



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

**relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica
(Testo rilevante ai fini del SEE)**

RELAZIONE

1. INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha posto in evidenza il potenziale di crescita, competitività e creazione di posti di lavoro inerente al passaggio a un'economia digitale basata sulla conoscenza, sottolineando in particolare l'importanza dell'accesso ad infrastrutture e servizi di comunicazione di basso costo e di livello tecnologico di punta. Il pacchetto legislativo per il settore delle comunicazioni elettroniche mira a istituire un quadro normativo armonizzato per le reti e i servizi di tutta l'Unione europea e a rispondere alla convergenza disciplinando le reti e i servizi di comunicazione elettronica che rientrano nel suo campo d'applicazione. Le misure nazionali di esecuzione della nuova legislazione entreranno in vigore il 25 luglio 2003, subentrando alle misure nazionali di esecuzione adottate in applicazione del quadro legislativo del 1998, attualmente in vigore. Il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha esortato gli Stati membri ad assicurare un'attuazione puntuale del pacchetto legislativo.

Il nuovo quadro normativo per le reti e i servizi di comunicazione elettronica comprende cinque direttive:

la direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica¹ (in prosieguo: "direttiva quadro");

la direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica² (in prosieguo: "direttiva autorizzazioni");

la direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime³ (in prosieguo: "direttiva accesso");

la direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica⁴ (in prosieguo: "direttiva servizio universale");

la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche⁵.

L'articolo 15, paragrafo 1 della direttiva quadro prevede l'adozione di una raccomandazione avente ad oggetto i mercati rilevanti dei servizi e dei prodotti (in prosieguo: "la raccomandazione"), la quale dovrà individuare i mercati di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche le cui caratteristiche siano tali da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione stabiliti dalle direttive particolari. Ciò non pregiudica che in casi specifici possano essere individuati altri mercati ai sensi del diritto della concorrenza. I

¹ GU L 108, del 24.4.2002, pag. 33.

² GU L 108, del 24.4.2002, pag. 21.

³ GU L 108, del 24.4.2002, pag. 7.

⁴ GU L 108, del 24.4.2002, pag. 51.

⁵ GU L 201, del 31.7.2002, pag. 37.

mercati individuati nella raccomandazione sono definiti in base ai principi del diritto della concorrenza.

La raccomandazione va considerata unitamente alle "Linee direttrici per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato" di cui all'articolo 15, paragrafo 2 della direttiva⁶ (in prosieguo, "linee direttrici"). Le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) dovranno definire, tenendo in massimo conto la raccomandazione e le linee direttrici, i mercati rilevanti in funzione della situazione nazionale, in particolare i mercati geografici rilevanti presenti nel loro territorio, conformemente ai principi del diritto della concorrenza, e analizzare tali mercati di prodotti e servizi.

Sulla base di tale analisi, le ANR stabiliranno se in tali mercati vigano condizioni di concorrenza effettiva, per poi procedere di conseguenza a imporre, modificare o revocare gli obblighi di regolamentazione.

Il nuovo quadro normativo mira ad assicurare l'armonizzazione in tutto il mercato unico e a garantire la certezza del diritto. La presente raccomandazione svolge un ruolo importante nella realizzazione di entrambi questi obiettivi: essa intende infatti assicurare che gli stessi mercati di prodotti e servizi siano sottoposti ad un'analisi del mercato in tutti gli Stati membri e a fare in modo che i soggetti interessati siano informati in anticipo in merito ai mercati sui quali verterà l'analisi. Le ANR potranno regolamentare mercati diversi da quelli individuati nella raccomandazione solo laddove la situazione nazionale lo giustifichi e a condizione che non sussistano obiezioni da parte della Commissione, nel rispetto delle procedure stabilite all'articolo 7, paragrafo 4 e all'articolo 15, paragrafo 3 della direttiva quadro. Si prevede che in futuro l'intensificarsi della concorrenza e l'aumento della convergenza comporteranno una riduzione della gamma di mercati individuati nella raccomandazione.

Guardando al futuro, il Piano d'azione eEurope 2005 promuove un approccio su più piattaforme per la diffusione della banda larga, stimolato da una forte competizione fra servizi forniti su piattaforme in concorrenza fra loro. Infrastrutture di rete in concorrenza fra loro sono essenziali per raggiungere un grado di concorrenza sostenibile a lungo termine per reti e servizi. Ove esista una concorrenza fattiva, il nuovo quadro impone di revocare gli obblighi normativi ex-ante. Nel frattempo, però, le imprese che hanno potuto installare impianti infrastrutturali avvantaggiandosi di diritti speciali o esclusivi continuano a trarre benefici da tali investimenti pregressi, in particolare quelli relativi ad impianti durevoli della rete locale di accesso. Concedere anche ad altri l'accesso a tali impianti in modo da mettere tutti i soggetti nelle stesse condizioni, pur senza eliminare gli incentivi ai nuovi investimenti in infrastrutture, garantisce che gli utenti si avvalgano di possibilità di scelta e di condizioni di concorrenza durante la transizione verso un mercato pienamente competitivo. Gli investimenti in infrastrutture nuove e concorrenziali consentiranno di ammorbidire in tempi più brevi tali obblighi transitori di accesso.

Oltre ai mercati individuati dalla Commissione nella presente raccomandazione, le direttive impongono anche all'ANR di analizzare determinati mercati specifici. Per esempio, la direttiva servizio universale individua i mercati da analizzare in termini di insieme minimo di linee affittate⁷ e per quanto riguarda la fornitura di collegamenti alla rete telefonica pubblica in postazione fissa e relativa utilizzazione⁸. Anche la direttiva accesso prevede la possibilità

⁶ GU C 165 dell'11.7.2002, pag. 6.

⁷ Articolo 18 della direttiva servizio universale.

⁸ Articolo 19 della direttiva servizio universale.

per le ANR di limitare gli obblighi riguardanti i sistemi di accesso condizionato alle sole imprese dotate di un significativo potere di mercato a seguito di un'analisi del mercato, ma questa limitazione è a discrezione dei singoli Stati membri⁹.

Le ANR definiscono i mercati rilevanti in funzione della situazione nazionale, tenendo in massimo conto i mercati di prodotti enumerati nella presente raccomandazione, in particolare i mercati geografici di interesse situati nel loro territorio. La definizione dei mercati rilevanti può variare e di fatto varia nel tempo con l'evolvere dei prodotti e dei servizi e con l'evolvere della sostituzione nella domanda e nell'offerta. Ciò assume particolare rilevanza quando le caratteristiche dei prodotti e dei servizi sono in continuo mutamento, quando sono lanciati sul mercato nuovi prodotti e servizi e quando, in seguito al progresso tecnologico, cambiano le modalità di produzione e fornitura di tali prodotti e servizi. Il fenomeno della convergenza, grazie al quale servizi simili possono essere forniti attraverso tipi di rete diversi, ne è un esempio. Ciò significa che i mercati individuati nella raccomandazione andranno riesaminati periodicamente. Al tempo stesso, la finalità essenziale del nuovo quadro normativo (e della relativa analisi ex ante dei mercati ed eventuale regolamentazione) è affrontare i problemi prevedibili causati dall'assenza di una concorrenza effettiva. Il fatto che il nuovo quadro si occupi di situazioni di assenza di concorrenza effettiva di una certa durata implica la necessità di un certo grado di continuità (anziché prevedere revisioni frequenti della raccomandazione).

Ai sensi dell'articolo 5 della direttiva quadro 2002/21/CE, gli Stati membri devono conferire alle ANR tutti i poteri necessari per raccogliere i dati che consentano di realizzare un'analisi di mercato per qualsiasi mercato interessato dal nuovo quadro, sia esso individuato o meno nella presente raccomandazione e indipendentemente dal fatto che si tratti di un mercato all'ingrosso o al dettaglio.

2. PASSAGGIO DALL'ATTUALE AL NUOVO QUADRO NORMATIVO

Le disposizioni del nuovo quadro normativo consentono un passaggio progressivo dal quadro del 1998 al nuovo. Ai sensi dell'articolo 16 della direttiva quadro, le ANR sono tenute a effettuare senza indugio un'analisi dei mercati rilevanti dopo l'adozione della raccomandazione.

Nel fare ciò, le ANR riesamineranno gli obblighi imposti in base al quadro normativo del 1998, come disposto dall'articolo 7 della direttiva accesso e dall'articolo 16 della direttiva servizio universale. L'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva quadro prevede che le ANR intraprendano le analisi dei mercati "non appena possibile dopo l'adozione della raccomandazione o dopo ogni suo successivo aggiornamento". La Commissione si attende che tali analisi siano ultimate, in linea di massima e nei limiti del possibile, entro il 25 luglio 2003, data di applicazione del nuovo quadro normativo. Se non dovessero essere ultimate per quella data, o se non fossero state ancora messe a punto le conseguenti misure, l'articolo 27 della direttiva quadro assicura la continuità con il quadro normativo vigente imponendo alle ANR il mantenimento degli obblighi previsti dalla legislazione nazionale in applicazione del quadro normativo del 1998 e fino al riesame alla luce del nuovo quadro normativo.

A norma del quadro normativo del 1998, numerosi segmenti del comparto delle telecomunicazioni sono soggetti a regolamentazione ex-ante. Tali segmenti sono stati definiti nelle direttive pertinenti, ma non sempre si tratta di "mercati" ai sensi del diritto e della pratica

⁹ Articolo 6 della direttiva accesso.

della concorrenza. L'allegato I alla direttiva quadro elenca questi segmenti di mercato da inserire nella prima versione della raccomandazione.

La tabella 1 riporta i segmenti di mercato in cui le imprese sono soggette agli obblighi stabiliti dal quadro normativo del 1998, elencando i corrispondenti segmenti di mercato inseriti nell'allegato I della direttiva quadro.

Tabella 1: Segmenti di mercato soggetti agli obblighi stabiliti dal quadro normativo del 1998 – collegamento con l'allegato I della direttiva quadro (nuovo quadro normativo)

Segmenti di mercato soggetti agli obblighi stabiliti dal quadro normativo del 1998	Segmenti di mercato elencati nell'allegato I alla direttiva quadro
DETTAGLIO	
Servizi di telefonia pubblica fissa e di telefonia vocale Direttiva 98/10/CE ¹⁰	Fornitura del collegamento alla rete telefonica pubblica in postazioni fisse e suo utilizzo
Linee affittate, compreso l'insieme minimo di linee affittate Direttiva 92/44/CEE ¹¹	Fornitura di linee affittate ad utenti finali.
INGROSSO	
Reti di telecomunicazione commutate pubbliche fisse – interconnessione Direttiva 97/33/CE ¹² art. 7 par. 1, allegato I parte 1	Raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa. Terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa. Servizi di transito nella rete telefonica pubblica fissa.
Reti di telecomunicazione commutate pubbliche fisse – disaggregazione della rete locale (local loop) Direttiva 2887/2000/CE ¹³	Accesso alla rete telefonica pubblica fissa, ivi compreso l'accesso disaggregato alla rete locale (local loop).
Reti di telecomunicazione commutate pubbliche fisse – (pre)selezione del vettore Direttiva 97/33/CE art. 12 par. 7, introdotto da 98/61/CE	Raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa.
Servizi di linee affittate – interconnessione Direttiva 97/33/CE art. 7 par. 1, allegato I parte 2	Fornitura all'ingrosso di capacità su linee affittate a altri fornitori di reti o di servizi di comunicazione elettronica. Interconnessione delle linee affittate (interconnessione dei circuiti parziali).
Reti di telecomunicazione commutate pubbliche mobili – interconnessione (collegato al mercato nazionale dell'interconnessione) Direttiva 97/33/CE art. 7 par. 2, allegato I parte 3	Raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili. Terminazione delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili.

¹⁰ GU L 101, del 1.4.1998, pag. 24.

¹¹ GU L 295, del 29.10.1997, pag. 23.

¹² GU L 199, del 26.7.1997, pag. 32.

¹³ GU L 336, del 30.12.2000, pag. 4.

Allorché un'ANR accerta l'esistenza di condizioni di concorrenza effettiva in un mercato individuato in base al nuovo quadro, ossia quando accerta che nessun operatore detiene un significativo potere di mercato nel mercato di cui trattasi, essa solleva gli operatori precedentemente designati come aventi un significativo potere di mercato da tutti gli specifici obblighi imposti a loro carico¹⁴. Inversamente, allorché un'ANR stabilisce che in un determinato mercato rilevante non vigono condizioni di concorrenza effettiva, essa deve imporre congrui obblighi di regolamentazione o, in alternativa, mantenere o modificare gli obblighi in vigore a carico delle imprese dotate di significativo potere di mercato. In alcuni casi perciò il nuovo quadro normativo potrà comportare il mantenimento degli obblighi regolamentari imposti nell'ambito del quadro normativo del 1998, anche se in rapporto alla designazione di un significativo potere di mercato su mercati rilevanti definiti e analizzati in base alle disposizioni del nuovo quadro normativo.

3. DEFINIZIONE DEI MERCATI, INDIVIDUAZIONE DEI MERCATI E DEFINIZIONE DI ALTRI MERCATI

3.1. Metodologie utilizzate per la definizione dei mercati

Nel nuovo quadro normativo, i mercati vengono definiti in conformità ai principi del diritto della concorrenza, come spiegato nella comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato¹⁵ e nelle linee direttrici.

La definizione del mercato è volta principalmente a individuare in modo sistematico i vincoli concorrenziali che le imprese si trovano ad affrontare. L'obiettivo è quello di individuare i concorrenti reali o potenziali che sono in grado di condizionare il comportamento delle imprese e impedire loro di comportarsi in modo indipendente rispetto alle pressioni concorrenziali effettive. La definizione del mercato che ne deriva può dipendere dal peso relativo attribuito alla sostituibilità sul lato della domanda e dell'offerta nonché dall'orizzonte temporale considerato. È importante ricordare che la definizione del mercato ai fini della presente raccomandazione non è fine a sé stessa, ma piuttosto uno strumento di valutazione della concorrenza effettiva ai fini della regolamentazione ex ante.

Come indicato nelle linee direttrici e nella comunicazione della Commissione sugli accordi di accesso¹⁶, nel settore delle comunicazioni elettroniche vi sono almeno due tipi di mercati rilevanti da considerare: quello dei servizi e delle strutture fornite agli utenti finali (mercati al dettaglio) e quello dell'accesso, da parte degli operatori, agli elementi necessari per fornire tali servizi (mercati all'ingrosso). All'interno di questi due tipi di mercati si possono operare ulteriori distinzioni in base alle caratteristiche della domanda e dell'offerta dei mercati in questione.

Il punto di partenza, per la definizione e l'individuazione dei mercati, è la caratterizzazione dei mercati al dettaglio su un dato arco di tempo¹⁷, tenuto conto della sostituibilità sul lato della

¹⁴ Occorre eliminare tutti gli obblighi imposti in decorrenza del significativo potere di mercato, peraltro taluni obblighi possono essere imposti ad operatori che non godono di significativo potere di mercato, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3 della direttiva accesso. Questi ultimi obblighi non sarebbero interessati dal decadere della designazione di operatore avente significativo potere di mercato.

¹⁵ GU C 372 del 9.12.1997, pag. 5.

¹⁶ GU C 265, del 22.8.1998, pag. 2.

¹⁷ La regolamentazione ex ante interviene in caso di mancanza di concorrenza effettiva destinata a persistere, presumibilmente, per un determinato arco di tempo. Pertanto, l'orizzonte temporale della definizione e individuazione dei mercati ai fini della presente raccomandazione deve essere congruo

domanda e dell'offerta¹⁸. Una volta caratterizzati e definiti i mercati al dettaglio che comportano domanda e offerta per gli utenti finali, è opportuno individuare mercati all'ingrosso rilevanti, cioè mercati che comportano la domanda e l'offerta di prodotti a terzi interessati a rifornire gli utenti finali.

Poiché le analisi dei mercati realizzate dalle ANR devono essere di tipo prospettico, anche i mercati vengono definiti in chiave prospettica¹⁹. La definizione tiene conto degli sviluppi tecnologici ed economici previsti o prevedibili su un arco di tempo ragionevole collegato ai tempi del successivo riesame del mercato. Inoltre, data la possibilità di riesaminare un mercato a intervalli regolari, un'ANR dovrebbe tener conto delle prestazioni passate e della presente posizione di mercato, nonché delle aspettative riguardanti gli sviluppi futuri²⁰.

I mercati definiti nella raccomandazione lasciano impregiudicati i mercati definiti, in casi specifici, in base al diritto della concorrenza. Per quanto la definizione dei mercati data dalla raccomandazione si basi sulle metodologie del diritto della concorrenza, non sempre vi sarà una coincidenza perfetta con i mercati definiti nelle singole cause in base al diritto della concorrenza. Come spiegato al paragrafo 27 delle linee direttrici, il punto di partenza nella realizzazione dell'analisi del mercato ai fini dell'articolo 15 della direttiva quadro non è l'esistenza di un accordo o pratica concertata che rientri nel campo di applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE, né di una concentrazione ai sensi del regolamento sul controllo delle concentrazioni, né di un presunto abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 del trattato CE, bensì una valutazione prospettica complessiva della struttura e del funzionamento del mercato in esame. Nell'esaminare problematiche identiche in circostanze identiche e con identiche finalità, le ANR e le autorità garanti della concorrenza dovrebbero in linea di principio giungere a identiche conclusioni: non si può escludere tuttavia che, viste le differenze sopra descritte, i mercati definiti ai fini del diritto della concorrenza non coincidano sempre con i mercati definiti ai fini della regolamentazione settoriale specifica.

3.2. Principi che consentono l'individuazione dei mercati nella raccomandazione

L'articolo 15, paragrafo 1 della direttiva quadro prevede che la raccomandazione individui, conformemente all'allegato I della medesima direttiva, i mercati di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche le cui caratteristiche siano tali da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione stabiliti dalle direttive particolari. Il punto di partenza per l'individuazione dei mercati nella raccomandazione iniziale sarà pertanto l'elenco dei mercati contenuto nell'allegato I²¹.

La raccomandazione iniziale dovrà stabilire se si debbano aggiungere altri mercati all'elenco di cui all'allegato I. L'articolo 15 della direttiva quadro prevede inoltre che la Commissione effettui riesami periodici della raccomandazione.

con il periodo in cui è probabile l'imposizione di eventuali soluzioni regolamentari ex ante. La durata di tale periodo potrebbe dipendere dal fatto che si tratti di mantenere o riesaminare un obbligo esistente, oppure di imporne uno nuovo.

¹⁸ Cfr. il capo 2 delle linee direttrici sul significativo potere di mercato.

¹⁹ Considerando 27 della direttiva quadro.

²⁰ Cfr. il paragrafo 20 delle linee direttrici sul significativo potere di mercato.

²¹ La direttiva quadro stabilisce che i mercati sono definiti ai sensi del diritto della concorrenza. Pertanto, i segmenti di mercato di cui all'allegato I devono essere ridefiniti di conseguenza.

Va ricordato che la direttiva quadro si basa sulla presunta necessità di imporre obblighi ex ante in talune circostanze per assicurare la formazione di un mercato concorrenziale (cfr. ad esempio il venticinquesimo considerando). Il secondo capo del presente documento riporta gli obblighi ex ante introdotti nell'ambito della liberalizzazione del 1998 per creare le condizioni per una concorrenza effettiva in base alla vecchia definizione del concetto di significativo potere di mercato.

A questo proposito, il ventisettesimo considerando della direttiva quadro indica che gli obblighi di regolamentazione ex ante (per quanto riguarda le reti e i servizi di comunicazione elettronica) vanno imposti soltanto in assenza di una concorrenza effettiva, vale a dire in mercati in cui vi siano una o più imprese che detengono un significativo potere di mercato, ai sensi dell'articolo 14 della direttiva citata, e laddove i correttivi previsti dalle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza non siano sufficienti a risolvere il problema²².

Regolamentazione ex ante e diritto della concorrenza sono pertanto strumenti complementari nel conseguimento degli obiettivi strategici²³ nel settore delle comunicazioni elettroniche e nell'affrontare i problemi legati all'assenza di una concorrenza effettiva. Nel contempo, alla base del nuovo quadro normativo vi è il principio della revoca della regolamentazione ex ante allorché ne viene meno la necessità.

È perciò opportuno individuare quanto più chiaramente le circostanze che giustificano l'imposizione di una regolamentazione ex ante (o, inversamente, le circostanze in cui il diritto della concorrenza è di per sé sufficiente ad affrontare i problemi) e tradurle in una base di lavoro o un insieme di criteri per l'individuazione dei mercati rilevanti.

Nella prima fase della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni dell'Unione europea la regolamentazione ex ante ha svolto un'importante funzione complementare rispetto al diritto della concorrenza nell'affrontare due tipologie di problemi specifici riscontrati dai nuovi operatori in seguito alla liberalizzazione: il primo è l'esigenza, per un nuovo operatore o potenziale concorrente, di avere accesso alle reti esistenti di proprietà di altri operatori per poter servire i clienti; il secondo è dovuto al fatto che molti servizi di comunicazione elettronica, per essere forniti a prezzi competitivi, richiedono accordi di interconnessione con altre reti per facilitare la necessaria connettività.

Ciò non significa necessariamente che questi due problemi sussisteranno all'infinito o in maniera generalizzata. L'esperienza della creazione delle reti mobili cellulari (per quanto riguarda il problema della creazione di reti) e di accordi volontari ampiamente diffusi per lo scambio di traffico Internet sulla base di un'ottimizzazione degli sforzi (per quanto concerne il problema dell'interconnessione) smentisce l'esistenza di persistenti ostacoli all'accesso al mercato in questi due settori. Tecnologia e mercati in questo settore sono poi soggetti a rapide trasformazioni, per cui ciò che può costituire un ostacolo allo sviluppo della concorrenza in un determinato momento può essere eliminato successivamente o venir meno nel corso di un certo periodo di tempo.

²² Il ventisettesimo considerando indica altresì che i nuovi mercati emergenti nei quali l'impresa leader verosimilmente detiene *de facto* un significativo potere di mercato non devono essere assoggettati ad obblighi ingiustificati.

²³ L'articolo 8 della direttiva quadro impone alle ANR di perseguire una serie di obiettivi, fra cui: assicurare che gli utenti ottengano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità; garantire che non abbiano luogo distorsioni o restrizioni della concorrenza; incoraggiare investimenti efficienti in materia di infrastrutture e promuovere l'innovazione; incoraggiare un uso efficace e garantire una gestione efficiente delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione.

Si ritiene che i criteri per l'individuazione dei mercati ai fini del nuovo quadro normativo debbano comprendere una valutazione complessiva dell'efficacia del solo diritto della concorrenza per combattere le carenze del mercato in questione. Una valutazione di questo tipo trarrà insegnamento dall'esperienza maturata nell'applicazione del diritto della concorrenza e dall'imposizione di obblighi regolamentari ex ante, come strumento complementare, nel settore delle comunicazioni elettroniche. Soltanto nei casi in cui le norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza siano giudicate insufficienti di per sé ad ovviare alle carenze del mercato e garantire una concorrenza effettiva e sostenibile in tempi ragionevoli andrà considerata l'ipotesi di una regolamentazione ex ante del mercato.

Si ritiene pertanto che l'individuazione dei mercati rilevanti debba basarsi su un'applicazione cumulativa dei seguenti criteri specifici.

Il primo criterio è la presenza, in un mercato, di forti ostacoli non transitori all'accesso. Questo fatto, pur essendo una condizione necessaria, non è di per se sufficiente a giustificare l'inserimento di un determinato mercato nella raccomandazione. Dato il dinamismo dei mercati delle comunicazioni elettroniche, si deve anche considerare l'ipotesi di un'evoluzione del mercato in senso concorrenziale, malgrado la presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso.

Il secondo criterio, perciò, è la presenza o meno di caratteristiche che inducano a pensare che nel mercato si svilupperanno con il passare del tempo condizioni di concorrenza effettiva. Si tratta di un criterio dinamico, che tiene conto di una serie di aspetti strutturali e comportamentali che nel complesso indicano la possibilità o meno che, nell'arco di tempo considerato, le caratteristiche del mercato siano tali da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione ex ante previsti nelle direttive particolari del nuovo quadro normativo.

Il terzo criterio valuta se le norme della concorrenza siano di per sé sufficienti (in assenza di regolamentazione ex ante), tenuto conto delle caratteristiche particolari del settore delle comunicazioni elettroniche.

1. Ostacoli all'accesso al mercato e allo sviluppo della concorrenza

Per quanto riguarda il primo criterio, esistono due tipi di ostacoli all'accesso e allo sviluppo della concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche, che paiono pertinenti: ostacoli strutturali e ostacoli giuridici o normativi.

Si parla di ostacoli strutturali quando, considerando il livello della domanda, lo stato di evoluzione della tecnologia e le relative strutture dei costi sono tali da creare condizioni asimmetriche tra operatori storici e nuovi operatori, ostacolando o impedendo l'ingresso al mercato di questi ultimi. Si possono riscontrare forti ostacoli strutturali, ad esempio, quando un mercato è caratterizzato da economie di scala, ampiezza e densità consistenti ed elevati costi irrecuperabili. Tali ostacoli sono altresì individuabili in rapporto all'ampia diffusione e/o fornitura di reti di accesso locale a postazioni fisse.

Nel campo delle comunicazioni elettroniche un diverso, specifico tipo di ostacolo allo sviluppo di una concorrenza effettiva può insorgere quando è necessaria l'interconnessione affinché il chiamante possa chiamare il numero di uno specifico abbonato. Nei casi in cui la terminazione della chiamata comporta un costo (che viene rifatturato come tariffa al dettaglio al chiamante), l'operatore della rete che

assicura la terminazione della chiamata può influenzare negativamente la concorrenza facendo aumentare i costi di un operatore rivale o ripercuotendo le inefficienze sui concorrenti. La sola presenza di questo ostacolo non comporta necessariamente un'assenza di concorrenza. Per esempio, quando le eventuali tariffe associate alle chiamate o al traffico in entrata sono a carico del destinatario e non del chiamante, non vi è interesse ad aumentare le tariffe per la terminazione delle chiamate oltre il costo effettivo. La tecnologia potrebbe inoltre fornire una soluzione per aggirare l'ostacolo tecnico.

Gli ostacoli giuridici o normativi non sono determinati dalle condizioni economiche, ma derivano da misure legislative, amministrative o di altra natura prese a livello nazionale e aventi un effetto diretto sulle condizioni di accesso e/o la collocazione degli operatori sul mercato in questione.

Un esempio è dato dal caso di restrizioni giuridiche al numero di imprese che hanno accesso allo spettro. Questa limitazione è generalmente collegata a un ostacolo di tipo tecnico o tecnologico ad essa associato, ad esempio un vincolo sulla porzione di spettro assegnabile, che conseguentemente limita il numero delle licenze concesse alle imprese che cercano di accedere ad un mercato. Non vi possono essere nuovi ingressi salvo ampliamento della porzione di spettro o autorizzazione di un mercato derivato dello spettro radio.

Un importante ostacolo giuridico o normativo può venire a crearsi quando requisiti normativi rendono non redditizio, per un'impresa, accedere ad un determinato mercato e quando tale situazione sembra destinata a protrarsi per un periodo di tempo non delimitato. I requisiti normativi possono anche comportare la fornitura di alcuni servizi sottocosto o a tassi di rendimento dissuasivi. Un esempio è dato dai prezzi al dettaglio di accesso alla rete telefonica pubblica (e chiamate locali) in postazione o indirizzo fisso. La mancata copertura dei costi incrementali prospettici agisce da deterrente e dissuade gli operatori dal fare ingresso nel mercato dell'accesso locale. Per superare tale ostacolo occorre riequilibrare le tariffe. Tuttavia, considerazioni e obiettivi strategici più ampi possono comportare il persistere di questa situazione per un notevole periodo di tempo.

2. Aspetti dinamici

Il secondo criterio è la presenza o meno nel mercato di caratteristiche tendenti a produrre nel tempo condizioni di concorrenza effettiva senza la necessità di intervenire imponendo una regolamentazione ex ante. L'applicazione di questo criterio comporta l'esame dello stato della concorrenza al di là degli ostacoli all'accesso, tenendo conto del fatto che anche quando un mercato presenta forti ostacoli di questo tipo, possono intervenire altri fattori strutturali o caratteristiche tali da spingere il mercato verso condizioni di concorrenza effettiva. Questo avviene ad esempio nei mercati caratterizzati da numero limitato ma sufficiente di imprese già presenti nel mercato, con strutture dei costi divergenti, confrontate ad una domanda elastica rispetto ai prezzi. In tali mercati, le quote di mercato possono modificarsi nel tempo e/o si può osservare un calo dei prezzi. Tale elemento strutturale dinamico potrebbe indirizzare il mercato verso una situazione di concorrenza effettiva e rilevante, come si può osservare principalmente in un contesto sia storico che attuale. Anche gli sviluppi futuri sono importanti, ma deve trattarsi di sviluppi considerati in una prospettiva temporale significativa e non semplicemente di possibilità teoriche. Tale prospettiva temporale va collegata al periodo fra un riesame e l'altro eseguito

dall'ANR, per registrare unicamente gli sviluppi che si manifestano durante quel periodo.

Gli ostacoli all'accesso possono inoltre diventare meno importanti per quanto riguarda i mercati guidati dall'innovazione e caratterizzati dal costante progresso tecnologico. In questi mercati, la "pressione" concorrenziale spesso è dovuta alla minaccia innovativa rappresentata dai potenziali concorrenti non ancora presenti sul mercato. In tali mercati innovativi, può instaurarsi una forma di concorrenza dinamica e a lungo termine tra imprese non necessariamente in concorrenza in un mercato "statico" preesistente.

3. Efficienza relativa del diritto della concorrenza e della regolamentazione ex ante complementare

Prima di stabilire se imporre un'eventuale regolamentazione ex ante a un mercato che soddisfa i primi due criteri (forti e persistenti ostacoli all'accesso e assenza di indicatori secondo cui il mercato tende ad una concorrenza effettiva) occorrerà valutare se le norme della concorrenza siano di per sé sufficienti (in assenza di regolamentazione ex ante) a ridurre o rimuovere gli ostacoli esistenti o ripristinare una concorrenza effettiva.

La regolamentazione ex ante si configurerebbe come complemento appropriato al diritto della concorrenza in circostanze in cui l'applicazione di quest'ultimo non sarebbe sufficiente per correggere adeguatamente le carenze di mercato di cui trattasi. Fra le circostanze citate vi sono situazioni in cui i requisiti di adempimento di un intervento volto a rimediare ad una carenza del mercato sono ingenti (per esempio: esigenza di una contabilità dettagliata a fini regolamentari, valutazione dei costi, monitoraggio di termini e condizioni compresi i parametri tecnici, ecc.), oppure si rivela indispensabile intervenire frequentemente o tempestivamente od ancora risulta di importanza fondamentale creare la certezza del diritto.

All'atto pratico, le ANR devono consultare le rispettive ANC e tenere conto del parere di queste ultime nel decidere se sia appropriato servirsi di entrambi gli strumenti regolamentari complementari, oppure se sono sufficienti gli strumenti del diritto della concorrenza.

In sintesi, il fatto che un mercato delle comunicazioni elettroniche figuri nelle successive versioni della raccomandazione ai fini un'eventuale regolamentazione ex ante dipenderà, innanzi tutto, dalla persistenza di forti ostacoli all'accesso a tale mercato; dal secondo criterio, che misura il dinamismo della concorrenza e, in terzo luogo, dal fatto che le norme sulla concorrenza (in assenza di regolamentazione ex ante) siano o meno in grado di rimediare a carenze persistenti del mercato. Un mercato può anche essere eliminato da una raccomandazione se vi si comprova l'esistenza di una concorrenza effettiva e sostenibile a livello comunitario, sempreché il decadere degli obblighi regolamentari ex ante non riduca la concorrenza effettiva sul mercato. Per esempio, si potrebbe rilevare che, attraverso l'uso della preselezione o selezione del vettore, il mercato nazionale delle chiamate residenziali è diventato concorrenziale. Tuttavia, poiché la concorrenza effettiva è insorta proprio grazie all'obbligo regolamentare di consentire la preselezione, potrebbe non essere opportuno eliminare tale obbligo senza prima analizzare le conseguenze late che ne deriverebbero.

La Commissione si attende che le ANR seguano gli stessi criteri e principi fondamentali nel designare mercati diversi da quelli che figurano nella presente raccomandazione. I criteri non
--

devono necessariamente rimanere invariati nel corso del tempo, ma si potrebbero ad esempio adeguare ai risultati dell'esperienza maturata nell'applicazione del quadro normativo in rapporto ai mercati individuati nella raccomandazione. La Commissione si servirà di tali criteri nell'eseguire future revisioni della presente raccomandazione

3.3. Definizione di altri mercati rilevanti da parte delle ANR

Nella presente raccomandazione si è cercato di individuare (in conformità all'allegato I della direttiva quadro) i mercati le cui caratteristiche siano tali da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione previsti nelle direttive specifiche. L'elenco dei mercati rilevanti potrà non essere esauriente nel contesto delle situazioni nazionali, che potranno variare da uno Stato membro all'altro. Conformemente all'articolo 15, paragrafo 3 della direttiva quadro le ANR potranno pertanto individuare mercati diversi da quelli indicati nella presente raccomandazione, purché nel rispetto delle procedure di cui agli articoli 6 e 7.

I mercati definiti a livello nazionale ai fini dell'analisi del mercato possono differenziarsi in molti modi da quelli individuati nella raccomandazione²⁴.

La questione dell'opportunità o meno di definire mercati in senso più stretto va tenuta distinta da quella dell'individuazione e dell'applicazione di correttivi. Per ovviare all'assenza di una concorrenza effettiva in un mercato, potrà essere necessario imporre numerosi obblighi per giungere ad una soluzione globale. Ad esempio, potrà spesso accadere che a settori tecnici vengano applicati correttivi affini o correlati, nell'ambito dell'obbligo generale nei confronti degli operatori con significativo potere di mercato nel mercato analizzato. Ove correttivi specifici siano ritenuti necessari in un particolare settore tecnico ristretto, non è necessario né opportuno individuare i singoli segmenti tecnici come mercati rilevanti per imporsi degli obblighi. Un esempio è dato dal caso di un obbligo di fornire un accesso disaggregato alla rete locale (local loop), integrato da obblighi affini riguardanti l'accesso alle strutture di co-ubicazione.

Inversamente, un obbligo in un settore correlato non necessario e non proporzionato per ovviare a una carenza riscontrata in un mercato individuato non può essere considerato come facente parte della soluzione proposta. Se un correttivo imposto in un settore correlato eccedesse quanto è necessario per ovviare alla carenza riscontrata nel mercato individuato, allora tale correttivo non sarebbe proporzionato. In tal caso, se l'ANR continua a ritenere, per altri motivi, che un correttivo siffatto è necessario nel settore correlato, quest'ultimo dovrebbe essere individuato quale mercato rilevante, da analizzare separatamente ai fini dell'adozione di tale obbligo.

Ove le ANR considerino l'opportunità di ridefinire i mercati in senso più stretto o più lato per motivi legati a circostanze del mercato nazionale, esse devono seguire i principi e la metodologia indicati nelle linee direttrici e nella presente raccomandazione. Una definizione del mercato in senso più stretto potrebbe essere giustificata, ad esempio, se alcuni elementi inducessero a pensare che sia possibile una sostituzione sul lato della domanda o dell'offerta

²⁴

Per esempio, a livello nazionale un mercato individuato potrebbe essere definito in senso più stretto. In funzione delle circostanze nazionali, potrebbe essere giustificato ampliare la definizione di tale mercato affinché due o più mercati individuati separatamente nella presente raccomandazione siano individuati come un solo mercato. Analogamente, potrebbe esserci un motivo per individuare un segmento di mercato di evoluzione recente e combinarlo con un mercato individuato nella presente raccomandazione. In funzione delle circostanze nazionali, potrebbe esserci un motivo per individuare ulteriori mercati, oltre a quelli individuati nella presente raccomandazione.

in una parte, ma non nella totalità del mercato (in una determinata prospettiva temporale). Un esempio potrebbe essere dato da una concorrenza nel settore al dettaglio molto più sviluppata per alcune categorie distinte e ben definite di utenti residenziali che per altre categorie.

Quando un mercato individuato da un'ANR si discosta da quelli individuati dalla raccomandazione, l'ANR deve seguire la procedura prevista agli articoli 6 e 7 della direttiva quadro. Nel contempo, le procedure di cooperazione tra le ANR e tra ANR e Commissione (a norma dell'articolo 7, paragrafo 2 della direttiva quadro) e/o le procedure di armonizzazione (a norma dell'articolo 19) potranno portare all'adozione di metodi più precisi nelle pratiche di definizione dei mercati in senso più o meno restrittivo in tutta la Comunità.

A norma dell'articolo 15, paragrafo 3 della direttiva quadro, le ANR comunicano, in ottemperanza dell'articolo 7, paragrafo 4 della stessa direttiva, il progetto di misura volta a definire un mercato diverso da quelli individuati nella raccomandazione. L'obbligo di cui all'articolo 15, paragrafo 3 della direttiva quadro, che impone alle ANR di notificare mercati diversi da quelli indicati nella presente raccomandazione, riguarda unicamente quei mercati che influenzano gli scambi fra gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3. In caso di mancata notifica di un mercato dovuta al fatto che l'ANR non prevedeva che esso avrebbe influenzato gli scambi tra gli Stati membri, ove però successivamente tale influenza sia dimostrata, la mancata notifica di tale mercato potrebbe costituire una violazione della direttiva. Inoltre, la mancata notifica potrebbe comportare conseguenze legali negative nell'ambito di cause nazionali.

3.4. Correttivi

I correttivi sono la parte conclusiva di un processo che inizia con la definizione e l'identificazione dei mercati, seguite dall'analisi degli stessi e, in caso di designazione di significativo potere di mercato, passa all'azione correttiva. I mercati a cui può applicarsi una regolamentazione ex ante sono selezionati sulla base dei criteri di cui alla sezione 3.2. L'individuazione di un mercato per analisi non significa necessariamente che tale mercato necessiti di un intervento di regolamentazione. Le ANR impongono correttivi unicamente ove riscontrino l'assenza di una concorrenza effettiva sul mercato interessato. Anche in quei casi, occorre considerare attentamente quali correttivi sia opportuno applicare. Il nuovo quadro normativo è assai flessibile. Le ANR dispongono di una serie di strumenti di regolamentazione, ai sensi della direttiva 2002/19/CE e della direttiva 2002/22/CE. Al momento di imporre un obbligo specifico ad un operatore dotato di significativo potere di mercato, l'ANR deve dimostrare che tale obbligo deriva dalle caratteristiche del problema individuato ed è proporzionale e giustificato alla luce degli obiettivi fondamentali dell'ANR, stabiliti dalla direttiva quadro.

Secondo tali obiettivi fondamentali, le ANR devono:

- promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati;
- contribuire allo sviluppo del mercato interno;
- promuovere gli interessi dei cittadini dell'Unione europea.

La direttiva quadro impone anche alle ANR di adoperarsi per pervenire ad un accordo sui tipi di strumenti e sulle soluzioni più adeguate da utilizzare nell'affrontare determinati tipi di situazioni nel contesto del mercato. In particolare, come rilevato nelle linee direttrici

sull'analisi dei mercati, per determinare che una soluzione proposta sia compatibile con il principio della proporzionalità, occorre che essa persegua un obiettivo legittimo e che i mezzi impiegati per realizzarlo siano necessari e causino un minimo di disturbo, ovvero deve trattarsi del minimo necessario per realizzare l'obiettivo.

Le direttive contengono una serie di considerazioni volte a qualificare l'uso di correttivi specifici. In particolare, prima di imporre correttivi onerosi, le ANR devono prendere in considerazione l'entità dell'investimento iniziale da parte del proprietario dell'impianto, considerando i rischi ad esso inerenti. Le ANR hanno l'obbligo di salvaguardare la concorrenza nel lungo periodo, in funzione, tra l'altro, dell'esigenza di valutare la fattibilità tecnica ed economica dell'uso o dell'installazione di impianti concorrenti e l'effetto di un intervento siffatto su possibili investimenti in tali impianti concorrenti. Ciò riveste particolare importanza in caso di diffusione di nuove tecnologie o reti in mercati sconosciuti.

La disponibilità di correttivi emananti dal diritto della concorrenza che corrispondono a quelli che possono essere imposti dall'ANR non impedisce che quest'ultima imponga una soluzione analoga. Se, per esempio, un'impresa detiene una posizione dominante ai sensi del diritto della concorrenza, l'articolo 82 del Trattato le impone di comportarsi in modo non discriminatorio. Potrebbe allora essere opportuno, da parte dell'ANR, imporre altresì obblighi specifici ex ante di trasparenza e di notifica, al fine di agevolare il controllo del comportamento non discriminatorio da parte di tale impresa (per esempio riguardo ai periodi di consegna). Inoltre, l'imposizione di un correttivo ex ante consentirebbe di invocare le disposizioni del nuovo quadro normativo sulla risoluzione dei contenziosi e l'intervento dell'ANR in caso di problemi in quel mercato, oltre al ricorso alle competenti autorità garanti della concorrenza.

4. ESAME DEI MERCATI PER LA LORO DESIGNAZIONE AI FINI DELLA PRESENTE RACCOMANDAZIONE

In questa sezione vengono esaminati i principali segmenti di mercato che compongono il settore delle comunicazioni elettroniche, analizzando brevemente i mercati rilevanti al dettaglio e all'ingrosso presenti al loro interno e individuando i mercati rilevanti specifici ai fini dell'analisi ex ante della concorrenza effettiva.

Il punto di partenza è la caratterizzazione dei mercati al dettaglio, seguita dalla descrizione e dalla definizione dei relativi mercati all'ingrosso, come indicato al punto 3.1.

Uno degli scopi principali del nuovo quadro normativo è potenziare i vantaggi in termini di scelta, prezzo e qualità a favore di utenti e consumatori, promuovendo e assicurando una concorrenza effettiva. Le ANR hanno facoltà, in ultima istanza e dopo debita considerazione, di imporre una regolamentazione sui servizi al dettaglio a un'impresa dotata di un significativo potere di mercato. Tuttavia i controlli regolamentari sui servizi al dettaglio vanno imposti solo qualora le ANR ritengano che le relative misure del settore all'ingrosso o le misure collegate non siano in grado di conseguire l'obiettivo di garantire una concorrenza effettiva.²⁵ In linea di principio, si potrebbe osservare una mancanza di concorrenza effettiva a livello del settore al dettaglio, del settore all'ingrosso o di entrambi. Ciò comporta la necessità per le ANR di esaminare il grado complessivo di potere di mercato delle imprese e le relative conseguenze in termini di concorrenza effettiva. L'individuazione di un mercato al dettaglio ai fini dell'analisi ex ante non significa che, qualora venga riscontrata un'assenza di concorrenza

²⁵ Considerando 26 della direttiva servizio universale.

effettiva da parte di un'ANR, vengano imposti al mercato al dettaglio i correttivi regolamentari. Per poter imporre controlli regolamentari ai servizi al dettaglio occorre che le relative misure del settore all'ingrosso o le misure collegate non siano in grado di conseguire l'obiettivo di assicurare una concorrenza effettiva.

In linea di massima, ai fini della definizione del mercato, i mercati al dettaglio andrebbero analizzati autonomamente rispetto alla rete o infrastruttura utilizzata per fornire i servizi, e nel rispetto dei principi del diritto della concorrenza. Al tempo stesso, ai fini della raccomandazione iniziale, il punto di partenza per la definizione e l'individuazione del mercato è l'allegato I della direttiva quadro. Tale allegato I comprende segmenti di mercato descritti in relazione a specifiche reti esistenti e alle loro configurazioni tecniche.

Nel corso del tempo verranno effettuati investimenti per sviluppare nuove reti e infrastrutture nonché per potenziare e modificare le reti e le infrastrutture già operanti (ad esempio utilizzando la tecnologia delle fibre o la tecnologia senza filo nelle reti di accesso). L'imposizione di un obbligo a un'impresa dotata di significativo potere di mercato per quanto riguarda un dato tipo di infrastruttura (ad esempio la rete locale metallica) non comporta necessariamente l'imposizione di un obbligo parallelo all'atto dell'upgrade delle reti o delle infrastrutture, ad esempio per offrire (o essere in grado di offrire) nuovi servizi. In caso di ricorso a infrastrutture di tipo nuovo per fornire servizi già esistenti, per poter intervenire a fini di regolamentazione (rispetto al nuovo tipo di infrastruttura) sarebbe necessario procedere ad una nuova analisi del mercato. Infatti, l'incentivazione di investimenti efficienti nelle infrastrutture e la promozione dell'innovazione sono obiettivi espliciti delle autorità di regolamentazione²⁶.

4.1. Mercati di prodotti e servizi nel settore delle comunicazioni elettroniche

Le reti e i servizi di comunicazione elettronica vengono definiti nella direttiva quadro. I servizi comprendono i servizi di telecomunicazione e di trasmissione in reti usate per la diffusione radiotelevisiva, ma non i servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti. Sono inoltre esclusi i servizi della società dell'informazione di cui all'articolo 1 della direttiva 98/34/CE non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica²⁷.

Ai fini della presente raccomandazione, nell'esaminare i mercati al dettaglio e all'ingrosso si opera una distinzione generale tra servizi forniti in postazioni fisse e servizi forniti in postazioni non fisse. Viene fatta poi un'ulteriore distinzione generale tra servizi vocali e non vocali (dati). Tali distinzioni, ai fini dell'analisi del mercato, non comportano una designazione a priori di questi servizi come mercati separati. Tuttavia al momento attuale i servizi vocali e i servizi dati vengono considerati nel complesso sufficientemente distinti, in termini di sostituzione della domanda, da meritare un'analisi separata. Per il settore all'ingrosso la distinzione tra servizi vocali e non vocali potrebbe risultare meno semplice. Ad esempio, un canale di trasmissione può veicolare (o essere in grado di veicolare) sia servizi vocali che non vocali²⁸. Queste problematiche vengono trattate nelle rispettive sezioni dell'analisi.

²⁶ Articolo 8, paragrafo 2, lettera c) della direttiva quadro.

²⁷ Articolo 2 della direttiva quadro.

²⁸ Ne deriva la questione della neutralità tecnica riguardo al trattamento dei servizi e dei mezzi con cui sono distribuiti. Oltre a riconoscere il fatto che taluni servizi possono rappresentare sostituti, indipendentemente dalle disposizioni tecniche, occorre riconoscere che diversi servizi possono essere

Nei vari Stati membri dell'UE, le reti di comunicazioni presentano topologie significativamente diverse fra loro. In tale contesto, la distinzione fra ciò che costituisce un servizio, quale la raccolta della chiamata, e ciò che costituisce un servizio di transito in termini di quali parti della rete sono interessate è un concetto che differisce in diversi Stati membri. Spetta alle ANR dirimere tali aspetti tecnici, alla luce delle circostanze nazionali ed entro i limiti stipulati dalla presente raccomandazione.

4.2. Servizi forniti in postazioni fisse

4.2.1. Servizi telefonici pubblici forniti in postazioni fisse

Scopo della presente sezione è: i) descrivere e definire mercati al dettaglio rilevanti per servizi vocali forniti in postazioni fisse²⁹; ii) definire i mercati all'ingrosso correlati; iii) identificare i mercati a norma dell'allegato I della direttiva quadro.

Mercati al dettaglio

A livello generale si può descrivere il mercato al dettaglio come la fornitura di una connessione o di un accesso (in postazione o indirizzo fisso) alla rete telefonica pubblica per effettuare e/o ricevere chiamate telefoniche e servizi correlati. In funzione dell'impresa fornitrice e del tipo di tecnologia usata, accesso e servizi possono essere forniti in più modi: attualmente la tecnologia più comune si basa sull'utilizzo delle tradizionali reti telefoniche a doppino elicoidale metallico. Tra le alternative ora disponibili vanno citate le reti televisive via cavo che offrono servizi telefonici, le reti cellulari mobili che sono state adeguate alla fornitura di servizi in postazioni fisse e altre reti senza fili. Di queste, solo le reti via cavo conoscono una diffusione significativa negli Stati membri. La loro attuale capacità di fornire servizi vocali varia sensibilmente tra i vari Stati membri ed è nel complesso limitata. Per le postazioni che richiedono un alto numero di connessioni d'utenza, possono essere utilizzate forme di accesso dedicato. In futuro si utilizzerà probabilmente una più vasta gamma di tecnologie a livello commerciale per fornire accesso locale e servizi, ivi compreso il servizio telefonico pubblico.

È comune distinguere il mercato dell'utenza residenziale da quello delle imprese, in quanto le condizioni contrattuali di accesso e di servizio possono essere diverse per una categoria rispetto all'altra. Inoltre, accade generalmente che un operatore che fornisce servizi alle imprese non possa rispondere agli eventuali aumenti di prezzo praticati da un monopolista ipotetico attivo sul mercato degli utenti privati in quanto le caratteristiche economiche dei servizi offerti a queste due categorie di clienti possono essere molto diverse. È dunque opportuno distinguere tra queste due categorie di utenti finali nella definizione dei mercati.

I servizi telefonici vengono solitamente forniti come parte di un pacchetto complessivo comprendente accesso e utenza. Gli utenti finali possono disporre di varie opzioni e pacchetti a seconda dell'uso o della tipologia delle chiamate³⁰. Sebbene molti utenti preferiscano acquistare sia l'accesso che le chiamate in uscita dalla stessa impresa, alcuni scelgono un'impresa diversa da quella che fornisce loro l'accesso (e le chiamate in entrata) per alcune o

caratterizzati da diversi requisiti tecnici entro una medesima rete, per esempio in termini di ritardo (trasmissione in tempo reale o altrimenti) e di larghezza di banda (considerando anche il grado di variazione di questi requisiti tecnici).

²⁹ Per i servizi Internet ad accesso commutato, cfr. la sezione 4.2.2 sull'accesso ai dati e servizi connessi.

³⁰ La questione se l'accesso con fatturazione al consumo e l'accesso a tariffa forfettaria appartengano allo stesso mercato o a mercati distinti è considerata nella sezione 4.2.2.

per tutte le loro chiamate in uscita. Un'impresa che cercasse di aumentare il prezzo delle chiamate in uscita (in particolare per le chiamate interurbane e internazionali) oltre il livello della concorrenza rischierebbe di vedere la propria clientela optare per altri operatori. Gli utenti finali possono scegliere imprese alternative con relativa facilità grazie a brevi codici di accesso (con formule di tipo contrattuale o prepagato) o alla preselezione del vettore. Mentre le imprese che forniscono l'accesso competono tra loro sul mercato delle chiamate in uscita, non risulta che le imprese che forniscono chiamate in uscita tramite selezione o preselezione del vettore entrino sistematicamente nel mercato dell'accesso in risposta a un lieve ma significativo aumento del prezzo di carattere non transitorio. Si possono dunque individuare due mercati al dettaglio distinti per quanto riguarda l'accesso e le chiamate in uscita.

Per quanto concerne il traffico in uscita, le chiamate urbane, interurbane e internazionali non vengono considerate reciprocamente sostitutive dagli utenti finali. Si può dunque affermare che esse costituiscono mercati al dettaglio distinti. Ciononostante un aumento del prezzo delle chiamate in una di queste categorie da parte di un monopolista ipotetico potrebbe indurre alcuni fornitori di servizi di una delle altre categorie ad acquistare gli elementi all'ingrosso necessari, ammesso che siano disponibili, per fornire i servizi in questione. Vi sono, tuttavia, particolari restrizioni che limitano la possibilità di acquistare tutti gli elementi all'ingrosso in un mercato di chiamate internazionali.

Anche le chiamate da postazioni fisse a telefoni mobili od altre postazioni non geografiche non sono ritenute, da parte degli utenti finali, sufficientemente sostituibili per essere considerate come appartenenti allo stesso mercato in termini di domanda. È probabile che un utente che desideri chiamare un individuo su un telefono cellulare non consideri una chiamata ad un numero di postazione fissa come un'alternativa equivalente. Tuttavia, come avviene per gli equivalenti geografici, si può ritenere che gli operatori che forniscono una categoria di servizi possano acquistare gli elementi all'ingrosso necessari, compresa la terminazione delle chiamate a mobile, nel caso in cui un monopolista ipotetico tentasse di aumentare i prezzi.

Sulla base della sostituzione sul lato dell'offerta è dunque generalmente opportuno definire un più ampio mercato per le chiamate in uscita nel settore al dettaglio. Tuttavia, ove la sostituzione sul fronte della domanda non sia possibile o sia molto limitata, potrebbe essere opportuno definire mercati più ristretti.

Mercati all'ingrosso correlati

Accesso e raccolta delle chiamate all'ingrosso

Nel settore al dettaglio si opera una distinzione tra accesso e chiamate in uscita. Un'impresa può decidere di entrare nel mercato dell'accesso e delle chiamate oppure nel solo mercato delle chiamate, coprendone una parte o la totalità. Nel valutare i relativi mercati all'ingrosso occorre perciò tener presente che ci sono vari modi per avvicinarsi al mercato al dettaglio.

Per quanto riguarda l'accesso, un'impresa può scegliere di costruire o acquistare i necessari elementi, come indicato in appresso: quest'ultima opzione comprende potenzialmente qualsiasi mezzo di trasmissione che possa veicolare servizi vocali, ad esempio un circuito affittato, una rete locale disaggregata o la fornitura all'ingrosso di servizi DSL o a flusso numerico (bit-stream). Queste alternative, che sono anche in grado di supportare la fornitura di servizi dati o canali vocali multipli, vengono approfondite ai punti 4.1.2 e 4.1.3.

I principali elementi necessari per produrre o fornire servizi telefonici al dettaglio sono la raccolta, l'inoltro (ivi compresi l'istradamento e la commutazione) di vario genere e la

terminazione delle chiamate. Gli elementi associati comprendono la segnalazione e i necessari servizi ausiliari, ad esempio ai fini della fatturazione. Un'impresa che fornisce servizi telefonici al dettaglio potrebbe acquistare questi componenti separatamente o congiuntamente, oppure produrli tutti costruendo una vasta rete, o acquistarne alcuni e produrne altri. Un'alternativa diretta all'acquisto della raccolta delle chiamate è creare un accesso di rete alla postazione dell'utente finale. Un'altra è acquistare o affittare una connessione di rete già consolidata per il collegamento alla postazione dell'utente finale. È probabile che nessuna delle due alternative, entrambe comportanti considerevoli investimenti, sia praticabile in modo diffuso in risposta a un incremento non transitorio ma contenuto del prezzo da parte di un monopolista ipotetico del mercato della raccolta delle chiamate. Queste alternative potranno tuttavia essere percorribili nel contesto di un più ampio mercato al dettaglio (anche per servizi non vocali) o in circostanze in cui la spesa dell'utente finale sia sufficientemente elevata.

Un'alternativa indiretta alla raccolta delle chiamate, per l'impresa che fornisce il servizio consiste nell'ottenere collegamenti al dettaglio alla rete telefonica pubblica nelle aree geografiche in questione, in modo che gli utenti finali possano chiamare un punto di presenza dell'impresa per usare i servizi proposti a partire da questo punto. Questo tipo di alternativa non viene considerata un sostituto valido alla raccolta delle chiamate.

I servizi all'ingrosso di raccolta delle chiamate (accesso o interconnessione) possono essere forniti sotto forma di minuti (tempo di utenza) o di capacità. Possono essere inoltre forniti unitamente ai servizi di commutazione e/o di inoltro delle chiamate (vedere più avanti). Il mercato individuato ai fini della presente raccomandazione è quello dei servizi all'ingrosso di raccolta delle chiamate. Si comprende nel mercato rilevante la raccolta delle chiamate per le chiamate telefoniche e per l'accesso ai servizi Internet su linea commutata (dial-up). Il mercato viene perciò definito come mercato della raccolta delle chiamate sulla rete telefonica pubblica in postazione fissa.

Servizi di transito all'ingrosso

Oltre alla raccolta e alla terminazione delle chiamate all'ingrosso, per completare una chiamata occorre anche disporre dell'inoltro o transito. L'inoltro delle chiamate o l'interconnessione in transito comporta la trasmissione e/o la commutazione o l'istadamento. Per un'impresa che fornisca servizi a un ristretto numero di utenti finali, un'alternativa all'uso di servizi di inoltro delle chiamate all'ingrosso potrebbe essere quella di usare linee affittate interconnesse o capacità dedicata per le comunicazioni interurbane. I servizi di transito si riferiscono all'inoltro (su lunga distanza) delle chiamate commutate sulla rete telefonica pubblica in postazione fissa. Si tratta di un prodotto distinto dalla fornitura, ad esempio, di capacità per usi specifici in sé, pur se alcuni servizi di transito sono forniti su circuiti e collegamenti affittati. La differenza sta nel fatto che le linee affittate forniscono una capacità dedicata fra due punti fissi, mentre il transito si riferisce a chiamate commutate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa. I servizi di transito comprendono dunque l'inoltro fra commutatori "tandem" su una data rete, tra commutatori "tandem" su reti diverse e l'inoltro puro e semplice via una terza rete. Alcune parti di questo mercato di servizi di transito diverranno concorrenziali, probabilmente, prima di altre, ma non si può presumere che un certo inoltro di chiamata commutata (dalla rete di un operatore storico a quella di un nuovo operatore) sia automaticamente diverso da un altro inoltro di chiamata commutata (fra reti di due nuovi operatori).

La fornitura dell'interconnessione in transito si può comprare direttamente, oppure acquistando separatamente gli elementi necessari a fornire tali servizi e fornendoli

autonomamente. Il ventaglio di operatori che forniscono questi servizi o i necessari elementi di rete dipende quasi interamente dai volumi di traffico esistenti su specifiche linee di transito. Se è chiaro che su alcune linee trafficate si è verificato un ingresso su larga scala, ciò non è avvenuto su altre linee meno trafficate o di minore portata, ragion per cui servizi di transito geograficamente diffusi dipendono ancora dai servizi di transito dell'operatore storico.

Le linee di minore portata spesso non hanno capacità disponibile o ne hanno assai poca, per cui un nuovo operatore che desideri fornire il servizio autonomamente non potrebbe acquistare all'ingrosso gli elementi necessari per fornire servizi di transito con rapidità e dovrebbe invece provvedere a costruire le infrastrutture necessarie. Spesso, la capacità esistente su tali linee di minore portata è sufficiente per provvedere alle esigenze di tutti gli operatori per i servizi di transito su di esse. Risulta evidente che in numerosi Stati membri i nuovi operatori dipendono su molte linee dall'operatore storico per fornire servizi di transito.

Oltre ai servizi all'ingrosso di raccolta delle chiamate (accesso o interconnessione), ai fini della presente raccomandazione si identificano anche i servizi commutati di transito e/o di inoltro delle chiamate. Il mercato individuato ai fini della presente raccomandazione è quello dei servizi all'ingrosso di transito nella rete telefonica pubblica. In funzione delle topologie di rete, la differenziazione tra servizi di raccolta e di transito delle chiamate può variare e spetta alle ANR definire gli elementi costitutivi di ciascuna parte. Le ANR devono considerare che se esiste un grado di indipendenza nel decidere quali sono gli elementi costitutivi dei servizi di raccolta, terminazione e transito delle chiamate, pure gli elementi sono additivi e la somma dei tre costituisce il tutto. Ne deriva, ad esempio, che se la raccolta e la terminazione delle chiamate sono già definite, allora risulta definito, per esclusione, anche il transito.

Nonostante l'esistenza di linee di portata minore, il transito è uno dei segmenti delle telecomunicazioni fra postazioni fisse in cui la concorrenza è destinata, prevedibilmente, a svilupparsi. A seconda dell'esperienza acquisita nel corso del periodo di attuazione della presente (prima) raccomandazione, si valuterà l'esigenza di continuare ad includere il mercato del transito.

Terminazione delle chiamate all'ingrosso

La terminazione delle chiamate all'ingrosso serve per terminare le chiamate destinate alle postazioni chiamate o agli abbonati. Le imprese che possiedono o gestiscono reti per la fornitura di servizi telefonici possono interconnettersi a livelli relativamente elevati nella rete, vale a dire in pochi punti di interconnessione. Di conseguenza gli accordi per la terminazione delle chiamate possono comprendere in pratica sia l'inoltro che la terminazione delle chiamate urbane. Tuttavia un'impresa che debba far fronte a un aumento del prezzo, ad esempio nella terminazione delle interurbane, potrebbe acquistare la terminazione delle chiamate locali separatamente dall'inoltro. Occorre pertanto concentrarsi sulla terminazione delle chiamate urbane in quanto mercato rilevante per quanto riguarda la terminazione delle chiamate.

Quando si definisce il mercato rilevante ai fini dell'analisi della concorrenza in base alle possibilità di sostituzione sul lato della domanda e dell'offerta, si parte normalmente da una definizione piuttosto stretta per poi ampliarla secondo le esigenze. In questo caso, il punto di partenza è la terminazione delle chiamate destinate a una specifica postazione, abbonato o numero. Per un'impresa che fornisce un servizio di terminazione delle chiamate all'ingrosso ad altre imprese che richiedono questo servizio è tuttavia difficile operare una discriminazione tra le tariffe applicate a diversi abbonati o diverse postazioni della sua rete. Il mercato rilevante è dunque esteso almeno quanto ciascun operatore di rete.

Nel valutare l'opportunità di ampliare la definizione, occorre esaminare le possibilità di sostituzione sul lato della domanda e dell'offerta che potrebbero condizionare la definizione delle tariffe di terminazione su una data rete³¹. Se tutte le postazioni fisse o gli abbonati di una data area geografica (o perlomeno un numero elevato) fossero collegati a due o più reti, vi sarebbero possibilità alternative per la terminazione delle chiamate destinate a determinate postazioni. Un'altra possibilità di sostituzione sul lato dell'offerta si avrebbe se fosse tecnicamente possibile che la terminazione delle chiamate destinate a una data postazione o a un dato utente finale venisse gestita da un'impresa diversa da quella che gestisce la rete che serve quella postazione. Attualmente una tale sostituzione non è possibile.

Le tariffe per la terminazione delle chiamate all'ingrosso su una data rete potrebbero essere condizionate da una possibilità di sostituzione sul lato della domanda, ma attualmente il mercato all'ingrosso non presenta possibilità in questo senso. Ci sono tuttavia possibilità di sostituzione sul lato della domanda nel settore al dettaglio, fra cui, ad esempio, qualsiasi mezzo di comunicazione che costituisca un'alternativa ragionevole all'effettuazione di una chiamata alla località o al numero di abbonato interessato. Tali alternative potrebbero comprendere la terminazione della chiamata attraverso una rete mobile, la chiamata con accordo di richiamo, la chiamata che non comporti un accordo specifico per la sua terminazione (ad esempio nei casi in cui le parti stesse si accordano per comunicare con collegamenti IP), oppure la comunicazione con messaggi di vario tipo (ad esempio e-mail, messaggi vocali, radioavviso). Occorre inoltre che la possibilità alternativa incida effettivamente sulla fissazione delle tariffe facendo in modo che per un operatore non sia redditizio aumentare le tariffe di terminazione.

Tali alternative di sostituzione sul lato della domanda o dell'offerta non sembrano rappresentare vincoli sufficienti per i fornitori di servizi di terminazione delle chiamate in postazioni fisse o giustificare una più ampia definizione del mercato, per cui il mercato rilevante in questo caso sembra essere quello della terminazione delle chiamate su singole reti. L'aumento delle tariffe per la terminazione delle chiamate è essenzialmente dovuto all'assenza di alternative tecniche (solo l'operatore della rete cui è abbonato il destinatario può effettuare la terminazione della chiamata) e al fatto che in generale la chiamata è interamente a carico di chi chiama. Questo incentivo verrebbe meno o sarebbe limitato se il traffico in entrata non avesse alcun costo o se gli eventuali costi fossero a carico di chi riceve, anziché di chi chiama, oppure se esistesse un rapporto finanziario molto stretto tra il chiamante e il destinatario della chiamata.

Una tale definizione del mercato - terminazione delle chiamate su singole reti - non implica automaticamente che ogni operatore di rete sia detentore di un significativo potere di mercato: ciò dipende dall'eventuale grado di contropotere d'acquisto³² e da altri fattori potenzialmente in grado di limitare tale potere di mercato. Solitamente le piccole reti si scontrano con un certo potere controbilanciante da parte dell'acquirente che ne limita notevolmente il relativo potere di mercato. In assenza di una regolamentazione in materia di interconnessione, una

³¹ È importante altresì esaminare il contropotere di mercato, in questo caso il contropotere d'acquisto del compratore nel negoziare le tariffe di terminazione delle chiamate, ma questo aspetto appartiene all'analisi della concorrenza effettiva, una volta definito il mercato rilevante.

³² Le considerazioni sul potere di mercato relativo non si limitano alle reti (di dimensioni e copertura variabili) che collegano utenti finali in postazioni o indirizzi fissi, ma riguardano anche reti, quali reti cellulari mobili, che collegano postazioni non fisse. In circostanze in cui una rete "fissa" dotata di significativo potere di mercato è soggetta ad un correttivo regolamentare (oltre all'esigenza primaria di negoziare l'interconnessione), quali possono essere prezzi regolamentati per la terminazione delle chiamate, il potere di mercato relativo alle reti mobili sarebbe anch'esso influenzato.

piccola rete potrebbe avere molto poco potere di mercato rispetto a una più grande per quanto riguarda la terminazione delle chiamate. L'esistenza di un requisito regolamentare che impone di negoziare l'interconnessione per assicurare la connettività end-to-end (come richiesto dal quadro normativo) ribilancia il potere di mercato. Tuttavia, una piccola rete non potrebbe avvalersi di tale obbligo regolamentare per fissare tariffe di terminazione troppo elevate. Di conseguenza, è probabile che permanga uno squilibrio nel potere di mercato tra piccole e grandi reti in quanto sarebbe più facile per una grossa rete che per una piccola prendere l'iniziativa di aumentare le tariffe per la terminazione delle chiamate e sarebbe più difficile per una piccola rete resistere al tentativo di una grossa rete di diminuirle.

Conclusioni

Si ritiene perciò opportuno inserire nella raccomandazione i seguenti mercati specifici legati alla fornitura di servizi telefonici pubblici in postazioni fisse:

Servizi al dettaglio

1. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali
2. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali
3. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali
4. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali
5. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali
6. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali

Servizi all'ingrosso

7. Raccolta delle chiamate o capacità (su tutte le reti che servono una postazione fissa)
8. Terminazione delle chiamate su singole reti
9. Servizi di transito nella rete telefonica pubblica

4.2.2. Accesso ai dati e servizi correlati da postazioni fisse

Scopo della presente sezione è: i) descrivere e definire mercati rilevanti per accesso ai servizi dati generici (in particolare la fornitura di servizi Internet) al dettaglio in postazioni fisse; ii) definire i mercati all'ingrosso correlati; iii) identificare i mercati a norma dell'allegato I della direttiva quadro.

Mercati al dettaglio

Il maggior uso di Internet per tutta una varietà di servizi di comunicazione ha creato mercati al dettaglio potenzialmente di vasta portata per l'accesso ai dati e servizi correlati in postazioni fisse. In generale, la fornitura di accesso a Internet al dettaglio si suddivide in due parti: i) la rete o il servizio di trasmissione da e per la postazione dell'utente finale; ii) la fornitura di

servizi Internet, in particolare la connettività "end-to-end" con altri utenti finali o host. Questi due servizi possono essere raggruppati.

Al momento attuale si possono individuare tre forme di accesso a Internet comunemente disponibili: i) servizio di accesso commutato (dial-up); ii) servizi ad ampiezza di banda superiore che utilizzano tecnologie DSL (o equivalenti) o modem cavo; iii) accesso dedicato.³³

Per gli abbonati privati e le piccole imprese che accedono a Internet da postazioni fisse, la forma più comune di accesso rimane la connessione a banda stretta (accesso commutato tramite linee telefoniche e modem analogici oppure tramite ISDN). Esistono tuttavia diverse possibilità alternative di accesso (comprese quelle sopra elencate) in postazione fissa, molte delle quali esercitano una crescente attrattiva mano a mano che aumenta la domanda di traffico, in termini sia di ampiezza di banda massima o media e di durata dei collegamenti, e diminuiscono i prezzi al dettaglio di questi servizi. Anche le reti televisive satellitari e terrestri sono in grado di fornire servizi dati e accesso a Internet (purché abbiano una capacità adeguata e siano collegate a un percorso di ritorno)³⁴. In futuro potrebbero essere sfruttate su larga scala altre tecnologie senza fili e ad energia elettrica per l'accesso in postazioni fisse.

Un esame dei servizi e pacchetti disponibili al dettaglio rivela un'ampia gamma di caratteristiche in termini di ampiezza di banda, tempo di connessione, prezzi e loro formazione, quantità massima consentita nella ricezione e nell'invio di dati, qualità e servizi di accompagnamento. La connettività Internet di base dà la possibilità di usare la posta elettronica e i servizi di messaggia, collegarsi con altri utenti finali, scambiare file, consultare e usare siti web e effettuare transazioni. Ma possono essere disponibili anche altri servizi specializzati, compresa la possibilità di usare vari servizi vocali e video.

Un utente finale con una preferenza per collegamenti lunghi ma meno sensibile all'ampiezza di banda potrebbe optare per la banda stretta a tariffa forfettaria oppure per un prodotto con maggiore ampiezza di banda (sempre a forfait), se sono disponibili queste due alternative, mentre un utente finale che necessiti di un'elevata ampiezza di banda ma con collegamenti di durata limitata potrebbe scegliere un'offerta che preveda una maggiore ampiezza di banda con accesso DSL o modem cavo (o equivalente). In risposta a un piccolo aumento non transitorio del prezzo o a un deterioramento equivalente della qualità, un utente finale (o un numero significativo di utenti finali) potrebbe facilmente passare a un altro servizio al dettaglio. Il servizio di base con modem cavo o DSL potrebbe potenzialmente influenzare i prezzi di un servizio commutato a tariffa forfettaria, mentre è meno probabile che avvenga il contrario.

L'accesso a velocità superiore o a banda larga presenta numerose caratteristiche tecniche che rendono alcune applicazioni completamente impossibili con l'accesso di tipo commutato. Su tale base tecnica e dal punto di vista della banda larga, dunque, la banda stretta costituirebbe un mercato distinto, perché i servizi e/o le caratteristiche qualitative di tali servizi (comprese

³³ I servizi Internet ad ampiezza di banda superiore o a banda larga si distinguono per consentire una capacità digitale in entrata per gli utenti finali superiore a 128 kbit/s. L'ampiezza di banda del servizio fornito può essere asimmetrica o simmetrica. In generale, l'accesso dedicato comporta la fornitura di un'ampiezza di banda simmetrica.

³⁴ L'accesso a Internet attraverso il televisore sta diventando più comune, sebbene spesso esistano restrizioni per quanto riguarda i contenuti accessibili e le applicazioni utilizzabili. In molti casi, si fa ricorso ad un modem ordinario su linea telefonica. Tuttavia, è anche possibile utilizzare la trasmissione televisiva stessa, nel qual caso l'accesso avrebbe maggiore somiglianza con altri metodi di accesso a velocità più elevata.

le velocità di connessione in entrata e in uscita) disponibili mediante connessione a banda stretta non sarebbero considerati sostituti accettabili dal punto di vista di un utente finale che si avvale di una connessione a banda larga³⁵. Inoltre, un servizio con accesso commutato a banda stretta con tariffa forfettaria potrebbe non essere considerato un servizio a connessione permanente ("always on") come potrebbe esserlo un servizio a banda larga, data la probabilità di interruzione in caso di inutilizzo per un periodo di tempo.

Esistono differenze di prezzo tra accesso a banda stretta e a banda larga, ma queste possono variare ed essere dovute ad una specifica velocità di trasmissione dati o alle caratteristiche qualitative dei servizi offerti, alla disponibilità o meno di offerte a tariffa forfettaria per accesso a banda stretta, alla concorrenza tra diverse forme di accesso a banda larga o ad altri fattori. Non è facile perciò, allo stato attuale, determinare, sulla base delle sole differenze di prezzo, se esistano mercati al dettaglio distinti.

Nel contempo, per quanto riguarda i relativi mercati all'ingrosso, vi sono importanti tratti distintivi dal punto di vista della domanda fra i servizi a banda larga e i servizi ad accesso commutato o a banda stretta. Al livello al dettaglio i clienti del mercato a banda larga dispongono di una serie di alternative per acquistare connettività a queste velocità. I consumatori possono acquistare il servizio da operatori via cavo con reti adattate, usando modem a cavo, possono acquistarlo da nuovi operatori usando reti locali disaggregate modificate dal nuovo operatore stesso o da altro soggetto, oppure il cliente può comprare tali servizi direttamente dall'operatore storico. Altre tecnologie, quali reti locali senza fili, pur non essendo ampiamente disponibili, possono fornire servizi equivalenti. Fra queste alternative, a somiglianza di prezzi, il consumatore tende a rimanere indifferente.

Nel mercato a banda stretta, i servizi ad accesso commutato si possono pagare su abbonamento, con fatturazione a traffico o in formula mista. Il servizio al dettaglio a tariffa forfettaria (solo abbonamento) è sempre più diffuso nella Comunità e nelle zone in cui lo è conosce un notevole successo tra gli utenti finali. In generale un utente passa dal servizio con fatturazione al consumo alle formule a tariffa forfettaria quando il prezzo di quest'ultimo prodotto diventa sufficientemente basso rispetto al primo³⁶. Di conseguenza, i primi a passare dal primo al secondo saranno gli utenti che fanno un uso più intensivo del servizio.

L'accesso con fatturazione al consumo e quello di tipo forfettario si possono considerare parte dello stesso mercato per una serie di ragioni. In primo luogo, l'unica differenza risiede nella strutturazione delle tariffe. In secondo luogo, i due prodotti considerati sembrano essere sostituibili per gli utenti finali, sebbene non sembri molto diffusa la sostituzione del servizio fatturato al consumo da parte degli utenti finali in risposta ad un aumento del prezzo del servizio forfettario. In terzo luogo, in presenza di obblighi che consentano agli operatori di acquistare la raccolta delle chiamate su base di tariffa forfettaria, la sostituzione sul lato dell'offerta risulta possibile dal momento che un monopolista ipotetico che aumentasse il prezzo dell'accesso forfettario indurrebbe gli altri fornitori (di prodotti fatturati al consumo)

³⁵ L'analisi sopra esposta potrebbe evidentemente giungere a conclusioni diverse se prendesse come punto di partenza i servizi offerti su connessioni a banda stretta. In altre parole, questo tipo di mercati potrebbe comportare una sostituibilità asimmetrica: ad esempio, in certe condizioni una connessione a banda larga potrebbe essere un sostituto accettabile di una connessione a banda stretta, in quanto offre elementi aggiuntivi, mentre una connessione a banda stretta potrebbe non essere un sostituto accettabile di una connessione a banda larga.

³⁶ La qualità di un prodotto a tariffa forfettaria equivale essenzialmente a quella di un prodotto con tariffazione a traffico. Nel contempo, l'abbonamento forfettario può apparire come l'acquisto di un'opzione di usare un tempo di accesso addizionale a prezzo zero.

ad offrire un prodotto forfettario a prezzi inferiori e competitivi. Ne deriva che la raccolta delle chiamate tariffata al consumo o con regime forfettario non costituiscono mercati distinti.

È facoltà delle ANR imporre obblighi al mercato più ampio della raccolta delle chiamate che comprendano l'obbligo di offrire la raccolta delle chiamate a tariffa forfettaria, purché si tratti di un obbligo proporzionato ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4 della direttiva accesso.

Mercati all'ingrosso correlati

In base alla descrizione dei mercati al dettaglio sopra esposta, si può definire ed esaminare l'esigenza di individuare i mercati all'ingrosso per effettuare l'analisi ai fini della regolamentazione ex ante. Per garantire ad un utente finale l'accesso ai servizi dati e agli altri servizi correlati in postazione fissa, occorre un canale di trasmissione adatto, che sia in grado di trasferire dati in entrambe le direzioni e a velocità adeguate al servizio richiesto. Pertanto, un'impresa che fornisca servizi agli utenti finali deve costruire, creare o assicurarsi l'accesso a un canale di trasmissione che la colleghi alla postazione dell'utente finale.

Le attuali tecnologie DSL o equivalenti non sono al momento in grado di fornire agli utenti finali un servizio a velocità superiori a 2 Mbit/s in senso bidirezionale. Le principali possibilità per l'erogazione di questi servizi agli utenti finali comportano dunque la costruzione di un accesso a fibre o lo sfruttamento di linee affittate capaci di tali velocità più elevate. I mercati rilevanti per la capacità dedicata all'ingrosso (compreso l'accesso con ampiezza di banda superiore a 2 Mbit/s) vengono trattati al punto 4.2.3.

Per sfruttare un mercato di utenti finali intermedio tra il servizio a velocità superiore descritto sopra e l'accesso commutato occorre usare elementi quali il servizio DSL (o equivalente) o un cavo coassiale o satellite in grado di trasmettere dati in senso bidirezionale e a tariffe adeguate per il servizio richiesto. (I servizi interessati non comprendono i servizi tradizionali di trasmissione, trattati nella sezione 4.4). In futuro è probabile che si diffondano altre tecnologie, anche se non nell'arco di uno o due anni. Tali tecnologie potrebbero comprendere le reti locali senza fili, sistemi di diffusione radiotelevisiva digitale e sistemi elettrici.

Attualmente, il potenziamento dei sistemi a cavo non è sufficientemente sviluppato o diffuso, anche se la situazione potrebbe modificarsi in alcune regioni della Comunità nel periodo di riferimento della presente raccomandazione. Ne consegue che l'unico modo ragionevole e diffuso di rifornire il mercato degli utenti finali consiste nel passare per le reti di accesso locale della rete telefonica pubblica commutata, opportunamente potenziate per fornire servizi di accesso a banda larga.

All'ingrosso, i servizi di accesso a banda larga comprendono i cosiddetti servizi a flusso numerico³⁷. Attualmente, il mercato all'ingrosso dell'accesso a banda larga è limitato ai servizi a flusso numerico, ma una definizione del mercato in questi termini consente alle ANR di tenere conto di infrastrutture alternative se e quando esse verranno ad offrire possibilità equivalenti ai servizi a flusso numerico.

Un operatore che si serve delle reti locali disaggregate di norma non considererà un'altra forma di servizio di accesso a banda larga all'ingrosso quale possibile sostituto, anche se il servizio fornito dall'operatore di banda larga consente la fornitura di tutti i medesimi servizi forniti sulle reti disaggregate. In questo esempio, occorrerebbe che le tecnologie DSL o

³⁷ Ai fini della presente Raccomandazione bitstream è inteso come un servizio che dipende in parte dalla rete telefonica pubblica fissa e che può includere altre reti, quali la rete ATM.

equivalenti utilizzate sulle reti locali fossero compatibili a tutti i livelli di rete. Anche in presenza di una siffatta diffusione sincrona della tecnologia, ne deriverebbe una diffusione sincrona tecnologica continua in futuro, che renderebbe difficile l'evoluzione della differenziazione dei servizi a livello tecnico. Analogamente, è discutibile se un nuovo operatore che utilizzasse un servizio di accesso a banda larga all'ingrosso per fornire un servizio al mercato degli utenti finali potrebbe facilmente passare ad usare reti locali disaggregate per fornire un servizio equivalente. Da una prospettiva di domanda, un fornitore all'ingrosso che usasse un accesso a banda larga all'ingrosso considererebbe le reti locali disaggregate quali sostitutive solo se l'operatore del accesso a banda larga all'ingrosso disponesse di tutti gli altri elementi di rete necessari per fornire autonomamente un servizio equivalente. Le possibilità di sostituzione dell'offerta dipendono dalla stessa condizione. Risulta quindi evidente che le reti locali disaggregate e l'accesso a banda larga all'ingrosso costituiscono mercati distinti. Le possibilità di sostituzione sono assai limitate fra la rivendita di prodotti all'ingrosso "end-to-end" e prodotti di tipo accesso, sia dal punto di vista della domanda che da quello dell'offerta. La prima categoria di prodotti risulta attraente soprattutto per fornitori e rivenditori di servizi, mentre la seconda è costituita dai prodotti necessari per nuovi operatori di reti intenzionati ad offrire una gamma completa di servizi concorrenziali avvalendosi di infrastrutture proprie e, di norma, dopo aver effettuato investimenti sostanziali. I prodotti "end-to-end" all'ingrosso tendono a collocarsi in un mercato distinto e attualmente sono venduti su base commerciale in molti paesi. Si considera che i prodotti di rivendita non fanno parte di questo mercato perché non sono sufficienti per soddisfare le esigenze del mercato all'ingrosso di accesso a banda larga; tali prodotti di rivendita non rientrano dunque nel campo della presente raccomandazione. Lo scopo precipuo del nuovo quadro normativo è quello di realizzare una situazione di piena concorrenza infrastrutturale fra numerose infrastrutture diverse. Ciò può avvenire entro una stessa piattaforma o fra piattaforme diverse. Disposizioni contenenti obblighi di accesso a determinate reti servono da misure transitorie per garantire la concorrenza nei servizi e la scelta dei consumatori, fino all'effettiva maturazione di una concorrenza infrastrutturale sufficiente. Gli investimenti in nuove infrastrutture di rete rendono più vicino in giorno in cui la regolamentazione ex ante potrà cessare in questo mercato.

L'inclusione della disaggregazione della rete locale nell'elenco di mercati, oltre a soddisfare il criterio di inclusione ed essere dunque giustificata dal punto di vista economico, è anche una necessità legale, dato l'obbligo di attenersi all'allegato I della direttiva quadro nell'elaborare l'elenco di mercati. Sorge l'interrogativo se si giustifichi inserire nella presente raccomandazione anche il mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso. Per l'accesso a banda larga all'ingrosso esistono chiaramente forti ostacoli all'accesso, poiché la fornitura del servizio è subordinata alla costruzione di una rete. La dinamica concorrenziale fra gli operatori già presenti sul mercato è più complicata. Il verificarsi di una concorrenza dinamica sul mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso dipende dall'esistenza di reti in concorrenza fra loro, indipendentemente da questioni relative al carattere della concorrenza fra tali reti. Si tratta di determinare se le infrastrutture alternative in concorrenza sono sufficientemente diffuse per giustificare l'inclusione di questo mercato nella presente raccomandazione; in altre parole, se le reti via cavo, fibra ottica, satellitari e senza fili che forniscono accesso a banda larga all'ingrosso sono sufficientemente sviluppate nella Comunità. Tali reti sono ben articolate solo in alcuni Stati membri, ma non nella maggior parte di essi. Se si continueranno a sviluppare e potenziare infrastrutture alternative ed aumenterà la concorrenza, allora questo mercato potrebbe diventare effettivamente concorrenziale, ma attualmente le infrastrutture alternative non sono disponibili ed è necessario, pertanto, inserire questo mercato nella raccomandazione iniziale. Sebbene l'accesso a banda larga all'ingrosso su infrastrutture alternative alla rete telefonica pubblica commutata in via di principio rientri nella definizione

di accesso a banda larga all'ingrosso, la misura in cui tali alternative fanno parte del mercato analizzato dettagliatamente dall'ANR sarà limitata, fra l'altro, da considerazioni di sostituzione dell'offerta³⁸.

I mercati rilevanti ai fini della presente raccomandazione sono l'accesso disaggregato (compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche (compreso l'accesso condiviso) finalizzato alla fornitura di servizi a banda larga e il mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso. Il punto di rete in cui il mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso dovrà essere rifornito dipenderà dall'analisi del mercato, in particolare dalla topologia di rete e dallo stato della concorrenza di rete.

Componenti all'ingrosso per l'accesso e i servizi Internet ad accesso commutato (dial-up) - servizi all'ingrosso di raccolta delle chiamate

Un fornitore di servizi Internet (Internet service provider - ISP) che dia accesso a Internet tramite linea commutata deve poter contare sulla fornitura all'ingrosso di servizi di raccolta e terminazione delle chiamate nonché di connettività Internet. Sarebbe necessario un mercato all'ingrosso, corrispondente al mercato al dettaglio per l'accesso alla rete telefonica pubblica da postazione fissa, per fornire servizi Internet ad accesso commutato od altri servizi a banda stretta. Ciò dipenderebbe da una serie di fattori. Gli utenti, nel trovarsi di fronte un ipotetico monopolista sul mercato di raccolta delle chiamate, potrebbero facilmente cambiare fornitore avvalendosi della preselezione o della selezione del vettore. Di norma, è facile ed economico passare da un fornitore di raccolta di chiamate ad un altro. Da ciò potrebbe risultare un maggior numero di fatture distinte da pagare, in quanto il fornitore di accesso e il fornitore (o i fornitori) di servizi non sarebbero più la stessa entità. Se è vero che indubbiamente esistono clienti che apprezzano la semplicità della fattura unica, non è chiaro se si tratti di un gruppo sufficientemente nutrito per attenuare il ruolo di disciplina svolto da coloro che non attribuiscono particolare importanza alla fatturazione unica. Sia che il servizio sia fatturato al consumo o in modo forfettario (o misto), la raccolta delle chiamate spesso avviene mediante adeguati range di numerazione che consentono l'istradamento delle chiamate sulla rete utilizzata dall'ISP per assicurare, a partire da quel punto, la connettività con l'Internet pubblico. A seconda delle disposizioni vigenti in materia di raccolta delle chiamate, l'operatore della rete che effettua la raccolta potrà ricevere il compenso dall'ISP per conto degli utenti finali o direttamente dall'utente finale.

In generale, gli utenti finali che si collegano a Internet tramite accesso commutato in postazione fissa ricorrono all'impresa che fornisce accesso alla rete telefonica pubblica. Il mercato rilevante comprende sia la raccolta delle chiamate ai fini delle comunicazioni vocali che altre forme di comunicazione come ad esempio fax o dati. Pertanto, il mercato rilevante per la raccolta delle chiamate all'ingrosso per il servizio Internet con accesso commutato è costituito dalla raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa (stesso mercato individuato al punto 4.2.1).

Terminazione delle chiamate

Per fornire accesso e connettività Internet agli utenti che utilizzano l'accesso commutato, gli ISP devono assicurare la terminazione delle chiamate effettuate a questo fine; ovvero rivolgersi ad un operatore che assicura la terminazione delle chiamate per raggiungere il server dell'ISP.

³⁸ Cfr. in particolare i paragrafi dal 52 al 54 delle linee direttrici sul significativo potere di mercato.

La terminazione delle chiamate all'ingrosso, considerata come parte della fornitura di servizio Internet, differisce dalla terminazione delle chiamate su rete fissa o mobile per quanto riguarda il completamento delle chiamate fra due utenti finali. Nel caso della terminazione delle chiamate nell'ambito della fornitura di servizio Internet, gli utenti hanno un rapporto contrattuale (implicito o esplicito) con un ISP, ma generalmente non sanno nulla dell'impresa che effettua la terminazione delle chiamate commutate. L'ISP sceglie uno o più operatori che ricevono le chiamate in entrata e può pagare direttamente la tariffa di terminazione delle chiamate³⁹. Poiché il costo della terminazione figura sempre nell'importo complessivo fatturato dall'ISP (a carico dell'utente finale) e gli utenti finali possono scegliere tra ISP in concorrenza tra loro, questi ultimi hanno interesse a ridurre al minimo le tariffe per la terminazione delle chiamate che devono pagare.

In generale, gli ISP possono scegliere tra diversi operatori di terminazione e risulta che passino da uno all'altro. Tuttavia, in taluni Stati membri può risultare che vi sia meno scelta di operatori che effettuano la terminazione e che uno o più operatori dotati di potere di mercato nella raccolta delle chiamate siano in grado di esercitare maggiormente tale potere nella terminazione. La scelta più limitata può essere dovuta al fatto che gli operatori debbano costruire reti per terminare le chiamate per l'accesso commutato nell'ambito di formule forfetarie. Pertanto, se le ANR considerassero necessario definire il mercato Internet di terminazione, potrebbero farlo seguendo la procedura a norma dell'articolo 7.

Mentre il mercato rilevante per la raccolta delle chiamate all'ingrosso soddisfa i criteri che ne giustificano l'inserimento nella raccomandazione, ciò non avviene, ai fini della presente raccomandazione, per il mercato rilevante della terminazione delle chiamate all'ingrosso.

Connettività Internet all'ingrosso

A prescindere dal fatto che l'utente finale usi un accesso commutato a Internet o un collegamento a banda larga, l'ISP deve comunque assicurare la connettività con gli altri ISP e i rispettivi utenti finali.

Per garantire l'arrivo a destinazione dei pacchetti di dati inviati dagli utenti finali e la ricezione del traffico in entrata, le imprese devono concludere gli accordi necessari per consentire la connettività con tutti gli altri utenti finali di Internet o per lo meno con le reti di cui si servono. Tale connettività globale può essere disciplinata da accordi di diverso tipo: può essere acquistata da una rete in grado di assicurarla autonomamente; si può ottenere tramite l'interconnessione e lo scambio di traffico con un numero sufficientemente elevato di reti per coprire tutte le destinazioni possibili; oppure si può organizzare grazie a una combinazione di interconnessioni con certe reti e l'acquisto dell'occorrente connettività residua.

Sorgono due interrogativi ai fini della raccomandazione: è necessario individuare un mercato della connettività Internet o della trasmissione di pacchetti di dati ai fini dell'analisi ex ante del mercato e, in caso affermativo, qual è il mercato rilevante? Vi sono numerose differenze tra gli accordi per la terminazione delle chiamate sulla rete telefonica pubblica e la trasmissione di pacchetti agli indirizzi dell'Internet pubblico. In quest'ultimo caso, gli utenti finali pagano implicitamente sia per trasmettere che per ricevere. Non è automatico o abituale fatturare il traffico in entrata né che il costo venga fatturato a chi trasmette i pacchetti tramite

³⁹ Possono coesistere di fatto svariati modelli commerciali. Nel sistema con tariffazione al consumo, una parte della tariffa d'uso al dettaglio può essere trasferita dall'operatore di raccolta all'operatore di terminazione e da quest'ultimo all'ISP. In un modello ad abbonamento, l'operatore che effettua la terminazione può compensare l'operatore di raccolta, fatturando tale compenso all'ISP.

la propria rete. Come indicato sopra, la connettività del traffico può essere disciplinata da accordi di diverso tipo.

Gli ostacoli all'accesso a questo mercato sono limitati e per quanto risultino esservi economie di scala che favoriscono la conclusione di accordi di reciprocità in materia di scambio di traffico (peering), non si può dedurre che questo fatto impedisca di per sé la concorrenza. Pertanto, diversamente dalla terminazione delle chiamate discussa al punto 4.2.1, non vi è presunzione della necessità di un'analisi ex ante del mercato. Ai fini della raccomandazione non viene dunque individuato alcun mercato all'ingrosso per la connettività Internet (o la trasmissione di pacchetti in entrata).

Conclusioni

Si ritiene pertanto opportuno inserire nella raccomandazione i seguenti mercati specifici relativi all'accesso ai dati e ai servizi correlati in postazioni fisse:

Servizi all'ingrosso

Accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a larga banda e vocali.

Accesso a banda larga all'ingrosso.

Raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa.

4.2.3. Collegamenti e capacità dedicata (linee affittate)

I mercati associati ai collegamenti e alla capacità dedicata sono legati ad alcuni dei mercati definiti in relazione all'accesso in postazioni fisse e alla fornitura di servizi in postazioni fisse. In talune circostanze, ad esempio, i collegamenti dedicati possono offrire un'alternativa alle reti locali disaggregate e viceversa. Anche i collegamenti dedicati interurbani o a lunga distanza possono costituire un'alternativa alla trasmissione delle chiamate a lunga distanza.

La capacità dedicata e le linee affittate possono servire agli utenti finali per costruire reti o collegare postazioni, oppure alle imprese che a loro volta offrono servizi agli utenti finali. Si possono dunque definire mercati al dettaglio e all'ingrosso grosso modo paralleli.

Gli elementi chiave nella domanda e offerta di collegamenti dedicati sono l'ampiezza di banda, la distanza e la/le postazioni da collegare. Potranno inoltre risultare pertinenti aspetti qualitativi: in alcuni casi, infatti, si distingue ancora tra circuiti di qualità "vocale" e circuiti di qualità "dati".

Per quanto riguarda il mercato al dettaglio, la direttiva servizio universale cita specificamente la fornitura dell'insieme minimo di linee affittate⁴⁰, un concetto che si riferisce a specifici circuiti affittati con caratteristiche armonizzate che in determinate circostanze vanno messi a disposizione degli utenti su tutto il territorio nazionale. Tale insieme minimo di linee affittate viene pertanto individuato nella raccomandazione come insieme specifico di mercati al dettaglio. Non si ritiene necessario individuare mercati specifici per ciascuna categoria di linea affittata nell'insieme minimo, essendo probabile che la struttura di mercato sia simile in ciascuna suddivisione dell'insieme. Non è necessario, altresì, espandere le categorie di linee

⁴⁰ GU C 339 del 7.11.1998, pag. 6.

affittate al dettaglio includendo capacità al di là dell'insieme minimo, poiché deve sempre valere la supposizione secondo cui un intervento a livello di mercato all'ingrosso sarà sufficiente per risolvere tutti i problemi che potranno sorgere. A priori, non c'è motivo di ritenere che ciò non avverrebbe in un contesto di affitto di linee.

Per quanto concerne il mercato all'ingrosso, si possono individuare mercati distinti, che si collocano in particolare tra i segmenti terminali di un circuito affittato (talvolta denominate code o segmenti locali, i cosiddetti "local tails") e le reti di trasporto (i trunk, o circuiti interurbani). La definizione di segmento terminale dipende dalla topologia di rete specifica di particolari Stati membri e sarà decisa dalle ANR competenti. Inoltre, se da un lato numerosi mercati di circuiti interurbani su percorsi più rilevanti saranno probabilmente effettivamente concorrenziali in talune aree geografiche negli Stati membri, dall'altro lato i circuiti interurbani potrebbero non accogliere fornitori alternativi. Per questo motivo, si identificano anche i circuiti interurbani. È possibile attuare una segmentazione addizionale del mercato fra linee affittate ad alta capacità e a bassa capacità.

Conclusion

Si ritiene pertanto opportuno inserire nella raccomandazione i seguenti mercati specifici collegati alla fornitura di collegamenti e capacità dedicata (linee affittate):

Servizi al dettaglio

Mercato al dettaglio delle linee affittate dell'insieme minimo⁴¹.

Servizi all'ingrosso

Mercato all'ingrosso dei segmenti terminali delle linee affittate.

Mercato all'ingrosso dei circuiti interurbani delle linee affittate.

4.3. Servizi forniti in postazioni non fisse

4.3.1. Servizi vocali mobili

Scopo della presente sezione è: i) descrivere i mercati al dettaglio rilevanti per servizi vocali mobili; ii) definire i mercati all'ingrosso correlati; iii) identificare i mercati a norma dell'allegato I della direttiva quadro.

Mercati al dettaglio

Per quanto riguarda il mercato al dettaglio delle comunicazioni mobili nel suo complesso, non è chiaro se privati e imprese possano essere considerate facenti parte di uno stesso mercato o meno, in quanto non sembra esservi un criterio chiaro per distinguerli, benché possano essere applicate modalità tariffarie molto diverse per attirare un certo tipo di cliente o modello di utenza⁴². In termini di sostituzione sul lato della domanda, agli utenti finali può non importare se un pacchetto tariffario sia concepito per utenti privati o aziende purché le condizioni siano adatte al loro profilo di utenza. Dal punto di vista della sostituzione sul lato dell'offerta, un'impresa che lavora con utenti commerciali può facilmente passare al mercato dell'utenza

⁴¹ L'insieme minimo di linee affittate è definito nell'elenco di norme pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee ai sensi dell'articolo 17 della direttiva quadro.

⁴² Un settore in cui si potrebbe identificare uno specifico mercato commerciale è la fornitura al dettaglio di servizi nazionali e internazionali (fra cui il roaming internazionale) per grossi clienti aziendali. Tale mercato non è identificato ai fini dell'analisi regolamentare ex ante.

privata in risposta a un aumento contenuto ma non transitorio del prezzo da parte di un monopolista ipotetico. Tale possibilità è in contrasto con la situazione di chi offre servizi a postazioni fisse, in cui l'assenza di copertura della rete (e l'incidenza economica dell'ampliamento delle reti per servire postazioni fisse in altre aree geografiche) limita le possibilità di sostituzione sul lato dell'offerta.

Anche i servizi mobili prepagati e postpagati possono essere considerati parte dello stesso mercato. La sostituibilità sul lato dell'offerta, come del resto sul lato della domanda, è relativamente semplice (in particolare per il passaggio dalle formule prepagate a quelle di tipo contrattuale).

Nel settore al dettaglio si possono definire numerosi mercati distinti per le comunicazioni mobili. Gli utenti della telefonia mobile non dispongono apparentemente di possibilità alternative di accesso alla rete mobile. Né vi è sostituibilità sul lato dell'offerta, a meno che non vengano rese disponibili nuove radiofrequenze. Sembra perciò che l'accesso possa essere considerato un mercato distinto dalla fornitura di servizi al dettaglio sulla rete. Tuttavia, ogni utente finale acquista l'accesso alla rete mobile allo scopo di effettuare e/o ricevere chiamate (sul territorio nazionale o in roaming internazionale). Anche se un utente che acquista il servizio sceglie di non chiamare, la sua decisione deve essere motivata dalla necessità di poter terminare (ricevere) le chiamate, altrimenti l'accesso non avrebbe per lui alcun senso. Questo aspetto incide sulla definizione dei corrispondenti mercati all'ingrosso.

Servizi al dettaglio di roaming su altre reti nazionali

Considerazioni analoghe valgono per il roaming internazionale nel settore al dettaglio. I servizi di roaming internazionale al dettaglio offrono la possibilità di effettuare e ricevere chiamate in un paese diverso da quello in cui l'utente finale ha sottoscritto l'abbonamento. Da un punto di vista della domanda, la fornitura di servizi di roaming internazionale al dettaglio risulta essere un mercato distinto.

Tuttavia, un fornitore nazionale di altri servizi di telefonia mobile potrebbe rispondere a un aumento del prezzo da parte di un monopolista ipotetico siglando accordi con operatori stranieri per la fornitura di servizi di roaming al dettaglio. Nel settore al dettaglio può pertanto essere individuato un mercato più ampio delle chiamate in uscita, comprendente le chiamate nazionali, internazionali e in roaming. Ciò non preclude la definizione di uno specifico mercato nazionale per il roaming internazionale nel settore all'ingrosso (vedere più avanti).

Servizi al dettaglio di messaggia breve

Dato l'ampio sviluppo e l'uso crescente di nuovi servizi al dettaglio quali, ad esempio, gli SMS (short messaging service), sorge la domanda se si possano individuare mercati al dettaglio aggiuntivi. In alcune situazioni gli SMS possono essere considerati un sostituto ragionevolmente vicino (dal punto di vista della domanda) a una chiamata su rete mobile.

Inoltre, un fornitore di chiamate vocali mobili può convertire le proprie risorse per la fornitura di SMS in risposta a un aumento dei prezzi da parte di un monopolista ipotetico. Un fornitore di SMS potrà tuttavia non essere il grado di passare in modo analogo alla fornitura di servizi vocali: tale asimmetria potrebbe fornire un'argomentazione a favore della definizione di due mercati al dettaglio distinti, sebbene la maggior parte degli utenti sembri acquistare i servizi di SMS come parte di pacchetti di servizi di telefonia mobile. Non viene individuato alcun mercato al dettaglio specifico SMS ai fini della presente raccomandazione.

Mercati all'ingrosso correlati

Accesso e raccolta delle chiamate

Gli elementi necessari per produrre un servizio al dettaglio sono l'accesso alla rete, la raccolta e la trasmissione delle chiamate (di vario tipo) e all'occorrenza la terminazione delle chiamate in altre reti. L'accesso alla rete e la raccolta delle chiamate vengono tipicamente forniti congiuntamente da un operatore di rete, per cui entrambi i servizi possono essere considerati parte dello stesso mercato per quanto riguarda il settore all'ingrosso. Le cose potrebbero presentarsi in modo diverso in futuro, ad esempio se si introducesse la selezione del vettore sulle reti mobili, come è già avvenuto ad esempio per gli operatori storici di reti fisse.

Il mercato rilevante all'ingrosso sembra essere in generale quello dell'accesso e della raccolta delle chiamate nelle reti mobili. Questo mercato presenta ancora forti ostacoli all'accesso, in quanto le imprese a cui non sono state assegnate radiofrequenze possono accedere al mercato solo puntando sulla futura attribuzione e assegnazione di spettro, ricorrendo al mercato derivato dello spettro oppure rilevando un operatore già titolare di licenza. Se in via di principio ciò non è una barriera assoluta all'ingresso, dato che esistono diverse possibilità di condividere lo spettro, fra cui lo sviluppo del roaming nazionale o rapporti di accesso indiretto, a tutt'oggi tali strutture non si sono ancora evolute in questo mercato. Tuttavia, il livello di concorrenza generalmente osservato in questo mercato al livello al dettaglio indica che l'intervento regolamentare ex ante a livello all'ingrosso potrebbe non essere giustificato.

Allo stato attuale, la Commissione non prevede che tale mercato sia inserito in future revisioni della presente raccomandazione.

Roaming internazionale all'ingrosso

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.

Il roaming internazionale all'ingrosso soddisfa una domanda da parte di operatori stranieri di rete mobile il cui principale obiettivo è quello di offrire ai propri abbonati un servizio senza soluzione di continuità, non limitato al territorio coperto dalla loro rete fisica. Tale domanda da parte degli operatori deriva dall'esigenza dei loro abbonati di poter effettuare e ricevere chiamate sui loro terminali mobili quando si trovano all'estero senza dover acquistare una nuova carta SIM o sottoscrivere un nuovo abbonamento con un operatore GSM straniero, consentendo loro altresì di conservare il numero telefonico di cui si servono sulla rete mobile di appartenenza. Inoltre, il 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.

Vi sono ostacoli all'accesso a questo mercato in quanto solo gli operatori di reti mobili titolari di licenza possono fornire servizi di questo tipo in un dato mercato nazionale. Inoltre, sembrano esserci ostacoli dovuti alle restrizioni che governano la conclusione di accordi di roaming. D'altro canto, gli operatori di reti mobili hanno peraltro chiaramente interesse a negoziare tariffe all'ingrosso inferiori per i servizi di roaming se ciò consente loro di incrementare il traffico sulle loro reti o di attirare e conservare nuovi utenti finali. Tuttavia, la capacità degli operatori di rete mobile di dirigere traffico di roaming appare attualmente limitata.

Il roaming nazionale fornito ad operatori di rete mobile nell'ambito del medesimo Stato membro (di norma derivante da provvedimenti regolamentari), sebbene sia anch'esso fornito su base all'ingrosso, è un servizio distinto dal roaming internazionale all'ingrosso, per due motivi principali. In primo luogo, perché il roaming nazionale deriva, nella maggior parte dei

casi, da una disposizione regolamentare transitoria⁴³ imposta agli operatori di rete mobile esistenti per fornire il roaming agli abbonati di un nuovo operatore di rete nella fase iniziale di realizzazione della rete, al di fuori dell'area di copertura del nuovo operatore. In secondo luogo, pur essendo il risultato di negoziati commerciali, il roaming nazionale non coinvolge operatori stranieri di rete mobile titolari di licenza e non comporta un elemento transfrontaliero, come sempre avviene nel caso del roaming internazionale.

I servizi domestici all'ingrosso di telefonia mobile che comportano l'accesso e la fornitura di tempo di trasmissione ("accesso alla trasmissione all'ingrosso"), forniti da operatori di telefonia mobile titolari di licenza a fornitori di servizi nel territorio dello stesso Stato, non si possono considerare alternativi al roaming internazionale da parte di operatori stranieri di telefonia mobile, principalmente perché tali servizi non comprendono il servizio che consente l'identificazione ed il riconoscimento degli abbonati dell'operatore straniero. Se quest'ultimo sottoscrivesse un accordo di trasmissione all'ingrosso con un operatore nel territorio visitato dai suoi clienti, essi dovrebbero acquistare una nuova carta SIM e un nuovo numero mobile emesso dalla rete dell'operatore locale.

Il roaming internazionale all'ingrosso non può essere sostituito da nessun'altra forma di accesso a servizi telefonici di rete fissa, perché tale accesso non può garantire l'accessibilità (nel senso di essere raggiungibili sul proprio numero di cellulare) e la mobilità.

L'accesso indiretto mediante selezione del vettore (cioè raccolta delle chiamate e accesso, all'ingrosso) non sarebbe un sostituto efficace sul lato dell'offerta, perché allo stato attuale della tecnologia e della realtà commerciale questo servizio non può fornire gli elementi di copertura, accessibilità e mobilità inerenti al roaming internazionale fornito dagli operatori di rete mobile. Ciò vale anche per la preselezione del vettore su base delle singole chiamate e per l'accesso alla trasmissione all'ingrosso, per gli stessi motivi.

I fornitori di servizi e gli operatori di reti mobili virtuali non possono passare a fornire roaming internazionale all'ingrosso per conto proprio perché attualmente gli operatori di reti mobili vendono servizi di roaming all'ingrosso unicamente ad altri operatori di reti mobili autorizzati e non sottoscrivono accordi di roaming internazionali con fornitori di servizi e operatori di reti mobili virtuali.

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. L'allegato I della direttiva quadro menziona anche, tra i mercati aggiuntivi da inserire in questa raccomandazione iniziale, "il mercato nazionale per servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche mobili". Tale mercato viene pertanto individuato ai fini della presente raccomandazione.

Servizi all'ingrosso di terminazione delle chiamate su reti mobili

Sorgono due interrogativi. Qual è il mercato rilevante appropriato per quanto riguarda la terminazione delle chiamate nelle reti mobili? È opportuno individuare e definire un mercato rilevante ai fini della presente raccomandazione?

La terminazione delle chiamate mobili è un componente sia della fornitura di chiamate mobili (terminate su altre reti mobili) che delle chiamate effettuate da reti che servono postazioni fisse e che terminano su reti mobili. Poiché la tariffa di terminazione viene fissata dalla rete

⁴³ La Finlandia è un'eccezione per via di talune zone remote che giustificano il roaming nazionale senza limiti temporali.

destinataria, che viene scelta dall'abbonato chiamato, il chiamante in generale non è in grado di modificare o influenzare tale tariffa: questo è quanto avviene in base al principio, attualmente diffuso in Europa, del "chi chiama paga".

Questo fattore esterno, per cui il destinatario della chiamata può agire in modo autonomo e influenzare negativamente chi effettua la chiamata, può essere reso interno, potenzialmente, in modo tale da limitare la capacità di una rete di stabilire tariffe di terminazione troppo elevate. La probabilità che questo processo si verifichi influisce sia sulla definizione di un mercato rilevante della terminazione delle chiamate che sull'individuazione di tale mercato ai fini della raccomandazione. Tali tematiche verranno approfondite in seguito.

Nel settore al dettaglio, una chiamata destinata a un determinato utente o al terminale di un utente non sostituisce una chiamata ad un altro utente e questa limitazione della sostituibilità sul lato della domanda si riproduce nel settore all'ingrosso. Inoltre in questo ambito vige l'obbligo giuridico di fornire interconnessioni a qualsiasi rete (interconnessione "any to any"), per cui gli operatori sono giuridicamente tenuti a concludere accordi di interconnessione. Quanto alla sostituibilità sul lato dell'offerta, se l'operatore che termina la chiamata aumenta il prezzo, non è facile per gli altri fornitori coprire questo mercato; per farlo infatti dovrebbero conoscere i dati della scheda SIM dell'utente. Tuttavia, il mercato si estende oltre la terminazione delle chiamate sul terminale di un determinato utente perché un operatore non può applicare rapidamente tariffe discriminatorie ai diversi utenti della sua rete. Perciò il mercato rilevante è esteso almeno quanto la terminazione di chiamata per ciascun operatore.

Tuttavia, con una definizione del mercato basata su queste premesse, fornitore e prodotto sono strettamente legati. È importante perciò considerare le possibilità di sostituzione sul lato della domanda e dell'offerta che potrebbero influire sulle tariffe di terminazione e sul comportamento degli operatori nel fissare tali tariffe. Esisterebbe un vincolo se, nel caso in cui un operatore cercasse di aumentare le tariffe di terminazione (o resistesse ai tentativi di abbassarle), l'impatto globale non fosse redditizio. Una tale sostituzione sul lato dell'offerta non è attualmente possibile ma potrebbe diventarlo in futuro.

Ciò potrebbe avvenire grazie alle schede SIM attivate dal software, una tecnologia che con tutta probabilità verrà sfruttata dapprima dagli operatori che siglano accordi preferenziali con gli utenti finali per servizi di roaming internazionale.

Le tariffe per la terminazione delle chiamate mobili possono essere controllate grazie ad una sostituzione sul lato della domanda. Nel settore all'ingrosso non c'è potenziale per una tale sostituzione. A questo livello la domanda è legata inestricabilmente all'offerta. L'operatore (del chiamante) non è in grado di acquistare la terminazione delle chiamate su una data rete da un fornitore alternativo (cfr. spiegazioni qui sopra).

Al dettaglio tuttavia ci sono varie possibilità di sostituzione della domanda. Può darsi che altre forme di chiamata o di comunicazione, come ad esempio il richiamo, il trasferimento di chiamata e la messaggia SMS, costituiscano sostituti ragionevoli delle chiamate sopra considerate, ma perché tale sostituzione potenziale porti a un ampliamento del mercato occorre che essa condizioni il comportamento dell'operatore che fissa le tariffe di terminazione diminuendone la redditività globale.

La sostituibilità può riguardare diversi tipi di chiamate: ad esempio una chiamata da rete fissa a rete mobile può essere sostituita da una chiamata da rete mobile a rete mobile⁴⁴. Per ridurre la redditività e influenzare quindi il comportamento dell'operatore, la chiamata deve essere "on net", ossia avvenire all'interno della rete dell'operatore stesso. La sostituibilità ha un

⁴⁴ Tali alternative possono considerarsi sostituzioni (oltre che complementi) anche se in termini generali il mercato del fisso è definito separatamente da quello del mobile.

maggiore impatto se combinata alla possibilità di gruppi chiusi di utenti di utilizzare il loro potere di acquisto (cfr. infra), in quanto potrebbe portare non solo alla perdita delle tariffe di terminazione, ma anche alla perdita di abbonati a vantaggio di un'altra rete.

Un possibile sostituto di una chiamata mobile "off net" potrebbe essere una chiamata da rete mobile a rete fissa. Questo porterebbe alla perdita delle tariffe di terminazione, ma è probabile che la chiamata funga da valido sostituto solo in circostanze specifiche (ad esempio se si sa che il destinatario della chiamata si trova in prossimità di un apparecchio fisso).

In sintesi, alcune di queste potenziali sostituzioni potrebbero influire sulle tariffe di terminazione delle chiamate, ma il fatto che ciò si verifichi in pratica dipende anche da circostanze empiriche. Non c'è motivo di ritenere che le possibilità di sostituzione sul lato della domanda sopra descritte operino a un livello tale da condizionare il comportamento dell'operatore.

Un altro modo specifico per gli utenti finali e i rispettivi operatori di evitare tariffe di terminazione eccessive è il cosiddetto "tromboning" o reistradamento del traffico nazionale mediante operatori internazionali. In particolare, è possibile dirigere il traffico in modo che risulti provenire dalla rete mobile in cui devono terminare le chiamate. Quest'ultima possibilità è sostenibile solo per gli utenti finali che producono un notevole volume di traffico che termina su una rete mobile. Inoltre, gli operatori mobili possono studiare servizi a tariffe differenziate per distinguere tali gruppi di utenti.

Un altro possibile freno alla possibilità per gli operatori di fissare tariffe di terminazione eccessive può venire dal potere di acquisto sul mercato al dettaglio. Tale potere d'acquisto può assumere essenzialmente due forme.

La prima possibilità si verifica quando gli utenti di reti mobili sono sensibili al prezzo delle chiamate in entrata al punto tale che il prezzo incide sulla scelta del fornitore. Affinché questo elemento influisca sul prezzo della terminazione delle chiamate occorre che sia altrettanto importante per gli utenti quanto il prezzo di altri servizi come ad esempio le chiamate in uscita, l'abbonamento, ecc. In base al principio "chi chiama paga", la chiamata è pagata dal chiamante, non dal destinatario: non esiste dunque un rapporto diretto tra le tariffe praticate e la domanda del servizio da parte dell'utente della rete mobile che riceve la chiamata. Gli utenti mobili hanno dimostrato scarsa sensibilità al prezzo della terminazione sulla loro rete, vale a dire a quanto costa agli altri chiamarli.

La seconda forma di potere d'acquisto può essere esercitata da particolari gruppi chiusi, quando un particolare gruppo di utenti (a prescindere dal fatto che paghino o meno parte della fattura per le chiamate in entrata) effettuano tra di loro un numero sufficiente di chiamate per cui tali comunicazioni rappresentano una parte significativa della bolletta. Se una data rete aumentasse le tariffe di terminazione e con esse il prezzo delle chiamate in entrata, i componenti del gruppo potrebbero cambiare rete per beneficiare di tariffe per chiamate "on net" più convenienti. Gli operatori mobili sono tuttavia in grado di operare discriminazioni tariffarie tra le varie categorie di utenti; a tal fine ricorrono a tariffe "on net" ed offrono tariffe scontate a gruppi economici chiusi, ad esempio, per le chiamate dirette a un determinato numero mobile.

In generale dunque, malgrado gli utenti finali di servizi mobili possano scegliere la rete cui abbonarsi e sia relativamente facile cambiare rete, non sembrano esistere possibilità effettive di incidere sui prezzi praticati alla terminazione delle chiamate all'ingrosso. La prima possibilità consiste nel definire il mercato come il mercato della terminazione delle chiamate su ciascuna rete mobile. Ciò significa che attualmente ogni gestore di rete mobile è un fornitore unico su ciascun mercato. Tuttavia il fatto che ogni operatore abbia un certo potere

di mercato dipende dall'esistenza di un contropotere d'acquisto, che possa annullare la redditività di un eventuale aumento non transitorio dei prezzi.

La seconda possibilità consisterebbe nel definire un mercato nazionale per la terminazione delle chiamate (mobili), ma attualmente non esiste la necessaria sostituzione sul lato dell'offerta per una tale definizione.

Una terza opzione consisterebbe nella definizione di mercati nazionali collegati per la fornitura di servizi mobili. Affinché questa definizione sia valida, gli abbonati mobili devono essere sensibili al prezzo delle chiamate dirette ai cellulari e quindi alle tariffe di terminazione (in quanto fattori importanti di tali tariffe). Occorre inoltre che i servizi abbiano una forte valenza complementare, in modo tale che gli abbonati non valutino i prezzi dei singoli servizi nella scelta della rete, ma il prezzo del pacchetto complessivo. Ciò significa che un gestore mobile potrebbe aumentare le tariffe di terminazione e quindi il prezzo al dettaglio delle chiamate in entrata (senza perdere abbonati), solo riducendo contemporaneamente i prezzi di altri servizi del pacchetto. In questo caso la valutazione del potere di mercato nella terminazione delle chiamate sarebbe analoga a quella di altri servizi compresi nel pacchetto. Se la terminazione avesse un'importanza minore, il potere su questo mercato sarebbe probabilmente maggiore.

In conclusione, allo stato attuale (in base al principio "chi chiama paga") il mercato rilevante appropriato è costituito dalla terminazione delle chiamate su singole reti. Tuttavia una tale definizione sarebbe rimessa in discussione: i) dalle possibilità tecniche di terminazione tramite altre reti (fatto che amplierebbe la definizione del mercato alla terminazione delle chiamate su tutte le reti); ii) da indicazioni circa il fatto che gli utenti finali ricorrono ad altri mezzi per aggirare tariffe di terminazione elevate; iii) da indicazioni sul fatto che gli utenti scelgono una rete in base al costo delle chiamate in entrata (questi ultimi due fattori implicano una definizione dei mercati collegati, comprendente l'accesso, la raccolta e la terminazione delle chiamate).

Definire il mercato per la terminazione delle chiamate su ciascuna rete mobile significherebbe che attualmente ciascun gestore di rete mobile è un fornitore unico su ciascun mercato. Tuttavia, il fatto che ogni operatore abbia un certo potere di mercato dipende dall'esistenza di un contropotere d'acquisto, che possa annullare la redditività di un eventuale aumento non transitorio dei prezzi. Occorrerà seguire da vicino l'evolversi della situazione, ai fini del riesame da effettuarsi a giugno 2004.

Servizi di dati all'ingrosso

SMS

Il mercato SMS all'ingrosso, che comprende sia la raccolta che la terminazione degli SMS, o più in generale i servizi di dati a banda stretta su rete mobile, comporta una serie di caratteristiche che giustificano un trattamento a parte rispetto alla raccolta e alla terminazione di chiamate vocali trattate sopra. Al dettaglio, non è chiaro se gli utenti considerino gli SMS come sostituti sufficienti di una chiamata vocale in misura tale da poter considerare brevi chiamate vocali e SMS come facenti parte di un solo mercato. Se è indubbio che esistono possibilità di sostituzione, pure esse non paiono intervenire in misura sufficiente per collocare gli SMS nello stesso mercato dei servizi vocali. Perché due prodotti appartengano allo stesso mercato non è necessario che essi siano alternative perfette per tutti gli utenti, ma solo che esista un numero sufficiente di utenti che li ritengono sostituti sufficientemente equivalenti, in modo da inibire un monopolista ipotetico dall'aumentare i prezzi in modo lucrativo. Sembra probabile che da una prospettiva sia di domanda che di offerta, i servizi di messaggia

istantanea su reti mobili, i servizi di messaggia multimediale e nuovi servizi generali di dati, attualmente disponibili su reti 2.5G e che saranno ulteriormente sviluppati su reti 3G, fungeranno da sostituzioni effettive per i servizi SMS. Ne deriverebbe che gli SMS potrebbero essere considerati come parte di un mercato dei dati più ampio, almeno dal punto di vista dei servizi a banda stretta.

Da un punto di vista di raccolta va notato che, oltre alle normali forze di concorrenza presenti nella raccolta di chiamate vocali, esiste anche una scelta di supporti diversi per inviare i messaggi SMS. Tali supporti alternativi sono in crescita e oltre a Internet anche altri operatori di rete fissa stanno entrando in questo mercato.

Tuttavia, le differenze tra la raccolta di chiamate vocali su rete mobile e gli SMS appaiono sul fronte della terminazione. In primo luogo, gli SMS non dipendono dal fattore temporale allo stesso modo delle chiamate vocali, creando una serie di possibilità di istradamento per gli operatori. Inoltre, ciò genera opportunità che consentono ad operatori diversi di entrare nel mercato e, aggregando la domanda, creare eventualmente il tipo di contropotere di mercato all'acquisto che è assente dal mercato della terminazione delle chiamate vocali, attenuando il grado di potere di mercato goduto dagli operatori di reti mobili nella terminazione degli SMS sulle proprie reti. Risulta evidente che un'ampia raccolta SMS genera una risposta SMS, attraverso, ad esempio, servizi di valore aggiunto che solitamente impongono al destinatario del messaggio di pagare un prezzo per il contenuto dello stesso. In tali circostanze, i mittenti di SMS hanno un interesse nel costo di ricezione di un SMS, poiché spesso rappresenta una porzione esplicita del prezzo pagato per il servizio comprato. È evidente che in tali particolari circostanze si crea una dinamica del tipo "chi riceve paga", limitando la capacità degli operatori di esercitare un potere di mercato⁴⁵.

Pertanto, ai fini della presente raccomandazione non è individuato alcun mercato SMS all'ingrosso.

Altri servizi di dati mobili

Oltre ai servizi vocali e SMS, le reti cellulari mobili o senza fili possono essere utilizzate per accedere a dati e servizi correlati, tra cui Internet, servizi che sono in piena espansione. Le reti dell'attuale generazione sono in via di trasformazione e potenziamento per permettere la trasmissione di dati a velocità superiori a quelle rese possibili dall'accesso commutato e le reti della prossima generazione (3G) saranno in grado di fornire velocità ancora maggiori.

I servizi mobili al dettaglio sono attualmente meno sviluppati rispetto ai servizi equivalenti per postazioni fisse e rimane da determinare in che modo i servizi verranno forniti e fatturati nel contesto delle reti della terza generazione. È difficile prevedere al momento come si svilupperanno i servizi dati e l'accesso a Internet, nonché quale sarà l'evoluzione dei servizi vocali e non vocali nelle reti della terza generazione.

⁴⁵ Il principio "chi riceve paga", in questo caso particolare, si applicherebbe unicamente al rapporto fra un fornitore di contenuti o di servizio di valore aggiunto e il cliente finale. Tuttavia, la capacità degli operatori che effettuano la terminazione di sfruttare il loro potere di mercato relativamente ai contenuti forniti ai propri abbonati sembrerebbe persistere. In particolare, i fornitori di contenuti potrebbero non ritenere redditizio offrire servizi a utenti finali, in considerazione del costo di terminazione SMS all'ingrosso praticato dall'operatore di rete mobile e quest'ultimo potrebbe diversificare la propria offerta commercializzando la fornitura di contenuti, eventualmente applicando pratiche discriminatorie per impedire ai fornitori di servizi di fare una concorrenza effettiva.

Ad esempio, sebbene le tecnologie di base per l'introduzione delle reti di seconda generazione potenziate e delle reti di terza generazione siano ormai ben consolidate, non si sa ancora esattamente come verranno veicolati i servizi, quali protocolli verranno utilizzati e come verranno fatturati e commercializzati i servizi. Ad esempio ai servizi vocali potrebbero essere applicati prezzi analoghi a quelli praticati sulle reti di trasmissione dati per pacchetti, ossia suddividendo il costo della comunicazione parte a carico di chi riceve e parte a carico di chi trasmette. Un'evoluzione in questo senso frenerebbe le tendenze a fissare tariffe di terminazione eccessive.

Attualmente, la maggior parte di queste problematiche si possono affrontare solo con un alto grado di incertezza e non è possibile valutare i modelli di sostituzione finché non aumenterà l'offerta di servizi e essa non si affermerà sul mercato. Alla luce di ciò, non viene individuato alcun mercato al dettaglio o all'ingrosso ai fini della raccomandazione.

Conclusioni

Si ritiene perciò opportuno inserire nella raccomandazione i seguenti mercati specifici legati alla fornitura di servizi telefonici pubblici vocali in postazioni fisse:

Servizi al dettaglio

Non viene individuato alcun mercato.

Servizi all'ingrosso

Accesso e raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili.

Terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili.

Mercato nazionale per i servizi di roaming internazionale nelle reti telefoniche pubbliche mobili.

4.4. Mercati associati alla diffusione radiotelevisiva

I servizi elettronici di comunicazione comprendono i servizi di trasmissione in reti usate per la diffusione radiotelevisiva, ma non i servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo su tali contenuti. La fornitura di servizi di diffusione radiotelevisiva esula dunque dal campo di applicazione di questo quadro normativo, mentre vi rientrano le reti e gli impianti correlati usati per la fornitura di servizi radioteletrasmessi.

Conseguentemente non viene individuato alcun mercato al dettaglio ai fini della presente raccomandazione. Vengono tuttavia brevemente descritti i servizi al dettaglio al fine di delimitare i mercati all'ingrosso per i servizi di trasmissione e valutare l'opportunità di individuare mercati siffatti ai fini della raccomandazione.

Il mercato (o i mercati) al dettaglio a cui hanno accesso gli utenti finali consiste globalmente nell'erogazione di servizi di diffusione radiotelevisiva e comprende la trasmissione di programmi gratuiti in chiaro, nonché la trasmissione di programmi su abbonamento o a pagamento e l'erogazione o trasmissione di servizi interattivi.

Per la trasmissione radiotelevisiva, ivi compresa la trasmissione su abbonamento e a pagamento, si possono utilizzare piattaforme di tipo analogico o digitale. Per trasmettere programmi di questo tipo (e in alcuni casi programmi gratuiti in chiaro) gli operatori devono disporre dei mezzi per avere accesso agli utenti finali e controllare il loro accesso ai programmi. I sistemi di accesso condizionato (e le strutture associate) vengono utilizzati dalle

emittenti per fornire servizi agli utenti autorizzati a riceverli. Per fornire servizi pienamente interattivi (al di là della scelta di trasmissioni e di relativi contenuti da parte dell'utente finale) è necessario un mezzo di ritorno. Il percorso di ritorno può essere parte della rete o esserne distinto, per esempio usando una linea telefonica. L'erogazione e il controllo dei servizi interattivi vengono generalmente assicurati attraverso software e applicazioni per la navigazione e l'interazione, incorporati in un apposito terminale (la set-top box) unitamente ai sistemi di accesso condizionato e, all'occorrenza, ad appositi decoder.

Allo stato attuale gli utenti finali, a seconda delle circostanze, possono ricevere servizi di trasmissione radiotelevisiva tramite reti terrestri, via cavo o satellitari. In futuro è prevedibile una sempre maggiore diffusione di altri canali di trasmissione, come ad esempio le reti di telecomunicazione la cui ampiezza di banda viene aumentata tramite tecnologie DSL o di altro tipo.

Si può caratterizzare il mercato in relazione sia ai servizi erogati che alla rete di trasmissione utilizzata. Il fatto che i servizi di trasmissione che utilizzano questi sistemi costituiscano mercati distinti o meno (e quindi incidano sulla definizione dei mercati all'ingrosso) dipende da una serie di fattori. Tra questi, è importante determinare se tali servizi si possano considerare sostituti effettivi della domanda in termini di prezzo e tipo di prodotto per un numero significativo di utenti finali. Altro fattore rilevante è la copertura o disponibilità delle diverse reti di trasmissione. Altrettanto importante è la possibilità per gli utenti finali (o una parte significativa di utenza) di passare ad altre piattaforme di diffusione radiotelevisiva o trasmissione.

Per quanto riguarda i mercati all'ingrosso correlati, è possibile stabilire numerosi collegamenti generali per quanto concerne l'erogazione di contenuti radiotelevisivi agli utenti su reti di trasmissione. L'impresa che possiede o gestisce una rete di trasmissione può cercare contenuti radiotelevisivi da fornire o trasmettere ai propri clienti al dettaglio o utenti finali. Il fornitore di programmi o l'emittente possono fornire contenuti a una rete di trasmissione o diffusione radiotelevisiva, oppure negoziare accordi di accesso condizionato in base ai quali trasmettere contenuti radiotelevisivi all'utente finale. L'emittente, proprietario dei contenuti o titolare dei diritti sui contenuti, può possedere o gestire una rete di diffusione radiotelevisiva o una rete di trasmissione e inoltre fornire servizi con accesso condizionato con cui altri emittenti o fornitori di contenuti possono fornire servizi agli utenti finali⁴⁶.

Come indicato sopra, al momento attuale sono disponibili tre piattaforme principali (terrestre, via cavo e satellitare) per la trasmissione digitale o l'erogazione di contenuti ed è probabile che in futuro se ne diffonderanno altre. L'esistenza e la copertura di piattaforme di trasmissione radiotelevisiva digitali varia da uno Stato membro all'altro dell'Unione europea. In alcuni, sono assenti o poco diffuse le reti via cavo. In molti mancano reti digitali terrestri. L'upgrade delle reti di telecomunicazioni, tale da permettere potenzialmente la diffusione di servizi radiotelevisivi, è ancora ai primi stadi.

In assenza di restrizioni al passaggio da una piattaforma all'altra, il primo mercato all'ingrosso individuato è quello dei servizi di diffusione radiotelevisiva e delle reti di distribuzione, nella misura in cui forniscono i mezzi per la radiodiffusione di contenuti agli utenti finali. Le condizioni di sostituzione dal lato della domanda e dell'offerta fra le varie piattaforme di fornitura potrebbero essere tali da limitare la fattibilità di passare da una piattaforma all'altra.

⁴⁶ In un ambiente in piena convergenza, è probabile che il mercato si possa meglio descrivere come fornitura di contenuti su banda larga piuttosto che come rete con capacità a banda larga.

In una situazione siffatta, un monopolista ipotetico su una piattaforma non sarebbe necessariamente inibito dalle attività di operatori di altre piattaforme.

Per fornire programmi radiotelevisivi su abbonamento o a pagamento o servizi interattivi agli utenti finali, l'impresa che fornisce questi servizi (a meno che non possieda o gestisca una propria rete di trasmissione) deve poter avere accesso ai servizi tecnici ausiliari quali ad esempio sistemi di accesso condizionato, API (Application Programme Interface) e guide elettroniche ai programmi (Electronic Programme Guide - EPG) in una o più reti di trasmissione.

Non viene tuttavia individuato alcun mercato all'ingrosso per i servizi tecnici ausiliari (compresi i sistemi di accesso condizionato) ai fini della raccomandazione. Gli articoli 5 e 6, unitamente all'allegato I della direttiva accesso, danno facoltà agli Stati membri di imporre a tutti i gestori di sistemi di accesso condizionato l'obbligo di garantire l'accesso a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie o di applicare tali condizioni di accesso solo agli operatori giudicati in possesso di un significativo potere di mercato nel mercato rilevante. Pertanto, ai sensi della direttiva accesso, la raccomandazione non è tenuta a individuare mercati rilevanti di prodotti e servizi in questo settore.

Quando uno Stato membro decide di consentire alla propria ANR di realizzare un'analisi del mercato al fine di stabilire se applicare tali condizioni di accesso soltanto agli operatori giudicati in possesso di un significativo potere di mercato nel mercato rilevante, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3 della direttiva accesso, deve tener conto delle considerazioni che seguono.

Si ritiene che la questione determinante per le imprese che desiderano accedere ai servizi tecnici ausiliari di diffusione radiotelevisiva (ivi compresi i sistemi di accesso condizionato) sia la capacità di fornire o negoziare l'accesso per un numero di utenti finali sufficiente a rendere sostenibile la sua attività commerciale, piuttosto che negoziare l'accesso a tutte le piattaforme di trasmissione o a tutti i possibili utenti finali. Inoltre, gli utenti finali possono passare ad altre piattaforme in funzione dei servizi offerti e delle loro aspettative circa i prezzi complessivi. Un'impresa (che volesse erogare servizi a utenti finali e richiedesse un accesso all'ingrosso) non avrebbe alcuna possibilità di sostituzione solo nel caso di un aumento non transitorio del prezzo da parte di un monopolista ipotetico in tutte le piattaforme di trasmissione. Tuttavia, se i costi di trasferimento da una piattaforma all'altra sono sufficientemente elevati per una parte significativa degli utenti finali⁴⁷, si può affermare che il mercato rilevante è quello dei servizi tecnici ausiliari di trasmissione radiotelevisiva su una data piattaforma di trasmissione.

Viene perciò considerato mercato rilevante ai fini dell'analisi ex ante del mercato, quando uno Stato membro decide di procedere in questo senso, il mercato dei servizi tecnici ausiliari di trasmissione radiotelevisiva all'ingrosso in tutte le piattaforme di trasmissione rilevanti, a meno che le specifiche condizioni nazionali per quanto riguarda i costi di riconversione e le piattaforme disponibili non giustifichino una definizione più limitativa.

Conclusionione

⁴⁷ I costi di passaggio a un'altra piattaforma possono essere presi in considerazione dagli utenti finali all'atto di abbonarsi ad una data piattaforma di trasmissione. Inoltre, in funzione dell'entità dei costi di passaggio rispetto alla redditività prevista, i fornitori potrebbero risarcire gli utenti finali dei costi di passaggio, per creare una base di abbonati.

Si ritiene pertanto opportuno inserire nella raccomandazione i seguenti specifici mercati legati alla trasmissione radiotelevisiva:

Servizi all'ingrosso

Servizi di trasmissione radiotelevisiva e reti di distribuzione nella misura in cui forniscono i mezzi per la fornitura di contenuti radiotelevisivi agli utenti finali.

5. PASSAGGIO AL NUOVO QUADRO NORMATIVO – DEFINIZIONE DEI MERCATI IN CONFORMITÀ ALL'ALLEGATO I DELLA DIRETTIVA QUADRO

La sezione 2 illustra come il nuovo quadro normativo rappresenti una transizione rispetto al quadro del 1998, prevedendo in particolare il riesame degli obblighi in vigore in base alle disposizioni e ai principi del nuovo quadro normativo.

Come risulta chiaro dal titolo stesso dell'allegato I della direttiva quadro, tutti i segmenti di mercato in esso elencati dovranno figurare nella versione iniziale della raccomandazione, affinché le ANR possano procedere al riesame degli obblighi in vigore imposti in virtù del quadro normativo del 1998. L'articolo 15, paragrafo 3 della direttiva quadro stabilisce che le ANR notifichino alla Commissione ogni singolo mercato non incluso nella raccomandazione, secondo la procedura descritta all'articolo 7 della medesima direttiva.

Tuttavia, l'articolo 15, paragrafo 1 stabilisce che la Commissione definisca i mercati secondo i principi del diritto della concorrenza. In base all'esame effettuato nella sezione 4, i segmenti di mercato elencati nell'allegato I della direttiva quadro non possono essere considerati tutti mercati rilevanti. La Commissione ha pertanto definito i mercati (corrispondenti ai segmenti di mercato enumerati nell'allegato I della direttiva quadro) conformemente ai principi del diritto della concorrenza. Se le ANR hanno imposto obblighi agli operatori dotati di significativo potere di mercato nei segmenti di mercato previsti nel quadro normativo del 1998, esse sono tenute a verificare se alla luce del diritto della concorrenza vi sia concorrenza effettiva nei mercati corrispondenti individuati nell'allegato alla raccomandazione.

Le disposizioni relative al riesame degli obblighi esistenti, di cui all'articolo 7, paragrafo 2 della direttiva accesso e all'articolo 16, paragrafo 2 della direttiva servizio universale, stipulano che la Commissione indicherà i mercati rilevanti per gli obblighi derivanti dal vecchio quadro normativo specificati in detti articoli nella raccomandazione iniziale relativa ai mercati di prodotti e servizi. Tale obbligo è adempiuto per mezzo dell'elenco di mercati di cui all'allegato I del presente documento. La tabella 1 riporta la corrispondenza fra i segmenti di mercato disciplinati dal vecchio quadro normativo e l'allegato I della direttiva quadro. La tabella (in appresso) riporta la corrispondenza fra i mercati dell'allegato I della direttiva quadro e i mercati individuati nella presente raccomandazione.

Fintantoché le ANR analizzano i mercati rilevanti in base alle definizioni precise dei mercati di prodotti e servizi dell'allegato, esse non sono tenute a darne notifica alla Commissione ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3 e dell'articolo 7, paragrafo 4, lettera a) della direttiva quadro. Tuttavia, i provvedimenti di designazione o meno di imprese quali aventi un significativo potere di mercato su tali mercati devono essere comunicati a norma dell'articolo 7 della direttiva quadro.

Come indicato più dettagliatamente nel capo 4 delle linee direttrici sul significativo potere di mercato, l'articolo 16 prevede che, una volta stabilito che un mercato individuato in base al nuovo quadro normativo presenta condizioni di concorrenza effettiva, un'ANR revochi gli eventuali obblighi specifici imposti agli operatori con significativo potere di mercato. Allorché una ANR stabilisce che un determinato mercato rilevante non è effettivamente concorrenziale, essa deve individuare le imprese dotate di significativo potere di mercato ed imporre congrui obblighi di regolamentazione o, in alternativa, mantenere o modificare gli obblighi in vigore. In alcuni casi, perciò, il nuovo quadro normativo potrà comportare il mantenimento degli obblighi regolamentari imposti nell'ambito del quadro normativo del 1998, anche se in rapporto alla designazione di un significativo potere di mercato su mercati rilevanti definiti e analizzati in base alle disposizioni del nuovo quadro normativo.

La tabella riportata sotto elenca in sintesi i segmenti di mercato dell'allegato I ed i mercati corrispondenti definiti in base al diritto della concorrenza, individuandone la collocazione nell'allegato della raccomandazione.

Tabella 2: Trattamento dei segmenti di mercato dell'allegato I nella presente raccomandazione

Segmenti di mercato elencati nell'allegato I della direttiva quadro	Mercato corrispondente definito in base al diritto della concorrenza, come elencato nell'allegato I della raccomandazione
Dettaglio	
Fornitura del collegamento alla rete telefonica pubblica in postazioni fisse e suo utilizzo	1. Accesso alla rete telefonica pubblica da una postazione fissa – residenziale 2. Accesso alla rete telefonica pubblica da una postazione fissa – commerciale 3. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa – residenziale 4. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa – commerciale 5. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa – commerciale 6. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa – residenziale
Fornitura di linee affittate ad utenti finali.	7. Insieme minimo di linee affittate
Ingrosso	
Raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa.	8. Raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa
Terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa.	9. Terminazione delle chiamate in singole reti telefoniche pubbliche in postazione fissa

Servizi di transito nella rete telefonica pubblica fissa.	10. Servizi di transito nella rete telefonica pubblica in postazioni fisse.
Raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili.	15. Accesso e raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili.
Terminazione delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili.	16. Terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili
Interconnessione delle linee affittate (interconnessione dei circuiti parziali).	13. Mercato all'ingrosso dei segmenti terminali delle linee affittate 14. Mercato all'ingrosso dei circuiti interurbani delle linee affittate
Accesso alla rete telefonica pubblica fissa, ivi compreso l'accesso disaggregato alla rete locale (local loop).	11. Accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali 12. Accesso a banda larga all'ingrosso
Accesso alle reti telefoniche pubbliche mobili, ivi compresa la selezione del vettore.	15. Accesso e raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili.
Fornitura all'ingrosso di linee affittate a altri fornitori di reti o di servizi di comunicazione elettronica.	13. Mercato all'ingrosso dei segmenti terminali delle linee affittate 14. Mercato all'ingrosso dei circuiti interurbani delle linee affittate
Servizi forniti su reti disaggregate (in doppino di rame).	11. Accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi Internet a larga banda.
Mercato nazionale dei servizi internazionali di roaming sulle reti telefoniche mobili.	17. Mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche pubbliche mobili

6. PUBBLICAZIONE DELLA RACCOMANDAZIONE E SUCCESSIVO RIESAME

La presente raccomandazione è stata adottata in seguito ad una consultazione pubblica su un progetto, avvenuta nel luglio 2002, e ad un'ulteriore consultazione con le autorità nazionali di regolamentazione e le autorità garanti della concorrenza, svoltasi ad ottobre 2002. Essa verrà riesaminata periodicamente in base al ritmo di evoluzione del mercato, ai tempi necessari alle ANR per realizzare l'analisi del mercato, al principio enunciato nella sezione 1 per cui l'imposizione della regolamentazione ex ante in risposta all'assenza di concorrenza effettiva implica un certo grado di continuità e all'esigenza di prevedibilità e certezza giuridica per gli attori del mercato.

Le autorità nazionali di regolamentazione riesamineranno regolarmente l'analisi del mercato da loro realizzata in base ai mercati individuati negli eventuali aggiornamenti della raccomandazione, come previsto all'articolo 16 della direttiva quadro.

Nel riesaminare la raccomandazione la Commissione consulterà gli Stati membri, le ANR e le autorità per la concorrenza insieme a tutte le altre parti interessate tramite consultazione pubblica.

La Commissione valuterà entro il 30 giugno 2004 la necessità di riesaminare la presente raccomandazione alla luce dell'evoluzione del mercato.