

DELIBERA N. 508/24/CONS

**PARERE AL MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY
CONCERNENTE L'ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE, AI SENSI DELL'ART.
64 DEL CODICE, ALL'ACQUISIZIONE DA PARTE DI SWISSCOM ITALIA
S.R.L. DEL CONTROLLO SU VODAFONE ITALIA S.P.A., IN QUALITA' DI
TITOLARE DI DIRITTI D'USO DI FREQUENZE RADIO**

L'AUTORITÀ

NELLA sua riunione di Consiglio del 18 dicembre 2024;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTA la direttiva 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio e che abroga la direttiva 1999/5/CE;

VISTA la direttiva (UE) n. 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 *che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche*;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante *“Codice delle comunicazioni elettroniche”*, come modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 24 marzo 2024, n. 48 recante *“Disposizioni correttive al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, di attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che modifica il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il codice delle comunicazioni elettroniche”* (di seguito il *Codice*);

VISTA la delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 332/24/CONS dell'11 settembre 2024;

VISTO il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 31 agosto 2022, con il quale è stato approvato il nuovo *“Piano nazionale di ripartizione delle frequenze tra 0 e 3000 GHz”* (PNRF);



VISTA la delibera n. 541/08/CONS, del 17 settembre 2008, recante “*Procedure e regole per l’assegnazione e l’utilizzo delle bande di frequenza a 900 e 2100 MHz da parte dei sistemi di comunicazione elettronica*”;

VISTA la delibera n. 282/11/CONS, del 18 maggio 2011, recante “*Procedure e regole per l’assegnazione e l’utilizzo delle frequenze disponibili in banda 800, 1800, 2000 e 2600 MHz per sistemi terrestri di comunicazione elettronica e sulle ulteriori norme per favorire una effettiva concorrenza nell’uso delle altre frequenze mobili a 900, 1800 e 2100 MHz*” e s.m.i.;

VISTA la delibera n. 259/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “*Procedure e regole per l’assegnazione e l’utilizzo delle frequenze disponibili nella banda 1452-1492 MHz per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche*”;

VISTA la delibera n. 296/17/CONS del 17 luglio 2017, recante “*Parere, ai sensi dell’art. 25, comma 6, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, sulla proroga dei diritti d’uso delle frequenze in banda 900 e 1800 MHz, secondo quanto previsto dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232*”;

VISTA la delibera n. 231/18/CONS dell’8 maggio 2018, recante “*Procedure per l’assegnazione e regole per l’utilizzo delle frequenze disponibili nelle bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26.5-27.5 GHz per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche al fine di favorire la transizione verso la tecnologia 5G, ai sensi della legge 27 dicembre 2017, n. 205*”;

VISTA la delibera n. 338/20/CONS, del 22 luglio 2020, recante “*Intesa, ai sensi dell’art. 25, comma 6, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, sulle richieste di proroga della durata dei diritti d’uso di Iliad Italia S.p.A. in banda 900 MHz e di TIM S.p.A., Vodafone Italia S.p.A. e Wind Tre S.p.A. in banda 2100 MHz e sulle connesse condizioni regolamentari*”;

VISTA la delibera n. 260/23/CONS, del 25 ottobre 2023, recante “*Parere al Ministero delle Imprese e del Made in Italy concernente la valutazione delle istanze di proroga della durata dei diritti d’uso delle frequenze per servizi WLL nella banda 24.5-26.5 GHz, nonché determinazioni sulle condizioni di proroga ai sensi della Legge n. 41/2023*”;

VISTA la nota del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) del 4 ottobre 2024 (prot. AGCOM n. 0260090 di pari data), con cui detto Ministero ha richiesto il parere dell’Autorità sull’istanza, presentata il 17 settembre 2024 congiuntamente dalle società Swisscom Italia S.r.l. (di seguito Swisscom) e Vodafone Italia S.p.A. (di seguito Vodafone), di autorizzazione, ai sensi dell’art. 64 del Codice, all’accordo di acquisizione



da parte di Swisscom del controllo su Vodafone (di seguito anche *accordo*), in qualità quest'ultima di titolare di diritti d'uso di frequenze radio;

CONSIDERATO che l'*accordo*, ai sensi dell'art. 64, comma 8, del *Codice*, si qualifica, in relazione alla gestione dello spettro radio, come un'operazione equivalente al trasferimento di diritti d'uso delle frequenze fra operatori di rete, e, pertanto, il presente provvedimento, per quanto di competenza dell'Autorità, è adottato ai sensi dell'art. 64, comma 3, del *Codice* e riguarda il solo trasferimento di diritti d'uso di frequenze;

CONSIDERATO che l'Autorità, al fine di acquisire gli elementi necessari alla propria attività istruttoria mirata al rilascio del parere richiesto dal MIMIT, in data 18 ottobre 2024 ha richiesto (prot. AGCOM n. 0274842) a Swisscom e Vodafone ulteriori informazioni in merito alla predetta istanza, fornite dalle società con nota del 22 ottobre 2024 (acquisita al prot. AGCOM con n. 0279965 in data 24 ottobre 2024);

CONSIDERATO che Swisscom, con la predetta nota del 22 ottobre 2024, ha informato l'Autorità del fatto che, in data 19 settembre 2024, i Consigli di amministrazione di Swisscom e Fastweb S.p.A. (di seguito Fastweb) hanno approvato l'operazione di fusione inversa per incorporazione di Swisscom in Fastweb, con efficacia prevista a partire dal 1° gennaio 2025 una volta completati gli adempimenti di legge, e pertanto al perfezionamento di detta operazione Vodafone sarà sotto il controllo di Fastweb; ad ogni modo, e senza pregiudizio, nel presente provvedimento si terrà conto della catena di controllo societario prevista dall'*accordo*;

VISTO il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito AGCM) n. S5143, pervenuto con nota prot. AGCOM n. 0326886 del 12 dicembre 2024, reso su richiesta dell'Autorità (nota prot. AGCOM n. 0299898 del 14 novembre 2024), ai sensi dell'art. 64, comma 3, del *Codice*, in relazione ai profili di competenza;

RITENUTO che, acquisite le informazioni e gli atti sopra indicati, nonché alla luce del suddetto parere dell'AGCM, l'Autorità possa procedere a formulare il proprio parere al MIMIT, ai sensi dell'art. 64, comma 3, del *Codice*;

CONSIDERATO quanto segue:

1 Il quadro normativo e regolamentare di riferimento

1. Le frequenze oggetto dell'*accordo* sono quelle di cui Vodafone detiene i diritti d'uso nelle bande assegnate in Italia per lo sviluppo delle reti *wireless* e dei relativi servizi fissi e mobili ad alta velocità. Nello specifico, si tratta delle seguenti frequenze: 2x10 MHz FDD nella banda 700 MHz; 2x10 MHz FDD nella banda 800 MHz; 2x10 MHz FDD nella banda 900 MHz; 20 MHz SDL nella banda 1400 MHz; 2x20 FDD nella banda 1800 MHz; 2x15 FDD nella banda 2100 MHz; 2x15 FDD nella banda 2600 MHz; 80 MHz TDD nella banda 3600-3800 MHz; 2x56 MHz



FDD nella banda 24.5-26.5 GHz (c.d. “banda 26 GHz bassa”) per applicazioni del servizio fisso di tipo *Wireless Local Loop* (WLL) nelle regioni Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e nella Province autonome di Bolzano e Trento; 200 MHz TDD nella banda 26.5-27.5 GHz (c.d. “banda 26 GHz alta”).

2. Ai diritti d’uso delle predette frequenze, ai sensi delle pertinenti delibere dell’Autorità, sono associati una serie di condizioni e obblighi che devono essere mantenuti per l’intera durata di detti diritti, tra cui condizioni per l’utilizzo ordinato, efficiente e non interferente delle frequenze, obblighi di utilizzo delle frequenze, obblighi di copertura, obblighi di accesso, obblighi in merito all’uso degli apparati e all’approvazione delle interfacce, obblighi di comunicazione all’Amministrazione.
3. Il *Codice* disciplina all’art. 64 il *trading* dei diritti d’uso individuali delle frequenze radio. Nella fattispecie, rileva richiamare il comma 8 di tale articolo, il quale prevede che il Ministero, relativamente ai diritti d’uso assegnati tramite una disciplina di gara, possa disporre che il trasferimento (o l’affitto) di rami d’azienda o il trasferimento del controllo della società che detiene i diritti d’uso siano considerati equivalenti al trasferimento (o affitto) dei diritti d’uso stessi, e quindi possa applicare le misure previste dal comma 3 quando la società acquirente detiene, direttamente o indirettamente, altri diritti d’uso di frequenze per servizi di comunicazione elettronica in Italia.
4. Tale trasferimento di diritti d’uso è efficace previa autorizzazione rilasciata dal Ministero all’esito dell’istruttoria svolta dall’Autorità, la quale, ai sensi del comma 3 dell’art. 64, nel formulare il proprio parere al MIMIT accerta che non si verifichino distorsioni della concorrenza, sentendo l’AGCM. Il successivo comma 4, dell’art. 64, prevede che il Ministero possa apporre all’autorizzazione, se necessario, le specifiche condizioni proposte dall’Autorità.
5. Pertanto, in virtù del quadro normativo e regolamentare qui descritto, l’Autorità è tenuta a verificare la compatibilità delle condizioni dell’*accordo* sulle frequenze con le disposizioni delle delibere che disciplinano l’assegnazione e l’uso delle suddette frequenze, nonché ad effettuare una valutazione degli effetti dell’eventuale autorizzazione al *trading* delle frequenze¹ in termini di concorrenza, diffusione di servizi *wireless* a banda ultra-larga, benefici per gli utenti, utilizzo effettivo ed efficiente dello spettro.

¹ Pertanto, il presente parere dell’Autorità e la conseguente autorizzazione del MIMIT non riguardano l’operazione complessiva di concentrazione tra Swisscom e Vodafone, oggetto di un separato procedimento in carico all’AGCM.



2 L'accordo tra Swisscom e Vodafone

6. In data [REDACTED], Swisscom e Vodafone hanno stipulato un contratto denominato [REDACTED] che disciplina le condizioni e le modalità dell'accordo, la cui efficacia è subordinata, oltre all'autorizzazione del MIMIT ai sensi dell'art. 64 del Codice, anche all'ottenimento di altre approvazioni e comunicazioni ai sensi della normativa vigente². All'eventuale *closing* dell'accordo, Swisscom acquisirebbe l'intero capitale sociale di Vodafone, esercitando direttamente il controllo esclusivo su quest'ultima società, che resterebbe titolare dei propri attuali diritti d'uso delle frequenze.
7. L'accordo è finalizzato a [REDACTED]. Al riguardo, Swisscom ha precisato che nel caso in cui la sopramenzionata operazione di fusione inversa per incorporazione di Swisscom in Fastweb³ fosse perfezionata prima del *closing* dell'accordo, l'intero capitale sociale di Vodafone sarebbe acquisito da Fastweb, anziché da Swisscom. In ogni caso, Swisscom ha aggiunto che tale possibile circostanza non inciderebbe in alcun modo sulle caratteristiche, sulle modalità e sugli effetti sostanziali dell'accordo.
8. L'obiettivo dell'accordo è di combinare le risorse e le competenze complementari di Fastweb e Vodafone nello sviluppo di servizi di connettività a banda ultra-larga e sfruttare quindi le sinergie della risultante convergenza fisso-mobile per offrire alla base clienti combinata delle due società servizi ad alta qualità e maggiormente rispondenti alle proprie esigenze, in modo da migliorare la *customer experience*.
9. In particolare, le società mirano a fornire elevate prestazioni di connettività ai propri consumatori di servizi *wireless* fissi e mobili, grazie alla disponibilità di una rete interamente controllata e gestita *end-to-end* - in quanto caratterizzata dalla combinazione della rete di accesso radio di Vodafone e della rete di *backhauling* e trasporto di Fastweb - che potrà far leva anche sull'unione delle risorse spettrali per il 5G già nella titolarità delle due società.

² Si tratta in particolare di: nulla osta della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, e s.m.i. (*Golden Power*); autorizzazione dell'AGCM ai sensi della normativa sul controllo delle concentrazioni, ex art. 16 della Legge n. 287/1990; autorizzazione della Commissione della Concorrenza svizzera (COMCO) ai sensi dell'art. 9, comma 4, della Legge Federale sui cartelli e altre restrizioni della concorrenza del 6 ottobre 1995; comunicazione all'Autorità, ai sensi dell'art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 208/2021 e dell'art. 4 della delibera n. 265/22/CONS, avente ad oggetto il cambio di controllo di una società attiva nel Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC); autorizzazione della Commissione Europea relativa al Regolamento (UE) 2022/2560 sulle sovvenzioni estere (*Foreign Subsidies Regulation*).

³ Swisscom ha dichiarato che tale operazione non determinerà ulteriori modifiche alla struttura del Gruppo Swisscom e alla catena di controllo di Fastweb, il cui capitale sociale sarà quindi detenuto da Swisscom (Switzerland) Ltd., il cui capitale sociale è a sua volta interamente detenuto da Swisscom AG (attuale controllante di Fastweb).



10. Swisscom e Vodafone sostengono che la portata e l'efficienza raggiungibili grazie all'*accordo* consentiranno alle stesse di sostenere investimenti significativi nelle reti sia fisse che mobili, rafforzando così l'infrastruttura nazionale e garantendo un accesso *wholesale* di elevata qualità.
11. L'*accordo*, in conformità di quanto stabilito dall'art. 19, comma 5, della delibera n. 231/18/CONS, prevede altresì che Swisscom, in qualità di soggetto cessionario del capitale sociale di Vodafone, rimanga garante del rispetto da parte di quest'ultima società degli obblighi di utilizzo dello spettro e di copertura associati ai diritti d'uso delle frequenze assegnati ai sensi della predetta delibera.
12. Le società hanno altresì specificato che l'*accordo* non determina alcun effetto negativo sulla continuità dei servizi offerti, che sarà garantita anche in ragione del fatto che Vodafone resterà formalmente titolare dei diritti d'uso delle frequenze e assicurerà il funzionamento e l'integrità della propria rete mobile.

3 Le valutazioni dell'Autorità

13. Nel seguito si esporranno le valutazioni dell'Autorità in merito all'istanza congiunta di Swisscom e Vodafone, concernente, per quanto qui di interesse, l'operazione equivalente al *trading* delle frequenze in parola, ai sensi dell'art. 64 del *Codice*, fatte salve le verifiche e valutazioni di competenza del MIMIT riguardo all'*accordo*.
14. Innanzitutto, si osserva che Swisscom è una *holding* che non svolge attività nel settore delle telecomunicazioni e, pertanto, non è direttamente titolare di autorizzazioni o diritti d'uso ai sensi del *Codice*, bensì è attiva in Italia attraverso la propria controllata Fastweb. Inoltre, come detto, l'*accordo* è volto in prospettiva alla fusione tra Vodafone e Fastweb, società quest'ultima che potrebbe direttamente acquisire l'intero capitale sociale di Vodafone al perfezionamento della citata operazione di fusione inversa per incorporazione di Swisscom in Fastweb. Pertanto, nell'ambito della presente analisi rileva esaminare l'attuale posizione concorrenziale di Fastweb e, in prospettiva, della nuova entità Fastweb-Vodafone.
15. Ciò premesso, ai fini delle valutazioni dell'Autorità va considerato che, sotto il profilo competitivo, uno dei fattori produttivi (ma non l'unico) per la definizione delle strategie di *business* da parte degli operatori è rappresentato dalla dotazione di risorse frequenziali su cui poter far leva per l'offerta dei propri servizi *wireless* (fissi e mobili).
16. A tal riguardo, si evidenzia che Fastweb è attualmente titolare di diritti d'uso di frequenze esclusivamente nelle bande 3.4-3.6 GHz e 26.5-27.5 GHz. Nella prima banda, Fastweb detiene 40 MHz a livello nazionale (ad eccezione della Provincia

autonoma di Bolzano, dove Fastweb ha la titolarità di 80 MHz⁴), mentre nella banda 26 GHz alta la società ha i diritti d'uso di un blocco da 200 MHz.

17. Relativamente a quest'ultima banda, si osserva che, all'eventuale *closing* dell'*accordo*, la nuova entità Fastweb-Vodafone avrebbe la titolarità sull'intero territorio nazionale di una quantità di risorse spettrali pari a 400 MHz⁵. Tale dotazione frequenziale nella banda 26 GHz alta - corrispondente peraltro al *cap* di aggiudicazione in sede di gara stabilito con la delibera n. 231/18/CONS - non appare causare effetti distorsivi dal punto di vista concorrenziale, anche in considerazione del fatto che la banda in parola contribuisce in maniera complementare all'offerta di servizi radiomobili, alla luce delle sue caratteristiche di propagazione che non la rendono particolarmente adatta allo sviluppo di un'ampia copertura geografica. In ogni caso, anche in chiave prospettica non si intravedono criticità di natura competitiva per effetto della suddetta dotazione spettrale *a fortiori* in ragione del fatto che i diritti d'uso delle frequenze della banda 26 GHz alta sono individuali ma già non esclusivi, secondo il modello "*club use*" definito dall'Autorità con la richiamata delibera n. 231/18/CONS, per cui ciascun aggiudicatario può già utilizzare in maniera dinamica fino all'intero *gigahertz* di spettro assegnato⁶.
18. Anche con riferimento alla banda 26 GHz bassa non si rilevano problematiche concorrenziali derivanti dall'eventuale perfezionamento dell'*accordo*, posto che Fastweb non ha diritti d'uso di frequenze in tale banda e che quindi la nuova entità Fastweb-Vodafone disporrebbe delle medesime frequenze attualmente in capo a Vodafone, peraltro di limitata quantità e di estensione non nazionale, nonché meno efficienti in termini di tipologia d'uso (WLL) rispetto alle frequenze della banda 26 GHz alta.
19. Per quanto riguarda le altre bande di frequenze (dalla banda 700 MHz alla banda 3.4-3.8 GHz) - tipicamente considerate più idonee della banda 26.5-27.5 GHz per lo sviluppo di servizi radiomobili su larga scala in ragione delle loro migliori caratteristiche di propagazione radioelettrica - la seguente tabella mostra la dotazione spettrale di cui ciascun operatore è attualmente titolare, indicata sia in

⁴ Ciò a seguito dell'autorizzazione rilasciata dal MIMIT il 13 settembre 2023, con parere favorevole dell'Autorità di cui alla delibera n. 195/23/CONS, per l'acquisizione dei diritti d'uso delle frequenze di Brennercom.

⁵ Ancorché non avrebbe la piena disponibilità d'uso di tale quantità di frequenze, in quanto Fastweb ha concesso in *leasing* a Eolo il proprio blocco da 200 MHz su parte del territorio nazionale fino al [REDACTED].

⁶ Quindi, il potenziale vantaggio derivante dalla titolarità di 400 MHz rientrerebbe in un margine non significativo dal punto di vista della capacità di offerta di servizi di connettività *wireless* da parte dei concorrenti.



valore assoluto⁷ che in percentuale (arrotondata) rispetto al totale delle risorse spettrali assegnate.

Banda di frequenze [MHz]	700	800	900	1400	1800	2100	2600		3400-3800	TOTALE	
<i>duplexing</i>	FDD	FDD	FDD	SDL	FDD	FDD	FDD	TDD	TDD	MHz	%
ILIAD	20		10		20	20	20		20	110	11,5%
FASTWEB									40	40	4,1%
TIM	20	20	20	20	40	30	30		100	280	29,2%
WIND TRE		20	20		40	40	40	30	80	270	28,1%
VODAFONE	20	20	20	20	40	30	30		80	260	27,1%

Tabella 1: attuale dotazione spettrale degli operatori titolari dei rispettivi diritti d'uso nelle varie bande di frequenze fino a 3.8 GHz⁸.

20. Vodafone allo stato detiene diritti d'uso relativi complessivamente a 260 MHz nelle bande fino a 3.8 GHz, corrispondenti a circa il 27% del totale delle frequenze assegnate in dette bande. Tale titolarità risulta inferiore a quella di TIM (280 MHz, pari al 29,2%) e Wind Tre (270 MHz, pari al 28,1%), e superiore a quella degli altri due operatori. Qualora l'*accordo* fosse autorizzato, la dotazione spettrale della nuova entità Fastweb-Vodafone risulterebbe la medesima attualmente nella titolarità di Vodafone fino alla banda 2600 MHz, con l'aggiunta di 40 MHz nella sola banda 3.4-3.8 GHz, per un totale di 300 MHz nell'intero *range* considerato. Tale valore, corrispondente al 31,2% del totale delle risorse spettrali assegnate, sarebbe in linea con i valori di TIM e Wind Tre, con differenze analoghe a quelle attualmente esistenti tra TIM e Vodafone. Considerata la sola banda 3.4-3.8 GHz, la nuova entità avrebbe la titolarità di 120 MHz, che non appare dar luogo a criticità di ordine competitivo, come già argomentato dall'Autorità con la delibera n. 201/24/CONS⁹. Pertanto, la nuova distribuzione dei diritti d'uso delle frequenze che si configurerebbe all'eventuale perfezionamento dell'*accordo* non appare poter indurre di per sé criticità di ordine concentrativo.

⁷ Si precisa che tale valore tiene conto della dotazione spettrale complessiva di ciascun titolare di diritti d'uso nelle bande considerate, ottenuta sommando tutti i MHz (FDD, TDD ed eventualmente SDL) a propria disposizione indipendentemente dal verso di trasmissione (DL o UL).

⁸ La dotazione di Wind Tre tiene conto delle frequenze di cui l'operatore è recentemente divenuto titolare per effetto dell'operazione di acquisizione del controllo di Brightco S.r.l., autorizzata dal MIMIT in data 18 giugno 2024, con parere favorevole dell'Autorità di cui alla delibera n. 201/24/CONS.

⁹ Delibera recante "Parere al Ministero delle Imprese e del Made in Italy concernente il trasferimento, ai sensi dell'art. 64 del Codice, da Brightco S.r.l. (controllata da OpNet S.p.A.) a Wind Tre S.p.A. di diritti d'uso di radiofrequenze nelle bande 3.4-3.6 GHz e 24.5-26.5 GHz".

21. Sempre in chiave competitiva, considerata la tipologia di servizi forniti da Fastweb, rileva esaminare la posizione di quest'ultima società nei mercati dei servizi radiomobili e dei servizi di accesso all'ingrosso e al dettaglio alla rete a banda larga e ultra-larga in postazione fissa, nel cui perimetro, come noto, rientrano i servizi forniti attraverso le tecnologie *wireless* fisse, oltre a quelle in rame e fibra ottica.
22. Il mercato dei servizi *retail* di rete mobile, in base agli ultimi dati dell'Osservatorio sulle Comunicazioni dell'Autorità (n. 3/2024), aggiornati a giugno 2024, si conferma concentrato, con tre operatori (TIM, Vodafone e Wind Tre) che detengono complessivamente quasi l'80% delle quote di mercato, distribuite in maniera piuttosto omogenea, non sussistendo dunque una chiara posizione di primazia in capo ad un unico operatore. Infatti, considerando le linee mobili complessive – cioè, il totale delle SIM attive, date dalla somma delle SIM “human”¹⁰ e delle SIM *Machine-to-Machine* (M2M)¹¹ – le quote di mercato risultano così distribuite: TIM 27,3%, Vodafone 26,4%, Wind Tre 23,9%, Iliad 10,4%, e la restante quota (12,1%) suddivisa tra Fastweb (3,6%) e gli operatori mobili virtuali (MVNO). Con riferimento al solo segmento delle SIM “human”, Wind Tre e TIM detengono le maggiori quote, pressoché allineate e pari rispettivamente a 24,2% e 23,6%, seguite da Vodafone, con una quota del 21,2%, e da Iliad, unico operatore in crescita con un aumento di 1,5 punti percentuali su base annua, che ha raggiunto il 14,4% delle SIM attive. Nel caso di perfezionamento dell'*accordo*, tale struttura di mercato non subirebbe una variazione significativa. Infatti, la nuova entità potrebbe raggiungere una quota pari al 30% delle linee mobili complessive e a circa il 26% delle SIM “human”, registrando quindi, rispetto alle quote degli altri operatori, differenze comparabili a quelle già esistenti.
23. Inoltre, si evidenzia che l'operazione di *trading* in esame, ove autorizzata, non determinerebbe nella sostanza una riduzione dell'attuale numero di operatori concorrenti infrastrutturati attivi nei mercati dei servizi di accesso radiomobile all'ingrosso e al dettaglio. Infatti, Fastweb, nonostante abbia ottenuto nel 2019 l'autorizzazione da parte del MIMIT ad operare come MNO, ad oggi non risulta aver sviluppato una propria infrastruttura di rete mobile di estensione e caratteristiche tali da consentire un'autonoma offerta sull'intero territorio nazionale, a livello sia *wholesale* che *retail*, di servizi di connettività radiomobile. A testimonianza di ciò, Fastweb allo stato non offre accesso a terzi e continua a operare in larga misura come MVNO, mediante l'acquisto di servizi di accesso all'ingrosso alla rete mobile

¹⁰ Per SIM “human” si intendono le SIM che prevedono interazione umana, cioè quelle “solo voce”, “voce + dati” e “solo dati”.

¹¹ Per SIM M2M si intendono le SIM che consentono lo scambio dati, informazioni e comandi tra apparecchiature e dispositivi con limitata o nessuna interazione umana.



di altri operatori per l'offerta 4G, nonché attraverso l'accordo con Wind Tre per la realizzazione di una rete 5G condivisa. Dunque, ove l'*accordo* qui esaminato fosse autorizzato, non vi sarebbe in concreto una significativa perdita di pressione competitiva a livello infrastrutturale sul mercato radiomobile dovuta alla diminuzione degli operatori concorrenti.

24. Anche in chiave prospettica, premesso che occorre valutare su un piano differente le difficoltà del quadro economico settoriale, con la diminuzione dei ricavi e dei margini, che sono iniziate da qualche anno e incidono su tutti i partecipanti al mercato stesso, si osserva che, anche qualora il mercato radiomobile dovesse mostrare in futuro segnali di una diminuita pressione competitiva a causa della possibile diversa incidenza delle predette difficoltà settoriali sui vari partecipanti e sulla loro capacità di affrontare le necessità di sviluppo dei servizi, non appare che tale eventuale circostanza possa essere specificatamente addebitata al *trading* qui esaminato. Pertanto, nella fattispecie appare ingiustificata e sproporzionata l'introduzione di possibili misure regolamentari compensative, volte a bilanciare le dotazioni spettrali tra operatori, anche mediante forme di messa a disposizione (ad es. tramite accesso, cessione o *leasing*) di frequenze in capo alla nuova entità Fastweb-Vodafone a favore di operatori con meno risorse. Infatti, come già argomentato dall'Autorità con la delibera n. 201/24/CONS, le predette misure risulterebbero esse stesse distorsive della concorrenza, ponendosi in contrasto con un libero e legittimo meccanismo di mercato promosso dal *Codice* stesso, peraltro nell'ambito di un mercato, quale quello dei servizi di accesso alla rete radiomobile, finora pienamente e fortemente competitivo in Italia.
25. Alla luce di tale scenario, caratterizzato dalla presenza di una continua pressione competitiva, e considerata la posizione di Fastweb, la portata dell'*accordo* in esame non appare di per sé poter causare distorsioni della concorrenza nei mercati dei servizi di comunicazione mobile all'ingrosso e al dettaglio.
26. Per quanto riguarda il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete a banda larga e ultra-larga in postazione fissa (inciso dai servizi *wholesale* fissi *wireless*), l'*accordo*, ove autorizzato, non appare poter comportare cambiamenti strutturali. Infatti, Vodafone allo stato non presenta un'offerta di tali servizi, e quindi la nuova entità erediterebbe, almeno inizialmente, l'attuale posizionamento di Fastweb quale terzo operatore del mercato, con una quota significativamente minore di quella di Open Fiber S.p.A. e FiberCop S.p.A.¹². Alla luce di tale situazione competitiva, l'operazione qui esaminata, concernente il *trading* dei diritti d'uso delle frequenze, non appare poter incidere in maniera significativa sulle dinamiche competitive e

¹² Cfr. la delibera n. 114/24/CONS.



quindi non appare dar luogo a criticità concorrenziali per quanto attiene a detto mercato.

27. Nel mercato dei servizi di accesso al dettaglio alla rete fissa a banda larga e ultra-larga, forniti attraverso le tecnologie xDSL, fibra ottica e FWA, con estensione geografica nazionale, Fastweb è il quarto operatore per quote di mercato, con il 13,3% di linee attive, sempre in base agli ultimi dati dell'Osservatorio sulle Comunicazioni dell'Autorità (n. 3/2024). Tale quota di mercato risulta ampiamente inferiore a quella di TIM (36,8%), e minore di quelle di Vodafone (16,1%) e Wind Tre (14,3%). La nuova entità Fastweb-Vodafone potrebbe dunque posizionarsi come secondo soggetto per quote di mercato, comunque con un netto distacco da TIM (oltre 7 punti percentuali). Considerando poi il solo segmento degli accessi *broadband* e *ultrabroadband* di tipo FWA - ossia quello direttamente inciso dall'operazione di *trading* in esame - che rappresenta circa l'11% del mercato di riferimento, Fastweb ha una quota di mercato trascurabile, la quale, anche considerando l'eventuale assorbimento della quota di Vodafone (11,6%), resterebbe significativamente ridotta rispetto alle quote di Eolo S.p.A. (29,3%), TIM (19,2%) e Tiscali (16,7%). Pertanto, nel mercato considerato appare potersi escludere che l'*accordo*, ove autorizzato, possa risultare idoneo a causare distorsioni delle dinamiche concorrenziali per effetto del trasferimento di diritti d'uso di frequenze.
28. In definitiva, alla luce delle predette considerazioni si ritiene che l'*accordo* qui esaminato per quanto riguarda specificatamente il *trading* di diritti d'uso di frequenze non ponga di per sé criticità di ordine competitivo nei mercati dal medesimo incisi e vada nella direzione della più ampia deframmentazione ed utilizzazione efficiente dell'intera banda 3.4-3.8 GHz, con potenziali vantaggi in termini di diffusione di servizi *wireless* a banda ultra-larga e benefici attesi per gli utenti finali. In particolare, l'*accordo* appare collocarsi in un percorso di maggiore efficientamento della struttura di mercato che dovrebbe potenzialmente accelerare il raggiungimento degli obiettivi di connettività previsti dal *Digital Decade Policy Programme 2030*.
29. Ciò stabilito, l'Autorità, a garanzia della conformità dell'*accordo* con l'impianto regolatorio definito dalle sopra richiamate delibere dell'Autorità che interessano le frequenze in esame, ritiene comunque necessario, come sempre fatto in passato nei casi di *trading*, indicare alcune misure regolamentari a corredo dell'autorizzazione, come di seguito indicato.
30. All'eventuale rilascio dell'autorizzazione in argomento, Swisscom (o Fastweb, nel caso in cui la fusione di Swisscom in Fastweb sia perfezionata prima del *closing* dell'*accordo*), in qualità di soggetto che esercita il controllo esclusivo su Vodafone,



dovrà garantire che quest'ultima società rispetti tutte le condizioni e gli obblighi associati ai diritti d'uso delle frequenze oggetto dell'*accordo*.

31. Con riferimento alle procedure relative al modello *club use* nella banda 26.5-27.5 GHz, la nuova entità Fastweb-Vodafone dovrà rappresentare l'interfaccia verso l'Amministrazione e gli altri operatori titolari dei diritti d'uso delle frequenze in detta banda. In ogni caso, la nuova entità Fastweb-Vodafone deve assicurare un *fair share* nell'utilizzo dell'intera banda secondo il modello *club use* stabilito dalla delibera n. 231/18/CONS, restando ferma la facoltà del Ministero e dell'Autorità di intervenire al riguardo, ove necessario, anche nell'ambito del *tavolo tecnico* 5G istituito dal MIMIT.
32. Qualunque modifica dell'*accordo* nei termini autorizzati o integrazione che abbia un impatto sul quadro regolamentare vigente deve essere tempestivamente notificata da Swisscom (o Fastweb, nell'ipotesi di cui sopra) al Ministero e all'Autorità per la relativa autorizzazione.
33. Al riguardo, si evidenzia altresì che a partire dal 2019 Fastweb ha in essere un accordo con Wind Tre per la realizzazione di una rete 5G condivisa, che prevede sull'intero territorio nazionale il *pooling* di [REDACTED] di spettro, ossia [REDACTED]¹³ nella banda 3.4-3.6 GHz di cui Fastweb detiene i diritti d'uso, e [REDACTED] nella titolarità di Wind Tre nella banda 3.6-3.8 GHz. Tale accordo, valido (salvo cessazione anticipata per volontà delle parti) fino al 31 dicembre 2029 (data attuale di scadenza dei diritti d'uso delle frequenze nella banda 3.4-3.6 GHz), è stato autorizzato nel 2019 dal Ministero, con parere favorevole dell'Autorità, tenendo conto delle specifiche circostanze di mercato e delle caratteristiche delle società, anche in termini di titoli, al momento dell'istanza di autorizzazione.
34. All'eventuale autorizzazione dell'*accordo* qui esaminato, si andrebbe a delineare un mutato scenario in cui il primo operatore (la nuova entità Fastweb-Vodafone) e il terzo operatore (Wind Tre) per titolarità di diritti d'uso di frequenze (*cfr.* Tabella 1) disporrebbero individualmente di 120 MHz e 80 MHz, rispettivamente, nella banda 3.4-3.8 GHz, e nell'ambito di tali dotazioni condividerebbero (ove ancora di interesse per entrambi) i predetti [REDACTED]¹⁴. Pertanto, pur riconoscendo che esistono limitazioni intrinseche ai fenomeni relativi allo *spectrum sharing* (*cfr.* delibera n. 201/24/CONS) per cui una porzione di banda condivisa non può in generale essere

¹³ Ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, dove la quantità di spettro condivisa è pari a [REDACTED]. Ad ogni modo, si osserva che tale Provincia interessa circa l'1% della popolazione nazionale e circa il 2% del territorio italiano. Pertanto, l'incremento di frequenze in questione, in ragione della sua modesta portata su scala nazionale, non risulta significativo ai fini della *presente* analisi.

¹⁴ Come noto, utilizzabili secondo meccanismi di [REDACTED] delle risorse radio *condivise*, basati su [REDACTED] da attuare in caso di situazioni [REDACTED].



considerata nella totale disponibilità di ciascuno degli operatori interessati dallo specifico accordo di condivisione, si rileva ad ogni modo che la nuova entità Fastweb-Vodafone potrebbe potenzialmente raggiungere sull'intero territorio nazionale, in particolari circostanze, una disponibilità d'uso nominale fino a [REDACTED] [REDACTED] nella banda 3.4-3.8 GHz (corrispondenti a circa il [REDACTED] delle risorse spettrali assegnate in tale banda).

35. Sulla questione occorre innanzitutto considerare che l'accordo tra Fastweb e Wind Tre - autorizzato, come detto, 5 anni fa - risulta essere una *legacy* che solo oggi diviene di potenziale impatto dal punto di vista competitivo rispetto all'*accordo* qui esaminato, pur ribadendo che la dotazione spettrale, sempre in chiave concorrenziale, non è l'unico fattore produttivo per l'offerta dei servizi di connettività *wireless*. In ogni caso, al fine di evitare l'insorgere di criticità concorrenziali legate agli effetti di una concentrazione di frequenze nella banda 3.4-3.8 GHz che possa eccedere la disponibilità di 120 MHz da parte di uno stesso operatore, si ritiene che, a seguito dell'eventuale perfezionamento dell'*accordo*, la nuova entità Fastweb-Vodafone debba tempestivamente mettere in atto ogni azione, anche di tipo tecnologico, idonea a garantire che le risorse di rete in capo ad essa e quelle rientranti nell'accordo di condivisione con Wind Tre siano utilizzate in maniera disgiunta e indipendente nell'offerta di servizi ai propri clienti.
36. A tal proposito, occorre che, a valle dell'eventuale perfezionamento dell'*accordo*, la nuova entità Fastweb-Vodafone, nell'ambito dei piani annuali di utilizzo delle frequenze e sviluppo della rete che Fastweb è già tenuta a trasmettere all'amministrazione, fornisca al Ministero e all'Autorità comprovata documentazione circa le predette azioni, dettagliando anche le modalità di impiego di tutte le risorse spettrali di cui la società ha la disponibilità d'uso nella banda 3.4-3.8 GHz e specificando le differenze tra l'uso delle frequenze rientranti nell'accordo di condivisione con Wind Tre e le altre frequenze, incluso a livello di pianificazione e sviluppo della rete. Alla luce di tali informazioni, l'Autorità si riserva di valutare l'adozione di ulteriori specifiche misure regolamentari per evitare possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall'accumulo di frequenze, come previsto dal *Codice*.
37. Si precisa altresì che il presente provvedimento non autorizza Swisscom (o Fastweb) a includere nell'accordo di condivisione con Wind Tre ulteriori frequenze, quali ad esempio quelle della banda 3.6-3.8 GHz nella titolarità di Vodafone¹⁵.
38. Infine, si sottolinea che il presente provvedimento disciplina la gestione dei diritti d'uso delle frequenze senza pregiudicare eventuali interventi dell'Autorità su

¹⁵ Né a maggior ragione quelle di Wind Tre non già comprese nell'accordo di condivisione.



ulteriori materie di propria competenza che possono risultare incise dall'operazione in esame, quali ad esempio la tutela dell'utenza e la mappatura geografica della copertura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica ai sensi dell'art. 22 del *Codice*. Pertanto, l'Autorità si riserva di intervenire in ogni momento, ove necessario, su aspetti concernenti tali materie.

4 Il parere dell'AGCM ai sensi dell'art. 64, comma 3, del *Codice*

39. Sulle valutazioni sin qui espresse, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 64, comma 3, del *Codice*, ha richiesto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come visto, di esprimere il proprio parere in relazione ai profili di sua competenza.
40. Nel merito, l'AGCM, nella sua riunione dell'11 dicembre 2024, ha formulato le seguenti osservazioni e valutazioni, contenute nel parere n. S5143, confermando il quadro e le valutazioni di cui sopra dell'Autorità.
41. In particolare, l'AGCM, dopo aver brevemente descritto l'operazione in questione e le relative valutazioni dell'Autorità, ha osservato che i mercati del prodotto interessati dal *trading* in esame sono quelli dei servizi di accesso all'ingrosso e al dettaglio alla rete mobile. Al riguardo, l'AGCM ha rappresentato che, stante anche la posizione di Vodafone e Fastweb in tali mercati, l'operazione in esame non determina possibili fattori di preoccupazione concorrenziale.
42. Infatti, l'AGCM ha sottolineato che nei mercati delle telecomunicazioni mobili: i) Vodafone è attivo sia *upstream* come fornitore di servizi di accesso *wholesale* alla rete, sia come uno dei principali operatori di servizi *retail* con una quota di mercato analoga a quelle di TIM e Wind Tre; ii) Fastweb invece non è presente nel mercato a monte, dove dispone solo di limitate risorse frequenziali, mentre nel mercato *retail* presenta una quota ridotta, pari circa al 4% (in base ai dati dell'Osservatorio sulle Comunicazioni dell'AGCOM, aggiornati a giugno 2024). Pertanto, secondo l'AGCM l'operazione in esame da un lato non determina sovrapposizioni nel mercato all'ingrosso, dall'altro lato dà luogo a una sovrapposizione molto limitata nel mercato al dettaglio.
43. Inoltre, con riferimento alla distribuzione dei diritti d'uso delle frequenze, l'AGCM ha rilevato che, al *closing* dell'operazione, il trasferimento in questione produrrà un incremento di risorse spettrali disponibili per la nuova entità Fastweb-Vodafone non idoneo a sollevare preoccupazioni concorrenziali, dal momento che sul mercato sono presenti altri due operatori (TIM e Wind Tre) con dotazioni frequenziali confrontabili o solo di poco più contenute. Sul punto, l'AGCM ha altresì evidenziato che il *trading* in esame non riduce il numero (quattro) di operatori infrastrutturati presenti sul mercato che stanno sviluppando reti proprietarie per la tecnologia 5G (ossia la nuova entità Fastweb-Vodafone, Iliad, TIM e Wind Tre), né determina,



come sopra menzionato, sovrapposizioni orizzontali nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete mobile, in quanto Fastweb non offre servizi di accesso all'ingrosso a terzi, limitandosi a servire la propria clientela mediante l'acquisto di servizi di accesso dai concorrenti.

44. In tale prospettiva, l'AGCM non intravede controindicazioni di ordine concorrenziale alla misura regolamentare indicata dall'Autorità che prevede che la nuova entità debba mettere in campo le azioni necessarie, anche di tipo tecnologico, a garantire che le risorse di rete in capo ad essa e quelle rientranti nell'accordo di condivisione con Wind Tre (qualora tale accordo prosegua dopo il perfezionamento dell'operazione di concentrazione) siano utilizzate in maniera disgiunta e indipendente nell'offerta di servizi ai propri clienti.
45. Circa, infine, la precisazione dell'Autorità concernente il fatto che il presente provvedimento non autorizza Fastweb a includere nell'accordo di condivisione con Wind Tre ulteriori frequenze, quali ad esempio quelle della banda 3.6-3.8 GHz nella titolarità di Vodafone, l'AGCM ha preso atto della necessità di attivare una procedura di autorizzazione *ex novo* a fronte di tale eventuale trasferimento di frequenze.
46. In definitiva, l'AGCM non ha ravvisato elementi ostativi all'accoglimento dell'istanza di trasferimento dei diritti d'uso delle frequenze in esame, atteso che non emergono possibili fattori di criticità sul piano concorrenziale nei mercati interessati.

5 Conclusioni

47. In relazione all'istanza formulata congiuntamente dalle società Swisscom e Vodafone e a quanto dichiarato nell'*accordo* e nella nota integrativa, l'Autorità, acquisito il parere dell'AGCM, e fatte salve le verifiche e valutazioni di competenza del MIMIT, ritiene quindi di esprimere un orientamento favorevole, alle condizioni precedentemente esposte e per quanto di propria competenza, ai sensi dell'articolo 64 del *Codice*, all'autorizzazione all'acquisizione da parte di Swisscom del controllo su Vodafone, ritenendo che non vi siano distorsioni della concorrenza in conseguenza dell'operazione di *trading* in parola.

UDITA la relazione del Commissario Antonello Giacomelli, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*;



DELIBERA

di esprimere, in merito all'istanza presentata congiuntamente dalle società Swisscom Italia S.r.l. e Vodafone Italia S.p.A. di cui in premessa, allo stato degli atti e per quanto di competenza, il proprio parere favorevole, ai sensi dell'art. 64, comma 3, del *Codice* al trasferimento come in atti dei diritti d'uso delle frequenze nelle bande 700 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1400 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz, 3600-3800 MHz, 24.5-26.5 GHz e 26.5-27.5 GHz, nei limiti, alle condizioni e per le ragioni descritte nel presente provvedimento.

La presente delibera è notificata al MIMIT e sarà pubblicata nel sito *web* dell'Autorità, secondo quanto previsto dalle norme sulla pubblicazione degli atti.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla pubblicazione dello stesso.

Roma, 18 dicembre 2024

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba