

Tariffe di terminazione mobile: tra lobbying e regolazione

Marco Pierani

Premessa

La storia che mi appresto a raccontare dimostra, ove ve ne fosse ancora bisogno, come nel Bel Paese siamo tutti favorevoli alla concorrenza e all'eliminazione delle posizioni di rendita, con una piccola e non irrilevante postilla: solo quando si tratta di abbattere posizioni di rendita altrui e purché rendere più efficiente il mercato non significhi intaccare privilegi di cui beneficiamo. Ecco allora che, anche in un mercato competitivo come quello delle telecomunicazioni, quando si è avvicinato il momento cruciale perché venissero finalmente eliminate, da parte dell'Autorità competente, asimmetrie ormai obsolete e insostenibili, riducendo sensibilmente le c.d. tariffe di terminazione mobile (come ci chiedeva ormai da tempo la Commissione europea), le lobby interessate - da un certo punto di vista legittimamente - a tutelare il loro interesse particolare hanno cercato di innalzare una cortina fumogena davanti agli occhi dell'opinione pubblica nell'impresa improba di dimostrare che i loro interessi corrispondevano con quelli dei consumatori.

Come si potrà notare di seguito, tuttavia, in questa storia vi sono anche elementi di speranza da non sottovalutare se è vero che un soggetto come Altroconsumo, facendosi interprete dell'interesse generale e raccogliendo grazie a un'intensa campagna oltre 30mila adesioni in pochi mesi sul sito *abbassalatariffa.it*, è riuscito a fare in modo che, infine, la decisione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) non pendesse completamente dalla parte sbagliata.

Tariffe di terminazione mobile: chi era costui?

Facciamo qualche passo indietro per cercare di comprendere meglio di che cosa stiamo parlando, come si sono succeduti gli eventi e che cosa ci attende auspicabilmente nel prossimo futuro: il meccanismo delle tariffe di terminazione mobile non è, infatti, necessariamente noto a tutti, ma consiste essenzialmente nel fatto che quando chiamiamo qualcuno al cellulare sulla rete di un operatore diverso dal nostro, o chiamiamo un cellulare dal nostro telefono di casa, l'operatore di chi riceve la chiamata fa pagare al nostro una sorta di pedaggio per

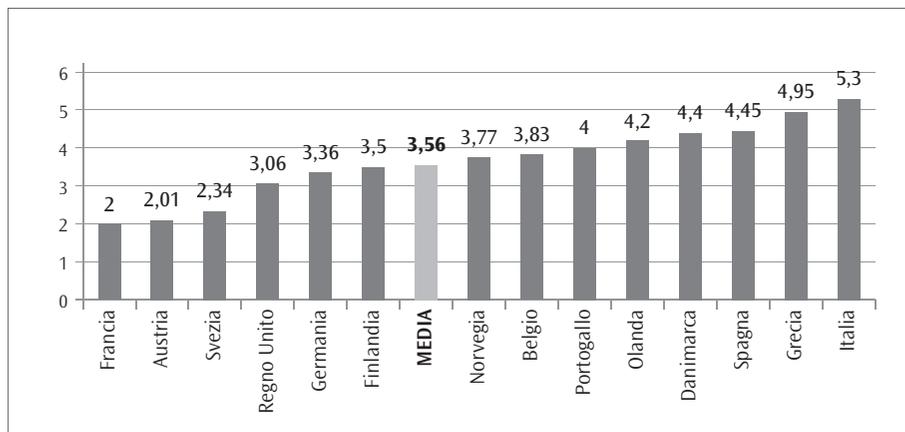
“consegnare” la chiamata. E questa gabella, che vale nel suo complesso circa 2,5 miliardi di euro l’anno, alla fine va a pesare sulla nostra bolletta, considerato che gli operatori la ribaltano quasi completamente sul consumatore finale.

Questo meccanismo tariffario è stato introdotto alla fine degli anni 90 con l’avvio della liberalizzazione per favorire i nuovi operatori che entravano sul mercato, al fine di incentivare i loro investimenti in nuove reti e creare così un mercato di reti mobili concorrenti tra loro. Oggi che la penetrazione delle reti mobili ha raggiunto, in particolare in Italia, livelli elevatissimi, non ha più alcun senso mantenere elevate le tariffe di terminazione mobile. È per questo che, con una Raccomandazione del 2009, la Commissione europea, definendo le tariffe di terminazione mobile elevate «*sovvenzioni indirette a favore degli operatori di telefonia mobile con un’ampia quota di mercato, a scapito degli operatori più piccoli e degli operatori di telefonia fissa*» ha chiesto agli Stati membri di riportarle entro il 2012 ai «*costi reali effettivamente sostenuti da un operatore efficiente per effettuare la connessione*».¹

Il percorso di riduzione delle tariffe di terminazione: una storia italiana

Dal luglio 2011 in Italia la terminazione mobile era fissata dall’Agcom a 5,3 centesimi di euro al minuto (H3g addirittura a 6,3), un valore del 50% superiore rispetto alla media europea.

Fig. 1 – Tariffe di terminazione nell’Unione europea - luglio 2011



¹ Raccomandazione della Commissione europea del 7 maggio 2009 sulla regolamentazione delle tariffe di terminazione su reti fisse e mobili nella Ue (2009/396/Ce).

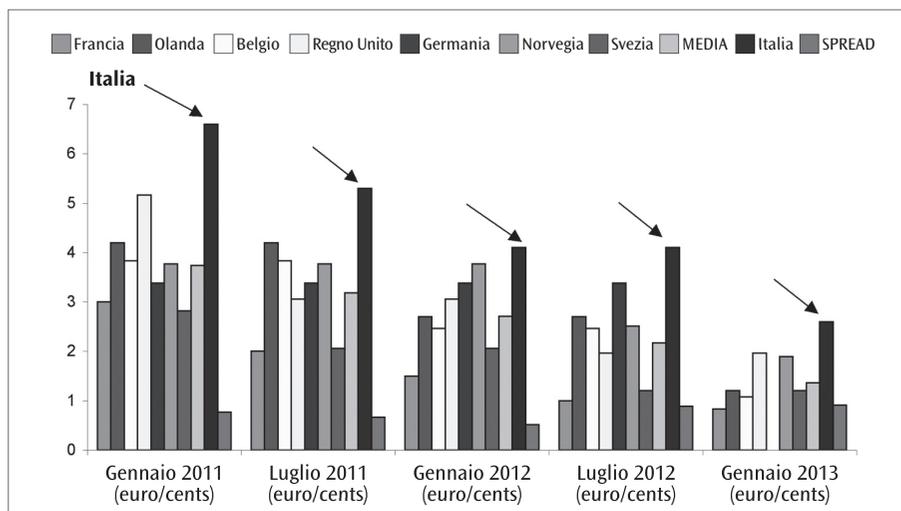
Solo nel maggio del 2011 - quindi addirittura con due anni di ritardo - la stessa Agcom aveva proposto un nuovo percorso di riduzione purtroppo molto timido, che avrebbe eliminato le suddette distorsioni di prezzo solo nel 2015 invece che nel 2012, come chiesto dalla Commissione.

Tab. 1 – Dettagli della proposta Agcom del 5 maggio 2011

Eurocent/min	Dall'1/01/2012	Dall'1/01/2013	Dall'1/01/2014	Dall'1/01/2015
H3G	5,1	3,4	1,6	0,98
Telecom Italia	4,1	2,6	1,6	0,98
Vodafone	4,1	2,6	1,6	0,98
Wind	4,1	2,6	1,6	0,98

Il nuovo piano di diminuzione delle tariffe così proposto da Agcom presentava valori tra il 50% e il 90% superiori a quelli applicati dagli Stati membri che avevano implementato la raccomandazione europea, ed era in netto contrasto con la raccomandazione stessa, che prevedeva l'applicazione di tariffe di terminazione orientate al costo (secondo un modello basato sui costi di un operatore efficiente).

Fig. 2 – Evoluzione delle tariffe di terminazione dell'Unione europea



A seguito della proposta Agcom, Altroconsumo sollecitava, quindi, un intervento della Commissione europea per fare in modo che l'Autorità italiana rivedesse la propria posizione e, in particolare, adottasse un percorso di ri-

duzione molto più rigoroso e in linea con le migliori pratiche europee, senza attendere il gennaio 2012 per introdurre i primi tagli.² Di lì a poco la proposta di Agcom veniva esplicitamente giudicata dalla Commissione come inadeguata e, con una lettera del 23 giugno 2011, la Commissione richiamava formalmente l'Agcom, in applicazione dell'art. 7.3 della Direttiva Quadro, a ridurre le tariffe entro fine 2012 e non entro il 2015, ribadiva che le tariffe proposte erano troppo elevate, non orientate al costo e al di sopra della media europea e che offrivano pertanto un indebito vantaggio competitivo per gli operatori mobili.³ Sul tema interveniva anche l'Antitrust con un parere inviato all'Agcom a inizio agosto. Il presidente dell'Antitrust Antonio Catricalà scriveva che i prezzi proposti per le nuove tariffe di terminazione dei gestori di telefonia mobile erano ancora troppo alti. L'Antitrust, insomma, si diceva d'accordo con i dubbi espressi solo qualche settimana prima dalla Commissione europea.

Si avvicina la decisione dell'Agcom e si mettono all'opera le lobbies (ma anche quella dei consumatori)

Avvicinandosi il momento della decisione finale dell'Agcom, nell'autunno 2011 le lobbies si mettevano dunque all'opera per evitare un taglio netto alle tariffe di terminazione o, perlomeno, per attenuarne la portata. Venivano così avanzate una serie di argomentazioni per "convincere" i decisori e confondere l'opinione pubblica, con il risultato a volte anche un po' grottesco di arrivare a mettere in bocca a più o meno ignari parlamentari la tesi secondo la quale mantenere elevate le tariffe di terminazione sarebbe stato addirittura nell'interesse del consumatore!⁴

È proprio allora che Altroconsumo, da tempo impegnata nel dossier terminazioni mobili sia a livello nazionale sia a livello europeo, si determinava a lanciare nell'interesse dei consumatori una petizione sul sito *abbassalatariffa.it* con la quale, nell'imminenza della decisione definitiva, si chiedeva ad Agcom una riduzione delle tariffe di terminazione mobile ben più netta di quella proposta dalla stessa Autorità, come raccomandato anche dalla Commissione eu-

² Lettera di Altroconsumo alla Commissione europea del 6 giugno 2011 leggibile al seguente indirizzo <http://www.abbassalatariffa.it/wp-content/uploads/2011/10/tariffe-cellulari-lettera-inviata-da-altroconsumo-alla-commissione-europea.pdf>

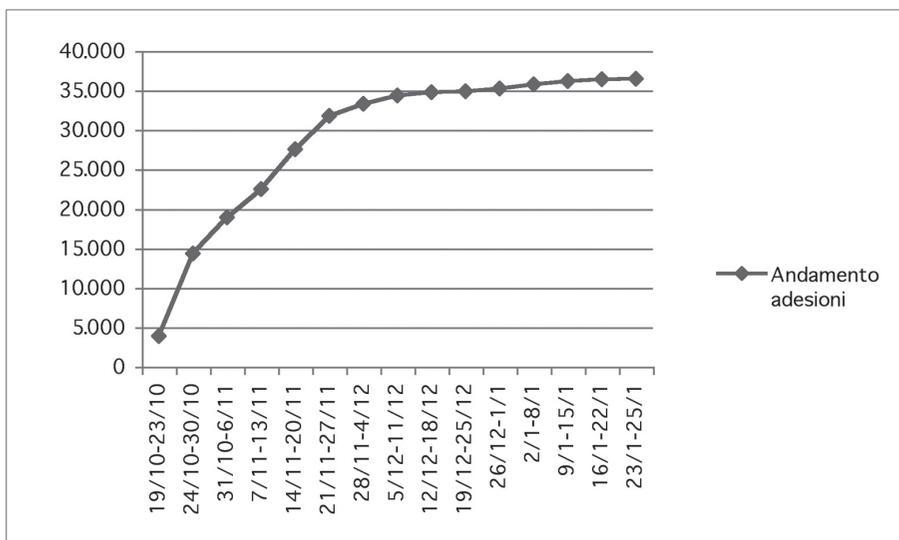
³ Lettera del direttore generale Robert Madelin al presidente Agcom Corrado Calabrò del 23 giugno 2011, leggibile al seguente indirizzo: <http://www.abbassalatariffa.it/wp-content/uploads/2011/09/IT-2011-1219-Acte1-Comunità-europea.pdf>

⁴ Leggi in tal senso su <http://pierani.wordpress.com/2011/10/12/tariffe-di-terminazione-mobile-i-senza-vergogna-bipartisan/>, un post "Tariffe di terminazione mobile: i senza vergogna bipartisan", che concludevo

come segue: «... ho sempre ritenuto legittimo che le aziende tutelino i loro interessi di parte e, se del caso, anche le loro posizioni di rendita. Più difficile capire le motivazioni che abbiano spinto invece i parlamentari, che dovrebbero rispondere in primis ai cittadini, a prendere questa posizione: *make your educated guess!* Una cosa però dà un po' fastidio cari Onorevoli, siete certamente liberi di chiedere all'Agcom di mantenere elevate e sensibilmente al di sopra della media europea le tariffe di terminazione, avrete sicuramente le vostre buone ragioni e risponderete ovviamente di queste posizioni un giorno davanti all'elettorato, ma quello che di certo non potete fare è esprimere questa richiesta a nome e nell'interesse dei consumatori!»

ropea. Petizione che raccoglieva un supporto crescente e, in parte, inaspettato, come è possibile osservare nella Fig. 3.

Fig. 3 – Andamento delle adesioni alla petizione lanciata da Altroconsumo sul sito www.abbassalatariffa.it



Tariffe di terminazione: dove sta l'interesse generale?

Ora, al lordo della citata sorprendente presa di posizione di alcuni parlamentari di vari schieramenti, con la quale si tendeva apoditticamente a sostenere che mantenere elevate le tariffe di terminazione è addirittura nell'interesse dei consumatori (cosa che - se fossimo contagiati dal sacro ardore contro la casta - potrebbe essere liquidata altrettanto semplicisticamente considerando che i parlamentari non pagano nulla per i loro telefonini e il loro uso), vale invece la pena di soffermarsi sulle tesi che alcuni operatori hanno sostenuto in questo periodo a supporto del mantenimento delle alte tariffe di terminazione.

In primo luogo gli operatori mobili, che hanno da poco acquistato nuove frequenze nella gara per l'Lte, hanno fatto notare che non era certo questo il momento per ridurre loro gli introiti da terminazione mobile. L'argomento appare, però, alquanto debole: è vero, infatti, che gli operatori mobili hanno sborsato circa 4 miliardi di euro per quelle frequenze e che gli operatori televisivi se le sono ritrovate in tasca come pacco regalo, ma questa è un'altra storia.⁵

⁵ Altroconsumo si è impegnato anche su questo dossier, diffidando e mettendo in mora il ministero dello Sviluppo economico. Fortunatamente, in progresso di tempo, il nuovo Governo ha poi sospeso il beauty contest che

si spera venga ora definitivamente annullato, in modo che le frequenze siano adeguatamente pagate anche dagli operatori televisivi.

Appare, invece, difficile arrivare a sostenere seriamente che non è opportuno eliminare una ormai annosa distorsione di mercato, che produce sovvenzioni indirette a favore degli operatori mobili per il fatto contingente che hanno di recente deciso meritoriamente, ma comunque liberamente, di investire nelle nuove frequenze.

Altro argomento è che gli operatori mobili avevano fatto un legittimo affidamento su decisioni dell'Agcom che dovevano essere definitive e vincolanti e, sulla base di quelle, avrebbero formulato i loro piani di sviluppo e finanziari. Questa tesi appare ancora meno sostenibile. Infatti la Raccomandazione del 2009 parlava chiaro ponendo come obiettivo agli Stati membri di riportare le tariffe di terminazione ai costi reali effettivamente sostenuti da un operatore efficiente entro il 2012 e, quindi, era ora peculiare che gli ottimi risultati dell'attività lobbistica nei confronti dell'Agcom che avevano garantito agli operatori mobili un rallentamento dell'implementazione della raccomandazione in Italia venissero interpretati come qualcosa sul quale si fosse potuto fare un legittimo affidamento!

Non solo, in realtà doveva essere ben chiaro agli operatori, ancor prima della Raccomandazione, che le tariffe di terminazione sarebbero state ridotte sensibilmente se è vero che, nell'ambito di una intervista ad Altroconsumo nel luglio 2008, l'allora commissaria europea per le telecomunicazioni Viviane Reding sosteneva: *«Sono molto delusa per l'approccio mantenuto finora dall'Autorità di regolazione italiana Agcom sulle tariffe di terminazione. L'Agcom presiedeva lo European regulators group (l'organo che raggruppa le 27 Autorità nazionali di regolazione nel settore delle telecomunicazioni) durante il 2007 ed era, quindi, bene informata di che cosa la Commissione intendesse fare. Ora stanno tentando di giocare d'anticipo mettendo in campo una riduzione meno ambiziosa rispetto alle indicazioni della Commissione, per proteggere gli interessi dei loro operatori mobili. Questo a detrimento della concorrenza in Europa, ma in primo luogo contro gli interessi dei consumatori italiani. Esiste nel Trattato Ce un principio importante che si applica a tutte le Istituzioni europee e a tutte le Autorità nazionali: il dovere di cooperazione leale. Sono sempre pronta a cooperare lealmente con le Autorità nazionali, ma mi aspetto che loro facciano lo stesso, specialmente, quando hanno una diretta e chiara conoscenza dei piani della Commissione. Mi aspetto, pertanto, che l'Agcom modifichi il suo approccio, portando il proprio piano di riduzione in linea con le metodologie relative alla quantificazione dei costi e i tempi raccomandate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 19 della direttiva quadro Ue».*

Infine, vi era l'argomento secondo il quale ridurre le tariffe di terminazione mobile non produrrà necessariamente vantaggi per i consumatori, ma avrà più semplicemente l'effetto di trasferire risorse dagli operatori mobili ad alcuni operatori fissi. Questo è un punto cruciale. Le elevate tariffe di terminazione mobile, come già detto, vengono ribaltate dagli operatori sulla bolletta dei consumatori e pesano in particolar modo sulle elevatissime tariffe del fisso-mobile. È esperienza comune come le telefonate da fisso a mobile siano un bagno di

sangue al punto, che è diventato sempre più normale evitare di utilizzare il telefono di casa per chiamare i cellulari. Una conferma più scientifica sul peso del costo delle telefonate da fisso a mobile sulla bolletta media dei consumatori è evidenziata nella tabella sottostante, secondo la quale l'impatto è del 34%, calcolato sulla base del profilo standard utilizzato da Altroconsumo per le proprie inchieste.

Tab. 2 – Peso del costo delle telefonate da fisso a mobile sulla bolletta media dei consumatori

Operatore	Piano tariffario	Chiamate verso cellulari	Spesa mensile	% spesa chiamate verso cellulari sul totale
Profilo standard				
Telecom	Residenziale base	14,37	60,8	24%
Squillo	Ricaricabile	19,75	64,05	31%
Livecom	Etica	19,82	64,67	31%
Parla.it	Chiama sempre	19,77	67,07	29%
Tiscali	Voce senza limiti plus	27,58	69,48	40%
Infostrada	TuttoIncluso	27,58	69,53	40%
Infostrada	Absolute ADLS	27,58	70,33	39%
Tiscali	Tiscali tutto incluso 20 mega light	27,58	70,33	39%
Vodafone	Casa ADSL tutto flat	24,71	70,34	35%
Vodafone	Casa ADSL Flat	24,71	71,86	34%
Media		23,35	67,85	34%

Questo dato conferma l'assoluta necessità di tagliare le tariffe di terminazione mobile, che si ribaltano sul fisso mobile, obiettivo per il quale è stata promossa la petizione di Altroconsumo. Se, veramente, quale effetto (anche) della nostra battaglia si spostasse invece semplicemente la posizione di rendita dagli operatori mobili a quelli fissi sarebbe per noi ovviamente una sconfitta. Vi sono, però, tre considerazioni da fare: innanzitutto se non si cominciano ad abbattere le tariffe di terminazione mobile non ci sarà mai alcun beneficio da trasferire al consumatore e, quindi, la battaglia sulla quale ci siamo impegnati è un passaggio necessario; in secondo luogo, l'asimmetria introdotta svariati anni fa per mezzo delle tariffe di terminazione mobile con il ben noto obiettivo di aprire la concorrenza sul mobile e mettere a disposizione risorse per costruire le relative reti, ha origine essenzialmente regolamentare, e ora sempre a livello regolamentare si provvede giustamente all'eliminazione di questo beneficio ormai diventato improprio; quale conseguenza, ritenere che gli operatori di telefonia fissa, una volta ridotte le terminazioni mobili, non trasferiranno i benefici ai loro clienti è una visione molto pessimistica rispetto al livello di efficienza e competizione del mercato delle telecomunicazioni.

Una volta riportate, infatti, le tariffe di terminazione ai costi effettivi, la palla deve ritornare al mercato e se tutti gli operatori del fisso decidessero a quel punto di non ridurre le tariffe del fisso-mobile, saremmo di fronte a un'ipotesi di pratiche concordate lesive della concorrenza e degli interessi dei consumatori di cui dovrebbe occuparsi l'Antitrust.

La decisione dell'Agcom

In data 17 novembre 2011, con una decisione finale presa a maggioranza, a dir poco atecnica e non priva di possibili profili di illegittimità, il Consiglio Agcom ha definito il percorso di riduzione delle tariffe di terminazione mobile, prevedendo per i tre principali operatori - Tim, Vodafone e Wind - una prima diminuzione a 2,50 centesimi di euro al minuto dal 1° luglio 2012, una seconda a 1,50 dal 1° gennaio 2013 e, infine, 0,98 centesimi dal 1° luglio 2013. Per H3G, le tariffe sono state invece stabilite in: 3,50 centesimi dal 1° luglio 2012, 1,70 centesimi dal 1° gennaio 2013 e 0,98 centesimi dal 1° luglio 2013.

In sostanza, nel tentativo di assecondare, da una parte, le pressioni degli operatori mobili e, dall'altra, quelle dei consumatori e di alcuni operatori fissi, l'Autorità per un verso ha posticipato di sei mesi, al luglio 2012, la prima riduzione delle tariffe di terminazione mobile nonostante quanto precedentemente già notificato alla Commissione europea con la proposta del maggio 2011,⁶ mentre, per un altro verso, ha introdotto finalmente una prima riduzione considerevole a luglio 2012. In ogni caso la decisione finale di Agcom non risponde adeguatamente alla richiesta della Commissione di ridurre le tariffe di terminazione ai costi reali effettivamente sostenuti dagli operatori entro il 2012, considerato che il nuovo percorso di riduzione avrà termine nel luglio 2013.

Tab. 3 – Dettagli della decisione Agcom del 17 novembre 2011 comparati con i percorsi di riduzione proposti precedentemente

	Gennaio 2012	Luglio 2012	Gennaio 2013	Luglio 2013	Gennaio 2014	Luglio 2014	Gennaio 2015
Percorso di riduzione stabilito precedentemente	5.3	4.5					
Proposta originaria Agcom notificata a Bruxelles a maggio 2011	4.1	4.1	2.6	2.6	1.6	1.6	0.98
Decisione finale Agcom	5.3	2.5	1.5	0.98			

⁶ Proprio in questo aspetto consiste la possibile ipotesi di illegittimità; con la proposta notificata nel maggio 2011 alla Commissione europea, l'Agcom indicava una riduzione al gennaio 2012 da 5,5 centesimi a 4,1. Riduzione sostanzialmente saltata con l'ultima decisione di

novembre. Vi è dunque stata una modifica sostanziale relativa al livello di terminazione per il primo semestre 2012 da 4,1 a 5,3 che, ad avviso dello scrivente, necessitava di una nuova notifica alla Commissione.

Quale primo effetto diretto della decisione Agcom ora, nel gennaio 2012, lo *spread* delle tariffe di terminazione mobile italiane rispetto alla media europea si è ulteriormente allargato, superando il 100 per cento.

Tab. 4 – Tariffe di terminazione nell’Unione europea - gennaio 2012

	Francia	Olanda	Belgio	Regno Unito	Germania	Norvegia	Svezia	Media	Italia	Delta vs Media
Gennaio 2012	1,5	2,7	2,46	3,06	3,36	2,51	2,34	2,56	5,3	106,86%

È notizia di questi giorni, peraltro, che tutti gli operatori mobili - a eccezione per il momento di un piano tariffario di Vodafone - per l'anno nuovo hanno eliminato dai loro listini le offerte di autoricarica che davano credito per ogni minuto o sms ricevuto: i consumatori dovranno anche affrettarsi a usufruire dei *bonus* accumulati finora, considerato che dopo la fine di marzo verranno cancellati. In sostanza, portandosi avanti in maniera abbastanza discutibile rispetto al taglio delle tariffe di terminazione mobile che interverrà tra qualche mese, gli operatori hanno eliminato le autoricariche con la quali in chiave commerciale giravano una piccola parte del margine che incameravano con le terminazioni mobili. Non risulta, invece, che gli stessi operatori abbiano avuto un'analogha solerzia nel ridurre i prezzi, considerato che a fronte della riduzione delle terminazioni spenderanno meno per veicolare le chiamate effettuate dai propri utenti.

Conclusioni

Al lordo di possibili ricorsi al Tar che ottengano l'effetto di sospendere o annullare la delibera Agcom, occorre ora gettare lo sguardo a luglio 2012, quando un primo importante taglio alle tariffe di terminazione mobile (da 5,3 a 2,5 centesimi) sarà finalmente operativo. Siamo sempre abbastanza contrari a interventi dirigistici e, quindi, vogliamo sperare che tale riduzione si traduca in un beneficio per i consumatori senza alcuna necessità di imposizioni calate dall'alto; ma se questo non avverrà naturalmente e grazie al libero gioco della concorrenza, oltre al richiamato intervento dell'Antitrust dovremmo chiederne anche uno dell'Agcom, volto a imporre la traslazione dei benefici sui prezzi al dettaglio del fisso-mobile. L'Agcom, nel rendere nota lo scorso novembre la sua decisione finale, ha già garantito che verificherà che questo avvenga. Per una volta siamo completamente d'accordo con l'Autorità e, da parte nostra, cercheremo di aiutarla a svolgere al meglio questo compito nell'interesse dei consumatori. In caso non si fosse ancora compreso, le rendite di posizione non ci piacciono. Che siano sul fisso o sul mobile per noi fa poca differenza.