali svolte dagli operatori mobili.
25. La sentenza del Consiglio di Stato del 2010 ha, altresì, chiarito che detta verifica deve avvenire in un ambito di mercato qualificato rilevante in cui vengono a contrapporsi le distinte offerte degli operatori di telefonia fissa e mobile. *“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 procapite 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 telefoni fissa e mobile avviene in ogni luogo del Paese e non è condizionata dalla configurazione geografica e dalla qualità dei consumatori.”*

4. Gli orientamenti comunitari circa l'analisi di sostituibilità

26. È opportuno ricordare che la necessità di valutare il grado di sostituibilità esistente tra il servizio di telefonia fisso ed il servizio di telefonia mobile, al fine di determinare i soggetti cui applicare l'obbligo di contribuzione, si ritrova, per la prima volta, nella comunicazione della Commissione europea del 27 novembre 1996, n. 608 DEF.

27. In particolare, secondo la normativa europea allora vigente i regimi nazionali avrebbero individuato gli organismi che debbono contribuire al fondo per il costo netto del servizio universale tra i fornitori di reti di telecomunicazioni pubbliche e di servizi di telefonia vocale disponibili al pubblico. Nel caso di applicazione degli obblighi di contribuzione ai nuovi operatori che si immettono sul mercato e/o agli operatori della telefonia mobile, la Commissione avrebbe valutato se l'onere sia ripartito secondo criteri obiettivi e non discriminatori e conformemente al principio di proporzionalità.
28. Al fine di consentire alla Commissione di effettuare la propria valutazione, tra l'altro, per quanto concerne il grado di sostituibilità esistente tra servizio di telefonia mobile e servizio di telefonia fissa, gli Stati membri dovevano sufficientemente precisare le ragioni che motivano l'applicazione o l'estensione degli obblighi di contribuzione.
29. Avendo ritenuto opportuno includere nel 1999 gli operatori mobili tra i contributori al fondo, l'Autorità ha, dunque - alla luce delle sentenze del Consiglio di Stato e della Comunicazione europea ivi richiamate - l'onere di motivare le ragioni dell'estensione anche per consentire di valutare se l'onere sia ripartito secondo criteri obiettivi e non discriminatori e conformemente al principio di proporzionalità, evidenziando, tra l'altro, le proprie valutazioni relativamente al grado di sostituibilità allora esistente tra i servizi di telefonia fisso e mobile.
30. Con la comunicazione del 3 settembre 1998, n. 494 DEF, la Commissione europea ha confermato che l'orientamento espresso nella propria comunicazione del 1996 n. 608 DEF era esclusivamente di chiarire le modalità attuative degli obblighi esistenti o proposti nell'ambito del quadro comunitario delle telecomunicazioni e non di introdurre di nuovi.
31. Come noto le citate norme europee sono state recepite in Italia con il D.P.R. n. 318/97 ed il D.M. 10 marzo 1998 le cui disposizioni in merito alla ripartizione del costo netto, tra gli altri, anche tra gli organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni e gli organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali, sono state diffusamente tracciate nel paragrafo precedente.

5. L'accertamento del grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile ai fini della partecipazione al fondo del servizio universale

32. L'Autorità, alla luce delle disposizioni di cui al D.P.R. 318/97, sopra richiamate, riconoscendo un onere iniquo in capo all'operatore incaricato di fornire il servizio universale, ha applicato per l'anno 1999, il meccanismo di ripartizione del costo netto, prevedendo la partecipazione di *“altri organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, [...] fornitori di servizi di telefonia vocale accessibili al pubblico e [...] organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali”*.

33. In particolare, la partecipazione al fondo degli “*organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali*” è stata ammessa non solo per una mera applicazione della regolamentazione allora vigente ma anche in esito all’analisi condotta dall’Autorità in merito alla concorrenzialità tra i servizi di telefonia fissa e mobile.
34. L’Autorità ha svolto, nel presente provvedimento, l’analisi secondo le indicazioni del Consiglio di Stato integrando l’accertamento del grado di sostituibilità tra telefonia fissa e mobile già condotto, per l’anno 1999, di cui alla delibera n. 67/05/CIR. 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.
35. 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, nell’anno 1999, si sia verificato un generale e diffuso ricorso al sistema di telefonia mobile in sostituzione e a detrimento dell’utilizzo del servizio fisso, tale da riconoscere un fenomeno di effettiva sostituzione tra i due servizi.
36. 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.
37. Si evidenzia che nel corso dell’analisi svolta, non avendo come obiettivo la delimitazione del mercato rilevante bensì l’analisi delle condizioni di mercato, osservando, tra l’altro, il grado di sostituibilità tra i due servizi onde valutare la partecipazione al fondo da parte degli operatori mobili nell’anno 1999, non è stato utilizzato lo strumento dello SSNIP test - *Small but Significant Non transitory Increase in Price* – usualmente impiegato nel diritto antitrust per individuare l’ambito oggettivo e soggettivo del mercato rilevante ai fini della verifica di abusi di posizione dominante o accordi collusivi. In particolare, nell’applicazione della normativa antitrust al fine di individuare i mercati rilevanti si fa ricorso al test del monopolista ipotetico (ossia lo SSNIP test) in ragione del fatto che, nell’attività di tutela della concorrenza, uno dei principali problemi dell’analisi degli atti e dei comportamenti delle imprese consiste nell’individuazione di imprese in grado di condizionare i prezzi del mercato rilevante in violazione dei principi di libera concorrenza. Ne risulta, pertanto, come la definizione del mercato rilevante sia strumentale all’analisi del potere di mercato. Dal punto di vista giuridico, la posizione dominante rappresenta, difatti, il presupposto per qualificare come illeciti e/o vietare alcuni comportamenti.
38. Nel caso di specie, invece, come già rappresentato, l’obiettivo dell’analisi non è l’individuazione del mercato rilevante, ma l’analisi delle condizioni del mercato dei servizi di telefonia vocale soggetti agli obblighi di servizio universale. La scelta di

non aver utilizzato lo SSNIP test nell'analizzare le condizioni di mercato è, inoltre, coerente con il parere reso dall' AGCM: *“il grado di “sostituibilità” fra le due tipologie di servizio di telefonia vocale non andava considerato “sotto un profilo antitrust, quanto piuttosto nell’ ambito di un <fallimento di mercato> - come appare essere l’ obbligo del servizio universale – e dei vantaggi derivanti a tutti gli operatori di telecomunicazioni, fisse e mobili, dalle cosiddette tipiche <esternalità di rete>”*. Di tale affermazione il giudice, nella sentenza n. 535/2010, ha censurato la sola parte relativa alle esternalità di rete in quanto *“non soccorre ai fini dell’identificazione dello sviluppo di un’ area di mercato rilevante in cui [...] si contrappongono in condizione di sostituibilità e concorrenzialità la domanda ed offerta dei due servizi di telefonia.”* D'altra parte, se vi fosse sostituibilità in senso antitrust, non vi sarebbe necessità di obblighi di servizio universale e ciò renderebbe gli operatori mobili sempre esclusi dal meccanismo di contribuzione al fondo, contrariamente a quanto previsto da norme europee e nazionali, confermate dal dettato giurisprudenziale.

39. Per effettuare l'analisi di sostituibilità, in primo luogo, l'Autorità ha, pertanto, analizzato il comportamento degli utenti e valutato la possibilità di sostituzione da parte degli acquirenti dei servizi di telefonia fissa e mobile. Per verificare il grado di sostituibilità è stato, dunque, osservato congiuntamente l'andamento della domanda e dell'offerta di servizi di telefonia fissa e mobile e la dinamica delle rispettive tariffe vigenti sul mercato.
40. Dall'analisi dei dati risulta che, nell'anno di riferimento, le tariffe che gli operatori di telefonia mobile hanno fissato per il servizio voce hanno subito, in media, un decremento del 7-8%¹ rispetto al 1998. La riduzione dei prezzi ha inevitabilmente favorito la crescita della domanda di traffico mobile che, infatti, è complessivamente aumentata del 66%² rispetto al 1998, arrivando a circa 23³ miliardi di minuti di traffico in uscita, verso fisso e mobile. Tale aumento di traffico su rete mobile è dovuto al forte balzo del traffico terminato su rete mobile che, proprio nel 1999, ha superato, in termini percentuali, il traffico mobile destinato a rete fissa arrivando a circa il 54%⁴ del volume di traffico totale originato da rete mobile.
41. La dinamica indubbiamente favorevole per i consumatori mostrata dai prezzi del servizio mobile, unitamente ad altri fattori non riconducibili esclusivamente ad aspetti di tipo economico, ha accresciuto l'attrazione esercitata dal telefono cellulare quale mezzo preferito di comunicazione vocale. L'espansione dei servizi di telefonia mobile ha contribuito ad un generale calo della domanda per il servizio di telefonia fissa che, per l'anno 1999, è testimoniato, tra l'altro, dalla flessione subita dalle linee fisse PSTN attive, pari a circa il 3%⁵.
42. Nell'anno di riferimento, al fine di limitare la perdita di clientela, gli operatori di telefonia fissa hanno a loro volta abbassato le tariffe in vigore. In particolare, il servizio di telefonia fissa, pur mostrando un andamento delle tariffe che, in termini

¹ Fonte: Elaborazioni Autorità su dati Ovum.

² Fonte: [Western Europe Cellular User](#).

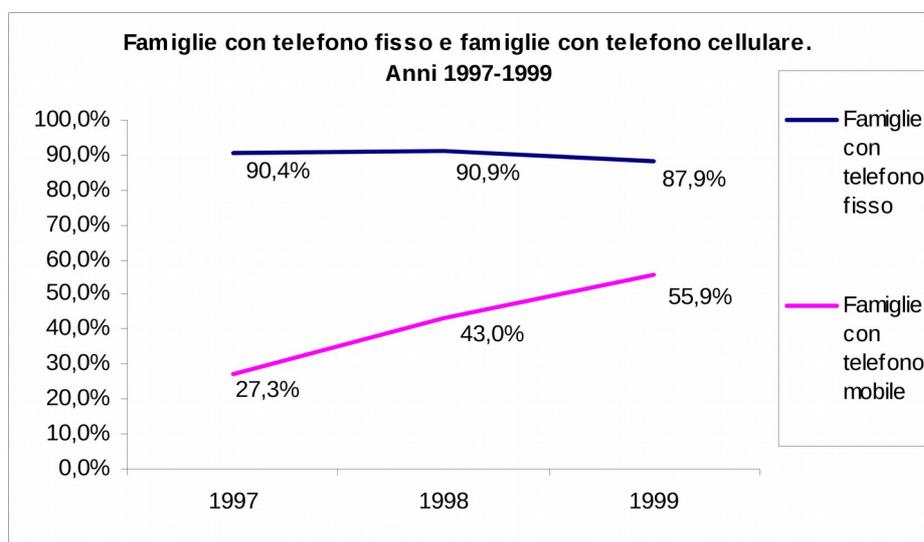
³ Fonte: [Western Europe Cellular User](#).

⁴ Fonte: [Strategy Analytics](#).

⁵ Fonte: Relazione annuale Autorità, anno 2000.

percentuali, risulta in riduzione in linea con quanto rilevato per il servizio di telefonia mobile, è stato caratterizzato da volumi di traffico di livello costante. Tale andamento costante è da ascrivere, per lo più, alla tendenza positiva mostrata dal traffico terminato su rete mobile, cresciuto del 10%⁶ rispetto al 1998 a fronte di un calo di circa l'1%⁷ registrato dal traffico terminato su rete fissa.

43. La dinamica in riduzione delle tariffe per servizi di fonia mobile ha favorito, pertanto, una tendenza alla progressiva e graduale sostituzione del cellulare al telefono fisso. Ciò è dimostrato dalla tabella seguente dove si osserva la riduzione della percentuale di abitazioni dotate di telefono fisso che, nell'anno 1999, è stata del 3 %⁸ a fronte di un incremento di circa il 12,9%⁹ di famiglie che sono entrate in possesso del cellulare.



44. Un'altra variabile considerata nell'ambito dell'analisi condotta dall'Autorità, con riferimento all'anno 1999, riguarda la consistenza delle linee mobili attive. Queste hanno raggiunto un ammontare di circa 30,3¹⁰ milioni, con un incremento del 47%¹¹ rispetto al 1998, realizzando così lo "storico sorpasso" delle linee fisse attive che nel 1999 risultano pari a circa 27¹² milioni.

45. Nel 1999 la spesa complessiva per servizi di telecomunicazioni, fissa e mobile ha registrato una crescita rilevante rispetto al 1998 pari al 13,5%¹³. A tale crescita ha contribuito maggiormente l'incremento di spesa destinato ai servizi di telefonia mobile pari a circa il 69%¹⁴.

⁶ Fonte: [Strategy Analytics](#).

⁷ Fonte: [Strategy Analytics](#).

⁸ Fonte: ISTAT.

⁹ Fonte: ISTAT.

¹⁰ Fonte: OECD Communications Outlook 2001.

¹¹ Fonte: OECD Communications Outlook 2001.

¹² Fonte: Relazione annuale Autorità, anno 2000.

¹³ Fonte: Relazione annuale Autorità, anno 2000.

¹⁴ Fonte: Elaborazioni Autorità su dati Relazione annuale, anno 2000.

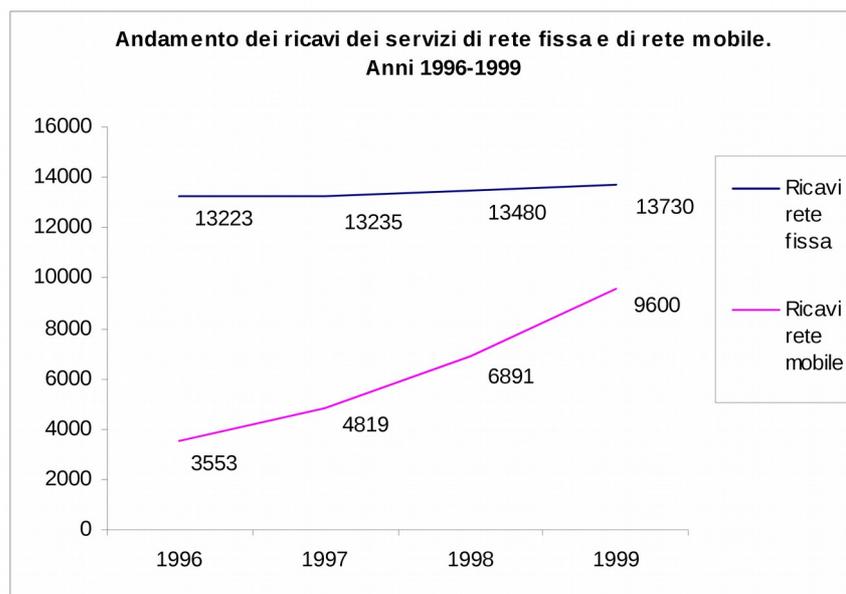
Lo spostamento di quote crescenti della spesa complessiva per servizi di telecomunicazioni verso i servizi su rete mobile è rilevabile dalla tabella seguente. Nel dettaglio si osserva una tendenza alla crescita della quota di spesa destinata a servizi di telefonia mobile sul totale della spesa.

Composizione percentuale della spesa per servizi di telecomunicazioni in Italia

	1996	1997	1998	1999
Fonia	73,6	72,0	65,6	61,0
Comunicazioni mobili	19,0	18,6	25,5	30,5
Trasmissione dati e linee dedicate	7,4	9,4	8,9	8,5
Totale	100	100	100	100

Fonte: elaborazione su dati SMAU e IDC

46. Nonostante il decremento sostanzialmente identico, in termini percentuali, registrato nell'anno 1999 delle tariffe dei servizi di telefonia fissa e mobile, come già osservato al punto 40, le reazioni dei consumatori sono state molto differenti. In particolare, i ricavi per servizi su rete fissa ammontano a 13,73¹⁵ miliardi di euro, restando praticamente invariati rispetto all'anno precedente, mentre i ricavi per servizi su rete mobile sono pari a 9,6¹⁶ miliardi, in crescita di circa il 39%¹⁷, rispetto al 1998.



Dati in milioni di euro.

47. Con riferimento al traffico generato dalle postazioni di telefonia pubblica, nell'anno 1999, si osserva un andamento in forte diminuzione pari a circa il 22%¹⁸, rispetto all'anno precedente, con valori di traffico in declino verso tutte le direttrici.
48. Alla luce dell'analisi effettuata dall'Autorità, ed esposta nei punti precedenti, si rileva un certo grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia vocale offerti su rete fissa e mobile, in un contesto di mercato rilevante identificato, dal punto di vista del

¹⁵ Fonte: EITO.

¹⁶ Fonte: EITO.

¹⁷ Fonte: EITO.

¹⁸ Fonte: Elaborazioni Autorità su dati forniti dagli operatori.

criterio geografico con l'intero territorio nazionale, in linea con l'indirizzo segnato nella sentenza del Consiglio di Stato n. 535/2010.

49. Come si evince dai dati esposti, la sostituibilità è provata, tra l'altro, dal fatto che l'espansione del servizio di telefonia mobile, nell'anno di riferimento, ha indotto gli operatori di rete fissa ad apportare una riduzione dei prezzi praticati. A tale condotta, tuttavia, non ha fatto seguito un incremento della quantità domandata e quindi del fatturato del servizio fisso così come, invece, osservato per il servizio di telefonia mobile in conseguenza del decremento delle relative tariffe.
50. La tendenza crescente a preferire il telefono cellulare in luogo del telefono fisso deriva da una propensione generalizzata a modificare le proprie abitudini di utilizzo dei mezzi di comunicazione vocale, mostrando una sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile non esclusivamente di tipo economico. La preferenza all'uso del telefono cellulare è osservabile, tra l'altro, anche in relazione all'andamento del traffico originato dalla rete fissa e terminato sulla rete mobile che, nell'anno di riferimento, ha registrato un incremento di circa il 10%¹⁹.
51. Anche sul piano tecnico i due servizi appaiono sostituibili. Dal punto di vista dell'utente, infatti, si tratta, sia per la rete fissa sia per quella mobile, di utilizzare il medesimo servizio di telefonia vocale, erogato in maniera equivalente mediante l'utilizzo di due tecnologie differenti. La rete fissa e mobile sono direttamente interconnesse e, pertanto, i due servizi di telefonia risultano pienamente interoperabili, consentendo di effettuare chiamate vocali originate da rete fissa e terminate su rete mobile e viceversa. L'interoperabilità genera un effetto "esternalità di rete", che ha fortemente aiutato i servizi mobili nella loro prima fase di sviluppo.
52. Alla luce dell'analisi condotta sulla base delle indicazioni del Consiglio di Stato, l'Autorità conferma le conclusioni a cui è pervenuta agli esiti dell'analisi di cui alla delibera n. 67/05/CIR ossia che il grado di sostituibilità esistente, nell'anno 1999, tra il servizio di telefonia fissa e mobile è tale da giustificare la partecipazione al fondo, anche da parte degli operatori di rete mobile. In linea con le indicazioni europee tale partecipazione si configura, inoltre, come non discriminatoria in quanto i soggetti chiamati a contribuire sono operatori finanziariamente solidi anche in ragione dei proventi ottenuti dall'interoperabilità dei sistemi. La quota di ripartizione dell'onere risulta essere, infine, proporzionata derivando dall'applicazione della formula di contribuzione di cui al D.M. 10 marzo 1998, tenendo conto del ricavo netto dell'azienda rispetto al valore complessivo del mercato. È, inoltre, previsto un meccanismo di esenzione dalla partecipazione al fondo caratterizzato da una soglia di esclusione che esonera gli operatori con ricavi netti inferiori ad essa.

6. Finanziamento del servizio universale

53. Alla luce delle condizioni concorrenziali e di mercato nel settore della telefonia riscontrate in Italia nell'anno 1999, l'Autorità conferma quanto già rilevato nell'ambito della delibera n. 67/05/CIR ossia che esistono i presupposti per

¹⁹ Fonte: [Strategy Analytics](#).

l'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera a) del D.M. del 10 marzo 1998 recante "Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni" anche agli operatori di rete mobile.

54. Sulla base dei dati di costo e ricavo rilevati per l'anno 1999, acquisiti agli atti istruttori, fermi restando gli esiti dell'attività di verifica condotta dal Revisore, l'Autorità, anche alla luce delle risultanze dell'analisi di sostituibilità effettuata in osservanza alle indicazioni del Consiglio di Stato, conferma le percentuali di contribuzione al fondo del servizio universale determinate, anche in considerazione della soglia di esenzione, nella misura indicata nella delibera n. 67/05/CIR che per completezza si riporta nuovamente nella tabella che segue:

<i>Soggetto debitore</i>	<i>Quota di contribuzione</i>	<i>Contributo al fondo (M.ln €)</i>
Telecom Italia	57,10%	35,63
Telecom Italia Mobile	28,10%	17,54
Vodafone Omnitel	13,80%	8,61
Wind Telecomunicazioni	1,00%	0,62
Totale	100,00%	62,4

A. Quesiti

A.1 Si richiedono osservazioni in merito all'analisi condotta dall'Autorità, per l'anno 1999, al fine di valutare l'eventuale grado di sostituibilità esistente tra i servizi di telefonia fissa e mobile, alla luce delle sentenze del Consiglio di Stato del 2010.

A.2 Si condividono le valutazioni effettuate dall'Autorità in merito alla partecipazione al fondo del servizio universale anche degli operatori di rete mobile, anche sulla base del grado di sostituibilità riscontrato tra i servizi di telefonia fissa e mobile?