

Allegato A alla delibera n. 381/06/CONS

Identificazione ed analisi del mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche pubbliche mobili, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere (mercato n. 17 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti della Commissione europea).

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E REGOLAMENTARE

1.1. Quadro di riferimento normativo

1. Il 24 aprile 2002 le Istituzioni europee hanno adottato il nuovo pacchetto regolamentare che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica.
2. Il nuovo quadro regolamentare si compone di 5 direttive:
 - a) direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2002/21/CE), c.d. “direttiva quadro”;¹
 - b) direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/20/CE), c.d. “direttiva autorizzazioni”;²
 - c) direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso e alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (2002/19/CE), c.d. “direttiva accesso”;³
 - d) direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (2002/22/CE), c.d. “direttiva servizio universale”;⁴

¹ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 33.

² In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 21.

³ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 7.

⁴ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 51.

- e) direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (2002/58/CE), c.d. “direttiva protezione dati”.⁵
3. Nel contesto del nuovo quadro regolamentare, particolare rilievo rivestono altri tre atti, ovvero:
- a) la Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell’ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all’applicazione di misure ex-ante secondo quanto disposto dalla direttiva 2002/21/CE, adottata l’11 febbraio 2003⁶ (di seguito, la Raccomandazione);
 - b) le Linee direttrici della Commissione per l’analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, adottate dalla Commissione il 9 luglio 2002⁷ (di seguito, le Linee direttrici o Linee guida);
 - c) la Raccomandazione relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all’articolo 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 23 luglio 2003⁸ (di seguito, la Raccomandazione sull’art. 7).
4. Il nuovo quadro normativo sopra delineato ed, in particolare, la direttiva quadro, la direttiva accesso, la direttiva autorizzazioni e la direttiva servizio universale sono state recepite, in Italia, dal d.lgs. 259/03 del 1° agosto 2003, recante “Codice delle comunicazioni elettroniche”⁹ (di seguito, anche il Codice).

⁵ In GUCE L 201 del 31 luglio 2002, pag. 37. A queste direttive deve aggiungersi la direttiva della Commissione europea sulla concorrenza nei mercati delle reti e servizi di comunicazione elettronica del 16 settembre 2002 (2002/77/CE, c.d. “direttiva concorrenza”, in GUCE L 249 del 17 settembre 2002, pag. 21), la decisione della Commissione europea del 29 luglio 2002 che istituisce il gruppo dei “Regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica” (2002/627/CE, in GUCE L 200 del 30 luglio 2002, pag. 38), la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa ad un quadro normativo in materia di spettro radio nella Comunità europea (676/2002/CE, c.d. “decisione spettro radio”, in GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 1) e il Regolamento relativo all’accesso disaggregato alla rete locale del 18 dicembre 2000 (2887/2000/CE, in GUCE L 336 del 30 dicembre 2000, pag. 4).

⁶ In GUCE L114 del 8 maggio 2003, pag. 45.

⁷ In GUCE C 165 del 11 luglio 2002, pag. 6.

⁸ In GUCE L 190 del 30 luglio 2003, pag. 13.

⁹ Pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana del 15 settembre 2003, n. 214 ed entrato in vigore il 16 settembre 2003.

5. La Raccomandazione ha ad oggetto i diciotto mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi del settore delle comunicazioni elettroniche le cui caratteristiche sono tali da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione ex-ante. L'art. 15, comma 3 e l'art. 7, comma 4, della direttiva quadro prevedono che uno Stato membro, ove ricorrano particolari circostanze, possa identificare un mercato rilevante differente da quelli previsti dalla Raccomandazione. Tali disposizioni sono state recepite dall'art. 18 e dall'art. 12, comma 4 del Codice.
6. Le Linee guida della Commissione illustrano alcuni criteri cui le Autorità nazionali di regolamentazione (di seguito, le ANR o le Autorità) devono fare riferimento nell'ambito delle analisi dei mercati di cui agli artt. 14, 15 e 16 della direttiva quadro, recepiti rispettivamente dagli artt. 17, 18 e 19 del Codice. L'art. 14, in particolare, attribuisce alle ANR il compito di svolgere le analisi sul grado di sviluppo della concorrenza nei mercati individuati dalla Raccomandazione volte ad accertare se le imprese che vi operano dispongano, singolarmente o congiuntamente, di un significativo potere di mercato.
7. Il nuovo quadro regolamentare riconosce che la prima fase del processo di liberalizzazione dei mercati è ormai conclusa e sancisce, pertanto, la convergenza tra disciplina regolamentare e disciplina antitrust, stabilendo un'analogia tra la definizione di significativo potere di mercato e quella di posizione dominante. Infatti, la direttiva quadro (considerando 25) indica che "la definizione di quota di mercato significativa di cui alla direttiva 97/33/CE (...) si è dimostrata utile nelle prime fasi di liberalizzazione dei mercati in quanto soglia che fa scattare alcuni obblighi ex-ante, ma essa deve essere adattata per tenere conto di realtà di mercato più complesse e dinamiche. Per tale motivo la definizione di cui alla presente direttiva è equivalente alla nozione di posizione dominante enucleata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee", laddove per posizione dominante si intende la "situazione di potenza economica grazie alla quale un'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti ed, in ultima analisi, di consumatori"¹⁰. Richiamandosi a tale definizione, l'art. 14 della direttiva quadro stabilisce che "si presume che un'impresa disponga di un significativo potere di mercato se, individualmente o

¹⁰ Sentenza *United Brands* del 14 febbraio 1978, causa n. 27/76, in *Raccolta*, 1978, pp. 207 e ss..

congiuntamente con altri, gode di una posizione equivalente ad una posizione dominante, ossia una posizione di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori”.

8. Il percorso che il nuovo quadro regolamentare delinea per l’analisi sulla concorrenzialità dei mercati, richiede che le Autorità procedano dapprima alla definizione del mercato, sia per quanto riguarda i mercati identificati dalla Commissione come rilevanti in quanto suscettibili di regolamentazione ex-ante, sia per ciò che concerne eventuali ulteriori mercati non inclusi in tale lista. Una volta definito il mercato dal punto di vista merceologico e geografico, si procede alla verifica della sussistenza di posizioni dominanti, individuali o collettive, al termine della quale le Autorità introducono, rimuovono o modificano gli obblighi regolamentari. Gli artt. 18 e 19 del Codice prevedono, in applicazione degli artt. 15 e 16 della direttiva quadro, che la definizione dei mercati rilevanti e l’analisi degli stessi debbano essere condotte tenendo nel massimo conto la Raccomandazione e le Linee guida. In tal senso, la quota di mercato sarà uno degli elementi da prendere in considerazione al fine della verifica della sussistenza di una posizione dominante, dovendo le ANR analizzare tutta una serie di altri criteri, così come riportato nelle Linee guida.
9. Gli obblighi regolamentari imposti in esito di ciascuna analisi di mercato rimarranno in vigore fino al termine dell’analisi di mercato successiva¹¹, fatta salva la possibilità di procedere ad un’attività di revisione e verifica qualora l’Autorità lo reputi opportuno.
10. Le procedure per lo svolgimento delle analisi di mercato sono contenute negli artt. 6 e 7 della direttiva quadro, nella Raccomandazione sull’art. 7, negli artt. 11 e 12 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nonché nelle delibere dell’Autorità n. 335/03/CONS,¹² n. 453/03/CONS,¹³ n. 118/04/CONS¹⁴ e n. 373/05/CONS.¹⁵ In particolare, viene previsto che,

¹¹ Da effettuarsi, in ogni caso, ogni diciotto mesi (artt. 19 e 66 del Codice delle comunicazioni).

¹² Delibera del 24 settembre 2003, recante “Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l’accesso ai documenti, approvato con delibera n. 217/01/CONS” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 15 ottobre 2003, n. 240.

¹³ Delibera del 23 dicembre 2003, recante “Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 28 gennaio 2004, n. 22.

¹⁴ Delibera del 5 maggio 2004, recante “disciplina dei procedimenti istruttori di cui al nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 19 maggio 2004, n. 116.

qualora l'Autorità intenda adottare provvedimenti che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento, le parti interessate possano presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento, così come definito dall'art. 1, comma 2 della delibera n. 453/03/CONS, entro i termini stabiliti, comunque non inferiori a trenta giorni.

11. Al termine della fase di consultazione nazionale, la proposta di provvedimento viene inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che rende il parere entro il termine di quarantacinque giorni¹⁶.
12. Infine, qualora l'Autorità intenda adottare un provvedimento che influenzi gli scambi tra Stati membri, rende accessibile il testo del provvedimento alla Commissione europea e alle altre ANR – secondo le modalità indicate nella Raccomandazione sull'art. 7 - che si possono esprimere entro il termine di trenta giorni.
13. Qualora la Commissione, durante la consultazione, abbia espresso un parere nel quale dichiara che la misura proposta crea barriere al mercato unico, ovvero potrebbe rivelarsi incompatibile con il diritto comunitario o con gli obiettivi di cui all'art. 8 della direttiva quadro, il provvedimento non può essere adottato per due mesi ulteriori, nel corso dei quali la Commissione (sentito il Comitato comunicazioni) può adottare una decisione motivata in cui chiede all'Autorità di ritirare il progetto. Diversamente, se nei due mesi la Commissione non si pronuncia, l'Autorità può adottare il provvedimento così come era stato notificato in origine.
14. In deroga alla procedura descritta sopra, le Autorità hanno la facoltà di adottare misure temporanee al fine di salvaguardare la concorrenza e tutelare gli interessi degli utenti. Tali misure dovranno comunque essere comunicate alla Commissione e alle altre Autorità e, in ogni caso, per essere trasformate da temporanee in permanenti, o in caso di proroga, dovranno essere adottate seguendo la procedura di cui all'art. 12, commi 3 e 4 del Codice delle comunicazioni elettroniche.

¹⁵ Delibera del 16 settembre 2005, che modifica la delibera n. 118/04/CONS recante “Disciplina dei procedimenti istruttori di cui al nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 3 ottobre 2005, n. 230.

¹⁶ Secondo quanto stabilito nell'accordo di collaborazione tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di comunicazioni elettroniche del 27 gennaio 2004, pubblicato sul sito web dell'Autorità.

1.2. Il quadro di riferimento regolamentare

15. Il mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di *roaming* per le reti telefoniche pubbliche mobili, identificato dalla Commissione Europea come rilevante ai fini dell'applicazione del quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, non era sottoposto a regolamentazione nell'ambito della precedente quadro regolamentare (ONP) e pertanto, ad oggi, è sostanzialmente non regolamentato.

1.3. Il contesto europeo

16. Le Autorità nazionali di regolamentazione del settore delle comunicazioni, riconoscendo la natura transnazionale dei servizi all'ingrosso di *roaming* internazionale, hanno dato vita nell'ambito dei gruppi di lavoro delle proprie organizzazioni internazionali – l'Independent Regulators Group (IRG) e l'European Regulators Group (ERG) – a diverse iniziative volte ad analizzare l'evoluzione dei mercati al dettaglio ed all'ingrosso dei servizi di *roaming* internazionale. In particolare, nelle sessioni plenarie dell'ERG di settembre e dicembre 2004 si è deciso di effettuare un'analisi congiunta del mercato dei servizi di *roaming* all'ingrosso e di formare a tal fine un Project Team, coordinato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) al quale hanno partecipato i rappresentanti dell'Autorità Francese, Inglese, Irlandese, Italiana, Lituana, Norvegese, Olandese, Portoghese, Svedese, Svizzera ed Ungherese.
17. L'Autorità, al fine di acquisire i dati necessari allo svolgimento dell'analisi di cui al punto precedente, ha disposto con la delibera n. 425/04/CONS del 9 dicembre 2004 la sospensione dei termini del procedimento di analisi del mercato dei servizi all'ingrosso di *roaming* internazionale ed ha inviato un questionario agli operatori mobili H3G, Telecom Italia Mobile, Vodafone e Wind Telecomunicazioni. L'Autorità, infine, ha informato gli operatori mobili H3G, Telecom Italia Mobile, Vodafone e Wind Telecomunicazioni, che le informazioni raccolte tramite il questionario sarebbero state utilizzate nell'ambito dell'analisi del mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di *roaming* per le reti telefoniche pubbliche mobili.
18. Sulla base dei dati acquisiti dall'AGCOM e dalle altre Autorità nazionali della European Economic Area (EEA), il Project Team ha redatto una Common Position, la ERG Common Position on the *Coordinated Analysis*

of the Markets for Wholesale International Roaming, che è stata sottoposta a consultazione durante il mese di giugno 2005. Il testo sottoposto a consultazione ed i relativi documenti di risposta sono reperibili all'indirizzo http://erg.eu.int/documents/cons/index_en.htm. Il testo finale della Common Position, che recepisce i commenti ricevuti, è reperibile all'indirizzo:

http://erg.eu.int/doc/publications/consult_wholesale_intl_roaming/erg_05_20_rev1_wir_common_position.pdf.

19. La Common Position dell'ERG suggerisce, senza alcun pregiudizio per le analisi di mercato nazionali, che il mercato nazionale dei servizi all'ingrosso di *roaming* internazionale debba comprendere i servizi vocali e gli SMS, sia limitato al traffico in ingresso originato all'estero (*inbound originating traffic*) su reti di seconda e terza generazione ed abbia una dimensione geografica nazionale.
20. La Common Position dell'ERG rileva la presenza di diversi problemi competitivi sul mercato rilevante. Al contempo, però, evidenzia anche che l'analisi delle quote di mercato sembrerebbe non condurre all'individuazione di posizioni di significativo potere di mercato (SMP) in capo a singoli operatori, e che l'analisi della SMP dovrebbe essere integrata dall'analisi degli effetti sul contesto competitivo dell'uso di tecniche di redirectione del traffico e dell'applicazione di sconti da parte degli operatori che forniscono i servizi di cui alla presente analisi. Analogamente il documento dell'ERG rileva che potrebbero mancare i requisiti legali necessari all'individuazione di posizioni di dominanza congiunta, sotto la forma di collusione tacita o di *tight oligopoly*. Infine la Common Position, pur non entrando nel merito dei rimedi competitivi da applicare al mercato oggetto d'analisi, propone che le Autorità nazionali utilizzino tutti gli strumenti e le procedure previste dall'attuale quadro regolamentare per porre rimedio ai problemi competitivi individuati.

1.4. Il Procedimento

21. L'Autorità ha pubblicato, in data 10/03/2006 sul proprio sito web e in data 17/03/2006 sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, la proposta di provvedimento relativa al mercato in esame (allegato b alla delibera 78/06/CONS). Ai sensi dell'art. 3 della delibera 453/03/CONS, l'Autorità ha convocato in audizione le imprese che hanno presentato apposita istanza al fine di illustrare le proprie osservazioni in merito alla proposta di provvedimento. In particolare, l'Autorità nei giorni 18 e 19 Aprile 2006

ha audito le società Telecom Italia S.p.A. e WIND Telecomunicazioni S.p.A. che hanno anche presentato, entro i termini previsti dalla Delibera n. 453/03/CONS, un documento contenente le osservazioni rappresentate in audizione. Le società Vodafone e H3G S.p.A. hanno inviato il proprio contributo di risposta alla consultazione pubblica pur non avendo preso parte ad alcuna audizione.

22. In data 16 maggio 2006 l'Autorità ha ricevuto dalla Commissione Europea una richiesta di informazioni circa le modalità di computo delle quote di mercato degli operatori sul mercato oggetto di analisi alla quale l'Autorità ha dato risposta in data 19 maggio. In data 7 giugno l'Autorità ha ricevuto il commento della Commissione europea sullo schema di provvedimento di cui all'allegato b della delibera n. 78/06/CONS (identificazione ed analisi del mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche pubbliche mobili, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sugli obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere, mercato n. 17 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti della Commissione europea).
23. Il presente documento integra la proposta di provvedimento di cui all'allegato b della delibera n. 78/06/CONS con la sintesi delle osservazioni formulate dagli operatori in sede di consultazione pubblica, la posizione espressa dalla Commissione europea e le relative valutazioni dell'Autorità.

2. DEFINIZIONE DEL MERCATO RILEVANTE

2.1. Introduzione

24. Secondo quanto previsto dal quadro regolamentare precedentemente in vigore (il c.d. quadro normativo ONP – *Open Network Provision* – del 1998) non tutti i segmenti dell'industria delle telecomunicazioni soggetti a regolamentazione *ex-ante* rappresentavano “mercati” ai sensi del diritto della concorrenza. Il nuovo quadro regolamentare si fonda, invece, sul principio che i mercati da assoggettare a regolamentazione siano definiti conformemente ai principi delle norme europee sulla concorrenza.
25. In sintesi, nell'ambito della pratica del diritto della concorrenza, la definizione del mercato è quel processo il cui fine ultimo è di individuare

un insieme di prodotti/servizi e loro fornitori (attuali e potenziali) che siano effettivamente alternativi per la soddisfazione di un determinato bisogno economico — delimitandone al tempo stesso l'ambito geografico di riferimento.

26. Nell'applicare tale approccio, l'Autorità riconosce la particolare importanza della valutazione del contesto competitivo in termini prospettici e tiene in debito conto il prevedibile sviluppo dell'innovazione, rispettando, al contempo, il principio di neutralità tecnologica. Tale orientamento appare fondamentale anche alla luce della crescente convergenza tecnologica che aumenterà il livello di sostituibilità tra i diversi servizi di comunicazioni elettroniche.
27. Il punto di partenza per la definizione e l'individuazione dei mercati, è l'utilizzo del c.d. test del monopolista ipotetico, volto a valutare la sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta.¹⁷
28. Il test viene applicato per stabilire se un contenuto ma significativo incremento non transitorio del prezzo (*small but significant non transitory increase in price*, SSNIP) all'interno del mercato — partendo dalla sua definizione più restrittiva sia dal punto merceologico sia dal punto di vista geografico — possa spingere i consumatori ad optare per altri prodotti/servizi sostitutivi ovvero indurre altre imprese a fornirli in un lasso di tempo molto breve. Se questo è il caso, i prodotti/servizi/fornitori alternativi vengono considerati appartenenti allo stesso mercato. Il test viene poi ripetuto fino a trovare quell'ambito merceologico e geografico tale che l'aumento del prezzo sia effettivamente sostenibile e profittevole per l'ipotetico monopolista.
29. Salvo casi eccezionali, l'Autorità applica il test del monopolista ipotetico assumendo che la variazione del prezzo sia pari al 10% e il corrispondente periodo nel quale tale variazione si realizza sia pari 18 mesi (cioè, la periodicità che il Codice impone per le analisi di mercato).
30. Nell'analisi del mercato dal lato dell'offerta, l'Autorità, coerentemente con quanto indicato nelle Linee guida, considera altresì la concorrenza potenziale. La differenza tra la concorrenza potenziale e la sostituibilità dal lato dell'offerta è che mentre quest'ultima — non richiedendo costi aggiuntivi d'entrata — produce una risposta immediata alla variazione del prezzo, alla concorrenza potenziale sono associati costi irrecuperabili di ingresso sul mercato.

¹⁷ Cfr. paragrafi 40 – 43 delle Linee guida.

31. Una volta identificato il perimetro del mercato nella sua dimensione merceologica, il passo successivo nel processo di definizione dei mercati è la valutazione della loro dimensione geografica. Secondo la disciplina della concorrenza, il mercato geografico rilevante consiste in un'area in cui le condizioni concorrenziali (caratteristiche della domanda dei prodotti/servizi in questione e delle imprese attive/potenzialmente attive nell'offerta) sono simili o sufficientemente omogenee da permettere di distinguerla da aree adiacenti, in cui le condizioni prevalenti della concorrenza sono sostanzialmente diverse.
32. Per giungere alla definizione di tale area geografica l'Autorità, oltre che ad utilizzare la medesima metodologia discussa prima circa l'analisi della sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta in risposta ad una variazione di prezzo, tiene conto di: a) l'area coperta dalle reti di comunicazione in questione; b) l'esistenza di strumenti di regolamentazione giuridici o di altro genere.
33. L'Autorità segue l'approccio descritto per giungere, in primo luogo, ad una definizione puntuale e dettagliata dei mercati che la Commissione ha incluso nella lista della Raccomandazione ex-ante, in quanto caratterizzati da: i) forti ostacoli non transitori all'accesso, ii) assenza di forze che spingano, nel periodo di tempo considerato, verso condizioni di concorrenza effettiva, e iii) insufficienza dell'applicazione della disciplina *antitrust* ad assicurare un corretto funzionamento del mercato. In secondo luogo, l'Autorità analizza i dati disponibili per valutare se esistano altri mercati delle comunicazioni – definiti nel rispetto dei principi del diritto della concorrenza – per i quali la presenza delle tre condizioni di cui sopra implichi la necessità di un intervento regolamentare.
34. Infine, nel definire il mercato, l'Autorità tiene conto degli orientamenti *antitrust* comunitari e nazionali, considerando comunque che la definizione del mercato al fine della regolamentazione ex-ante non è necessariamente coincidente con quella a cui si arriva – pur applicando i medesimi metodi di analisi ed ispirandosi agli stessi principi – nell'ambito della tutela ex-post della concorrenza.

2.2. Il mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche pubbliche mobili nella definizione della Commissione

35. La Raccomandazione include fra i mercati rilevanti da analizzare ai fini di una eventuale regolamentazione ex-ante il “mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di *roaming* per le reti telefoniche pubbliche” (mercato n. 17 nella lista dell'allegato alla Raccomandazione).

36. Il memorandum esplicativo della Raccomandazione, alla sezione 4.3.1, definisce il mercato dei servizi di cui alla presente analisi come segue:

“I servizi di roaming internazionale all'ingrosso forniscono accesso e capacità (minuti di trasmissione) ad un operatore straniero di rete mobile ai fini di consentire ai suoi abbonati di effettuare e ricevere chiamate mentre si trovano sulla rete di un altro operatore all'estero. I servizi di roaming internazionale all'ingrosso vengono dunque forniti da un operatore della rete mobile nazionale a un'impresa che gestisce una rete di un altro paese.”

37. La Commissione, proseguendo, osserva che:

“[Il servizio di] roaming mobile internazionale è caratterizzato da requisiti di copertura (presenza di segnale), accessibilità (poter essere raggiunti attraverso un dato numero corrispondente ad una particolare carta SIM) e mobilità (poter essere raggiunti in viaggio), tre fattori importanti nel considerare potenziali sostituzioni dal lato dell'offerta e della domanda.”

38. La Commissione, rileva che sussistono sia ostacoli all'accesso al mercato, in quanto solo gli operatori di reti mobili titolari di licenza possono fornire servizi di *roaming* internazionale, sia altri ostacoli legati alla natura stessa dei servizi di *roaming*.

39. Infine, la Commissione, rilevando che i servizi di *roaming* internazionale non sono sostituibili dai servizi di *roaming* nazionale, dai servizi di accesso e fornitura di tempo di trasmissione e da nessuna altra forma di accesso a servizi telefonici da rete fissa, conclude affermando che “*appare dunque limitatissimo il margine di manovra per le sostituzioni del roaming internazionale all'ingrosso, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda*”.

2.3. Principi tecnici ed economici del servizio di roaming internazionale all'ingrosso

2.3.1. Descrizione del servizio di roaming internazionale all'ingrosso

40. I servizi di *roaming* internazionale all'ingrosso, o *wholesale international roaming* (WIR), secondo la dizione anglosassone, sono offerti da un operatore di rete mobile nazionale (**rete visitata** dal punto di vista dell'utente finale) ad un operatore di rete mobile estero (**rete locale/di provenienza** dal punto di vista dell'utente finale) al fine di consentire agli abbonati di quest'ultimo, una volta all'estero, di effettuare e ricevere chiamate nonché di utilizzare altri servizi mobili mentre sono attestati sulla rete dell'operatore nazionale. Un aspetto importante da evidenziare è che l'utente finale mantiene il proprio numero telefonico e, di conseguenza, può accedere a tutte le informazioni contenute sulla propria SIM card.
41. L'utente in *roaming*, al fine di utilizzare i servizi radiomobili all'estero necessita in primo luogo di poter accedere alla rete dell'operatore locale attraverso il collegamento ad una stazione di quest'ultimo e di ottenere l'accesso alla capacità trasmissiva. Una volta riconosciuto/attestato, l'utente finale avrà la possibilità di effettuare e ricevere chiamate nonché di utilizzare altri servizi quali la trasmissione SMS e dati. I diversi elementi di rete oggetto del servizio di *roaming* dipendono dalla tipologia di prodotto di *roaming* internazionale all'ingrosso venduto dall'operatore di rete mobile visitata e, logicamente dalle specificità della chiamata in *roaming* internazionale (originata/ricevuta, nazione/rete di origine, nazione/rete di destinazione).
42. Affinché sia operativo il servizio di *roaming* internazionale, è necessario che l'operatore della rete locale (di provenienza) e l'operatore della rete visitata concludano degli accordi di *roaming* nei quali siano fissati i termini commerciali e le condizioni in base alle quali il *roaming* sarà effettuato. Tali accordi sono solitamente di natura bilaterale ed avvengono tra singoli operatori di rete mobile licenziatari membri della GSM Association (GSMA), l'associazione responsabile dello sviluppo, della diffusione, dell'evoluzione e della promozione dello standard GSM, e sono generalmente, ma non necessariamente, basati su condizioni di reciprocità, ossia entrambi gli operatori concordano sulla fornitura reciproca dei servizi di *roaming* internazionale all'ingrosso.¹⁸

¹⁸ La reciprocità può però non riguardare il livello delle tariffe.

43. Gli accordi di *roaming* internazionale si basano su un quadro di riferimento comune condiviso da tutti i membri della GSM Association: il cosiddetto Memorandum d'intesa (MoU) che fissa le regole generali per dare luogo al servizio di *roaming* internazionale, lo *Standard International Roaming Agreement* (STIRA) che definisce i principi degli accordi bilaterali di *roaming* stipulati tra gli operatori GSM e fissa la tariffa inter-operatore (IOT) ed i suoi principi di applicazione.¹⁹
44. Il servizio all'ingrosso di *roaming* internazionale costituisce, solitamente, un pacchetto (*bundle*) di servizi, il che implica che l'operatore della rete visitata offra un servizio completo che comprende il collegamento dalla rete visitata alla rete di destinazione che, in linea di principio, può essere differente dalla rete locale/di provenienza. Nel caso di chiamata originata, la rete visitata/estera applica poi alla rete locale/di provenienza una IOT, ovvero la tariffa all'ingrosso di cui al punto precedente che gli operatori di rete mobile applicano agli operatori in *roaming*.
45. La IOT è formalmente definita come lo schema tariffario vigente tra gli operatori di rete mobile; per l'utilizzo della propria rete l'operatore della rete visitata richiede il pagamento di una tariffa all'operatore della rete di provenienza. La IOT copre non solo l'accesso e l'originazione dalla rete visitata, ma l'intero collegamento fino alla rete di destinazione, incluso il trasporto della chiamata (nazionale e/o internazionale) e la terminazione della chiamata sulla rete di destinazione. Essa tiene anche conto dei costi di negoziazione, di *testing* e di manutenzione del servizio di *roaming*. La tariffa inter-operatore è applicata esclusivamente al traffico originato dalla rete visitata. Gli operatori di rete mobile possono accordare sconti individuali sui ricavi ottenuti dall'applicazione della IOT, sconti che possono essere differenziati a seconda dei *roaming partners*. Gli sconti sono solitamente calcolati sui volumi, ma talvolta risultano praticati anche in base alla spesa media per abbonato, alle variazioni nella spesa media per abbonato o alla zona di destinazione delle chiamate.
46. Le IOT di ciascun operatore mobile sono pubblicate sul GSM *Infocentre*, uno dei siti web della GSM Association. D'altra parte, eventuali sconti concessi agli operatori non sono pubblicati, in quanto costituiscono informazioni confidenziali.

¹⁹ Il meccanismo della IOT è stato messo a punto dalla GSM Association nel 1999, prima di allora veniva utilizzata la *Normal Network Tariff* (NNT), uno schema tariffario in base al quale la tariffa all'ingrosso per il servizio di *roaming* veniva calcolata applicando un margine non superiore al 15% alle tariffe nazionale al dettaglio.

47. In alcuni casi – molto poco frequenti – la rete visitata vende separatamente i singoli elementi della propria rete che consentono il servizio di *roaming*, prevedendo una IOT suddivisa a livello delle componenti di rete. In tali casi, l'operatore di provenienza può acquistare il transito internazionale separatamente dalla terminazione.

2.3.2. Tipologie di chiamate e traffico in roaming

48. In linea generale le chiamate in *roaming* possono essere suddivise in chiamate originate in *roaming* e chiamate terminate in *roaming*.

- a) **Chiamate originate in roaming:** l'operatore A paga una IOT all'operatore B nel momento in cui un proprio abbonato/utente effettua una chiamata sulla rete dell'operatore B. La tariffa copre il costo all'ingrosso per l'originazione della chiamata sulla rete dell'operatore B e, generalmente, il transito (inter)nazionale e la terminazione della chiamata. L'operatore A e l'operatore B appartengono a due paesi differenti. (Figura 1 e Figura 2)
- b) **Chiamate terminate in roaming:** l'operatore A paga all'operatore B la tariffa di terminazione mobile concordata (tariffa di interconnessione, solitamente attraverso un *carrier* internazionale) nel momento in cui un abbonato dell'operatore A riceve una chiamata in *roaming* sulla rete dell'operatore B. (Figura 3)

49. Il servizio di *roaming* internazionale offerto da un operatore di rete mobile può, sotto una diversa prospettiva, essere distinto in *inbound* ed *outbound*. Il concetto di *inbound/outbound* si riferisce più ai flussi di utenti che ai flussi di traffico. *Inbound* è il traffico generato da utenti stranieri, *outbound* è il traffico generato dagli utenti nazionali.

- a) Per **roaming inbound** (in ingresso) si intende la possibilità offerta da un operatore di rete mobile – la rete visitata – agli abbonati di un operatore estero di utilizzare la propria rete nell'effettuare e ricevere chiamate, inviare e ricevere SMS così come accedere agli altri servizi di trasmissione dati.
- b) Per **roaming outbound** (in uscita) si intende la possibilità offerta da un operatore di rete mobile ai propri abbonati di utilizzare, una volta all'estero, la rete di un operatore mobile estero – la rete visitata – per usufruire dei servizi mobili quali effettuare e ricevere chiamate, inviare e ricevere SMS, accedere agli altri servizi di trasmissione dati. Come si vedrà meglio nel seguito, il *roaming outbound* è essenzialmente un servizio al dettaglio.

50. A seconda dello scenario, gli elementi che costituiscono il prodotto all'ingrosso di *roaming* internazionale oggetto di scambio tra l'operatore della rete visitata e l'operatore mobile di provenienza possono variare. In generale, per quanto riguarda il *roaming inbound*, il servizio all'ingrosso offerto all'operatore della rete di provenienza comprende tutti gli elementi necessari al completamento della chiamata: l'originazione, il trasporto del traffico nazionale ed internazionale e la terminazione.
51. I tre scenari che seguono mostrano come le transazioni all'ingrosso di *roaming* internazionale tra gli operatori dipendono dalla tipologia delle chiamate in *roaming* internazionale.

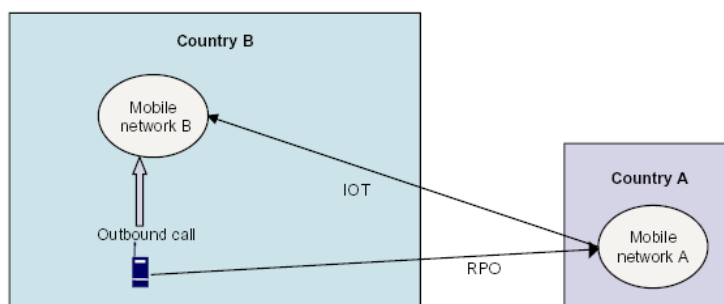


Figura 1 – Pagamenti relativi ad una chiamata originata in roaming diretta verso la rete visitata. (Fonte: OVUM, 2004, *Mobile regulation*)

52. La Figura 1 mostra il caso in cui un utente in *roaming* effettua una chiamata ad un utente della rete visitata: l'utente che effettua la chiamata paga il prezzo retail (RPO) al proprio operatore di rete mobile (Operatore A); l'operatore mobile A paga, a sua volta, una IOT all'operatore di rete mobile B per l'originazione e, nel caso rappresentato nella figura, per aver consentito la terminazione della chiamata sulla propria rete.

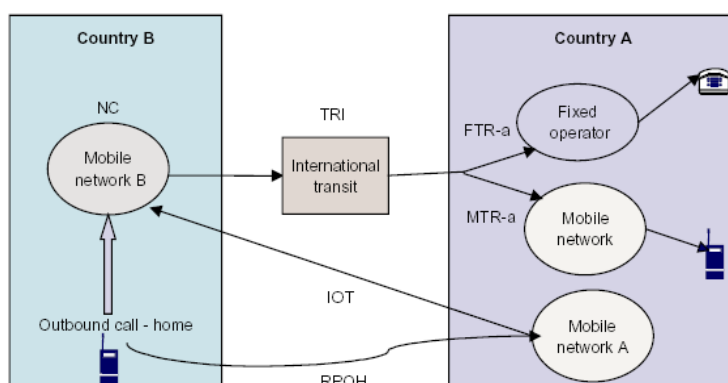


Figura 2 – Pagamenti relativi ad una chiamata originata in roaming diretta verso il paese di provenienza. (Fonte: OVUM, 2004, *Mobile regulation*).

53. La Figura 2 mostra il caso in cui un utente effettui una chiamata in *roaming* al proprio paese d'origine: l'utente che effettua la chiamata in *roaming* paga il prezzo al dettaglio della chiamata (RPOH) al proprio operatore mobile A; l'operatore di rete mobile A paga una IOT all'operatore B; l'operatore B origina la chiamata, trasferisce la chiamata attraverso la propria rete alla centrale internazionale (NC), paga una tariffa per il transito internazionale (TRI) ed un prezzo per la terminazione su rete fissa (FTR-a) o un prezzo di terminazione su rete mobile (MTR-a) per terminare la chiamata nel paese A (a seconda degli accordi, la MTR-a o la FTR-a possono essere inclusi nel costo totale dell'operatore di transito internazionale).

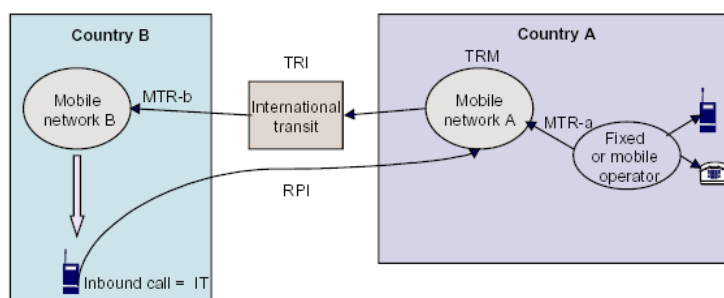


Figura 3 – Pagamenti relativi ad una chiamata in roaming ricevuta dal paese di provenienza. (Fonte: OVUM, 2004, *Mobile regulation*).

54. La Figura 3 descrive il caso in cui una chiamata termini su di un utente in *roaming* all'estero: l'operatore di rete mobile A riceve due compensi, uno è il prezzo di terminazione mobile (MTR-a) dalla rete di originazione (che in linea di principio può essere una rete di un terzo paese C) l'altro è la tariffa retail per la terminazione mobile della chiamata da parte dell'utente in *roaming* nel paese B (RPI); l'operatore di rete mobile A fa transitare la chiamata sulla propria rete (TRM), paga una tariffa per il transito internazionale della chiamata (TRI) ed un prezzo per la terminazione mobile (MTR-b) all'operatore B (a seconda degli accordi, la MTR-b può essere inclusa nel costo totale dell'operatore di transito internazionale);²⁰ l'operatore di rete mobile B riceve un compenso (MTR-b) per la

²⁰ Si noti che l'operatore mobile B non riceve una IOT per tale chiamata o per altre chiamate mobili terminate in roaming.

terminazione della chiamata (solitamente dall'operatore di transito internazionale).

55. I due scenari descritti nella Figura 1 e nella Figura 3 potrebbero verificarsi congiuntamente nel caso in cui un utente in *roaming* nel paese B abbonato all'operatore A effettua una chiamata ad un altro utente in *roaming* attestato sulla rete dell'operatore A che si trova anch'egli nel paese B. In tale ipotesi la chiamata è diretta dal paese B al paese A e poi di nuovo dal paese A al paese B.

2.3.3. Evoluzione del contesto di mercato italiano ed europeo

56. Nel corso degli ultimi anni si è assistito alla formazione di gruppi pan-europei e di alleanze fra operatori mobili. L'operatore Vodafone, attivo sul mercato italiano, fa parte dell'omonimo gruppo, in grado di assicurare la copertura di 12 paesi europei direttamente – attraverso proprie filiali – e di altri 5 paesi attraverso operatori associati. Alla fine del 2004 questo gruppo vantava circa 150 milioni di utenti. L'alleanza Starmap, di cui fa parte l'operatore Wind Telecomunicazioni, è stata istituita nel 2003 da nove membri indipendenti con circa 55 milioni di clienti, mentre l'alleanza Freemove, di cui fa parte l'operatore Telecom Italia Mobile, è stata costituita nel marzo 2004 da quattro membri indipendenti e vantava, alla fine del 2004, circa 170 milioni di clienti in 21 paesi europei. Infine il gruppo H3G, di cui fa parte l'operatore H3G Italia, contava ad ottobre 2005 circa 10 milioni di utenti in tutto il mondo.
57. Fino a non molti anni fa, le tariffe al dettaglio venivano fissate aggiungendo un margine alla tariffa interoperatore (IOT). Da allora, gli operatori hanno dato avvio ad un processo di semplificazione delle tariffe al dettaglio, alcuni utilizzano una media dei prezzi *roaming retail*, altri fissano un unico prezzo al dettaglio per i servizi in *roaming* in un determinato paese o gruppo di paesi e non differenziano tra reti visitate alternative (tariffe a zona), altri ancora hanno introdotto tariffe *flat* o per le chiamate alla nazione di provenienza in modo da uniformare le tariffe per le chiamate dirette alla nazione di provenienza alle chiamate effettuate verso paesi dell'area Euro e dell'EEA, non tenendo conto, tra l'altro, della differenziazione *peak/off peak*.
58. Gli accordi di *roaming* internazionale stipulati dagli operatori GSM continuano a basarsi sul quadro di riferimento STIRA di cui al precedente punto 43, ma il fatto che un numero crescente di operatori mobili faccia parte di un gruppo o di un'alleanza, congiuntamente all'implementazione

delle tecniche di direzionamento del traffico di cui alla successiva sezione 2.3.4, ha alterato alcuni aspetti degli accordi stessi. Sempre più di frequente gli operatori concordano nel praticare IOT scontate – che differiscono quindi da quelle pubblicate sul GSM *infocentre* – basate per lo più sui volumi (e sull’incremento di volume da un anno all’altro), ma anche su altri criteri quali la spesa media per utente, l’incremento della spesa media per utente, la destinazione delle chiamate e l’appartenenza a gruppi/alleanze.

2.3.4. Tecniche di direzionamento del traffico

59. A partire dalla fine del 2003, si è diffuso fra gli operatori di rete mobile l'utilizzo di tecniche di direzionamento del traffico che consentono all'operatore cui è abbonato l'utente che si reca all'estero di selezionare la rete dell'operatore estero su cui far attestare il proprio utente in *roaming*. La scelta dell'operatore solitamente avviene sulla base della partecipazione a gruppi/alleanze, del livello delle IOT praticate o, ancora, degli sconti accordati.
60. Prima dell'introduzione delle tecniche di redirectione, il terminale mobile si attestava sulla rete che nel luogo e nel momento in cui il terminale veniva acceso per la prima volta all'estero forniva la migliore connettività (maggiore intensità del segnale). Il terminale, solitamente, continuava ad attestarsi su tale rete durante tutta la permanenza all'estero. L'impossibilità di dirigere il traffico su di una specifica rete è all'origine della prassi commerciale attuata dagli operatori mobili di concludere accordi di *roaming* con tutti gli operatori mobili attivi nelle nazioni estere in cui intendono fornire servizi di *roaming* al dettaglio ai propri clienti. Difatti, concludendo accordi con tutti gli operatori esteri, un operatore nazionale garantisce ai propri clienti finali la possibilità di utilizzare il proprio terminale mobile all'estero a prescindere dal luogo e dal momento in cui lo ha attivato. E' interessante notare, e di questo si darà maggior conto nel seguito, che la prassi di cui sopra continua ad essere utilizzata ancora oggi.
61. Il “*roaming* assistito” è una delle tecniche di direzionamento del traffico a disposizione degli operatori mobili. Questa tecnologia di direzionamento prevede che le SIM card degli operatori che la implementano contenga una lista di “operatori preferiti” (PLMN), ovvero una lista in cui, per ciascun paese estero, sono elencati in ordine preferenziale tutti gli operatori disponibili. Quando l'utente attiva all'estero il terminale mobile, esso si attesta sulla rete dell'operatore che occupa la posizione più elevata

nella lista di operatori preferiti e non sulla rete sulla quale è stata attestata l'ultima connessione (come solitamente avviene in mancanza di tecniche di direzionamento). Pertanto, in presenza di una adeguata copertura radio, il *roaming* assistito consente il direzionamento sulla rete pre-selezionata/preferita tutte le volte in cui il terminale viene acceso.

62. Recentemente è stata introdotta una variante del *roaming* assistito chiamata *managed roaming*, che consente di ottenere gli stessi effetti del *roaming* assistito: ogni tentativo di registrarsi su di una rete non preferita darà luogo ad un tentativo di registrarsi su di una nuova rete, il terminale proverà a connettersi più volte finché non riuscirà ad attestarsi su una delle reti della lista di operatori preferiti. Questa tecnica, a differenza del *roaming* assistito, è applicabile indipendentemente dalla tipologia di terminale o SIM card posseduta.
63. Vi è inoltre la possibilità di utilizzare il blocco dell'*home location register* (HLR) per indirizzare il traffico al di fuori delle reti non preselezionate. In tal modo l'operatore di rete mobile di provenienza, attraverso il proprio HLR, può negare la registrazione di un proprio utente su determinate reti estere. L'utilizzo del blocco HLR è stato, per lo meno in passato, oggetto di discussione da parte degli operatori di rete mobile poiché ritenuto non legale ed in contrasto con il codice di condotta GSMA.
64. Molti operatori mobili europei per programmare le SIM card utilizzano anche altre tecnologie quali la programmazione OTA (over-the-air), il SIM-toolkit ed il CAMEL. Tali tecnologie consentono agli operatori di cambiare facilmente l'elenco degli operatori preferenziali e possono essere utilizzate congiuntamente al *roaming* assistito.

2.4. Il mercato rilevante del prodotto

65. Le definizioni del mercato dal punto di vista merceologico e geografico si basano, fra le altre cose, su una caratterizzazione dei mercati *retail* che, come indicato dalla nota esplicativa alla Raccomandazione, è propedeutica alla corretta definizione dei corrispondenti mercati *wholesale*. Pertanto, in quanto segue, verranno esaminate anche le problematiche ritenute rilevanti per una caratterizzazione dei mercati *retail* (escluse dunque quelle rilevanti per una loro puntuale definizione) e, al contempo, strumentali rispetto alla definizione del mercato *wholesale* oggetto di analisi.

66. Sulla base delle indicazioni contenute nel memorandum esplicativo alla Raccomandazione della Commissione sinteticamente riportate nella precedente sezione 2.2 e della descrizione dei principi tecnici ed economici che regolano il servizio riportati nella sezione 2.3, l'Autorità ritiene che gli elementi da considerare ai fini di una corretta individuazione del mercato del prodotto siano:

- a) la direzione dei flussi di servizi di *roaming* internazionale: in ingresso (*inbound*) e/o in uscita (*outbound*);
- b) la tipologia delle chiamate: chiamate *inbound* originate e/o chiamate *inbound* terminate;
- c) il tipo di servizi: servizi vocali e/o servizi di messaggia SMS;
- d) il tipo di rete: di seconda generazione (2G) e/o di terza generazione (3G);
- e) l'inclusione nel mercato di altri servizi dati;
- f) la sostituibilità fra operatori: chiamate ed SMS in *roaming inbound* originate da singola rete o da più reti.

2.4.1. Traffico in ingresso (*inbound*) e/o traffico in uscita (*outbound*)

67. Come già accennato al paragrafo 49, mentre il servizio di *roaming inbound* è un servizio *wholesale*, il servizio di *roaming outbound* è un prodotto *retail*. Infatti, dal punto di vista di un determinato operatore di rete mobile, il traffico *inbound* è il traffico che l'operatore fa transitare sulla propria rete per gli utenti di operatori stranieri, mentre il traffico *outbound* è il traffico che i suoi utenti finali generano quando si trovano all'estero sulle reti di operatori esteri.

68. Ai fini della definizione del mercato del *roaming* internazionale *wholesale* naturalmente ciò che rileva è solo il prodotto *wholesale* acquistato dal *mobile network operator* (nel seguito, MNO) del paese di provenienza (il *roaming inbound*). Per questa ragione l'Autorità ritiene che il mercato rilevante del prodotto debba includere solo il *roaming wholesale inbound*.

2.4.2. Chiamate in ingresso (*inbound*) originate e/o chiamate in ingresso (*inbound*) terminate

Mercato retail

69. Sia la definizione del servizio di *roaming* internazionale fornita dal memorandum esplicativo della Raccomandazione, sia le modalità di utilizzazione dello stesso servizio da parte degli utenti finali, suggeriscono che il servizio di *roaming* comprenda tanto la possibilità di effettuare

chiamate quanto la possibilità di ricevere chiamate da parte degli utenti che si trovano all'estero.

70. In teoria, a livello *retail* la possibilità di effettuare chiamate potrebbe essere considerata come separata dalla possibilità di ricevere chiamate, in quanto si tratta di servizi non sostituibili dal lato della domanda. Tuttavia, gli abbonati ricevono/acquistano un servizio che include, *inter alia*, la possibilità di effettuare e ricevere chiamate quando si trovano all'estero. Pertanto, a livello *retail* la possibilità di effettuare e quella di ricevere chiamate possono essere ricondotte allo stesso mercato.

Mercato wholesale

71. Il *roaming inbound* include sia il servizio di originazione, sia il servizio di terminazione delle chiamate. Entrambi i servizi non sono tecnicamente sostituibili dal lato della domanda, in quanto ciascuno di essi svolge una funzione diversa.
72. Nonostante il servizio all'ingrosso di *roaming* internazionale riguardi sia il traffico originato, sia il traffico terminato, ai fini dell'analisi della concorrenza sono rilevanti le sole chiamate originate, in quanto sono queste ultime a generare pagamenti all'ingrosso per servizi di *roaming inbound*. Infatti, mentre il *network* visitato richiede al *network* di provenienza il pagamento di una IOT per le chiamate effettuate dagli abbonati di quest'ultimo, per le chiamate ricevute, come già evidenziato al punto 54, il *network* visitato riceve il pagamento della tradizionale tariffa di terminazione mobile, non dal *network* di provenienza, ma dall'operatore di transito internazionale con il quale il *network* di provenienza ha stipulato un accordo. E' opportuno ricordare che, mentre il servizio di terminazione su rete mobile è un servizio regolato – per cui la fissazione del prezzo è al di fuori della disponibilità degli operatori, la IOT, come illustrato al precedente punto 45, oltre la terminazione sulla rete della numerazione chiamata, remunera anche servizi quali l'originazione sul *network* visitato e l'eventuale trasporto internazionale, le cui tariffe non sono sottoposte a regolamentazione.
73. Dal momento che i servizi compresi nella tariffa IOT sono acquistati come *bundle* o *cluster* di servizi, la concorrenza per acquisire clienti di servizi di *roaming* internazionale *wholesale* riguarda tale *cluster* di servizi, piuttosto che i singoli servizi all'interno del *cluster*. Pertanto, i clienti *wholesale*, cioè i *network* di provenienza, sceglieranno l'operatore nazionale in grado di offrire loro il *cluster* di servizi al minore prezzo.

74. Alla luce di quanto appena illustrato, l'Autorità ritiene che il mercato del *roaming* internazionale *wholesale* debba essere definito come il mercato che include il servizio di originazione delle chiamate in *inbound roaming* ed il trasporto e la terminazione delle chiamate stesse sulla rete di destinazione.

2.4.3. Chiamate in ingresso vocali e/o SMS

75. La Raccomandazione contiene una distinzione generica tra servizi voce e dati, dalla quale non si può evincere con certezza se i servizi SMS debbano o meno essere considerati parte del mercato del *roaming* internazionale. Si rende pertanto necessario un approfondimento in merito.

Mercato retail

76. Nonostante le numerose differenze tra i servizi vocali ed i servizi SMS, come la possibilità di immagazzinare i messaggi o i limiti alla lunghezza del testo del messaggio, si può sostenere che in molti casi gli SMS sono considerati validi sostituti delle chiamate vocali.
77. Nonostante l'effettivo grado di sostituibilità tra i due servizi possa essere valutato solo attraverso un attento esame della risposta dei consumatori a variazioni di prezzo, si deve anche tenere presente che gli SMS vengono venduti agli utenti finali come parte di un *bundle* che comprende anche i servizi di accesso e di chiamate vocali. Di conseguenza, gli SMS e le chiamate vocali sono soggetti ad un vincolo di prezzo comune e possono essere considerati come appartenenti allo stesso mercato.
78. Un esame della sostituibilità dei due servizi dal lato dell'offerta non è necessaria in quanto dal momento che i fornitori di servizi SMS in *roaming* coincidono con i fornitori di chiamate vocali, valgono le stesse considerazioni che sono state fatte nei paragrafi precedenti a proposito delle chiamate vocali.

Mercato wholesale

79. A prescindere dal fatto che esistano o meno mercati separati per le chiamate vocali e gli SMS a livello *retail*, tali servizi a livello *wholesale* vengono acquistati in *bundle*, a causa di evidenti ragioni sia dal lato dell'offerta sia dal lato della domanda. Dal lato dell'offerta, gli operatori sfruttano le economie di varietà derivanti dall'utilizzare le proprie reti per offrire entrambi i servizi. Dal lato della domanda, il *network* di provenienza sostiene minori costi di transazione se conclude accordi di

interconnessione con un solo MNO, per acquistare più servizi, invece che con più MNO, per acquistare i singoli servizi separatamente.

80. Alla luce delle considerazioni svolte, i servizi SMS e le chiamate vocali possono essere considerati come facenti parte dello stesso mercato *wholesale* del *roaming inbound*.

2.4.4. I servizi di *roaming inbound* voce ed SMS su reti 2G e 3G

Mercato retail

81. Se si considerano i servizi vocali su reti di terza generazione indipendentemente dagli altri tipi di servizi forniti su tali reti, si può affermare che i servizi di telefonia vocale su reti 2G sono sostituiti dei servizi su reti 3G dal lato della domanda in quanto non sono distinguibili da parte dell'utente. Pertanto è ragionevole ritenere che i servizi vocali 2G e 3G appartengano al mercato *retail* del *roaming* internazionale.

Mercato wholesale

82. Anche a livello *wholesale* si rende necessario verificare se i servizi di fonia vocale offerti su reti 2G possano essere considerati sostituiti di quelli offerti su reti 3G. Dal lato della domanda, l'operatore che acquista servizi vocali di *roaming* da un *network* di seconda generazione dovrebbe avere la possibilità di passare ad acquistare gli stessi servizi da un *network* di terza generazione che abbia la stessa copertura geografica. Dal lato dell'offerta, dal momento che le reti di terza generazione sono già presenti sul mercato, tali servizi non possono costituire un vincolo aggiuntivo.
83. In ottemperanza al principio di neutralità tecnologica previsto dal nuovo quadro regolamentare, l'Autorità ritiene che i servizi vocali forniti su reti di seconda e terza generazione debbano essere considerati parte dello stesso mercato rilevante del prodotto.
84. Le considerazioni svolte a proposito dei servizi di fonia vocale valgono anche per i servizi SMS forniti su reti di seconda e terza generazione, pertanto l'Autorità ritiene che anche gli SMS forniti su tali reti facciano parte del mercato rilevante in esame.

2.4.5. Altri servizi dati

Mercato retail

85. Le offerte *roaming* a livello *retail* spesso includono anche la possibilità di avere accesso ad altri servizi dati di tipo mobile, quali ad esempio

l'accesso ad Internet attraverso varie tecnologie mobili (GPRS, HSCDS, EDGE, UMTS). Al momento non vi è sostituibilità dal lato della domanda a livello *retail* tra chiamate vocali ed SMS da un lato ed altri servizi dati mobili (esclusi gli SMS) dall'altro lato. L'utilizzo di questo tipo di servizi è ancora relativamente limitato, nonostante la maggior parte dei terminali mobili in vendita dispongano delle funzionalità necessarie.

Mercato wholesale

86. A livello *wholesale* i servizi vocali ed i servizi GPRS vengono acquistati separatamente. Al fine di poter offrire servizi GPRS agli utenti che si trovano all'estero, è necessario che il *network* visitato sia in grado di fornire questo tipo di servizi. Inoltre, le tariffe IOT per questo tipo di servizi differiscono dalle tariffe dei servizi di fonia vocale e, in alcuni casi, sono soggette a forti sconti.
87. Per queste ragioni l'Autorità ritiene che i servizi mobili dati, diversi dagli SMS, non facciano parte del mercato rilevante *wholesale* del *roaming* internazionale.

2.4.6. Sostituibilità tra operatori: chiamate ed SMS in roaming inbound originate da singola rete o da più reti

88. Gli operatori mobili in genere stipulano accordi di *roaming wholesale* con la maggioranza, se non con tutti, gli operatori del paese visitato. Tali accordi di *roaming* non sono esclusivi e gli operatori del paese di provenienza non sono vincolati all'uso di una rete particolare quando forniscono un servizio di *roaming* ai propri abbonati.
89. Come già evidenziato nella sezione 2.3.4, da alcuni anni gli operatori del paese di provenienza utilizzano con sempre maggiore frequenza tecniche volte ad indirizzare il traffico, che consentono loro di selezionare il *network* visitato sul quale i propri abbonati vengono registrati, generalmente un cosiddetto "*preferred visited network*". Le ragioni della "preferenza" possono essere dovute al fatto che il *network* visitato offre le tariffe più convenienti, oppure che fa parte dello stesso gruppo o della stessa "alleanza". Quando il indirizzamento del traffico non viene effettuato, è verosimile che gli abbonati del *network* di provenienza si distribuiscano casualmente tra gli operatori di rete mobile del paese visitato.
90. La combinazione dell'esistenza di accordi di *roaming* non esclusivi insieme alla possibilità di indirizzare il traffico, dovrebbe consentire agli

operatori mobili di scegliere tra diversi *network* in risposta a variazioni delle tariffe IOT e degli sconti ad esse associati. Se la possibilità di scegliere l'operatore sussiste, le reti dei vari operatori nazionali dovrebbero essere considerate sostituite dal lato della domanda.

91. Sulla base delle informazioni fornite dagli operatori italiani, come del resto da parte degli operatori dei paesi europei che hanno partecipato al progetto congiunto svolto dall'ERG sui servizi di *roaming* internazionale *wholesale*, non è verosimile ipotizzare che, per quanto la prassi delle alleanze si consolidi, gli operatori mobili saranno in grado di direzionare il 100% del loro traffico verso i "*preferred networks*", perlomeno nell'arco di tempo previsto per la presente analisi. Per questa ragione, gli operatori mobili del paese di provenienza ogniqualvolta il direzionamento del traffico verso i "*preferred networks*" non va a buon fine, avranno la possibilità di direzionare il traffico verso altri operatori per garantire la fornitura di servizi di *roaming* al dettaglio ai propri abbonati che si trovano all'estero.
92. Un'altra valida ragione che induce gli operatori a stipulare accordi di *roaming* con più di un operatore del paese visitato è rappresentata dal fatto che gli accordi di *roaming* sono bilaterali per cui entrambi i contraenti traggono vantaggio dai volumi di traffico istradati sulla propria rete.
93. Alla luce di queste considerazioni l'Autorità ritiene che il mercato del *roaming wholesale* debba comprendere tutti gli operatori che offrono servizi di *roaming* internazionale nel paese visitato.

2.5. Il mercato geografico rilevante

94. Il mercato geografico rilevante è rappresentato dall'area all'interno della quale il prodotto rilevante viene fornito a condizioni competitive sufficientemente simili o omogenee e che può essere facilmente distinto da aree limitrofe nelle quali le condizioni competitive sono sensibilmente diverse.
95. Dal momento che le reti della maggior parte degli operatori mobili hanno copertura nazionale o grazie all'estensione della rete proprietaria, o grazie alla stipulazione di accordi di *roaming* nazionale, ai fini della presente analisi si ritiene corretto assumere che le reti di tutti gli operatori mobili del paese visitato abbiano copertura nazionale.

Mercato retail

96. A livello *retail* l'ambito geografico di riferimento è nazionale dal momento che i principali fornitori di servizi di *roaming* ai propri abbonati sono gli operatori nazionali. Dal lato della domanda, i consumatori finali possono acquistare servizi di *roaming* internazionale solo dall'operatore del paese di provenienza al quale sono abbonati. Allo stesso modo dal lato dell'offerta, gli operatori del paese visitato possono offrire servizi di *roaming* internazionale solo agli operatori del paese di provenienza i cui abbonati si trovano nel paese visitato.

Mercato wholesale

97. Anche a livello *wholesale* l'Autorità ritiene corretto che l'ambito geografico di riferimento sia nazionale, dal momento che gli operatori mobili del paese di provenienza, al fine di consentire ai propri abbonati di ricevere ed effettuare chiamate (o SMS) all'estero, possono acquistare servizi di *roaming wholesale* solo dagli operatori di rete mobile del paese visitato.

98. Inoltre, allo stato, solo gli operatori di rete mobile dotati di licenza possono fornire servizi di *roaming* internazionale in ambito nazionale.

2.6. Conclusioni

99. Sulla base dell'analisi condotta nei paragrafi precedenti, l'Autorità definisce il mercato *wholesale* del *roaming* internazionale come il mercato del traffico originato *inbound*, che comprende i servizi di fonia vocale e i servizi SMS forniti su reti 2G e 3G. Il mercato comprende tutti gli operatori di rete mobile del paese visitato e l'ambito geografico di riferimento è nazionale.

2.7. Le osservazioni degli operatori

100. Gli operatori mobili italiani condividono la definizione del mercato del prodotto proposta dall'Autorità nel documento di consultazione al punto 99 ad eccezione del gruppo Telecom Italia che ritiene che i servizi SMS debbano essere esclusi dalla definizione del mercato rilevante e di H3G S.p.A che ritiene che la definizione del mercato debba essere ampliata per includervi anche i servizi dati di tipo mobile fruibili tramite tecnologie GSM/GPRS/UMTS.

101. In particolare, il gruppo Telecom Italia, nel sostenere la necessità di escludere dal perimetro di mercato i servizi SMS, evidenzia che tali

servizi non sono esplicitamente menzionati nella sezione 4.3.1 del memorandum esplicativo della Raccomandazione ove si fa riferimento al mercato dei servizi di *roaming* internazionale all'ingrosso. Inoltre, a parere del gruppo Telecom Italia i servizi vocali ed i servizi SMS non sono sostituibili e pertanto non possono essere inclusi nel medesimo mercato rilevante.

102. La società H3G, invece, ritiene che la definizione del mercato rilevante debba includere i servizi dati mobili in quanto anche tali servizi, al pari dei servizi SMS, vengono offerti in *bundle* con i servizi vocali.
103. Tutte le società intervenute condividono l'orientamento dell'Autorità secondo il quale il contesto geografico del mercato sia da ritenersi nazionale.

2.8. Le valutazioni dell'Autorità

104. L'Autorità conferma la definizione del mercato rilevante proposta nel documento di consultazione di cui alla delibera n. 78/06/CONS in base alla quale si individua il mercato *wholesale* del *roaming* internazionale nel mercato nazionale del traffico originato *inbound*, comprendente i servizi di fonia vocale e i servizi SMS forniti su reti 2G e 3G.
105. Con riferimento a quanto argomentato dal gruppo Telecom Italia, infatti, l'Autorità rileva in primo luogo che il fatto che il memorandum esplicativo della Raccomandazione non faccia riferimento ai servizi SMS in relazione al *roaming* internazionale all'ingrosso non può essere interpretato quale esplicita volontà di escludere tali servizi dal mercato oggetto di analisi. In aggiunta, l'Autorità fa notare che quanto sostenuto è peraltro in linea con la posizione espressa ai punti 48-49 e 69-70 dell'allegato A alla delibera n. 46/06/CONS relativa al mercato dell'accesso e della raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili (mercato n. 15 della Raccomandazione).
106. In relazione alla non sostituibilità tra i servizi vocali ed i servizi SMS sostenuta dal gruppo Telecom Italia, l'Autorità intende ribadire la posizione espressa ai punti 72-77 del documento di consultazione pubblica di cui alla delibera n. 78/06/CONS.
107. In merito alla sostituibilità fra i servizi vocali ed i servizi SMS a livello *retail*, l'Autorità evidenzia nuovamente che per molti utenti gli SMS sono da considerare validi sostituti delle chiamate vocali. A supporto di questa tesi, assumendo che le modalità di consumo degli utenti italiani non sono

molto dissimili da quelle dei consumatori stranieri,²¹ si possono mostrare i risultati di un *survey* condotto per conto dell'Autorità nel febbraio 2004 su un campione di consumatori italiani, secondo cui oltre il 40% degli intervistati giustifica l'utilizzo dei servizi SMS in luogo delle chiamate vocali in quanto mezzo di comunicazione più conveniente. Risulta opinione condivisa nella prassi del diritto e dell'economia della concorrenza che non è necessario che tutti i consumatori, o anche la maggioranza dei consumatori, sostituiscano effettivamente un prodotto con un altro affinché sia possibile considerare i due prodotti come sostituti e pertanto appartenenti allo stesso mercato. Infatti, di frequente, è il comportamento dei cosiddetti consumatori marginali ad esercitare un vincolo competitivo tale da non permettere ad un monopolista ipotetico di incrementare, per un periodo non transitorio, il prezzo in modo di conseguirne un profitto.

108. L'Autorità intende ribadire però quanto già affermato ai succitati punti del documento di consultazione in cui si riconosce che, ai fini dell'individuazione del perimetro di mercato, più che la sostituibilità a livello *retail*, rilevano le considerazioni già effettuate circa l'impossibilità di acquistare disgiuntamente i servizi vocali ed i servizi SMS che, come confermato anche dagli operatori intervenuti nel procedimento, vengono esclusivamente venduti in *bundle*. L'Autorità non condivide la posizione espressa dal gruppo Telecom Italia, secondo la quale il fatto che nell'ambito dello stesso *bundle* i due servizi siano caratterizzati da prezzi differenti, debba condurre all'esclusione dei servizi SMS dal perimetro di mercato.
109. In merito a quanto sostenuto da H3G circa l'inclusione di altri servizi dati (GSM/GPRS/UMTS) nel mercato rilevante, l'Autorità intende ribadire che si tratta di servizi innovativi per i quali, tra l'altro, non si è ancora sviluppata una domanda sufficientemente ampia.

²¹ Che sono i consumatori che concorrono alla formazione della domanda *retail* da cui deriva la domanda del mercato italiano dei servizi di *roaming* internazionale all'ingrosso.

3. VALUTAZIONE DEL SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO

3.1. Introduzione

110. Il principale elemento di novità introdotto dal nuovo quadro normativo, in relazione al processo di definizione e di valutazione del significativo potere di mercato, è costituito dall'allineamento della definizione di significativo potere di mercato a quella data dalla Corte di giustizia europea per la nozione di posizione dominante di cui all'articolo 82 del trattato CE. Difatti, il Codice, all'articolo 17, comma 2, afferma che "si presume che un'impresa disponga di un significativo potere di mercato se, individualmente o congiuntamente con altri, gode di una posizione equivalente ad una posizione dominante ossia una posizione di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori". Una sintesi degli orientamenti della Commissione circa l'interpretazione del concetto di posizione dominante nell'industria delle comunicazioni elettroniche è contenuta nelle Linee guida dell'11 luglio 2002 che le ANR devono tenere in massimo conto nello svolgimento delle loro analisi di mercato (articolo 17, comma 3, del Codice).
111. Le linee direttrici al paragrafo 70 stabiliscono che le ANR devono fare in modo che le loro decisioni siano conformi alla prassi della Commissione ed alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado in materia di posizione dominante. In realtà l'applicazione *ex ante* della nozione di significativo potere di mercato da parte delle ANR richiederà un adeguamento delle modalità di valutazione del potere di mercato utilizzate dalle Autorità per la concorrenza, in virtù della considerazione che le ANR si baseranno, necessariamente, su ipotesi diverse da quelle assunte dalle Autorità per la concorrenza nell'applicazione retrospettiva dell'articolo 82. In particolare, le decisioni dell'Autorità si avvarranno, *inter alia*, di elementi di tipo previsionale basati su dati ed informazioni circa le condizioni del mercato disponibili al momento dell'adozione della decisione. L'orizzonte previsionale verrà calibrato sulla periodicità che il Codice impone per le analisi di mercato, che come già specificato in precedenza, è pari a 18 mesi.
112. Il potere di mercato di un'impresa si estrinseca e, pertanto, si misura, principalmente sulla base della capacità dell'impresa in questione di aumentare i prezzi senza che ciò comporti una riduzione apprezzabile delle vendite o dei ricavi a favore di altre imprese. Tale capacità è

sottoposta ad una serie di vincoli di tipo concorrenziale provenienti sia dai concorrenti che l'impresa fronteggia direttamente nel proprio mercato di appartenenza, sia da imprese che potrebbero decidere di entrare nel mercato a medio termine qualora si verifichi un piccolo, ma significativo e non transitorio, aumento dei prezzi.

113. La quota di mercato detenuta da un'impresa può essere utilizzata quale indicatore della competitività del mercato. Sebbene nel nuovo quadro regolamentare il ruolo delle quote di mercato nelle analisi concorrenziali risulti ridimensionato rispetto al quadro precedente, le linee direttrici della Commissione, al paragrafo 75, ricordano espressamente che “le quote di mercato sono spesso usate come indicatore indiretto del potere di mercato”. Inoltre, anche se al paragrafo 76 si afferma che nel caso di prodotti differenziati è preferibile utilizzare quote di mercato calcolate sulla base del valore delle vendite, al successivo paragrafo 77, si afferma che “spetta alle ANR decidere i criteri più adatti per misurare la presenza sul mercato”, salvo però fornire alcune indicazioni circa le modalità di calcolo più adatte in alcuni dei mercati individuati dalla Raccomandazione.
114. La quota di mercato, però, non può essere utilizzata quale unico indicatore del potere di mercato e le linee guida, al paragrafo 78, ricordano che le Autorità di regolamentazione devono perciò “intraprendere un'analisi completa e globale delle caratteristiche economiche del mercato rilevante prima di formulare conclusioni circa l'esistenza di un significativo potere di mercato”. A tal proposito vengono indicati quali criteri per la misurazione del potere di mercato, *inter alia*, la dimensione globale dell'impresa, il controllo di infrastrutture difficilmente duplicabili, le barriere all'ingresso, le economie di scala e di diversificazione, l'integrazione verticale, la rete di distribuzione e vendita e la concorrenza potenziale.
115. Il riscontro di una posizione di dominanza non può prescindere da una valutazione della facilità di ingresso e quindi delle barriere all'ingresso. Le principali barriere all'ingresso nel settore delle comunicazioni sono costituite da vincoli normativi e dalla necessità di effettuare notevoli investimenti, non sempre recuperabili. Per quanto riguarda i primi si pensi, ad esempio, al caso in cui si è fissato un limite al numero di imprese aventi accesso allo spettro radio per l'offerta di servizi connessi. Per quanto riguarda i secondi, si consideri l'incidenza sui costi totali di produzione di investimenti in capitale fisso con limitati usi alternativi al di

fuori dell'industria delle comunicazioni. Tali barriere all'ingresso, però, possono rivestire un ruolo meno importante nei mercati caratterizzati da elevati tassi di innovazione tecnologica, come è il caso per determinati servizi/reti di comunicazione elettronica.

116. L'articolo 17, comma 2, del Codice stabilisce, in conformità con l'articolo 82 del trattato CE, che "un'impresa può detenere un rilevante potere di mercato, ossia può detenere una posizione dominante, sia individualmente che congiuntamente con altri". Sebbene il concetto di dominanza collettiva sia in evoluzione, la Commissione e la giurisprudenza della Corte sono orientate a ritenere che una o più imprese detengano una posizione dominante collettiva quando in rapporto ai loro clienti e concorrenti si presentino come un'unica impresa, senza che vi sia concorrenza effettiva tra loro. Si noti che la Commissione ha affermato che l'assenza di concorrenza effettiva non necessariamente deve essere ricondotta all'esistenza di legami economici, nel senso di legami strutturali, o ad altri fattori che potrebbero dar luogo a qualche forma di correlazione fra le imprese.
117. Le Linee guida specificano, al paragrafo 96, che le Autorità nazionali di regolamentazione per valutare ex ante la presenza delle condizioni possano favorire l'insorgenza di una posizione dominante collettiva, devono considerare: i) se le caratteristiche del mercato siano tali da favorire un coordinamento tacito, e ii) se tale coordinamento sia sostenibile. Affinché il coordinamento sia sostenibile è necessario che non vi siano incentivi per le imprese a sottrarsi al coordinamento, nonostante le possibilità di ritorsione degli altri componenti del cartello collusivo, e che gli acquirenti ed i concorrenti marginali e/o potenziali non abbiano la capacità o non siano motivati ad opporsi a tale forma di coordinamento.
118. Al paragrafo 97, le Linee guida affermano che, fatta salva la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia, è probabile che una posizione dominante collettiva si verifichi allorché sussistano alcune specifiche condizioni di mercato tra le quali si ricordano: un'elevata concentrazione, un parallelismo fra la struttura dei prezzi e dei costi, una crescita moderata o stagnazione della domanda, una scarsa elasticità della domanda, una maturità tecnologica e una conseguente assenza di innovazione tecnologica, la sussistenza di legami e interconnessioni – anche informali – fra le imprese, la mancanza di concorrenza potenziale.

3.2. Valutazione della dominanza singola

119. A dicembre 2005, gli operatori attivi nell'industria italiana dei servizi di telecomunicazione mobile sono quattro,²² vale a dire:

- a) **TIM**, operante dall'aprile 1990, gestore di rete GSM, e titolare anche di licenza UMTS; appartenente allo stesso gruppo a cui fa capo l'operatore di rete fissa Telecom Italia;
- b) **Vodafone**, operante dall'ottobre 1995, gestore di rete GSM e titolare anche di licenza UMTS; appartenente al gruppo Vodafone che controlla operatori mobili in vari paesi europei ed extraeuropei;
- c) **WIND**, operante dal marzo 1999, gestore di rete GSM e titolare anche di licenza UMTS; gestisce anche una rete di telecomunicazione fissa;
- d) **H3G**, operante dal marzo 2003, gestore di una rete UMTS, appartenente al gruppo Hutchison Whampoa che controlla operatori mobili UMTS in vari paesi europei ed extraeuropei.

120. Come già evidenziato al punto 56, l'operatore Vodafone appartiene all'omonimo gruppo, l'operatore Wind Telecomunicazioni fa parte dell'alleanza Starmap, l'operatore Telecom Italia Mobile rientra nell'alleanza Freemove, infine, l'operatore H3G Italia fa parte del gruppo H3G.

121. La Figura 4 mostra l'andamento, su base trimestrale, dei ricavi conseguiti dagli operatori mobili italiani nel mercato rilevante identificato nella sezione 2 nel periodo 2003-2004. I valori riportati pertanto si riferiscono ai ricavi da servizi all'ingrosso di *roaming inbound* originato su reti 2G e 3G e comprendono i servizi vocali e gli SMS.

²² Una quinta licenza per la gestione di reti UMTS è detenuta da IPSE 2000, che però non ha mai avviato le proprie attività durante il periodo di riferimento di questa analisi. Un altro operatore GSM, Blu, dopo aver iniziato le proprie attività nella prima metà del 2000, è uscito al mercato alla fine del 2002.

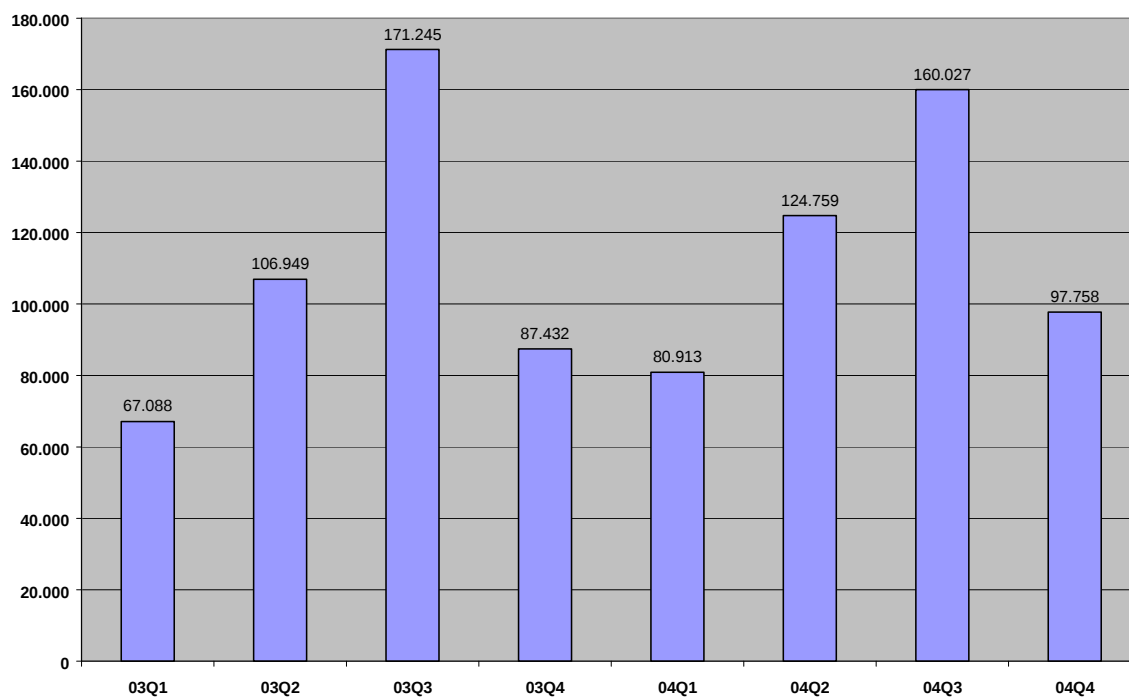


Figura 4 – Ricavi da servizi di *roaming inbound* 2003-04 (valori in migliaia di Euro)

122. Vista l'impossibilità di ricondurre le chiamate vocali e gli SMS ad un'unica unità di misura, in quanto le chiamate vengono solitamente misurate sulla base della durata e gli SMS sul numero di messaggi spediti, l'andamento del mercato in termini di volumi è illustrato separatamente per i due servizi nella Figura 5 e nella Figura 6 al termine di questa sezione a pagina 48.
123. Dal confronto fra la serie in ricavi e le serie in volumi si evince, infatti, che l'andamento dei ricavi ricalca fedelmente l'andamento dei volumi suggerendo che la marcata variabilità dei ricavi è da attribuirsi quasi esclusivamente alla stagionalità dei flussi turistici e non a variazioni significative delle condizioni della domanda e dell'offerta. La relativa stabilità del mercato è confermata dal confronto fra i valori annuali dei ricavi e dei volumi di traffico per gli anni 2003 e 2004 riportati in Tabella 1. I ricavi da servizi di *roaming inbound* (voce ed SMS) sono cresciuti di circa il 7% passando da circa 433 milioni di Euro (2003) a circa 463 milioni di Euro (2004), i volumi di servizi vocali sono aumentati di circa il 5% passando da circa 497 milioni di minuti a oltre 524 milioni di minuti, infine, gli SMS spediti sono aumentati del 19% (a fronte di un aumento

dei ricavi da soli SMS del 41%) passando da circa 167 milioni a quasi 200 milioni. I dati, quindi, mostrano un mercato in leggera crescita, caratterizzato da una più marcata crescita dei volumi di SMS dovuta probabilmente, più che alla maggior diffusione degli SMS come mezzo di comunicazione, alla maggiore consapevolezza da parte degli utenti finali degli elevati costi delle chiamate in *roaming*. Di tale crescita si sono avvantaggiati gli operatori che hanno conseguito un incremento del 18,6% dei ricavi medi per SMS, passati da 14,8 a 17,6 centesimi di Euro.

Tabella 1 – Ricavi (migliaia di Euro) e volumi (migliaia di unità) da servizi di *roaming inbound* anni 2003 – 2004.

	2003	2004	Variazione %
Ricavi servizi vocali	408.003	428.401	5,00
Ricavi SMS	24.711	35.057	41,9
Ricavi servizi vocali +SMS	432.714	463.458	7,1
Volumi servizi vocali (migliaia di minuti)	497.373	524.296	5,4
Volumi SMS (migliaia)	166.702	199.410	19,6

3.2.1. L'analisi delle quote di mercato

124. La Tabella 2 riporta le quote in termini di ricavi ed il relativo indice di concentrazione di Hishman-Herfindahl (HHI) sul mercato rilevante identificato nella sezione 2, relativamente ai trimestri degli anni 2003-2004 (i dati sono rilevati a fine trimestre). Le ultime due colonne della Tabella 2 riportano le quote di mercato calcolate su base annuale. Anche in questo caso, le quote sono calcolate sul mercato dei servizi all'ingrosso di *roaming inbound* originato su reti 2G e 3G e comprendono i servizi vocali e gli SMS.

Tabella 2 - Quote di mercato in termini di ricavi – chiamate vocali + SMS – Mercato Mondiale – anni 2003-2004

	03Q1	03Q2	03Q3	03Q4	04Q1	04Q2	04Q3	04Q4	2003	2004
TIM	43,79	44,02	46,77	40,57	43,32	44,14	42,09	48,07	44,37	44,12
Vodafone	41,43	40,52	36,77	42,20	39,45	38,06	37,52	34,90	39,52	37,45
WIND	14,78	15,46	16,46	17,23	17,21	17,78	20,38	16,99	16,11	18,41
H3G	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03	0,00	0,05	0,00	0,02
HHI	3.852	3.819	3.810	3.724	3.729	3.712	3.595	3.817	3.790	3.688

125. Per i problemi evidenziati al punto 122 le quote di mercato in termini di volumi sono riportate separatamente per i servizi vocali e per gli SMS; per completezza si riportano anche le quote di mercato in termini di ricavi. Pertanto la Figura 7 e la Figura 8, al termine di questa sezione a pagina 50,

riportano i valori e forniscono una rappresentazione grafica delle quote di mercato in termini di volumi e di ricavi delle chiamate vocali in *roaming* internazionale acquistate da operatori mobili esteri; mentre la Figura 9 e la Figura 10 di pagina 52, riportano le quote di mercato in termini di volumi e di ricavi degli SMS in *roaming* internazionale acquistati da operatori mobili esteri.

126. Come si può osservare dai dati presentati, nel periodo di analisi nessun operatore ha raggiunto un livello della quota di mercato tale da condurre automaticamente, secondo la prassi della Commissione, all'individuazione di una posizione di dominanza. Difatti, le quote di mercato, ad eccezione di quella in ricavi detenuta da Telecom Italia nel 1° trimestre 2003 relativamente agli SMS (che non costituisce comunque il mercato rilevante), non hanno mai superato il 50%. Inoltre la sostanziale eguaglianza fra quote di mercato in ricavi ed in volume, laddove il confronto è possibile, indica che nessun operatore applichi prezzi sensibilmente superiori a quelli degli avversari.
127. Alla luce di queste considerazioni l'Autorità ritiene che non sia possibile individuare una posizione di significativo potere di mercato in capo ad alcun operatore sulla base della sola analisi delle quote di mercato e ritiene opportuno analizzare altri indicatori a tal fine.

3.2.2. Barriere all'ingresso

128. L'appartenenza alla GSM Association, condizione irrinunciabile per poter concludere accordi di *roaming*, è limitata ad operatori di reti mobili di seconda e terza generazione titolari di licenza ed è preclusa agli operatori mobili virtuali, i quali, in ogni modo, nonostante le numerose contrattazioni in corso, non sono ad oggi ancora presenti sul mercato italiano. Ne consegue che il limitato numero di licenze a disposizione costituisce una barriera di tipo regolamentare molto elevata all'ingresso di nuovi attori nel mercato. Del resto la barriera regolamentare è una diretta conseguenza della scarsità delle risorse spettrali riportate nella Tabella 3.

Tabella 3 – Frequenze e tecnologie degli operatori attivi in Italia (giugno 2004)

Tecnologia	OPERATORI MOBILI			
	TIM	Vodafone	WIND	H3G
GSM 900	11,8 Mhz e 2 Mhz solo nelle 16 maggiori città	9,2 Mhz e 1,2 Mhz solo nelle 16 maggiori città	4 Mhz e 3,2 Mhz escluse le 16 maggiori città	—
GSM 1800	15 Mhz	15 Mhz	15 Mhz e 5 Mhz solo nelle 16 maggiori città	—
UMTS	10 Mhz accoppiati e 5 Mhz non accoppiati	10 Mhz accoppiati e 5 Mhz non accoppiati	10 Mhz accoppiati e 5 Mhz non accoppiati	15 Mhz accoppiati e 5 Mhz non accoppiati

129. In aggiunta, deve essere precisato che anche qualora la scarsità di risorse spettrali non costituisse un problema, lo sviluppo di una rete mobile – di seconda o terza generazione – in grado di coprire il territorio italiano, ed il suo lancio commerciale, richiederebbero degli investimenti tali da costituire naturalmente delle barriere all'ingresso molto elevate.

3.2.3. Vantaggi o superiorità a livello tecnologico

130. La presenza di vantaggi o superiorità tecnologiche, condizione che potrebbe conferire ad un'impresa potere di mercato, non sembra sussistere nel contesto di mercato italiano. Sulla base delle informazioni fornite dagli operatori mobili italiani, si evince che i servizi di *roaming* internazionale all'ingrosso da essi offerti sono sostanzialmente omogenei e permettono agli operatori esteri acquirenti di offrire ai propri utenti finali i medesimi servizi offerti sulle proprie reti nazionali. Infatti, tutti gli operatori mobili italiani consentono agli utenti finali degli operatori esteri di avvalersi, oltre che dei tradizionali servizi di telefonia vocale, messaggistica SMS e dati, anche dei servizi di identificazione del chiamante, di segreteria telefonica, di *call barring*, *call forwarding*, *call waiting* e *call hold* nelle stesse modalità disponibili sulle reti nazionali. E' opportuno però precisare che gli operatori mobili offrono tali funzionalità principalmente ai membri delle medesime alleanze/gruppi cui fanno parte.

3.2.4. Contropotere d'acquisto

131. Gli operatori acquirenti di servizi di *roaming* internazionale possono esercitare qualche forma di contropotere d'acquisto tendente a ridurre il potere di mercato dei fornitori se dispongono di una posizione negoziale

sufficientemente forte e se esiste una minaccia credibile che essi possano rifornirsi altrove.

132. L'esercizio del contropotere d'acquisto nel mercato oggetto d'analisi è strettamente legato alla possibilità di direccionamento del traffico. Come già evidenziato nelle sezioni 2.3.4 e 2.4.6, gli operatori italiani stanno vieppiù utilizzando tecniche di direccionamento del traffico che permettono loro di selezionare la rete mobile estera su cui attestare i propri utenti finali, principalmente sulla base dell'appartenenza ad alleanze e/o sulla base di sconti sulle IOT.
133. Se gli operatori mobili stipulano alleanze con più di un operatore in una determinata nazione, come del resto fanno gli operatori mobili delle nazioni che hanno partecipato al progetto di analisi comune dell'ERG, così come gli operatori italiani, la disponibilità di tecniche di direccionamento del traffico li incentiva ad attestare i propri utenti sulla rete degli operatori esteri con i quali sono in grado di negoziare gli accordi di *roaming* commercialmente più vantaggiosi. Ne consegue che, in presenza di tecniche di direccionamento del traffico efficaci, gli operatori acquirenti di servizi di *roaming* all'ingrosso possono esercitare contropotere d'acquisto in quanto in grado di esercitare una minaccia credibile di rifornirsi da altri operatori, e quindi di impedire ad un operatore fornitore di servizi di *roaming* all'ingrosso di innalzare i prezzi al di sopra del livello competitivo e di ricavarne un profitto.
134. La formazione di alleanze e gruppi pan-europei fra operatori mobili nazionali, congiuntamente all'adozione di tecniche di direccionamento del traffico, fornisce un incentivo agli operatori *partner* a dirigere il traffico esclusivamente sulle reti che fanno capo alla medesima alleanza/gruppo. In questa maniera le alleanze non solo permettono lo scambio dei volumi di traffico in *roaming* a prezzi prestabiliti, ma possono anche incentivare gli operatori a ridurre i prezzi all'ingrosso e a trasferire tali riduzioni al livello *retail* al fine di soddisfare livelli crescenti di domanda, in precedenza non soddisfatta a causa degli elevati prezzi al dettaglio. Tale incentivo è del resto particolarmente efficace in quanto gli operatori mobili che partecipano alle alleanze, operando su mercati nazionali differenti, non competono direttamente sui mercati al dettaglio. Alleandosi e dirigendo il traffico sulle reti dei membri dei gruppi/alleanze, dunque, gli operatori possono evitare il fenomeno della doppia marginalizzazione a beneficio dei consumatori finali e dei propri profitti.

135. D'altra parte se il direccionamento del traffico viene utilizzato per dirigere il traffico sulle reti *partner*, l'efficacia di tale tecnica nel limitare il potere di mercato risulta notevolmente ridotta in quanto, almeno in linea di principio, gli operatori vicendevolmente non adotteranno strategie (soprattutto di prezzo) che possano danneggiare i propri *partner*. In aggiunta, nell'ambito dei gruppi pan-europei, le strategie di prezzo assumono una rilevanza decisamente inferiore in quanto i flussi di pagamento sono interni al gruppo (anche se i pagamenti intra-gruppo possono avere rilevanza fiscale e legale).
136. Sulla base delle informazioni fornite dagli operatori mobili attivi sul mercato italiano e dagli operatori attivi nelle nazioni che hanno partecipato al progetto di analisi congiunta, si evince, come riportato nella Tabella 4, che gli operatori europei adottano tecniche di direccionamento del traffico che dovrebbero renderli in grado di esercitare contropotere d'acquisto, tuttavia le strategie praticate all'interno delle alleanze e dei gruppi pan-europei sembrano aver ridotto la capacità di esercitare contropotere d'acquisto, come del resto confermato dalla stabilità dei prezzi praticati sul mercato all'ingrosso e dalla stabilità delle alleanze.

Tabella 4 – Adozione di tecniche di direccionamento del traffico

Nazione	MNO1	MNO2	MNO3	MNO4	MNO5
Francia	SI	SI	S		
Ungheria	SI	SI	No		
Irlanda	SI	SI	SI		
Italia	SI	SI	SI	SI	
Lituania	SI	No	No		
Norvegia	SI	SI			
Portogallo	SI	SI	SI		
Svezia	No	No	SI	No	
Paesi Bassi	SI	SI	SI	SI	
Regno Unito	SI	SI	SI	SI	No info

3.2.5. Conclusioni circa la dominanza

137. Sulla base delle considerazioni riportate nei punti precedenti l'Autorità ritiene che nessuno degli operatori attivi nel mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche pubbliche mobili disponga singolarmente di significativo potere di mercato.

3.3. Le osservazioni degli operatori

138. Il gruppo Telecom Italia, Vodafone Italia e WIND Telecomunicazioni condividono le conclusioni a cui è pervenuta l'Autorità circa l'assenza, nel mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di *roaming*, di operatori che dispongono singolarmente di significativo potere di mercato.
139. La società H3G, nel documento inviato all'Autorità in risposta alla consultazione pubblica, esprime alcune considerazioni in merito all'individuazione di posizioni di dominanza singola all'interno del mercato *retail*.

3.4. La posizione della Commissione

140. Nella lettera SG - Greffe (2006) D/203019 del 7 giugno 2006 la Commissione Europea effettua una serie di considerazioni in merito alla dimensione del mercato ed alle modalità di calcolo delle quote degli operatori; in particolare, la Commissione rileva che l'analisi del significativo potere di mercato dovrebbe tener conto anche degli sviluppi delle quote di mercato calcolate escludendo le cosiddette vendite *captive*, ovvero le vendite rivolte a società interamente o parzialmente controllate al fine di restringere l'oggetto di analisi alle sole *merchant sales*.
141. Dal confronto delle quote di mercato in termini di vendite totali e *merchant* negli anni 2003-2005, riportate nella Tabella 5 e Tabella 6, la Commissione rileva che l'esclusione delle vendite *captive* dal perimetro di mercato conduce ad un aumento delle quote di mercato degli operatori che fanno parte di gruppi pan-europei all'interno dei quali le vendite infra-gruppo non assumono una dimensione rilevante. In particolare la Commissione osserva che le quote di mercato relative alle sole vendite *merchant* di TIM risultano nel 2005 poco superiori al 50%, pur mostrando una leggera diminuzione rispetto al 2003. Allo stesso tempo, la Commissione mentre osserva che nel periodo di analisi le quote di mercato di TIM espresse in termini di ricavi sono inferiori a quelle in volumi, conclude che TIM non è stata in grado di mantenere IOT più alte dei propri concorrenti.

3.5. Le valutazioni dell'Autorità

142. L'Autorità rileva che le considerazioni espresse dalla società H3G, essendo relative alla dominanza sul mercato *retail*, e quindi del *roaming*

outbound, non influenzano le conclusioni del presente provvedimento circa il mercato dei servizi di *roaming* internazionale *wholesale*. Pertanto, alla luce dell'analisi effettuata e dei contributi inviati dagli operatori, l'Autorità conferma quanto sostenuto al punto 137 del presente documento circa l'assenza di imprese che godono di una posizione di dominanza individuale nel mercato nazionale all'ingrosso per i servizi internazionali di *roaming* per le reti telefoniche pubbliche mobili.

143. In merito alla posizione della Commissione l'Autorità concorda con l'utilità dell'integrazione dell'analisi delle quote di mercato con la valutazione delle vendite infra-gruppo e concorda altresì che l'esclusione delle vendite *captive* dal computo delle quote di mercato non conduce ad un differente risultato in merito alle conclusioni circa l'assenza di posizioni dominanti singole nel mercato oggetto d'analisi.

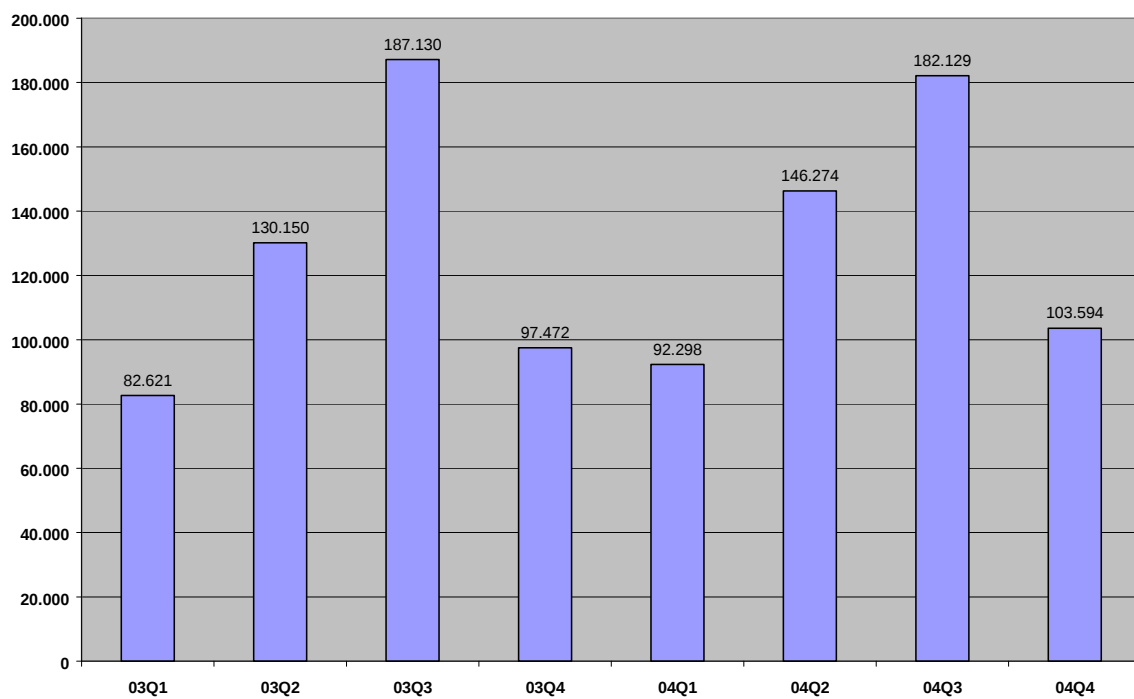


Figura 5 – Volumi delle chiamate vocali in *roaming inbound* 2003-04 (migliaia di minuti)

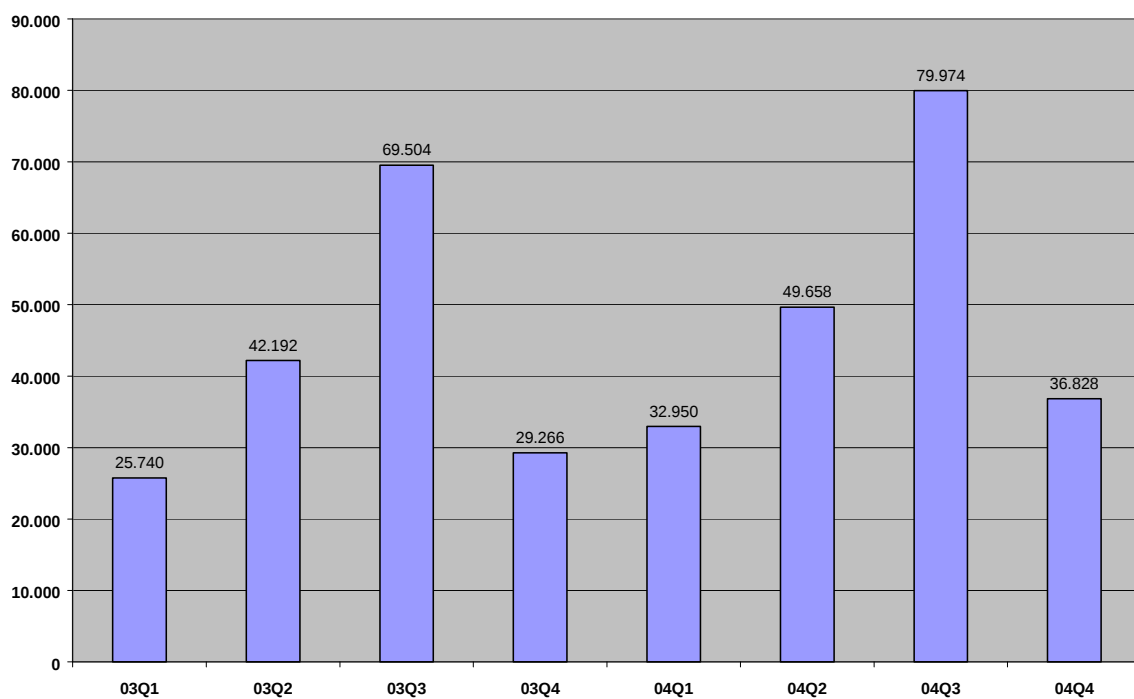


Figura 6 – Volumi di SMS spediti in *roaming inbound* 2003-04 (migliaia di unità)

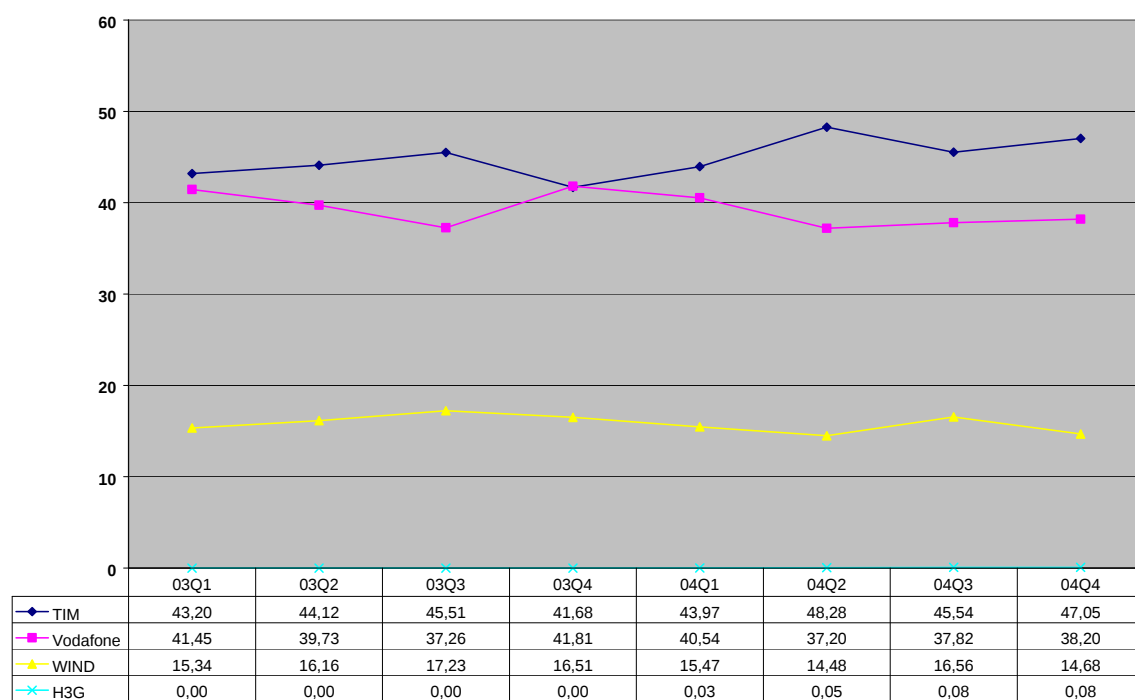


Figura 7 – Quote di mercato in termini di volumi - chiamate vocali di utenti in *roaming* – anni 2003-2004

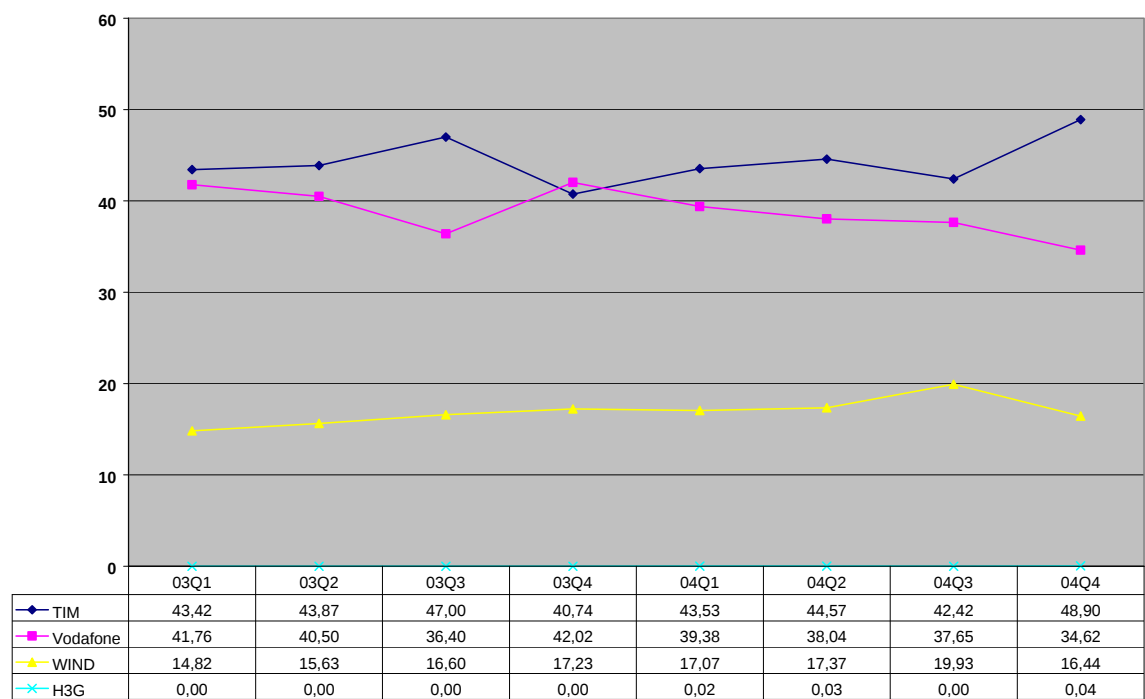


Figura 8 – Quote di mercato in termini di ricavi - chiamate vocali di utenti in *roaming inbound* – anni 2003-2004

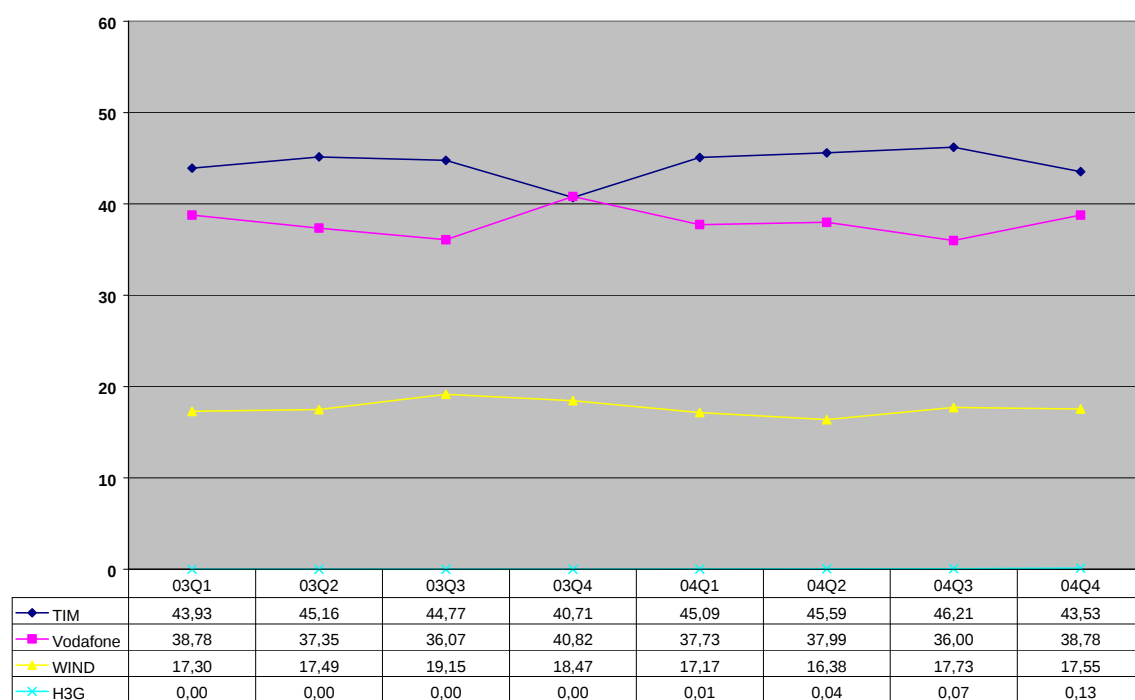


Figura 9 – Quote di mercato in termini di volumi – SMS in *roaming inbound* – anni 2003-2004

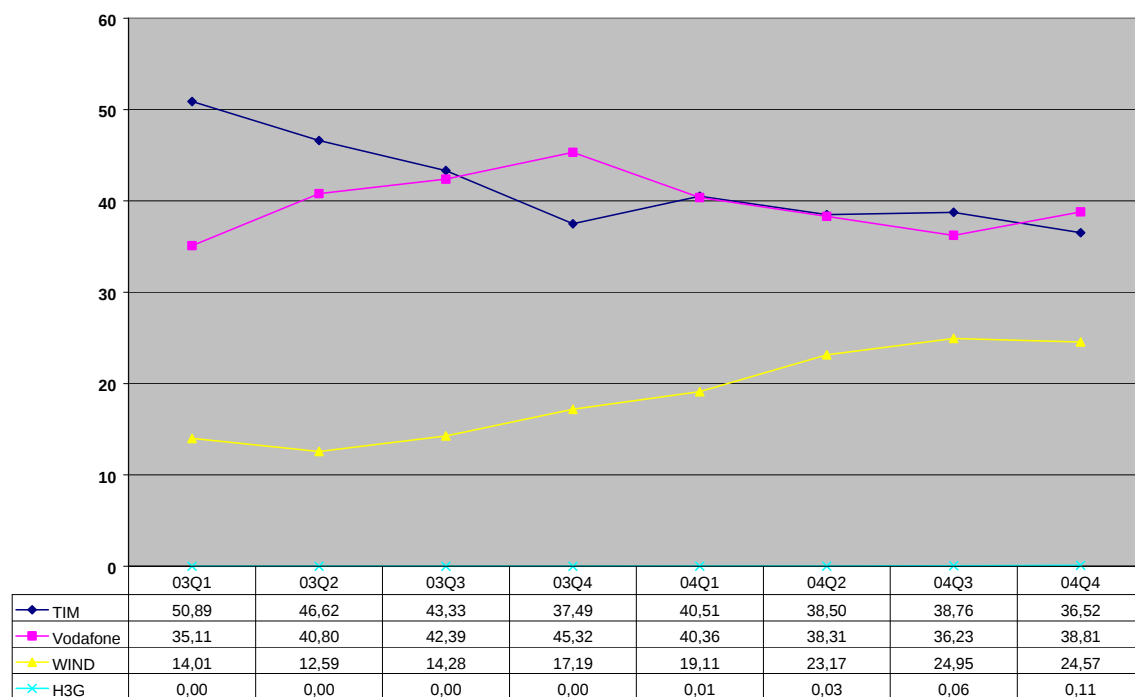


Figura 10 – Quote di mercato in termini di ricavi – SMS in *roaming inbound* – anni 2003-2004

	Voce Volumi			SMS Volumi			Voce Ricavi			SMS Ricavi			Voce + SMS Ricavi		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
TIM	44.0%	46.3%	40.0%	44.0%	45.4%	41.5%	44.4%	44.5%	39.3%	44.0%	38.5%	34.2%	44.4%	44.0%	38.8%
Vodafone	39.5%	38.2%	41.4%	37.6%	37.3%	38.0%	39.4%	37.5%	43.1%	41.6%	38.0%	37.8%	39.5%	37.5%	42.6%
Wind	16.5%	15.4%	18.4%	18.3%	17.3%	20.0%	16.2%	18.0%	17.3%	14.4%	23.5%	27.7%	16.1%	18.4%	18.3%
H3G	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	0.5%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	0.4%	0.0%	0.1%	0.3%
HHI	3,769	3,843	3,651	3,692	3,748	3,566	3,786	3,708	3,705	3,875	3,475	3,360	3,790	3,686	3,657

Tabella 5 – Quote, in termini di volumi e ricavi, nel mercato delle vendite totali (*merchant + captive*) dei servizi di *roaming inbound* – anni 2003 - 2005

	Voce Volumi			SMS Volumi			Voce Ricavi			SMS Ricavi			Voce + SMS Ricavi		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
TIM	54.2%	58.2%	53.5%	53.2%	55.7%	52.3%	53.7%	54.9%	52.1%	54.4%	47.3%	43.0%	53.8%	54.4%	51.2%
Vodafone	25.2%	22.2%	21.4%	24.6%	23.0%	21.9%	26.5%	22.6%	24.2%	27.7%	23.5%	21.7%	26.5%	22.7%	23.9%
Wind	20.5%	19.7%	25.0%	22.3%	21.3%	25.6%	19.8%	22.5%	23.6%	17.9%	29.1%	35.2%	19.7%	23.0%	24.8%
H3G	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.1%
HHI	4,000	4,263	3,951	3,926	4,084	3,866	3,979	4,033	3,861	4,049	3,643	3,550	3,982	3,996	3,808

Tabella 6 – Quote, in termini di volumi e ricavi, nel mercato delle vendite *merchant* dei servizi di *roaming inbound* – anni 2003 - 2005

3.6. Valutazione della dominanza congiunta

144. Una volta esclusa l'esistenza di dominanza singola, l'Autorità in questa sezione valuta l'esistenza di una situazione di dominanza collettiva, nella forma del tacito coordinamento.
145. A tal fine, l'Autorità tiene in considerazione quanto previsto dalla Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato, nonché quanto previsto della prassi decisionale della Commissione e dall'evoluzione della giurisprudenza del Tribunale di Primo Grado e della Corte di giustizia.
146. Secondo le Linee direttrici della Commissione per le analisi di mercato e la valutazione del significativo potere di mercato, una posizione di dominanza non esclude l'esistenza di un certo livello di competizione nel mercato, ma semplicemente mette le imprese che ne beneficiano nella posizione, se non di decidere, almeno di influenzare notevolmente le condizioni nelle quali tale posizione si sviluppa. Inoltre un'impresa notificata come avente significativo potere di mercato beneficia e beneficerà di un potere sufficiente da consentirle di comportarsi in misura prevalente, indipendentemente dai concorrenti, dai clienti e dai consumatori.
147. Le Linee direttrici aggiungono che, in un contesto ex-ante, questo potere si può misurare attraverso la possibilità dell'impresa dominante di aumentare i prezzi e diminuire le quantità prodotte senza per questo veder ridotto il proprio fatturato.
148. Le Linee direttrici specificano, inoltre, al paragrafo n. 96 che "Nel valutare ex ante le probabilità dell'esistenza o dell'insorgenza di un mercato che possa favorire una posizione dominante collettiva, nella forma di un tacito coordinamento, le ANR dovranno analizzare:
- i. se le caratteristiche del mercato siano tali da favorire un coordinamento tacito;*
 - ii. se una tale forma di coordinamento sia sostenibile, ovvero,*
 - *se uno dei componenti dell'oligopolio sia in grado di sottrarsi al coordinamento e se sia motivato a farlo, considerata la capacità di ritorsione degli altri componenti e la loro motivazione in questo senso, e*
 - *se gli acquirenti/concorrenti marginali/potenziati abbiano la capacità o siano motivati a opporsi a qualsiasi forma di coordinamento che ne risulti e che sia contraria alla concorrenza".*

149. Tale analisi è facilitata da una serie di criteri elencati nell'Allegato II della Direttiva Quadro, riguardo i quali le Linee Guida (par. 98) specificano che non si tratta di un elenco esaustivo e che i criteri non sono da considerare cumulativi, ma sono senz'altro utilizzabili per suffragare affermazioni relative all'esistenza di una posizione dominante collettiva, nella forma del coordinamento tacito.
150. Considerata la non esaustività dell'elenco, l'Autorità ha analizzato i seguenti indicatori, in quanto ritenuti appropriati alla caratterizzazione del mercato italiano del roaming internazionale wholesale:
- a) esistenza di prodotti omogenei;
 - b) simili strutture dei costi;
 - c) simili quote di mercato;
 - d) mancanza di innovazione tecnologica;
 - e) tecnologia matura;

3.6.1. Esistenza di prodotti omogenei

151. In virtù dell'assenza di operatori che dispongono di vantaggi o superiorità tecnologiche, come argomentato alla sezione 3.2.3, in generale, la possibilità di differenziazione del prodotto nel mercato del *roaming wholesale* internazionale è piuttosto bassa e consiste prevalentemente nella fornitura di codici di accesso diretti alle normali funzioni dei terminali. Per esempio alcuni operatori, come TIM, offrono servizi addizionali di “*short code*” che consentono agli utenti finali di continuare ad utilizzare i codici brevi di accesso a particolari servizi (come ad esempio di segreteria telefonica) anche quando si trovano all'estero. L'Autorità, tuttavia, ritiene che questo tipo di differenziazione sia di carattere secondario, in quanto non riguarda il servizio in sé, ma semplicemente una semplificazione del suo utilizzo.
152. Al contrario, si deve considerare che la stipulazione di accordi di *roaming* con “*preferred partners*” aumenta le probabilità di differenziazione del prodotto per diverse ragioni quali: i) il fatto che in genere le “alleanze” avvengono tra operatori di diversi paesi che presentano caratteristiche simili, soprattutto in termini di quote di mercato,²³ ii) un operatore estero non ha alcun incentivo ad indirizzare il proprio traffico verso operatori del paese visitato che non appartengono all'accordo/alleanza in quanto dovrebbe acquistare servizi di *roaming* da un operatore con una quota di mercato differente dalla propria con il risultato, *ceteris paribus*, di un mancato bilanciamento tra spese e ricavi da *roaming*; iii) più in generale,

²³ A tal riguardo si osservi, per esempio, che l'alleanza Freemove riguarda gli operatori mobili legati all'*incumbent* storico di rete fissa.

l'appartenenza ad un gruppo o ad un'alleanza consente di investire in *brand* transnazionali la cui esistenza limiterebbe le possibilità di cambiare il partner di *roaming* e porterebbe alla eterogeneità dei servizi offerti dai diversi gruppi/alleanze.

153. Alla luce delle considerazioni svolte, si può affermare che l'omogeneità dei servizi di *roaming inbound* sussiste per il solo traffico che non viene istradato fra membri di una medesima alleanza o gruppo ovvero: i) in relazione al traffico *inbound* istradato casualmente sulle diverse reti del paese visitato, cioè in assenza di accordi di *roaming*; ii) in relazione alla parte residuale di traffico *inbound* che non viene istradato all'interno delle alleanze e iii) in relazione alla parte residuale di traffico *inbound* generato da clienti di operatori che non sono interessati ad ottenere lo stato di *network* preferito.

3.6.2. Strutture dei costi

154. Generalmente gli operatori che presentano simili strutture di costo hanno un interesse strategico tanto maggiore a stabilire un equilibrio collusivo quanto minore è l'incentivo di ciascuno di essi ad abbandonare l'equilibrio.
155. Per quanto riguarda l'assegnazione dello spettro nel mercato Italiano, mentre esiste una sostanziale parità riguardo alle frequenze destinate all'UMTS, lo stesso non accade per le frequenze destinate al GSM. Oltre al fatto che H3G non ne possiede, i due principali MNO hanno maggiore disponibilità di spettro nella banda a 900Mhz rispetto al terzo operatore.
156. Come argomentato più diffusamente nel documento relativo all'analisi del mercato dell'accesso e raccolta nelle reti telefoniche pubbliche mobili (mercato n. 15 tre quelli individuati dalla Raccomandazione come suscettibili di regolamentazione ex-ante), i costi associati alle reti a 1800Mhz sono superiori a quelli delle reti a 900Mhz (ad eccezione dei casi in cui la concentrazione geografica del traffico spinga a utilizzare comunque celle il cui raggio è inferiore al limite massimo in una rete a 1800Mhz).
157. D'altra parte, data la disponibilità dello spettro, i tre operatori GSM hanno realizzato reti ad oggi sostanzialmente ubiquie ed autosufficienti per la fornitura di servizi mobili voce ed SMS e la rete UMTS di H3G copre a fine 2004 il 75% della popolazione italiana. La copertura della maggior parte della restante popolazione per la fornitura da parte di H3G di servizi voce ed SMS è realizzata grazie ad accordi di *roaming* nazionale con altri MNO.
158. Si può pertanto concludere che i due principali operatori, TIM e Vodafone, hanno strutture di costo molto simili, mentre nonostante l'ubiquità delle reti,

è verosimile riscontrate qualche differenza nelle strutture dei costi di Wind ed H3G.

3.6.3. Similitudine delle quote di mercato

159. Come evidenziato nella sezione 3.2.1, nessun operatore detiene singolarmente una quota di mercato particolarmente elevata. TIM e Vodafone hanno delle quote molto simili, mentre Wind ha una quota inferiore, ma, ad eccezione dell'ultimo trimestre, in leggera crescita. H3G detiene una quota di mercato molto inferiore in quanto sconta il successivo ingresso nel mercato. Il livello e la relativa stabilità delle quote di mercato potrebbero costituire un indicatore di una competitività attutita.

3.6.4. Tecnologia matura

160. La maturità della tecnologia limita le probabilità che siano introdotte innovazioni tecnologiche e accresce la trasparenza, mentre riduce la possibilità dei concorrenti di ottenere un vantaggio competitivo dallo sviluppo di nuove tecnologie.
161. Le tecnologie di seconda generazione, che consentono agli operatori di offrire servizi come l'accesso, la fonia vocale e gli SMS, hanno raggiunto un tale grado di maturità che sono accessibili da parte di tutti gli operatori e non offrono loro nessun vantaggio competitivo.
162. In virtù della maturità della tecnologia di seconda generazione e del fatto che tutti gli operatori attivi sul mercato dispongano di licenze per la fornitura di servizi di terza generazione e sono già attivi nella fornitura di tali servizi, l'Autorità ritiene che nessun operatore possieda dei vantaggi tecnologici tali da indurlo a deviare da un accordo di condotta comune con gli altri operatori.
163. Nonostante l'analisi degli indicatori appena svolta potrebbe indicare l'esistenza di una dominanza congiunta, nella forma del coordinamento tacito, l'Autorità, prima di giungere ad una valutazione conclusiva, ritiene corretto verificare se tale valutazione sia in linea con la prassi decisionale della Commissione e la giurisprudenza della Corte.

3.7. Sostenibilità degli accordi di collusione tacita

164. Come premesso, l'Autorità, nel valutare se sia possibile riscontrare nel mercato italiano del roaming internazionale *wholesale* un significativo potere di mercato equivalente ad una posizione di dominanza congiunta, tiene conto, oltre che di quanto previsto dalle Linee direttrici della Commissione,

dell'evoluzione della prassi decisionale della Commissione e della giurisprudenza della Corte.

165. Le stesse Linee direttrici richiamano le principali sentenze sul tema. Il paragrafo 94 delle Linee direttrici evidenzia che, come discende dalle sentenze relative alle cause Gencor e Compagnie Maritimes Belges, *“benché ci si possa basare sull'esistenza di legami strutturali per corroborare la constatazione di una posizione dominante collettiva, tale constatazione può essere fatta anche in riferimento ad un mercato caratterizzato da oligopolio o da elevata concentrazione, la cui struttura da sola, in particolare, è propizia all'emergere di effetti di coordinamento nel mercato rilevante”*.
166. Sempre la Corte di Giustizia nella sentenza Gencor/Commissione afferma che *“sul piano giuridico o economico, non esiste alcuna ragione per escludere dalla nozione di legame economico la relazione di interdipendenza esistente tra i membri di un oligopolio ristretto all'interno del quale questi ultimi, su un mercato di caratteristiche adeguate, in particolare in termini di concentrazione del mercato, di trasparenza e di omogeneità del prodotto, sono in grado di prevedere i loro reciproci comportamenti e sono pertanto fortemente incentivati ad allineare il loro comportamento sul mercato in modo da massimizzare il loro profitto comune...”*.
167. La sentenza Gencor, sostenendo che *“non esiste alcuna ragione per escludere dalla nozione di legame economico la relazione di interdipendenza esistente tra i membri di un oligopolio ristretto”* anticipa, in un certo senso, l'approccio seguito dal nuovo Regolamento sulle concentrazioni (n. 139/2004), che verrà discusso nel seguito.
168. Tuttavia, successivamente alla sentenza Gencor, il Tribunale di Primo Grado della Comunità Europea, nell'annullare la decisione della Commissione che impediva la concentrazione Airtours/First Choice, ha stabilito che ai fini dell'individuazione di una posizione dominante collettiva, nella forma del tacito coordinamento, è necessario che risultino verificate le tre seguenti condizioni²⁴ (i cosiddetti tre criteri Airtours) :
 - a) *“in primo luogo, ciascun membro dell'oligopolio dominante deve poter conoscere il comportamento degli altri membri, al fine di verificare se essi adottino o meno la stessa linea di azione (...);*
 - b) *in secondo luogo, è necessario che la situazione di coordinamento tacito possa conservarsi nel tempo, ossia deve esistere un incentivo a non scostarsi dalla linea di condotta comune nel mercato (...);*

²⁴ Sentenza del Tribunale di primo grado – Airtours plc v Commission, Case T-342/99

c) *in terzo luogo, deve parimenti provare che la reazione prevedibile dei concorrenti effettivi e potenziali nonché dei consumatori non rimetterebbe in discussione i risultati attesi dalla comune linea d'azione*".

169. E' opportuno osservare che la summenzionata sentenza del Tribunale di Primo Grado pone particolare accento sulla natura cumulativa delle condizioni elencate. Pertanto, è evidente che venir meno di una sola di esse inficia la possibilità della sussistenza di dominanza collettiva, nella forma di coordinamento tacito.
170. L'Autorità, al fine di valutare l'eventuale sussistenza di un significativo potere di mercato equivalente ad una posizione di dominanza collettiva, nella forma del tacito coordinamento, ritiene, pertanto, necessario valutare se tali condizioni risultino verificate nel mercato italiano del *roaming* internazionale *wholesale*.
171. Per quanto riguarda la prima condizione, che consiste sostanzialmente nella trasparenza dei prezzi, si osserva che l'Infocentre dell'Associazione GSM pubblica regolarmente le tariffe IOT praticate dagli MNO attivi in ciascun mercato nazionale e può essere consultato da qualunque membro dell'associazione. L'unica limitazione a questo meccanismo è costituita dal fatto che gli operatori non possono accedere alle IOT praticate nella propria nazione; teoricamente, quindi, gli operatori non possono conoscere le tariffe IOT praticate dai propri concorrenti nazionali. In pratica è evidente che ciascun operatore è in grado di venire a conoscenza di tali tariffe indirettamente (o attraverso gli operatori consociati che operano all'estero, o richiedendo direttamente le tariffe praticate dai concorrenti nazionali nel corso delle negoziazioni con il *roaming* partner del paese di provenienza).
172. Oltre che dalla pubblicazione, l'effettiva trasparenza delle tariffe IOT dipende dalla trasparenza degli sconti praticati dagli operatori sulle tariffe stesse. Dal momento che, in genere, le condizioni di sconto sono riservate, non dovrebbe essere possibile l'immediata individuazione di un qualsiasi comportamento deviante. Tuttavia, va osservato che gli operatori, attraverso accordi e alleanze, sono in grado di individuare gli operatori esteri ai quali vengono praticate condizioni di sconto. Pertanto, non si può escludere che gli operatori siano in grado di stimare i prezzi praticati dai propri concorrenti con un margine di errore limitato.
173. Per quanto riguarda la seconda condizione, affinché un accordo di collusione tacita sia sostenibile, oltre alla presenza di efficaci meccanismi di ritorsione, è necessario che il profitto che ciascuna impresa prevede di ottenere a seguito della deviazione sia inferiore al profitto ottenibile nel caso di

equilibrio collusivo e che, pertanto, per ciascun operatore esista un deterrente a deviare dall'accordo.

174. Con riferimento al mercato del *roaming* internazionale *wholesale*, si rende dunque necessario individuare i possibili fattori di dissuasione, punitivi o di semplice concorrenza, a causa dei quali i profitti futuri degli operatori di rete mobile si ridurrebbero significativamente nel lungo periodo in caso di deviazione dall'equilibrio collusivo.
175. Nel mercato *inbound* del *roaming* internazionale esistono diversi elementi che rendono inverosimile l'esistenza di meccanismi di ritorsione credibili ed efficaci.
176. Innanzitutto, le politiche derivanti da accordi con *preferred roaming partner* rendono inverosimile il cambio di fornitore di *roaming* e quindi riducono i meccanismi di ritorsione, che consistono sostanzialmente nel sottrarre clienti agli operatori che deviano dall'accordo.
177. Inoltre, indipendentemente dal meccanismo di ritorsione sul prezzo, l'altro solo possibile meccanismo di ritorsione nel mercato *wholesale* potrebbe essere la risoluzione del contratto di *roaming* con l'operatore che ha detenuto un comportamento deviante. La risoluzione del contratto dovrebbe essere promossa dall'operatore del paese di provenienza, su richiesta degli operatori concorrenti dell'operatore deviante nel paese visitato. Tuttavia è molto improbabile che ciò accada, anche perché tale tipo di accordo potrebbe configurarsi come un'ipotesi di boicottaggio prevista dall'art. 81 del Trattato, tra i concorrenti e il partner di *roaming* estero. Inoltre, per un operatore di provenienza, la risoluzione di un contratto di *roaming*, non solo priverebbe i propri abbonati di connettività aggiuntiva, ma comporterebbe il mancato acquisto di servizi di *roaming* da parte dell'operatore deviante quando i clienti di quest'ultimo si trovano all'estero.

3.7.1. Conclusioni circa la dominanza congiunta, nella forma della collusione tacita

178. L'attenuazione della trasparenza delle tariffe causata dagli sconti e la contemporanea assenza di meccanismi di ritorsione credibili ed efficaci, fanno sì che i tre criteri previsti dal Tribunale di Primo Grado (criteri *Airtours*) non risultino cumulativamente verificati, pertanto, l'Autorità conclude che nel mercato italiano del *roaming* internazionale *wholesale* non si riscontra una posizione di dominanza congiunta, nella forma del coordinamento tacito.

3.8. Le osservazioni degli operatori

179. Il gruppo Telecom Italia, Vodafone Italia, WIND Telecomunicazioni e H3G condividono le conclusioni a cui è pervenuta l'Autorità nell'ambito dell'analisi del mercato del *roaming* internazionale *wholesale* circa l'assenza di imprese che godono congiuntamente di significativo potere di mercato, nella forma del coordinamento tacito.
180. L'operatore Vodafone, nel concordare con l'Autorità circa l'impossibilità di riscontrare la sussistenza di una posizione dominante congiunta nel mercato *wholesale* del *roaming* internazionale, adduce, ad ulteriore supporto di quanto sostenuto nella proposta di provvedimento, alcuni elementi che caratterizzano il mercato oggetto di analisi non presi in considerazione dall'Autorità, ma definiti nell'Allegato II della direttiva Quadro, quali l'elevata elasticità della domanda, l'esistenza di capacità produttiva in eccesso e l'esistenza di margini che consentono la concorrenza sui prezzi. In aggiunta, Vodafone rileva, a differenza di quanto sostenuto dall'Autorità, che il primo dei cosiddetti criteri Airtours, in base al quale "ciascun membro dell'oligopolio dominante deve poter conoscere il comportamento degli altri membri, al fine di verificare se essi adottino o meno la stessa linea di azione (...)" non sia soddisfatto poiché nel mercato in esame non si riscontrano condizioni di trasparenza dei prezzi.

3.9. Le valutazioni dell'Autorità

181. L'Autorità conferma quanto sostenuto al punto 178 del presente documento circa l'assenza nel mercato italiano del *roaming* internazionale *wholesale* di una posizione di dominanza congiunta, nella forma del coordinamento tacito.
182. In merito a quanto sostenuto da Vodafone circa la presenza di elementi strutturali nel mercato del *roaming* internazionale all'ingrosso che potrebbero rafforzare la conclusione di assenza di dominanza congiunta, l'Autorità intende evidenziare, in primo luogo, che l'elenco contenuto nell'Allegato II della direttiva Quadro, così come esplicitato al punto 98 delle Linee Guida non è da ritenersi esaustivo, i criteri non devono essere soddisfatti cumulativamente e che con tali criteri "si intende semplicemente illustrare il tipo di elementi utilizzabili per suffragare affermazioni relative all'esistenza di una posizione dominante collettiva (oligopolistica), nella forma del tacito coordinamento". In secondo luogo, l'Autorità rileva che la valutazione dei criteri suggeriti da Vodafone non avrebbe condotto a conclusioni differenti; difatti, nel contesto in esame, non sempre l'elevata elasticità della domanda, l'esistenza di capacità produttiva in eccesso e la

presenza di elevati margini sui prezzi conducono inconfutabilmente ad escludere l'insorgenza di posizioni di dominanza congiunta nella forma del coordinamento tacito. Ad esempio, talvolta l'effetto dell'elasticità della domanda sugli incentivi a colludere risulta ambiguo: nel caso in cui la domanda è molto elastica una certa riduzione del prezzo condurrà ad un consistente incremento nella quantità domandata, questo significa che gli aggiustamenti nella domanda saranno rilevanti sia quando il prezzo viene ridotto a seguito di una deviazione da un accordo collusivo, sia nel momento in cui tutti i prezzi verranno ridotti nella fase di "punizione" conseguente alla deviazione dall'accordo. Si può concludere, pertanto, che l'effetto dell'elasticità della domanda sulla sostenibilità di accordi collusivi risulta ambiguo. A simili conclusioni si può pervenire anche valutando gli effetti derivanti dall'esistenza di capacità produttiva in eccesso e dalla presenza di elevati margini sui prezzi.

183. Infine, relativamente all'asserita mancanza di trasparenza sui prezzi *wholesale* applicati dai vari concorrenti da parte di Vodafone, l'Autorità intende evidenziare che i tre criteri Airtours devono essere soddisfatti cumulativamente affinché si possano individuare posizioni di dominanza congiunta. Pertanto, anche nel caso in cui, così come sostenuto da Vodafone, il primo dei tre criteri Airtours non risulti verificato, dal momento che neanche i successivi due lo sono, quanto sostenuto da Vodafone non rileva ai fini del risultato dell'analisi condotta dall'Autorità.

3.10. La proposta di regolamentazione europea dei servizi di roaming internazionale

184. L'Autorità, infine, pur non riscontrando nel mercato italiano dei servizi di roaming internazionale all'ingrosso alcuna forma di dominanza singola o congiunta, condivide le preoccupazioni della Commissione Europea circa l'irragionevolezza dei prezzi sostenuti dai consumatori finali per avvalersi dei servizi di roaming internazionale. L'Autorità concorda con la Commissione anche sul fatto che il livello eccessivo dei prezzi delle chiamate in *roaming* internazionale, che potrebbe essere ascrivibile tanto ad imperfezioni nel mercato all'ingrosso quanto ad imperfezioni in quello al dettaglio, limiti l'uso dei servizi di comunicazione mobile al di fuori dei confini nazionali e costituisca un ostacolo allo sviluppo del mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche.
185. L'Autorità, quindi, accoglie con favore l'iniziativa del Commissario europeo alla società dell'informazione Viviane Reding di proporre al Parlamento europeo ed al Consiglio una regolamentazione europea sulle tariffe di

roaming internazionale che ricorra, tra l'altro, alle previsioni circa l'armonizzazione ed il ravvicinamento legislativo ai fini della creazione e del consolidamento del mercato interno dell'art. 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

186. In tal senso, l'Autorità, insieme alle altre Autorità nazionali di regolamentazione, fornirà la massima collaborazione alle iniziative della Commissione europea.
187. In merito alla proposta di regolamentazione dei servizi di *roaming* internazionale formulata dal Commissario Reding nel febbraio 2006 e meglio dettagliata il 28 marzo 2006, l'Autorità prende atto delle preoccupazioni manifestate dagli operatori mobili italiani pur rilevando che la valutazione da loro fornita circa l'iniziativa di regolamentazione comunitaria, non risulta essere parte dell'oggetto della consultazione, che riguarda invece l'analisi del mercato dei servizi di roaming internazionale all'ingrosso.