

usuali contratti di interconnessione. Tali prezzi, a seconda del numero di intermediazioni, si attestano attorno ai 10 eurocent/min. Sulla base di queste indicazioni l'Autorità ha sostenuto che un prezzo per la terminazione sulle reti mobili di Tim e Vodafone per il 2005, realmente orientato ai costi, dovesse essere appunto pari a circa 10 eurocent/min.

Infine, atteso che il modello di contabilità a costi incrementali non risultava ancora completato, l'Autorità ha concordato sull'opportunità di utilizzare una metodologia di determinazione del valore iniziale della tariffa regolata basata anche sull'applicazione di un confronto europeo. Tuttavia, tale metodologia, per essere efficace, dovrebbe avere quale limite superiore del prezzo di terminazione il livello di *best practice* normalmente utilizzato in materia di servizi di interconnessione, vale a dire quello medio sperimentato nel periodo di riferimento dai tre paesi con i costi di terminazione più ridotti.

PARERE SUL MECCANISMO DI RIPARTIZIONE DEL COSTO NETTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE PER L'ANNO 1999

Nel febbraio 2006, è stato pubblicato il parere reso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito allo schema di provvedimento riguardante la *“Rinnovazione del procedimento relativo alla applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l'anno 1999”*.

L'Autorità ha espresso una valutazione positiva in merito all'impostazione complessiva dello schema di provvedimento, osservando che i soggetti chiamati a contribuire al fondo del servizio universale venivano individuati espressamente dalla normativa di settore tra gli *“organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, o che prestano servizi di comunicazioni mobili e personali in ambito nazionale”*, anche in relazione al grado di *“sostituibilità”* tra servizi. In particolare, l'Autorità ha precisato che tale sostituibilità va valutata nell'ambito di un *“fallimento del mercato”*, che è all'origine dell'introduzione di un obbligo di servizio universale e dei vantaggi derivanti per tutti gli operatori di telecomunicazioni mobili e fissi dalle cosiddette *“esternalità di rete”*.

L'Autorità ha, altresì, evidenziato l'interdipendenza esistente fra il prestatore del servizio universale e gli altri soggetti tenuti a dividerne i costi, suggerendo appunto che l'obbligo di partecipare agli oneri del servizio universale debba essere determinato in funzione del grado di utilizzazione della rete pubblica commutata per la prestazione di servizi in concorrenza con il servizio di telefonia fissa.

Da ultimo, l'Autorità ha ritenuto verificati per l'anno 1999 i criteri di ripartizione del costo netto del servizio universale riportati nell'ambito dello schema di provvedimento sottoposto a consultazione, con particolare riferimento all'elevata percentuale di famiglie che disponevano contestualmente delle due tipologie di servizi, all'importanza dei volumi del traffico entrante e uscente fra reti mobili, all'accresciuta diffusione della telefonia mobile in tale anno.

*PARERE SULLA GARA PER LA FORNITURA DI "SERVIZI DI TELEFONIA FISSA E CONNETTIVITÀ IP"
PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI*

Nel febbraio 2006, è stato pubblicato il parere reso dall'Autorità al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Concessionaria servizi informatici pubblici Spa, in relazione alla nuova formulazione della bozza del bando di gara per la fornitura di "Servizi di Telefonia Fissa e connettività IP" per le Pubbliche Amministrazioni.

L'Autorità ha ritenuto, in via generale, condivisibile l'approccio complessivo adottato nel bando di gara in ordine alle problematiche connesse alla natura verticalmente integrata dell'operatore di telecomunicazioni *ex monopolista*. In tal senso, è stata valutata positivamente la scelta di escludere i servizi di accesso dall'oggetto della gara, al fine di preservare la concorrenzialità della procedura di selezione, considerato l'attuale contesto di evidente disparità di dotazione di infrastrutture di rete tra i diversi operatori. Analogamente, l'Autorità ha manifestato apprezzamento per la scelta di strutturare la procedura di gara distinguendo l'approvvigionamento dei servizi di telefonia fissa (Lotto A) da quello dei servizi satellitari (Lotto B). Sotto questo profilo, l'Autorità ha condiviso la scelta di procedere a una selezione "multifornitore" per i servizi di fonia fissa e trasmissione dati per le Pubbliche Amministrazioni attraverso un incremento del numero dei lotti messi a gara, al fine di ridurre la dimensione minima d'impresa necessaria per accedere al confronto competitivo, fissando, tuttavia, un

numero di lotti inferiore al numero dei partecipanti, per evitare pratiche collusive tra gli operatori nella formulazione delle offerte.

Per quanto riguarda l'introduzione, nel disciplinare di gara, di un vincolo di congruità dei prezzi offerti rispetto ai *“costi regolatori e, comunque, ai costi dei processi produttivi dell'offerente relativi e/o correlati ai servizi offerti”*, l'Autorità ha convenuto sull'opportunità di una tale prescrizione quale premessa necessaria a realizzare un confronto concorrenziale tra operatori sulla base di condizioni di costo omogenee, prevenendo altresì eventuali comportamenti discriminatori e/o escludenti da parte dell'operatore in posizione dominante. Tuttavia, l'Autorità ha sottolineato come la continua evoluzione tecnologica e il diversificarsi dei processi produttivi sottostanti la fornitura dei servizi di comunicazioni renderanno, in prospettiva, sempre meno rilevanti i confronti basati su parametri di costo predeterminati e identificati rispetto a processi produttivi, che non sono più necessariamente gli unici sottostanti la fornitura di tali servizi, potendo essere affiancati in parte, o del tutto sostituiti, da soluzioni innovative caratterizzate da costi inferiori.

Infine, l'Autorità ha sottolineato la necessità che all'operatore in posizione dominante sia richiesto di giustificare un eventuale ribasso rispetto ai prezzi delle forniture di lunga durata sulla base di effettive e dimostrabili riduzioni dei costi dei fattori produttivi, eventualmente connesse all'adozione di soluzioni innovative, con riferimento ai costi dei singoli servizi componenti l'offerta, al fine di evitare l'adozione di strategie escludenti e/o discriminatorie. Infatti, qualora la verifica dovesse avvenire con riferimento all'offerta complessiva, si potrebbero ritenere idonee anche offerte caratterizzate da sussidi incrociati tra servizi afferenti a mercati che esibiscono diversi gradi di concorrenzialità, con una grave riduzione della portata pro-competitiva della stessa procedura di gara.

PARERI SUL MODELLO DI GARA DA ADOTTARE PER L'EVOLUZIONE DELLA RETE UNITARIA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (RUPA) NELL'AMBITO DEL SISTEMA PUBBLICO DI CONNETTIVITÀ E SULLA GARA MULTIFORNITORE PER L'ASSEGNAZIONE DEI SERVIZI DI CONNETTIVITÀ IP ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Nel febbraio 2006, sono stati pubblicati due pareri resi dall'Autorità al Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) con riferimento, rispettivamente, al modello di gara da adottare per l'evoluzione della RUPA (Rete unitaria per la Pubblica Amministrazione) nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività e alla formulazione della “gara multifornitore per l'assegnazione dei servizi di connettività IP” alle Amministrazioni dello Stato.

In via preliminare, l'Autorità ha ricordato che la scelta di attribuire al CNIPA una funzione di selezione centralizzata del contraente per le forniture di servizi informatici della Pubblica Amministrazione, deriva innanzitutto dalla necessità di contenere i costi dell'azione amministrativa. In tal senso, la funzione di centrale di acquisto attribuita dal legislatore al CNIPA risponde all'esigenza di far emergere le sinergie derivanti dalla fornitura integrata dei servizi in relazione ai complessivi volumi di domanda stimati per la Pubblica Amministrazione, su periodi di durata pluriennale. Per quanto riguarda, più in particolare, il modello di gara da adottare per l'evoluzione della RUPA, l'Autorità ha formulato le proprie osservazioni relativamente ai seguenti aspetti: *i)* la massimizzazione del numero dei partecipanti; *ii)* le modalità per la partecipazione in raggruppamento temporaneo d'impresa (RTI); *iii)* la ripartizione in lotti della fornitura da aggiudicare; *iv)* il prezzo di riserva e i meccanismi di aggiudicazione della fornitura; *v)* la natura e la durata dei contratti di fornitura.

Con riferimento alla partecipazione alle gare, l'Autorità ha auspicato che le procedure di gara siano caratterizzate da requisiti di accesso i più ampi possibili. In tal senso, lo schema presentato dal CNIPA, prevedendo un meccanismo di “qualificazione” dei partecipanti alla gara sulla base delle capacità tecnico-industriali, senza specifici vincoli relativi a particolari requisiti economico-finanziari, non sembrava limitare ingiustificatamente la partecipazione delle imprese alla gara.

Per ciò che concerne un'utilizzazione corretta di istituti quali il RTI, l'Autorità ha evidenziato che lo schema di gara proposto dal CNIPA, sebbene preveda l'ammissione dei RTI comprendenti almeno un partecipante con le caratteristiche di

operatore “qualificato”, non garantisce dall’eventualità che si associno due o più imprese che singolarmente sarebbero in grado di soddisfare i requisiti finanziari e tecnici per poter partecipare alla gara. In tal senso, l’Autorità ha ritenuto opportuna l’imposizione di limiti all’associazione in RTI, nonché l’inserimento nei bandi di previsioni concernenti il divieto di partecipazione per le imprese, singole ovvero riunite in raggruppamenti temporanei di impresa o consorzi, che abbiano rapporti di controllo o di collegamento con altre imprese in gara.

Per quanto riguarda la ripartizione in lotti della fornitura da aggiudicare, l’Autorità ha osservato che generalmente tale suddivisione sia di per sé positiva, in quanto coerente con l’obiettivo di garantire la partecipazione alla gara del maggior numero possibile di imprese. Tuttavia, in tale caso, l’Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare che per ridurre il rischio di pratiche collusive occorrerebbe aumentare lo scarto fra lotti disponibili e numero dei partecipanti, prevedendo, ad esempio, che il numero dei lotti sia inferiore di almeno due unità rispetto al numero dei partecipanti.

Con riferimento, poi, al miglior criterio per l’identificazione del soggetto aggiudicatario, l’Autorità ha sostenuto che il criterio di assegnazione del primo lotto al soggetto che ha formulato il PMP (Prezzo Medio Ponderato) più basso per i servizi messi a gara sia il più corretto sotto il profilo concorrenziale. Tuttavia, laddove, come nel caso dei servizi di telecomunicazioni, le caratteristiche qualitative del bene o del servizio posto a gara vengano puntualmente individuate e definite, l’Autorità ha precisato che il criterio del prezzo più basso sia l’unico parametro oggettivo e trasparente, che favorisce un pieno e corretto svolgimento del processo competitivo, consentendo al tempo stesso la minimizzazione della spesa della Pubblica Amministrazione per l’acquisizione dei servizi oggetto della gara. Inoltre, l’Autorità ha osservato che nei casi in cui la modalità di approvvigionamento preveda la presenza per un periodo di tempo non breve, di un unico fornitore per la Pubblica Amministrazione, appare opportuna la definizione di un prezzo a base d’asta (o prezzo di riserva, inteso come prezzo massimo che la stazione appaltante è disposta a pagare per un determinato bene o servizio) che dovrebbe essere definito in relazione ai servizi tecnologicamente più avanzati e in modo da renderlo il più possibile prossimo a una stima plausibile del valore di mercato. Ciò anche allo scopo di disincentivare la realizzazione di accordi collusivi, meno probabili quando valori contenuti del prezzo a base d’asta definiscano margini di guadagno attesi ridotti.

Infine, con riferimento alla natura e alla durata dei contratti di fornitura per i servizi oggetto di gara, l'Autorità ha ribadito che la centralizzazione degli acquisti da parte della Pubblica Amministrazione, seppur affidata a un organismo indipendente e altamente specializzato nel settore dell'informatica pubblica, potrebbe determinare la costituzione di barriere all'ingresso e la formazione di posizioni di privilegio nelle forniture alla Pubblica Amministrazione. In tal senso, l'Autorità ha ritenuto apprezzabile la scelta dell'Amministrazione appaltante di individuare, mediante un meccanismo di gara, una pluralità di fornitori per i servizi in questione. Per quanto riguarda la durata dei contratti di fornitura, l'Autorità ha ribadito che la limitazione della durata temporale delle convenzioni dovrebbe scongiurare il pericolo della costituzione di posizioni di particolare forza economica conseguenti alla circostanza che una o più imprese possano contare, per un lungo lasso di tempo, su di uno sbocco commerciale certo e di significativo rilievo, quale quello delle amministrazioni dello Stato. Tale principio dovrebbe, altresì, garantire la flessibilità necessaria per adeguare costantemente il contenuto delle convenzioni allo sviluppo tecnologico, alla diminuzione dei prezzi, nonché alle mutevoli esigenze della pubblica amministrazione.

PARERI SUI MERCATI RILEVANTI DI PRODOTTI E SERVIZI DEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE SUSCETTIBILI DI UNA REGOLAMENTAZIONE EX ANTE AI SENSI DELLA DIRETTIVA 2002/21/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Nel febbraio 2006, sono stati pubblicati i pareri resi dall'Autorità nel corso del 2005, ai sensi dell'articolo 19, comma 1 del decreto legislativo n. 259/2003, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in ordine agli schemi di provvedimento relativi all'identificazione e analisi dei mercati, nonché alla valutazione della sussistenza di imprese con significativo potere di mercato e all'individuazione degli obblighi regolamentari, nei mercati identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE. In considerazione del processo di revisione del quadro regolamentare nel settore delle comunicazioni elettroniche, avviato con il pacchetto delle direttive comunitarie del 2002, nell'ambito del quale è prevista una valutazione delle condizioni concorrenziali nei mercati rilevanti ogni diciotto mesi, l'Autorità ha formulato le proprie considerazioni limitatamente agli aspetti dei provvedimenti propedeutici alla configurazione dei mercati rilevanti e alla identificazione delle condizioni di concorrenza prevalenti.

*Pareri**PARERE SUL MERCATO DELLA TERMINAZIONE DI CHIAMATE VOCALI SU SINGOLE RETI MOBILI*

Nel parere reso in ordine allo schema di provvedimento riguardante il “*Mercato della terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili*”²⁸, l’Autorità ha valutato positivamente l’individuazione di quattro distinti mercati rilevanti corrispondenti alla terminazione delle chiamate vocali, originate sia da reti fisse che da reti mobili, sulle reti mobili di ciascuno dei gestori attualmente operanti in Italia (Tim, Vodafone, Wind e H3G). L’Autorità ha, inoltre, affermato che, poiché la terminazione delle chiamate su rete mobile avviene prevalentemente con tecnologia GSM, risulta corretto e opportuno, sotto il profilo concorrenziale, individuare mercati distinti anche in relazione alla tecnologia, GSM o UMTS, delle reti di terminazione. L’Autorità non ha escluso, tuttavia, che un incremento del traffico terminato su reti UMTS nel corso del tempo possa implicare una maggiore sostituibilità tra i due servizi e indurre, pertanto, a una ridefinizione dei mercati rilevanti sotto il profilo merceologico a favore di mercati della terminazione inclusivi di entrambi i tipi di tecnologia.

Con specifico riferimento alla definizione di un’unica tariffa di terminazione per le chiamate originate da rete fissa e da rete mobile, l’Autorità ha confermato che tale misura produrrà effetti pro-competitivi rilevanti a vantaggio soprattutto degli operatori mobili con quote di minori dimensioni. In un contesto di reale concorrenza nell’offerta di servizi di comunicazione mobile, l’applicazione di un’unica tariffa di terminazione orientata al costo dovrebbe garantire il trasferimento delle efficienze produttive nelle condizioni di offerta praticate agli utenti finali.

Con riguardo all’identificazione di Tim, Vodafone, Wind e H3G quali operatori che detengono singolarmente un significativo potere di mercato nei rispettivi mercati della terminazione vocale sulle proprie reti, l’Autorità ha confermato che ciascun operatore mobile è dominante rispetto alla terminazione delle chiamate sulla propria rete. Tale dominanza deriva da una serie di elementi quali: la presenza di elevate barriere all’ingresso dovuta all’impossibilità di duplicare l’infrastruttura di terminazione

²⁸ Mercato n. 16, fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE.

verso gli utenti di un determinato gestore di rete; la mancanza di concorrenti potenziali; la permanenza nelle tariffe di terminazione mobile di elevati margini di extraprofitto per tutti gli operatori, indipendentemente dal tipo di frequenze a disposizione.

L'Autorità ha, infine, considerato di particolare rilievo l'analisi dei rapporti contrattuali concernenti la terminazione mobile-mobile. In tale ambito, infatti, la regolazione tariffaria è intervenuta in un contesto di mercato in cui la dimensione relativa degli operatori ha inciso sull'effettiva possibilità di esercitare il loro potere di mercato, portando a soluzioni negoziali favorevoli agli operatori di maggiori dimensioni. Di conseguenza, una piena efficacia della portata innovativa della riforma potrebbe essere messa in discussione dal perpetuarsi di situazioni di asimmetria tra operatori di diverse dimensioni nelle negoziazioni sulla terminazione mobile-mobile.

PARERE SUL MERCATO DELL'ACCESSO DISAGGREGATO ALL'INGROSSO (IVI COMPRESO L'ACCESSO CONDIVISO) ALLE RETI E SOTTORETI METALLICHE, AI FINI DELLA FORNITURA DI SERVIZI A LARGA BANDA E VOCALI

Nel parere reso in ordine allo schema di provvedimento riguardante il “*Mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a larga banda e vocali*”²⁹, l'Autorità, conformemente all'orientamento della Commissione europea, ha considerato tale mercato distinto rispetto a quello dei servizi di accesso *bitstream*, circoscrivendolo all'infrastruttura in rame ed escludendo in tal modo l'accesso attraverso altri portanti trasmissivi, come la fibra ottica o le infrastrutture di nuova generazione. Tali mercati vanno trattati separatamente in ragione delle differenze esistenti nella struttura della domanda: infatti, mentre nel caso dell'accesso disaggregato gli operatori domandano un *input* infrastrutturale che consenta loro di fornire ai clienti finali servizi di voce-dati, mantenendo ampia discrezionalità nella qualificazione delle loro offerte anche in relazione agli investimenti effettuati, nel caso del *bitstream* gli operatori domandano un servizio immediatamente disponibile per l'offerta agli utenti finali di servizi a banda larga.

²⁹ Mercato n. 11, fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE.

Dal punto di vista concorrenziale, l'Autorità ha ritenuto plausibile che a livello di vendita all'ingrosso si inneschi un processo di crescente sostituibilità delle varie forme di accesso (quali, ad esempio, l'accesso in *bitstream*, l'accesso alla fibra ottica o l'accesso sui portanti trasmissivi di ultima generazione), stante la possibilità dei clienti finali di fruire di servizi di telecomunicazioni via via più integrati. In questa prospettiva, l'Autorità ha sottolineato che le condizioni economiche di accesso al mercato in questione che scaturiranno dagli oneri regolamentari imposti all'operatore *incumbent*, influiranno sulle potenzialità di sviluppo di tutti gli altri servizi di accesso all'ingrosso, e in particolare, di quelli a banda larga.

Con riguardo alla tipologia degli obblighi regolamentari introdotti nello schema di provvedimento, al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza, di parità di trattamento tra gli operatori, di separazione contabile, amministrativa e funzionale, l'Autorità ha osservato che tali misure necessitano di un severo monitoraggio in sede di attuazione. L'Autorità ha, inoltre, positivamente valutato la scelta di non limitare l'impiego di linee ad accesso condiviso (*shared access*) e pienamente disaggregate (*full unbundling*) a specifiche finalità d'uso in merito alla tipologia dei servizi ammessi e di utenza servita.

Sotto il profilo della definizione dei prezzi per i servizi di accesso, l'Autorità ha ritenuto pienamente condivisibile l'individuazione di più panieri ai fini dell'applicazione del meccanismo del *network cap* e, in particolare, l'identificazione di un specifico paniere per i servizi di accesso condiviso. Ai fini della determinazione del prezzo di partenza e del vincolo di riduzione, l'Autorità ha valutato favorevolmente l'opportunità di utilizzare il criterio dei costi storici pienamente allocati, il quale consente il pieno recupero dei costi dell'operatore dominante con un ragionevole margine di profitto sugli investimenti, assicurando altresì il raggiungimento di condizioni concorrenziali sul mercato. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato la possibilità che emergano divari crescenti tra i costi effettivamente sostenuti dall'operatore regolato e i corrispondenti valori dei costi risultanti dalla contabilità regolatoria, in ragione del divario temporale esistente tra i diversi momenti di riferimento. Al riguardo, l'Autorità ha precisato che l'individuazione del prezzo di partenza per l'applicazione del *network cap* nell'offerta del servizio di accesso disaggregato andrebbe effettuata in modo da evitare distorsioni negli incentivi al pieno sviluppo di tutte le tipologie di offerta disponibili.

L'Autorità ha, infine, sottolineato l'opportunità di riconsiderare l'attuale regime di regolamentazione *ex ante* dei servizi di accesso disaggregato, anche al fine di incentivare investimenti in infrastrutture di rete alternative a quelle della rete PSTN.

PARERE SUI MERCATI AL DETTAGLIO DELL'ACCESSO ALLA RETE TELEFONICA PUBBLICA IN POSTAZIONE FISSA PER CLIENTI RESIDENZIALI E PER CLIENTI NON RESIDENZIALI

Nel parere reso in ordine allo schema di provvedimento riguardante i “ *Mercati al dettaglio dell'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e per clienti non residenziali*”³⁰ l'Autorità ha ritenuto opportuna l'inclusione delle linee analogiche e digitali (ISDN) nello stesso mercato. Inoltre, per ciò che concerne l'identificazione di due distinti mercati in ragione della tipologia di clientela, residenziale o affari, che fruisce di tali servizi di accesso da rete fissa, l'Autorità ha ritenuto fondata tale differenziazione, in considerazione delle attuali differenze di prezzo nell'offerta dei servizi tra clienti residenziali e affari. Sulla base della medesima considerazione e tenuto conto dell'invarianza del servizio offerto rispetto alle caratteristiche soggettive della domanda, l'Autorità ha considerato ragionevole non operare un'ulteriore differenziazione nel mercato dell'accesso alla rete PSTN per la clientela affari, in funzione dei livelli di spesa di quest'ultima.

Con riguardo all'analisi di sostituibilità fra accesso da rete fissa e accesso da rete mobile, l'Autorità ha ritenuto allo stato condivisibile l'esclusione dell'accesso da rete mobile dal mercato in questione. Tuttavia, l'Autorità ha rilevato che l'assenza di una effettiva pressione competitiva esercitata dall'offerta di servizi di accesso da rete mobile non appare la conseguenza di un'assenza di fungibilità teorica tra i due servizi, né dal lato dell'offerta né dal lato della domanda. Pertanto, nel caso in cui si sviluppasse effettivamente un'offerta di servizi di accesso da rete mobile in concorrenza con i servizi di accesso offerti dagli operatori di rete fissa, ne deriverebbe la necessità di una riconsiderazione della definizione dei mercati dell'accesso al dettaglio.

Infine, l'Autorità, condividendo l'identificazione di Telecom Italia quale operatore che detiene un significativo potere di mercato, sia alla luce della quota

³⁰ Mercati n. 1 e n. 2, fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE.

detenuta da tale società nei due mercati individuati dell'accesso al dettaglio, in entrambi i casi superiore al 90%, sia in ragione di altre considerazioni, fra le quali il controllo delle infrastrutture essenziali, l'esistenza di barriere all'entrata, la presenza di economie di scala e di densità, ha sottolineato il carattere di eccezionale stabilità di tale posizione di dominanza. L'Autorità ha, altresì, osservato che nel caso in cui si verificassero importanti mutamenti della tradizionale struttura di prezzo per i servizi al dettaglio, dovuti ad esempio alla diffusione di offerte commerciali in *bundle* delle componenti fissa (canone di accesso) e variabile (corrispettivo per i servizi a traffico), la posizione di mercato di Telecom Italia, operatore verticalmente integrato, nonché in posizione di quasi monopolio nell'accesso a monte e di forte dominanza nei mercati dei servizi a valle, non potrebbe che rafforzarsi su entrambi i livelli di competizione. L'Autorità ha peraltro evidenziato che, considerando la posizione di Telecom Italia quale primo operatore nell'offerta di servizi di telefonia mobile, laddove il mercato evolvesse nel senso di realizzare un'effettiva sostituibilità dei servizi di accesso da rete fissa e da rete mobile, ciò non potrebbe che rafforzare in modo rilevante la posizione di tale società quale operatore dominante in un mercato dei servizi di accesso definito in modo ampio, indipendentemente dalla tipologia di rete di accesso utilizzata.

PARERE SUL MERCATO DEI SEGMENTI TERMINALI DELLE LINEE AFFITTATE E DEI SEGMENTI DI LINEE AFFITTATE SUI CIRCUITI INTERURBANI

Nel parere reso in ordine allo schema di provvedimento riguardante il “*Mercato dei segmenti terminali delle linee affittate e dei segmenti di linee affittate sui circuiti interurbani*”³¹, l'Autorità ha espresso una valutazione positiva sull'approccio regolamentare che caratterizza il documento, secondo il quale le condizioni economiche per i segmenti terminali devono essere definite sulla base dell'orientamento al costo, unitamente all'introduzione di un meccanismo di adeguamento dei prezzi in relazione ai vari panieri di servizi di capacità trasmissiva offerti (*network cap*). Inoltre, l'Autorità ha evidenziato la lunga durata del periodo transitorio tra la vecchia e la nuova configurazione di offerta stabilita in 15 mesi a partire dalla data di approvazione del provvedimento sottoposto a parere. Al riguardo l'Autorità ha auspicato che i guadagni

³¹ Mercati n. 13-14, fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE.

di efficienza relativi all'offerta di capacità trasmissiva, nel frattempo realizzatisi, vengano tempestivamente trasferiti a tutti gli operatori del mercato.

Sotto il profilo della definizione merceologica dei mercati, l'Autorità ha valutato favorevolmente l'utilizzazione dell'architettura della rete trasmissiva di Telecom Italia e della struttura delle connessioni tra questa rete e le reti degli operatori alternativi (OLO) quali criteri per individuare il confine tra il mercato dei segmenti terminali e quello dei segmenti di transito (cosiddetti *trunk*). In particolare, poiché il livello superiore della rete regionale di Telecom Italia risulta raggiungibile da tutti gli OLO dotati di infrastrutture proprie, è stato fissato a questo livello il confine tra il mercato dei segmenti terminali e il mercato dei segmenti di transito. L'Autorità condivide, altresì, la valutazione circa la non opportunità di ripartire l'offerta di segmenti terminali sulla base delle differenti capacità trasmissive dei segmenti offerti, in ragione della progressiva possibilità per Telecom Italia di offrire collegamenti ad alta capacità trasmissiva anche su portanti in rame.

Per quanto riguarda la definizione geografica dei mercati, l'Autorità ha concordato sul fatto che entrambi i mercati esaminati abbiano dimensione nazionale, in ragione delle omogenee condizioni di concorrenza esistenti sull'intero territorio. Tale posizione è apparsa ancora sostenibile sia nel caso dei segmenti terminali sia per quanto concerne i segmenti di transito: infatti, nonostante la presenza di operatori alternativi che dispongono di reti metropolitane (cosiddette MAN) nelle principali aree urbane, tali infrastrutture non sono in grado di offrire un servizio di trasporto a breve distanza che colleghi tutti i nodi locali, e non si rilevano, pertanto, differenti condizioni concorrenziali nelle aree metropolitane rispetto alle altre aree del paese. Allo stesso modo, anche per i segmenti di transito lo sviluppo di infrastrutture di telecomunicazioni sulle principali tratte nazionali non rappresenta ancora un'alternativa concorrenziale per gli operatori che devono connettere le sedi dei clienti distribuite sull'intero territorio nazionale.

L'Autorità ha condiviso, infine, le valutazioni in merito all'identificazione in capo a Telecom Italia di un significativo potere di mercato, riconducibile all'esistenza di barriere all'uscita, dovute ai costi irrecuperabili, alla realizzazione di infrastrutture di rete fissa, all'esistenza di rilevanti economie di scala e di diversificazione nell'offerta di capacità trasmissiva dedicata. Tale posizione di dominanza appare ancor più stabile con riferimento all'offerta di capacità su segmenti terminali, in virtù delle caratteristiche di

non duplicabilità della componente locale della rete di Telecom Italia, che si contraddistingue per una particolare diffusione e capillarità.

PARERE SUL MERCATO DELL'ACCESSO E ORIGINAZIONE DELLE CHIAMATE NELLE RETI TELEFONICHE PUBBLICHE MOBILI

Nel parere sul provvedimento regolamentare relativo al “*Mercato di accesso e originazione delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili*”³², l'Autorità ha preliminarmente sottolineato che il mercato italiano dei servizi di comunicazione mobile è connotato da un grado di integrazione verticale dei gestori di rete particolarmente pronunciato e peculiare nel panorama europeo.

In relazione alla definizione merceologica del mercato, l'Autorità ha osservato che i servizi di accesso e i servizi di originazione appaiono individuare mercati distinti sia in relazione alla tipologia del servizio offerto (bisogno che il servizio deve soddisfare), sia in relazione alla rete sulla quale il servizio viene offerto (caratteristiche della rete e base clienti). In particolare, i servizi di accesso sono i servizi offerti da un gestore di rete mobile a un operatore mobile virtuale (MVNO), fornitore avanzato di servizi (ESP), fornitore di servizi (SP), rivenditore (*reseller*), al fine di consentire a quest'ultimo l'offerta di servizi di comunicazione all'utenza finale. Le principali differenze tra questi soggetti riguardano il grado di dipendenza dagli elementi di rete dell'operatore mobile ospitante e il livello di autonomia nella gestione della clientela finale. Quando la domanda di servizi di accesso proviene da un operatore mobile virtuale, essi sono assimilabili, sotto il profilo tecnico-economico, ai servizi di *roaming* nazionale; mentre per le altre categorie di operatori, si tratta prevalentemente di una domanda di tempo di trasmissione (capacità).

I servizi di originazione sono un sottoinsieme dei servizi di accesso, comprendendo la sola raccolta, e non anche la terminazione, delle chiamate originate da utenti attestati sulla rete dell'operatore ospitante. Più precisamente, tali servizi consentono a un operatore alternativo di accedere alla base utenti dell'operatore mobile ospitante al fine di offrire a essa servizi di comunicazione mediante un codice di

³² Mercato n. 15, fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE.

selezione o pre-selezione dell'operatore (cosiddetta *carrier selection* o *carrier pre-selection* del fornitore indiretto di accesso, IAP) o altre tipologie di servizi (fornitore di contenuti).

L'Autorità ha ritenuto che le due categorie di servizi non potessero essere incluse nel medesimo mercato per le seguenti ragioni: *i)* in primo luogo, accesso e originazione sono servizi richiesti da soggetti differenti, con modelli di offerta completamente diversi, che offrono alla propria clientela servizi con caratteristiche distinte; *ii)* in secondo luogo, le due categorie di servizi differiscono in relazione alla diversa valutazione da parte della domanda relativamente al grado di sostituibilità delle reti. Infatti, nel caso dei servizi di accesso, le reti dei principali operatori, vale a dire Tim, Vodafone e Wind devono considerarsi, in base alle caratteristiche tecniche, di disponibilità di spettro radio e di copertura territoriale, ampiamente sostituibili fra di loro. Lo stesso non può dirsi relativamente alla rete, unicamente su tecnologia UMTS, di H3G, che presenta una copertura solo parziale, sia in termini di popolazione, sia, soprattutto, in termini territoriali. In particolare, al fine di garantire servizi di fonia e dati per la propria clientela su tutto il territorio italiano, H3G si avvale di un accordo di *roaming* nazionale su rete GSM con uno degli altri operatori di rete e, pertanto, l'eventuale offerta di accesso alla propria rete è subordinata, per la parte non direttamente coperta dalla rete UMTS, al consenso dell'operatore ospitante ed è comunque condizionata dalle condizioni economiche praticate da quest'ultimo. Per tali ragioni, la rete di H3G non risulta sostituibile, nei termini richiesti per l'eventuale inclusione in un unico mercato rilevante, con quella di Tim, Vodafone e Wind.

Con riferimento, invece, ai servizi di originazione/raccolta, i servizi offerti su di una rete non appaiono sostituibili con quelli offerti su un'altra rete e ciascuna di esse potrebbe essere considerata un distinto mercato. Ciò in quanto, per un fornitore di accesso indiretto o per un soggetto titolare di numerazioni non geografiche, l'accesso alle numerazioni di un operatore mobile appare non sostituibile con l'accesso alle numerazioni di un altro operatore mobile, trattandosi nella gran parte dei casi di soggetti differenti.

L'Autorità ha, dunque, individuato un unico mercato all'ingrosso dell'accesso alle reti mobili che include la fornitura da parte di Tim, Vodafone e Wind di servizi di accesso a operatori mobili virtuali per l'offerta sul mercato a valle dei servizi mobili voce e dati, escludendo da tale mercato i servizi di originazione, sia che la domanda

derivi da fornitori di accesso indiretto, sia che provenga da soggetti titolari di numerazioni non geografiche.

In relazione alla valutazione del possesso da parte degli operatori mobili di una posizione di dominanza singola o congiunta nel mercato all'ingrosso dell'accesso alle reti mobili, nella segnalazione l'Autorità ha valutato i risultati dell'analisi regolamentare contenuta nel provvedimento al fine di verificare eventuali differenze o modifiche degli elementi, strutturali e comportamentali, considerati per individuare la posizione di dominanza congiunta di Tim, Vodafone e Wind, a livello di vendite al dettaglio e all'ingrosso. Nel mercato dei servizi di comunicazione mobile offerti alla clientela finale (al dettaglio), sotto il profilo strutturale, a tutto il 2004, la quota complessivamente detenuta dai tre operatori è pari al 96,8% in termini di ricavi e al 98,5% in termini di utenti. L'analisi dell'andamento nel tempo delle singole quote di mercato mostra la tendenza a una lenta riduzione della posizione di Tim, una quota di Vodafone pressoché immutata e un consolidamento della posizione di Wind. A fronte di un crescita ancora molto contenuta della quota del quarto operatore H3G, che non appare tale da alterare sostanzialmente le dinamiche competitive del mercato, queste sembrano caratterizzate da un incremento della simmetria dell'assetto oligopolistico, elemento di agevolazione per un coordinamento tacito tra le imprese, che risulta incentivato anche dalla riscontrata presenza di altri importanti elementi di struttura del mercato, quali: elevate barriere all'ingresso; assenza di concorrenza potenziale; previsione di una domanda di servizi finali moderatamente crescente; numerose occasioni di incontro fra gli operatori a causa dei necessari rapporti di interconnessione.

Con riferimento agli indicatori di tipo comportamentale, l'Autorità ha riscontrato che, almeno a partire dal luglio 2002, i valori della spesa annua appaiono sostanzialmente allineati per i tre operatori, mentre la dinamica dei prezzi unitari mostra una tendenza alla stabilità e uniformità per Tim, Vodafone e Wind a partire dal 2001. Prezzi elevati, accompagnati da valori alti e stabili degli indici di redditività, appaiono quindi elementi che possono costituire incentivi al coordinamento da parte degli operatori di rete mobile.

Relativamente alle condizioni di competizione sul mercato all'ingrosso dell'accesso, sotto il profilo strutturale, i tre operatori sono dotati di reti sostanzialmente omogenee in termini di caratteristiche tecniche e copertura territoriale, basate su *standard* tecnologici condivisi che non conferiscono ad alcun operatore una posizione di

vantaggio rispetto al loro utilizzo. Anche tale mercato appare caratterizzato da un elevato grado di trasparenza: la decisione di un operatore mobile di aprire la propria rete sarebbe, infatti, immediatamente percepibile dagli altri membri dell'oligopolio ristretto attraverso le offerte al dettaglio praticate dall'entrante. Infine, le condizioni economiche di accesso risultano facilmente verificabili alla luce dell'interesse da parte dell'operatore entrante a negoziare con il gestore di rete che offre le condizioni migliori.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che l'analisi delle caratteristiche strutturali e comportamentali dei mercati al dettaglio e all'ingrosso presenti elementi tali da consentire ai tre operatori mobili di raggiungere equilibri tacitamente collusivi osservando le rispettive azioni e reagendo a eventuali comportamenti di deviazione. D'altra parte, il quarto gestore H3G non appare ancora in grado di esercitare una reale pressione competitiva sui primi tre operatori, in quanto l'esigua quota di mercato nell'offerta di servizi finali, i maggiori costi di rete derivanti dalla circostanza di operare esclusivamente in tecnologia UMTS, nonché la dipendenza da un accordo di *roaming* con un proprio concorrente per garantire la copertura totale del territorio nazionale, sono fattori che rendono non credibili le sue capacità di ritorsione nel mercato a monte.

PARERE SUL MERCATO DELL'ACCESSO A BANDA LARGA ALL'INGROSSO

Nel parere reso in ordine a uno schema di provvedimento riguardante il "Mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso"³³, l'Autorità ha espresso una valutazione positiva sull'impostazione complessiva dello schema di provvedimento, sottolineando che le condizioni economiche per i servizi intermedi devono essere definite sulla base dell'orientamento al costo e non sulla base del metodo del prezzo finale meno i costi evitati (*retail minus*), attualmente utilizzato. Quest'ultimo metodo, infatti, in presenza di un operatore fornitore del servizio intermedio che dispone di un forte potere di mercato nell'offerta di servizi finali, non risulta sufficiente a garantire la traslazione sui prezzi all'utenza finale delle efficienze tecniche derivanti dall'innovazione, né appare idoneo a prevenire la possibile adozione di strategie escludenti fondate su pratiche di sussidi incrociati.

³³ Mercato n. 12, fra quelli identificati dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE.