



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 49

**Publicato sul sito www.agcm.it
23 dicembre 2024**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
I871 - ACCORDO SUI PREZZI TRA PRODUTTORI DI PATATINE FRITTE	
<i>Provvedimento n. 31408</i>	5
A558 - BOOKING/PROGRAMMI OFFERTI ALLE STRUTTURE RICETTIVE ITALIANE E CONCORRENZA TRA LE OTA	
<i>Provvedimento n. 31412</i>	7
I850 - ACCORDI FIBERCOP	
<i>Provvedimento n. 31414</i>	21
I874 - MASTER SERVICE AGREEMENT TIM-FIBERCOP	
<i>Provvedimento n. 31415</i>	31
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	41
C12685 - FIBONACCI BIDCO/RAMO DI AZIENDA DI SOCIETÀ ILLIMITY BANK	
<i>Provvedimento n. 31407</i>	41
C12686 - SNAM/EDISON STOCCAGGIO	
<i>Provvedimento n. 31410</i>	48
C12688 - ITALGAS/2I RETE GAS	
<i>Provvedimento n. 31413</i>	57
C12659 - SWISSCOM ITALIA/VODAFONE ITALIA	
<i>Provvedimento n. 31416</i>	86
INDAGINI CONOSCITIVE	193
IC56 - ALGORITMI DI PREZZO NEL TRASPORTO AEREO PASSEGGERI SULLE ROTTE NAZIONALI DA E PER LA SICILIA E LA SARDEGNA	
<i>Provvedimento n. 31411</i>	193
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	195
AS2041 - FORNITURA DI SISTEMI DI CHIRURGIA ROBOTICA MININVASIVA VIDEO-ASSISTITA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	
	195
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	200
PS10009C - POSTE ITALIANE-CASSA DEPOSITI E PRESTITI/LIBRETTO SMART	
<i>Provvedimento n. 31409</i>	200
VARIE	217
BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ANNO FINANZIARIO 2025 E PLURIENNALE 2025-2027	
<i>Provvedimento n. 31406</i>	217

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

1871 - ACCORDO SUI PREZZI TRA PRODUTTORI DI PATATINE FRITTE

Provvedimento n. 31408

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 dicembre 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio dell'Unione europea del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera adottata in data 17 settembre 2024, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, un'istruttoria nei confronti delle società Amica Chips S.p.A. e Pata S.p.A., attive in Italia nel settore della produzione e vendita all'ingrosso di patatine fritte e altri *snack* salati, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE;

VISTI gli atti del procedimento e, in particolare, gli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti ispettivi effettuati, ai sensi dell'articolo 14, comma 2-*quater*, della legge n. 287/1990, in data 25 settembre 2024, presso le sedi delle società Amica Chips S.p.A., Pata S.p.A. e Preziosi Food S.p.A.;

CONSIDERATO l'accoglimento delle istanze di intervento presentate da CODACONS, Penny Market S.r.l. e Lidl Italia S.r.l.;

CONSIDERATO che dalla documentazione agli atti emerge che l'ipotizzato coordinamento tra Amica Chips e Pata delle proposte di prezzo per le referenze di *chips private label* da presentare ai *buyer* delle catene della Grande Distribuzione Organizzata ha avuto a oggetto anche altri prodotti a marchio privato rientranti nella più ampia categoria degli *snack* salati;

CONSIDERATO che dalla documentazione agli atti emerge altresì che il suddetto coordinamento avrebbe avuto inizio almeno dal 2020;

CONSIDERATO, altresì, che dalla documentazione agli atti sono emersi elementi che consentono di ipotizzare il coinvolgimento nell'intesa prospettata in avvio, nonché negli ulteriori profili di concertazione sopra menzionati, anche della società Preziosi Food S.p.A.;

RITENUTO, pertanto, necessario estendere l'istruttoria con riferimento alla vendita di altri *snack* salati a marchio privato prodotti per conto della Grande Distribuzione Organizzata e, sotto il profilo temporale, alle condotte poste in essere quantomeno dal 2020, ossia dal momento in cui emergono le prime evidenze della concertazione contestata nel provvedimento di avvio;

RITENUTO, altresì, che occorre estendere l'istruttoria nei confronti della società Preziosi Food S.p.A. anche con riferimento agli ulteriori profili di concertazione sopra descritti;

DELIBERA

- a) di estendere oggettivamente il procedimento I871, avviato in data 17 settembre 2024, alla commercializzazione all'ingrosso degli altri *snack* salati a marchio privato e alle condotte di concertazione poste in essere quantomeno dal 2020;
- b) di estendere soggettivamente il procedimento I871, avviato in data 17 settembre 2024, alla società Preziosi Food S.p.A. anche con riferimento agli ulteriori profili di concertazione di cui alla lettera a);
- c) che il responsabile del procedimento è il dott. Lorenzo Ferrari;
- d) la fissazione del termine di giorni trenta giorni, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio, da parte dei rappresentanti legali delle Parti o di persone da essa delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Cartelli, *Leniency* e *Whistleblowing* di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- e) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Cartelli, *Leniency* e *Whistleblowing* di questa Autorità dai legali rappresentanti delle Parti o da persone da essi delegate.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

A558 - BOOKING/PROGRAMMI OFFERTI ALLE STRUTTURE RICETTIVE ITALIANE E CONCORRENZA TRA LE OTA

Provvedimento n. 31412

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare l'articolo 14-ter;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la propria delibera n. 31126 del 12 marzo 2024, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. per accertare un presunto abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del TFUE, relativo al funzionamento dei Programmi *Partner Preferiti*, *Preferiti Plus*, e *Booking Sponsored Benefit* che limiterebbe l'autonomia delle strutture di differenziare le tariffe tra i vari canali di vendita *online*;

VISTE le decisioni del 28 maggio e del 9 luglio 2024 con cui l'Autorità, su richiesta delle Parti, ha prorogato da ultimo al 19 luglio 2024 il termine per la presentazione di impegni;

VISTA la comunicazione del 19 luglio 2024, con la quale le società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l., hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera n. 31303 del 6 agosto 2024, con la quale è stata disposta la pubblicazione degli impegni proposti dalle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. sul sito *internet* dell'Autorità al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni;

VISTE le osservazioni dei terzi interessati pervenute nell'ambito del *market test* in ordine agli impegni pubblicati;

VISTE le repliche alle osservazioni sugli impegni presentate da Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. in data 8 ottobre 2024;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Booking.com B.V. è una società multinazionale con sede ad Amsterdam (NL), che offre servizi di prenotazione *online* di strutture ricettive attraverso il sito *web* www.booking.com.

2. Booking.com (Italia) S.r.l. supporta l'attività commerciale di prenotazioni alberghiere *online* svolta dalla casa madre, promuovendo i servizi che questa offre presso i clienti e i potenziali sottoscrittori. In base all'ultimo bilancio approvato, nel 2023, Booking Italia ha realizzato un fatturato di 51.894.498 euro e utili per 23.383.956 euro. Booking Italia è attualmente controllata da Booking.com International B.V, società che ha la propria sede in Amsterdam.

3. Le società Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l., Booking.com International B.V. (di seguito congiuntamente "Booking" o "Parte") sono interamente possedute e controllate da Booking Holdings Inc., società con sede nel Delaware (USA), quotata al NASDAQ di New York e che ha realizzato un fatturato di circa 21,4 miliardi di dollari americani nel 2023 (circa 19,7 miliardi di euro)¹.

Segnalanti

4. Federalberghi - Federazione delle Associazioni Italiane Alberghi e Turismo (di seguito anche "Federalberghi") è l'associazione che rappresenta numerose strutture ricettive alberghiere, di qualsiasi tipologia e dimensione, anche organizzate in catene.

5. AICA – Associazione Italiana Confindustria Alberghi (di seguito anche AICA) è l'associazione che rappresenta le grandi catene alberghiere e le strutture indipendenti e a conduzione familiare di livello medio-alto.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO E LE CONDOTTE CONTESTATE

6. Nelle date del 13 e 24 marzo 2023, AICA e Federalberghi hanno denunciato una complessa strategia di Booking volta a limitare l'autonomia delle strutture ricettive nella determinazione delle condizioni commerciali al cliente attraverso, tra l'altro, l'adesione a programmi *premium* pensati per aumentare la visibilità e le prenotazioni - quali i Programmi Partner Preferiti e Preferiti Plus (di seguito congiuntamente "PPP(+)") - a fronte del pagamento di commissioni più elevate e dell'Impegno a offrire su booking.com prezzi "competitivi", senza però fornire prova dell'effettiva maggiore visibilità promessa, nonché l'applicazione del *Booking Sponsored Benefit* (di seguito, "BSB"), uno sconto unilateralmente praticato da Booking sul prezzo delle stanze offerte da strutture considerate "non competitive" sulla sua piattaforma.

7. Nell'ambito dell'attività preistruttoria, sono state valutate le ulteriori informazioni pervenute dai segnalanti il 3 maggio e 24 luglio 2023, nonché gli elementi forniti da Federalberghi il 21 novembre 2023, a seguito dell'audizione tenuta con tale Federazione il 10 novembre 2023.

¹ Cfr. le informazioni presenti all'indirizzo <https://www.bookingholdings.com/about/factsheet/#operating-performance>.

8. Il 12 e 15 dicembre 2023 sono state rispettivamente sentite due OTA (*Online Travel Agency*) concorrenti di Booking, BravoNext S.A. (Lastminute.com) ed Expedia Group Inc. (Expedia e Hotels.com), al fine di acquisire elementi circa le dinamiche concorrenziali nel mercato dei servizi di intermediazione e prenotazione alberghiera *online*.

9. Alla luce delle informazioni acquisite, il 12 marzo 2024, l'Autorità ha deliberato di avviare un procedimento nei confronti di Booking, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE, per un possibile abuso di posizione dominante di natura escludente posto in essere nel mercato, quantomeno nazionale, dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione di strutture alberghiere e paralberghiere².

10. In particolare, nel provvedimento di avvio è stata ipotizzata una strategia abusiva complessa e unitaria, asseritamente posta in essere da Booking al fine di disincentivare le strutture alberghiere dal differenziare i prezzi tra i vari canali di vendita *online*, attraverso l'applicazione congiunta dei menzionati Programmi loro offerti.

11. In particolare, sulla base delle informazioni disponibili è stato evidenziato come le strutture considerino la partecipazione ai programmi PPP(+) essenziale per ottenere maggiore visibilità nei risultati di ricerca della piattaforma e, dunque, maggiori guadagni. Le criticità concorrenziali rilevate dall'Autorità hanno riguardato il fatto che Booking possa richiedere l'applicazione di prezzi "competitivi" sulla propria piattaforma rispetto a quelli offerti su altri siti *web* come requisito esplicito e/o implicito per poter entrare e permanere nel PPP(+), così da limitare la libertà tariffaria delle strutture ricettive più remunerative. Inoltre, secondo l'Autorità, Booking, riservando la partecipazione a detti Programmi alle strutture con un *performance score* del 70% - o del 90% per il PPP(+) - e comunicando loro che il raggiungimento di tale soglia dipendesse dalle loro "prenotazioni annuali previste", potrebbe indurre le strutture ad applicare prezzi "competitivi" rispetto a quelli offerti su altri siti *web*, al fine di migliorare la propria *performance* attuale sulla piattaforma e ottenere così un miglior punteggio con riguardo alla capacità di generare prenotazioni in futuro.

12. Al contempo, è stato ipotizzato che Booking, quando rileva, a esito di un monitoraggio strutturato e capillare, che una struttura applica sulla sua piattaforma un prezzo superiore a quello praticato sul sito di altre OTA o sul proprio sito, interverrebbe unilateralmente applicando alle tariffe pubblicate uno sconto, il BSB, allo scopo di ridurre la differenza tra il prezzo visibile sulla sua piattaforma e il più basso disponibile *online* in quel determinato momento e per quella determinata soluzione di alloggio³. Tale sconto è finanziato interamente da Booking, senza incidere sul prezzo pattuito incassato dalla struttura.

13. Affinché Booking possa intervenire unilateralmente sul prezzo attraverso il BSB, è necessario, in primo luogo, che la struttura aderisca al programma "Paga con Booking", strumento di cui le strutture possono difficilmente fare a meno, in quanto permette al consumatore di finalizzare la prenotazione *online* direttamente attraverso la piattaforma utilizzando una varietà di soluzioni di pagamento e alle strutture di delegare l'intero processo di pagamento a Booking; in secondo luogo,

² La definizione di strutture ricettive alberghiere e paralberghiere segue quella del Codice del Turismo (cfr. articoli 8 e 9 del D. Lgs. n.79/2011).

³ Booking definisce il BSB come incentivo sui prezzi che questa "potrebbe offrire" ai clienti per incoraggiarli a prenotare, "coprendo la differenza in modo da fornire alla struttura sempre il valore totale della transazione per ogni prenotazione".

è necessario che la struttura sia classificata come “*non-competitiva*”, in ragione di prezzi esterni migliori (rispetto a quelli sulla piattaforma booking.com). Quando invece una struttura è “*competitiva*”, Booking può applicare lo sconto solo se la struttura vi ha precedentemente acconsentito. Le strutture sono informate che, per poter evitare l’applicazione unilaterale del BSB a sola discrezione di Booking, devono essere “*competitive*”. Le strutture possono, inoltre, conoscere il loro *status* di “*competitive*” o “*non-competitive*” attraverso la c.d. *Dashboard Performance* che riporta i prezzi che queste pubblicano sui vari siti *online* e le eventuali differenze di tariffa rispetto alla migliore disponibile *online*. Il BSB non è visibile a tutti i clienti ma solo a quelli che, secondo i dati della domanda rilevati da Booking, vengono considerati *price sensitive*.

14. La contestuale applicazione del PPP(+) e del BSB risulterebbe idonea a escludere o, comunque, a marginalizzare, dal mercato dei servizi di intermediazione alberghiera *online*, le altre OTA, nonché a disincentivare nuove OTA dall’accedere al mercato, con effetti negativi sulle strutture ricettive e, in ultima analisi, sui consumatori in termini di maggiori prezzi e minore scelta nei servizi di intermediazione e prenotazione *online*.

15. Infatti, quand’anche le altre OTA chiedessero commissioni inferiori a quelle di Booking, potrebbero non riuscire comunque a incentivare le strutture a offrire prezzi migliori sulla loro piattaforma rispetto a quelli presenti su quella di Booking. Ciò in quanto le strutture potrebbero essere restie ad accordare a queste OTA prezzi inferiori a quelli offerti a Booking per non perdere i vantaggi derivanti dalla partecipazione al PPP in termini di visibilità sulla piattaforma di Booking, che rappresenta il canale di intermediazione dominante e irrinunciabile.

Al tempo stesso, anche qualora le altre OTA riuscissero a proporre al consumatore prezzi inferiori, Booking sarebbe comunque in grado di attrarre i consumatori *price sensitive* offrendo, attraverso il BSB, una tariffa altrettanto competitiva, così da espandere la propria base di clienti fidelizzati senza dover diminuire le commissioni applicate alle strutture.

Ne consegue che qualsiasi riduzione della commissione da parte di una OTA concorrente avrebbe come unico effetto la compressione dei propri margini, senza che questa sia adeguatamente compensata da una sottrazione dei volumi di vendita di Booking.

16. Pertanto, secondo quanto espresso in sede di avvio, tale strategia appare in grado di ostacolare la crescita delle OTA concorrenti e disincentivare nuove OTA dall’accedere al mercato, non essendo queste ultime in grado di contrastare l’operatore in posizione dominante con gli ordinari strumenti di mercato (ad esempio, offrendo alle strutture commissioni più basse in cambio di prezzi delle camere più convenienti sui propri siti).

Essa appare, pertanto, idonea a produrre effetti escludenti attraverso l’utilizzo di mezzi diversi da quelli propri di una concorrenza basata sui meriti⁴.

17. In data 21 marzo 2024, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso alcune sedi italiane della società Booking.com (Italia) S.r.l.

⁴ Cfr. sentenza della Corte del 12 maggio 2022, causa C-377/2020, *Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. e a. contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e a.* e sentenza del 21 dicembre 2023, causa C-333/21 *European Super League Company*.

18. Rispettivamente in data 26 marzo e 3 aprile 2024, due associazioni di consumatori hanno presentato istanza di partecipazione al procedimento, rigettate entrambe con comunicazioni del 4 aprile 2024, in quanto non adeguatamente motivate⁵.

19. Booking ha esercitato il diritto di accedere al fascicolo istruttorio nelle date dell'8 aprile, del 10 luglio e dell'11 settembre 2024⁶.

Sono state svolte ulteriori audizioni con Federalberghi nelle date del 31 maggio 2024⁷ e con Booking nelle date del 30 aprile, dell'8 maggio e del 3 luglio 2024⁸.

Sono state chieste informazioni a Booking, sia in occasione dell'accertamento ispettivo presso una delle sedi italiane sia nelle date del 14 maggio e del 18 giugno 2024⁹. Tali richieste hanno ricevuto riscontro nei mesi di maggio e giugno 2024¹⁰.

20. Con comunicazione del 19 luglio 2024, nella versione definitiva del formulario depositata, Booking ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, tesi a risolvere i profili di criticità concorrenziale contestati nel provvedimento di avvio, nonché alcuni profili di mancanza di trasparenza informativa sollevati da Federalberghi nel corso del procedimento.

21. L'Autorità ha deliberato di pubblicare tali impegni, a far data dal 7 agosto 2024, per consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni. Entro il termine del 13 settembre 2024, sono pervenute osservazioni da parte di un singolo albergatore e di Federalberghi¹¹, a seguito delle quali Booking ha fatto pervenire le proprie repliche in data 8 ottobre 2024, confermando gli impegni inizialmente proposti¹².

III. IL MERCATO RILEVANTE E LA POSIZIONE DOMINANTE

22. Conformemente alla decisione con cui la Commissione europea ha vietato l'acquisizione di eTraveli da parte di Booking¹³, il mercato rilevante è stato individuato in quello dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione di pernottamenti offerti dalle OTA alle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere (c.d. *hotel* OTA). Le *hotel* OTA rappresentano un canale di intermediazione e prenotazione di assoluta rilevanza, sia in Europa che in Italia. Infatti, secondo i dati forniti dall'indagine Hotrec¹⁴, oltre il 68% delle prenotazioni effettuate *online* in Europa (e il 76% in Italia) è avvenuto tramite OTA, rispetto al 27% (23% in Italia) direttamente sul sito della

⁵ Cfr. le istanze di partecipazione docc. 35 e 37, nonché le comunicazioni di rigetto docc. 40 e 41.

⁶ Cfr. docc. 44, 83 e 93.

⁷ Cfr. doc. 76.

⁸ Cfr. docc. 54, 67 e 85.

⁹ Cfr. docc. 29, 55 e 75.

¹⁰ Cfr. docc. 50, 69, 72, 73 e 74.

¹¹ Cfr. docc. 89 e 91.

¹² Cfr. doc. 94.

¹³ Cfr. decisione della Commissione europea M.10615 - *Booking Holdings / Etraveli Group*, pubblicata il 10 giugno 2024.

¹⁴ Un'indagine campionaria svolta periodicamente dall'Hotrec Hospitality Europe (di seguito anche "Hotrec") l'associazione di categoria che rappresenta gli alberghi, i ristoranti, i bar e strutture affini a livello europeo e che raccoglie le associazioni nazionali di rappresentanza del settore, tra le quali Federalberghi, in collaborazione con un centro di ricerca universitario, e focalizzata sulla distribuzione dei servizi alberghieri. Cfr. anche verbale Expedia, doc. 10.

struttura¹⁵. Considerando, invece, le sole prenotazioni intermedie *online*, quelle tramite *hotel* OTA rappresentano oltre il 90%.

23. Dal punto di vista geografico, è possibile individuare un mercato perlomeno di dimensione europea, in quanto le OTA raggiungono strutture e consumatori a livello internazionale, secondo condizioni e termini *standard*, con servizi integrati e automatici di traduzione linguistica e, proprio per la natura del servizio di intermediazione, volti a raggiungere una platea illimitata di consumatori, ovunque si trovino.

24. Tuttavia, non può escludersi che si possa identificare l'ambito geografico del mercato rilevante del prodotto in relazione ai servizi di prenotazione alberghiera *online* offerti alle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere collocate in Italia, in quanto in Italia vige il divieto di introdurre clausole di parità tariffaria, sia ampie (nei confronti di altre OTA) che strette (nei confronti dei fornitori del servizio ricettivo, ovvero gli *hotel*), tale da poter determinare diverse modalità di presentazione delle iniziative commerciali alle strutture da parte di Booking e, dunque, diverse valutazioni giuridiche sulla condotta¹⁶.

25. Non sembra, comunque, che l'esatta definizione del mercato geografico a livello europeo o nazionale rivesta un rilievo decisivo ai fini del presente caso, posto che, come si vedrà nel seguito, Booking risulta ampiamente dominante nel mercato dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione alberghiera, sia in Italia che a livello europeo¹⁷.

Infatti, secondo l'indagine Hotrec relativa all'anno 2019, Booking è l'operatore dominante in molti paesi europei, intermediando in media circa il 68% delle prenotazioni alberghiere effettuate tramite OTA¹⁸. In Italia, tale quota raggiunge il 70% circa.

26. Anche altri dati pubblicamente disponibili confermano la dominanza di Booking in Italia. Ad esempio, secondo una *survey* svolta da una società di raccolta dati, il 76% dei consumatori che ha prenotato un *hotel*/alloggio turistico *online* nel 2023 ha utilizzato Booking.com¹⁹.

Anche lo studio di SiteMinder - una piattaforma globale che gestisce l'integrazione di vari canali di vendita per conto degli *hotel* ai quali è circoscritta l'analisi - mostra che nel 2022 Booking è stato il primo canale di prenotazione alberghiera in base alle scelte dei consumatori in Italia²⁰.

¹⁵ Si considerano come *online* soltanto le prenotazioni attraverso siti *web* degli hotel con *real time booking*, mentre si escludono le prenotazioni realizzate tramite i siti *web* degli hotel con richiesta di compilare un *contact form* o tramite *e-mail*.

¹⁶ Il divieto assoluto vige anche in Francia, Austria e Belgio, secondo il rapporto della Commissione https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:57a5679e-3f85-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF

¹⁷ Cfr, decisione della Commissione europea M10615 - *Booking Holdings / Etraveli Group*, cit., §§. 254-257.

¹⁸ Dati Hotrec tratti dalla presentazione disponibile al seguente indirizzo *web*: https://www.hotrec.eu/media/static/files/import/wp_post_29386/2020_European_Hotel_Distribution_Survey_HOTREC_16_072020_KeyFigures.pdf.

¹⁹ Fonte: Statista, Statista Consumer Insights. La *survey* si riferisce al periodo Gennaio-Dicembre 2023 su 1102 consumatori (18-64 anni) che hanno prenotato online hotel, appartamenti per vacanze o case nei 12 mesi precedenti. La domanda era formulata come segue: "Da quale di questi fornitori online ha prenotato un alloggio - hotel o alloggio privato - negli ultimi 12 mesi (sito web o app)?" L'intervistato poteva fornire risposte multiple.

²⁰ Fonte: <https://www.siteminder.com/it/notizie/siteminder-hotel-booking-trends-2022/>.

IV. GLI IMPEGNI PROPOSTI DA BOOKING

27. Con riguardo al funzionamento dei Programmi Preferiti e Preferiti Plus, Booking ha proposto il seguente *set* di impegni:

➤ **Impegno n. 1**

o *Impegno 1.1 - Booking.com non introdurrà l'obbligo per i Partner Rilevanti²¹, di applicare Prezzi Esterni uguali o superiori rispetto a quelli applicati sulla piattaforma di Booking.com ("Piattaforma") al fine di entrare e/o rimanere nei Programmi Preferiti. A scanso di equivoci, questo Impegno implica che il performance score e qualsiasi altro requisito (attuale e futuro), e relativi metodi di calcolo, per entrare e/o rimanere nei Programmi Preferiti non prenderanno in considerazione i Prezzi Esterni come input;*

o *Impegno 1.2 - Booking.com invierà un'e-mail informativa una tantum ("One-off Email") a tutti i Partner Rilevanti che sono attualmente membri dei Programmi Preferiti, specificando che i Prezzi Esterni non sono un requisito per i Partner Rilevanti per entrare o rimanere nei Programmi Preferiti;*

o *Impegno 1.3 - Booking.com garantirà (modificando, ove necessario, il materiale attualmente utilizzato) che il contenuto nel Partner Hub²² e le altre informazioni messe a disposizione dei Partner Rilevanti riflettano chiaramente i requisiti di idoneità dei Programmi Preferiti (compreso il fatto che il livello dei Prezzi Esterni non è un requisito per entrare o rimanere nei Programmi Preferiti). Questo Impegno si applicherà anche ai documenti interni del team centrale della Società competente per i Programmi Preferiti predisposti per i partner services team responsabili per i Partner Rilevanti. Booking.com garantirà inoltre che i documenti sul performance score messi a disposizione dei Partner Rilevanti riflettano correttamente gli input rilevanti per il performance score (che non includono e non includeranno i Prezzi Esterni), in modo che questi possano prendere decisioni informate sulla propria strategia commerciale (compreso l'accesso ai Programmi Preferiti e il mantenimento del relativo status).*

➤ **Impegno n. 2**

o *Impegno 2.1 - Booking.com chiarirà nella documentazione e nelle comunicazioni destinate ai Partner Rilevanti che: (a) i Partner Rilevanti possono entrare/uscire dai Programmi Preferiti ogni volta che lo desiderano; e (b) la sospensione di 180 giorni si applica solo quando i Partner Rilevanti vengono De-preferiti (o escono volontariamente dai Programmi Preferiti, dopo essere stati avvisati che saranno De-preferiti);*

o *Impegno 2.2 - Booking.com invierà una One-off Email per fornire le informazioni sub (a) e (b) dell'Impegno 2.1 a tutti i Partner Rilevanti.*

➤ **Impegno n. 3**

o *Impegno 3.1 - Booking.com fornirà ai Partner Rilevanti le proprie migliori stime relative ai pernottamenti aggiuntivi e ai ricavi aggiuntivi ottenuti aderendo al PPP o al PPP+. Queste*

²¹ Si precisa che con la dicitura "Partner Rilevanti" Booking indica "tutte le proprietà localizzate in Italia", classificate come "Core" (principalmente hotel indipendenti e simili), "Chains" (hotel che fanno parte di una catena) e "Hotel-like Home" (proprietà con almeno due camere/sistemazioni sulla piattaforma booking.com).

²² Si precisa che *Partner Hub* è una sezione della piattaforma Booking.com che offre alle strutture *partner* informazioni generali sul funzionamento della piattaforma stessa e dei vari programmi, nonché consigli e possibili soluzioni o strategie per migliorare la propria *performance* e "ottenere il massimo da Booking.com", <https://partner.booking.com/it>

informazioni saranno fornite: (i) su base mensile; (ii) per tutto il periodo di adesione di ciascun Partner Rilevante ai Programmi Preferiti; e (iii) indipendentemente dal fatto che i Programmi Preferiti abbiano avuto un effetto positivo per il singolo partner.

o Impegno 3.2 - Booking.com fornirà ai Partner Rilevanti materiale formativo aggiuntivo per aiutarli a utilizzare gli strumenti esistenti che permettono di verificare l'impatto della loro partecipazione ai Programmi Preferiti, in linea con quanto previsto con riferimento agli Impegni da 1.1 a 1.3.”.

28. Anche il funzionamento del BSB è stato oggetto di uno specifico impegno, rispetto al quale Booking ha ricordato che esso “non pregiudica l'applicazione della disciplina in materia di tutela del consumatore (incluso il D. Lgs. 26/2023, che implementa la Direttiva UE 2019/2161, ove applicabile)”.

29. In particolare, l'impegno sul BSB prevede che:

“> **Impegno n. 4**

o Impegno 4.1 - Booking.com eliminerà l'External Price Overview (c.d. EPO) quale criterio rilevante per il BSB con riferimento a tutti i Partner Rilevanti. A scanso di equivoci, questo impegno significa che i Prezzi Esterni non saranno considerati come input in nessuna fase della decisione relativa a se o quando applicare il BSB ai Partner Rilevanti;

o Impegno 4.2 - Nella misura in cui sono rese disponibili attraverso la dashboard sulla pagina extranet dei Partner Rilevanti²³, Booking.com renderà le informazioni sui Prezzi Esterni disponibili a tutti i Partner Rilevanti per cui la Società ottiene le scansioni dei prezzi esterni, nonché rimuoverà il flag “competitivo/non competitivo” da tale dashboard. Booking.com eliminerà inoltre il riferimento alla distinzione “competitivo/non competitivo” dai documenti relativi al BSB che siano messi a disposizione dei Partner Rilevanti (e.g. su Partner Hub) e dai documenti interni del team centrale della Società competente per il BSB predisposti per i partner services team responsabili per i Partner Rilevanti.

o Impegno 4.3 - Booking.com fornirà le seguenti informazioni sull'applicazione del BSB a ciascun Partner Rilevante: (i) la percentuale delle sue prenotazioni che sono state soggette a una riduzione di prezzo derivante dal BSB negli ultimi 30 giorni, aggiornando tale dato su base mobile (ossia giorno per giorno); (ii) la percentuale media della riduzione di prezzo derivante dal BSB applicata alle sue strutture negli ultimi 30 giorni, aggiornando tale dato su base mobile (ossia giorno per giorno); e (iii) un flag binario (sì/no) per chiarire, dopo ogni prenotazione, se questa sia stata soggetta alla riduzione di prezzo derivante dal BSB”.

30. Per tutti gli impegni, Booking ha indicato un tempo massimo di attuazione di 4 mesi dalla notifica del presente provvedimento, a eccezione dell'Impegno 3 per attuare il quale indica un tempo di 6 mesi.

Il periodo di validità proposto è invece di 10 anni, sempre dalla decisione di accettazione dell'Autorità.

²³ Si precisa che ciascuna struttura *partner* accede alla propria pagina “Extranet” della piattaforma, con cui gestisce l'offerta della propria struttura sulla piattaforma stessa, inclusa l'adesione/uscita ai/dai vari programmi. Tramite l'*extranet*, le strutture possono visualizzare una *dashboard* che confronta, per una stessa camera e data, i prezzi praticati dalla struttura su booking.com con quelli rilevati su altri canali *online* (sito *web* della struttura e di altre OTA), ovvero i c.d. Prezzi Esterni.

31. Booking si è poi impegnata, in caso di accettazione degli impegni, a sottoporre all'Autorità, entro trenta giorni dalla notifica del relativo provvedimento, una proposta per la nomina di un fiduciario preposto al monitoraggio dell'ottemperanza della Società agli Impegni (di seguito anche Fiduciario), che sia indipendente rispetto a qualsiasi società del Gruppo, abbia le qualifiche necessarie, non sia né sia stato esposto a un conflitto di interessi rispetto a qualsiasi società del gruppo Booking. Booking fornirà a tal fine le informazioni necessarie all'Autorità per approvare il soggetto proposto (nominativo e *curriculum*, i termini dell'incarico affidato, il piano di lavoro su come il Fiduciario svolgerà il monitoraggio degli Impegni). In caso di approvazione dell'Autorità, Booking fornirà al Fiduciario il compenso pattuito, nonché la cooperazione, l'assistenza e le informazioni (*“in particolare, i criteri di accesso rilevanti per i Programmi Preferiti applicabili ai Partner Rilevanti e i criteri di applicazione e di idoneità rilevanti per il BSB”* loro applicabili), di cui lo stesso potrà ragionevolmente necessitare nello svolgimento delle proprie funzioni, specificate nel mandato e nel piano di lavoro.

Il Fiduciario, nell'ambito dell'incarico quinquennale, trasmetterà all'Autorità una relazione confidenziale sull'ottemperanza con cadenza semestrale per i primi due anni e annuale per i successivi tre anni. Esaurito l'incarico, Booking invierà annualmente all'Autorità una relazione di ottemperanza per i restanti cinque anni.

32. Infine, con la clausola di revisione, Booking si riserva il diritto di richiedere all'Autorità *“una revisione degli impegni, ivi incluso nel caso di modifiche significative dei programmi oggetto del Procedimento e del quadro fattuale, regolamentare o normativo (incluso il Digital Market Act)”*.

V. LE OSSERVAZIONI PERVENUTE NELL'AMBITO DEL MARKET TEST

33. Con provvedimento del 6 agosto 2024, è stato disposto l'avvio della consultazione pubblica relativa agli impegni di Booking, avviata in data 7 agosto 2024. Alla consultazione pubblica hanno partecipato un singolo albergatore e Federalberghi.

34. Secondo il singolo albergatore, che ha fornito osservazioni esclusivamente sugli impegni relativi al BSB, tali impegni sarebbero *“assolutamente non risolutivi”*, in quanto nessuno di essi garantirebbe che il BSB sia scollegato dalla partecipazione ad altri Programmi e che le strutture siano libere di poter entrare/uscire dal programma e secondo un sistema di *opt-in*. Pertanto, il BSB si tradurrebbe unicamente in uno strumento di consolidamento della posizione dominante di Booking.

35. Federalberghi ha, invece, presentato osservazioni negative relativamente agli impegni proposti da Booking, sia in relazione ai Programmi Preferiti che al BSB.

36. In particolare, secondo Federalberghi, l'Impegno 1 sul PPP(+) non potrebbe ritenersi risolutivo delle preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità, dal momento che il requisito di accesso al PPP - che richiede di rientrare nel 30% delle strutture che secondo Booking saranno tra quelle più richieste dagli utenti (la c.d. *performance* futura di una struttura) - sarà verosimilmente correlato alla differenza tra il prezzo proposto dalla struttura su Booking.com e quello proposto su altri siti *web* e, quindi, indirettamente ai prezzi esterni. In ogni caso, secondo Federalberghi, poiché è presumibile che tra i criteri legati alla *performance* rilevi il numero di prenotazioni finalizzate tramite la piattaforma, le strutture ricettive verrebbero indotte a concentrare le proprie disponibilità *online* su Booking, impedendo ai concorrenti del portale di entrare o di espandersi nel mercato.

37. Con riferimento all’Impegno 4.1 sul BSB, Federalberghi ha fatto notare che, non potendo più considerare la competitività dei prezzi come *input* per l’applicazione del BSB, Booking potrebbe ricorrere presumibilmente allo sconto quando rilevi o preveda una riduzione dei pernottamenti e dei ricavi di una struttura sulla propria piattaforma. In ogni caso, anche senza ricorrere al criterio dei prezzi esterni, la possibilità di applicare uno sconto non consentirebbe ad altre OTA di ottenere prezzi più competitivi dalle strutture in cambio di commissioni inferiori, con ciò limitando l’autonomia delle strutture stesse nel definire la loro strategia di prezzo. Conseguentemente, qualsiasi riduzione delle commissioni da parte delle OTA concorrenti avrebbe come sicuro effetto la compressione dei loro margini, senza la certezza di poter essere compensata da una sottrazione dei volumi di vendita sulla piattaforma Booking.com, limitando quindi le opportunità di espansione delle OTA concorrenti. Inoltre, nel medio-lungo termine, lo sconto determinerebbe un aumento dei prezzi dei servizi ricettivi al dettaglio su tutti i canali di vendita *online*, in danno dei consumatori.

38. Infine, Federalberghi ha sottolineato che l’incasso attraverso il portale risulterebbe sempre più necessario, a causa della sostanziale indisponibilità di soluzioni alternative di pagamento garantito e sicuro (con la c.d. *strong customer authentication*). Il collegamento tra l’adesione a tali servizi di pagamento e l’applicazione del BSB risulterebbe quindi sfavorevole alla struttura, che ricorrendo al pagamento tramite Booking, si troverebbe ad accettare più o meno inconsapevolmente l’applicazione del BSB. Secondo Federalberghi, se Booking scindesse i servizi di pagamento dall’applicazione del BSB, le strutture potrebbero accedere alla possibilità di affidare a Booking.com la gestione dell’incasso senza perdere autonomia nel definire i prezzi proposti alla clientela finale. Federalberghi ha auspicato che gli impegni possano essere integrati in tal senso²⁴.

VI. LE OSSERVAZIONI DI BOOKING

39. In data 8 ottobre 2024, Booking ha rappresentato che gli esiti del *market test* avrebbero confermato l’idoneità degli impegni proposti a superare le preoccupazioni concorrenziali espresse dall’Autorità, ritenendo, pertanto, non necessario apportare alcuna modifica.

40. In particolare, Booking ha sottolineato che nessuna osservazione ha interessato gli Impegni 1-3 relativi ai Programmi Preferiti, cosa che dimostrerebbe che le strutture li avrebbero chiaramente accolti con favore. Inoltre, secondo Booking, l’osservazione di Federalberghi, secondo cui il vincolo dei prezzi esterni rientrerebbe indirettamente e potenzialmente nell’ambito del *performance score*, sarebbe fattualmente errata, in quanto gli *input* utilizzati per calcolare tale punteggio non possono essere influenzati dal comportamento di prezzo di un singolo *partner* sulla piattaforma e su altri canali *online*.

41. Booking ha poi sottolineato che le limitate osservazioni acquisite durante il *market test* in merito agli impegni riguardanti il BSB non sarebbero sufficienti a metterne in discussione l’adeguatezza. Al riguardo, le osservazioni di Federalberghi risulterebbero fattualmente errate (dal momento che i prezzi esterni non saranno un *input* per il funzionamento del BSB, unicamente rivolto al

²⁴ Secondo Federalberghi, ciò sarebbe conforme all’articolo 5, comma 7, del Digital Markets Act (Regolamento (UE) 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale), che prevede: “*Il gatekeeper non impone agli utenti finali di utilizzare, o agli utenti commerciali di utilizzare, offrire o essere interoperabili con un servizio di identificazione, un motore di rendering dei browser web o un servizio di pagamento, o servizi tecnici funzionali alla fornitura dei servizi di pagamento, quali i sistemi di pagamento per gli acquisti in-app, di tale gatekeeper nel contesto dei servizi forniti dagli utenti commerciali che si avvalgono dei servizi di piattaforma di base di tale gatekeeper*”.

consumatore) e/o inconferenti (perché non rispondenti alla teoria del danno prospettata dal provvedimento avvio o riguardanti un programma - il servizio “*Paga con Booking*” - non rientrante autonomamente nella condotta)^{*25}. Neppure le osservazioni del singolo albergatore sarebbero correlate al procedimento, in quanto privare Booking della leva del prezzo per offrire ai consumatori servizi di qualità elevata a prezzi competitivi - trasferendo loro una parte dei propri margini - escluderebbe Booking dalla concorrenza sul versante del mercato dei consumatori, a scapito di questi ultimi.

42. In definitiva, Booking ha rappresentato che gli impegni garantirebbero ulteriormente la libertà delle strutture di praticare prezzi più bassi sulle OTA concorrenti e di negoziare commissioni migliori, rafforzando la concorrenza tra le diverse OTA, a vantaggio delle strutture e dei consumatori. Anche le misure di trasparenza previste (Impegno 4.3) consentirebbero alle strutture di affinare ulteriormente la propria politica commerciale sulle diverse piattaforme e sui loro canali diretti, ottenendo un quadro chiaro dell’applicazione del BSB alle loro stanze, considerata anche l’informazione fornita per ogni prenotazione sull’applicazione o meno del BSB.

VII. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

43. Gli impegni presentati da Booking appaiono idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali contestati nel provvedimento di avvio dell’istruttoria con riguardo ai Programmi PPP(+) e BSB e alla loro contestuale applicazione.

44. In particolare, con riguardo al PPP(+), risulta significativo l’Impegno 1.1, secondo cui i prezzi esterni non costituiranno un elemento da prendere in considerazione come *input*, neppure indirettamente, nell’ambito del *performance score*. In tal modo, Booking assicura che non vi sarà alcuna connessione tra i criteri di eleggibilità al PPP(+) e i prezzi esterni, che risultavano, invece, costituire il criterio principale sotteso al funzionamento di tali programmi.

45. Proponendo gli Impegni 1.2 (l’invio *una tantum* di un’informativa mirata in tal senso) e 1.3 (la revisione completa della comunicazione interna/esterna destinata alle strutture), Booking assicura efficacia ed effettività al precedente impegno. Tali impegni eliminano il rischio di neutralizzare la portata dell’Impegno 1.1, ricorrendo a una mirata strategia di comunicazione - diretta alle strutture che chiedano chiarimenti o suggerimenti sul funzionamento dei programmi stessi - che dia rilevanza al fatto che essere *price competitive* o avere riguardo ai prezzi esterni possa migliorare il *performance score*. Anche tali impegni, pertanto, concorrono a evitare che Booking possa disciplinare, neppure surrettiziamente, l’allocazione di tariffe differenziate tra i vari canali di vendita.

46. Inoltre, va considerato che, al netto della rimozione di qualsiasi riferimento diretto ai prezzi esterni e di un uso strategico del loro ruolo nella comunicazione verso le strutture, l’Impegno 1, nella sua triplice e complessiva articolazione, aumenta la trasparenza in merito ai criteri effettivamente utilizzati da Booking per determinare quali strutture siano idonee al PPP(+) e accresce la consapevolezza delle strutture sul funzionamento di tali programmi, permettendo loro di assumere

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

²⁵ Inoltre, l’interpretazione data da Federalberghi all’articolo 5, comma 7, del DMA richiamato sarebbe errata, in quanto la disposizione richiamata si riferirebbe semplicemente alle transazioni che avvengono “*nel contesto dei servizi forniti dall’Utente commerciale*” e non nel contesto dei servizi forniti da Booking sulla propria piattaforma. [Omissis].

decisioni più informate riguardanti i costi e i benefici derivanti dalla partecipazione ai Programmi stessi.

47. Anche l'Impegno 2 e l'Impegno 3 vanno nella direzione di una maggiore trasparenza in merito al funzionamento dei Programmi. Infatti, l'Impegno 2, in congiunzione con l'Impegno 1, garantisce che il processo di *depreferring* (dunque, il rischio di uscire dai Programmi per aver perso almeno uno dei requisiti di accesso) non possa essere utilizzato da Booking come leva per incentivare le strutture a offrire prezzi competitivi. Al contempo, l'Impegno 3 migliora la rendicontazione dei vantaggi derivanti dall'adesione al PPP, in quanto Booking mette a disposizione di ciascuna struttura stime periodiche dei pernottamenti/ricavi aggiuntivi derivanti dalla partecipazione. Questo risolve, come sottolineato da Booking, anche un aspetto lamentato da Federalberghi, ovvero di non avere contezza dei vantaggi, in termini di visibilità, nel lungo termine dell'adesione al PPP(+).

48. Anche l'Impegno 4 relativo al BSB appare meritevole di positivo accoglimento, in quanto prevede che i prezzi esterni "*non saranno considerati come input in nessuna fase della decisione relativa a se o quando applicare il BSB*" (Impegno 4.1). Tale Impegno ha massimo rilievo, considerato il numero di prenotazioni alle quali il BSB viene applicato in ragione di prezzi esterni migliori di quelli presenti sulla piattaforma, esponendo le strutture stesse a un rilevante danno reputazionale, tale da disincentivarle dal differenziare i propri prezzi tra canali *online*.

49. Inoltre, l'Impegno 4.2 - che elimina ogni tipo di classificazione binaria come "*competitiva/non competitiva*" delle strutture in ragione dei prezzi esterni, anche ai fini dell'eleggibilità delle strutture al BSB - mira a risolvere questa stessa criticità anche nella comunicazione interna/esterna tra i *manager* di Booking e le strutture sull'applicazione del BSB. In tal modo, al pari di quanto offerto da Booking nei corrispondenti impegni sul PPP(+), Booking si impegna a rendere coerente ed efficace l'Impegno sul BSB volto a non dare alcun rilievo/ruolo ai prezzi esterni anche nella fase di successiva implementazione del Programma nel rapporto con le strutture. Le informative proposte concorrono, infatti, a preservare la libertà della struttura di definire le proprie strategie commerciali/di prezzo.

50. In ultimo, l'Impegno 4.3 garantisce che le strutture siano sufficientemente informate della frequenza con la quale il BSB viene applicato sulle proprie prenotazioni, nonché dell'entità media dello sconto. Ciò permette loro di poter meglio valutare se e come rispondere all'applicazione di tale sconto, considerato che monitorare l'applicazione del BSB richiederebbe costi eccessivi e non praticabili dalle strutture medio-piccole, che rappresentano la maggioranza di quelle presenti in Italia.

Ovviamente, l'Impegno 4.3 lascia impregiudicata l'eventuale applicazione da parte dell'Autorità della disciplina in materia di tutela del consumatore (incluso il D. Lgs. n. 26/2023, che recepisce la Direttiva (UE) 2019/2161 per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione europea relative alla protezione dei consumatori), in presenza di eventuali future omissioni informative rilevanti ai sensi della stessa.

51. A fronte di tali argomentazioni, si ritiene che i risultati del *market test* non permettano di giungere a valutazioni diverse.

52. I rilievi di Federalberghi sugli impegni riguardanti i Programmi PP(+) non trovano riscontro nelle informazioni circa il funzionamento del *performance score* fornite da Booking nel corso del procedimento. Come dalla stessa ribadito nelle proprie osservazioni, né i prezzi esterni né il numero di prenotazioni effettuate sulla piattaforma di Booking.com rilevano ai fini del calcolo del

performance score. Infatti, questo viene calcolato unicamente sulla base dei seguenti elementi: [omissis].

53. Al riguardo, rileva inoltre l’Impegno 1.1. in forza del quale Booking assicura che “*il performance score e qualsiasi altro requisito (attuale e futuro), e relativi metodi di calcolo, per entrare e/o rimanere nei Programmi Preferiti non prenderanno in considerazione i Prezzi Esterni come input*”. Pertanto, Booking non potrà in futuro dare rilievo ai prezzi esterni neppure indirettamente, includendo nel calcolo del *performance score* parametri con essi comunque correlati.

54. Per quanto riguarda i rilievi del singolo albergatore e di Federalberghi, secondo cui gli impegni riguardanti il BSB sarebbero inefficaci in quanto l’applicazione dello sconto rimarrebbe condizionata all’adesione da parte della struttura al programma “*Paga con Booking*” e alla scelta unilaterale di Booking di attivare il BSB, senza che le strutture possano, a loro discrezione, decidere se aderirvi o meno, si osserva quanto segue.

Tale osservazione non appare rilevante in quanto, considerato che le strutture scelgono di delegare a Booking la gestione del pagamento, quest’ultima ha la facoltà, in qualità di intermediario dotato di autonomia commerciale, di applicare a sua discrezione uno sconto sulla tariffa stabilita dalla struttura.

55. In questo quadro, appare di per sé non censurabile la decisione di Booking di non apportare modifiche agli impegni proposti, anche tenuto conto che il servizio Paga con Booking non costituisce parte autonoma della condotta configurata nel provvedimento di avvio.

56. Infine, la proposta di affidare l’attività di monitoraggio sulla corretta implementazione degli impegni al Fiduciario nominato dall’Autorità su proposta della Parte per un periodo di cinque anni va apprezzata positivamente, in ragione della natura degli impegni proposti, nonché, se correttamente implementata alla luce delle *Best Practices* della Commissione europea e dei precedenti dell’Autorità²⁶, della necessità di garantire un’effettiva attività di monitoraggio da parte di un soggetto terzo e imparziale sul pieno rispetto di essi, senza imporre oneri sproporzionati alla Parte. Questa, dopo un periodo iniziale e sufficientemente lungo di “affiancamento e supervisione”, potrà proseguire nell’attività di *self-reporting* all’Autorità per il quinquennio residuo di validità degli stessi.

VIII. CONCLUSIONI

57. In conclusione, sulla base degli elementi suesposti e delle considerazioni svolte, si ritiene che gli impegni presentati da Booking siano idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali sollevate dall’Autorità in sede di avvio del presente procedimento.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati dalle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. risultino idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell’istruttoria in merito a possibili violazioni dell’articolo 102 TFUE;

RITENUTO di disporre l’obbligatorietà degli impegni presentati dalle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. ai sensi dell’articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

²⁶ Cfr. i procedimenti A529 - *Google/Compatibilità App Enel X Italia con sistema Android auto*, provvedimento n. 29645 del 27 aprile 2021, n. Bollettino n. 20/2021 e A552 - *Google/Ostacoli alla portabilità dei dati*, provvedimento n. 30736 del 18 luglio 2023, in Bollettino n. 29/2023.

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori per le società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e allegati nella versione accessibile al presente provvedimento di cui formano parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990 nei confronti delle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l.;

c) che le società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. presentino all'Autorità, entro trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, la proposta per la nomina di un Fiduciario, unitamente al mandato e al piano di lavoro, nonché, successivamente alla nomina del Fiduciario, la relazione sullo stato di attuazione degli Impegni predisposta dal Fiduciario incaricato del monitoraggio con cadenza semestrale per i primi due anni e annuale per i successivi tre anni di incarico e, per i restanti cinque anni, una relazione di ottemperanza su base annuale da esse predisposta.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

I850 - ACCORDI FIBERCOP*Provvedimento n. 31414*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera n. 28488 del 15 dicembre 2020 con la quale era stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Telecom Italia S.p.A., Fastweb S.p.A., Teemo Bidco S.à r.l., FiberCop S.p.A., Tiscali Italia S.p.A. e KKR & Co. Inc. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 TFUE;

VISTA la propria delibera n. 30002 del 15 febbraio 2022, con la quale, in chiusura di istruttoria, sono stati resi vincolanti gli impegni presentati da Telecom Italia S.p.A., FiberCop S.p.A., Fastweb S.p.A., Tiscali Italia S.p.A., Teemo Bidco S.à r.l. e KKR & Co. Inc. ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

VISTE le relazioni di ottemperanza sullo stato di attuazione degli impegni, presentate da Telecom Italia S.p.A., FiberCop S.p.A., Fastweb S.p.A., Tiscali Italia S.p.A., Teemo Bidco S.à r.l. e KKR & Co. Inc. nel 2022 e nel 2023, e da Telecom Italia S.p.A. e Fastweb S.p.A. nel 2024, nei termini previsti dalla citata delibera n. 30002 del 15 febbraio 2022, lettere g) e h);

VISTE le istanze di revoca degli impegni, fatte pervenire da FiberCop S.p.A. in data 17 luglio 2024 e da Telecom Italia S.p.A. in data 22 luglio 2024, con le quali è stata richiesta la revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con provvedimento n. 30002 del 15 febbraio 2022;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nella susseguente fase di ottemperanza agli impegni;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI DEL PROCEDIMENTO I850

1. Telecom Italia S.p.A. (di seguito anche "TIM") è una società storicamente attiva nell'installazione e nella fornitura di infrastrutture di telecomunicazioni, nonché nell'offerta dei relativi servizi. A partire dal 1° luglio 2024, al completamento del processo di scorporo¹, TIM non è più titolare della rete telefonica. Pertanto, mentre continua a fornire servizi al dettaglio ai consumatori finali, si rifornisce di servizi di accesso all'ingrosso da altri operatori e in particolare da FiberCop S.p.A. (vedi *più sotto*), a sua volta divenuta proprietaria della rete fissa dopo la cessione del relativo ramo d'azienda da TIM. Nel 2023, il fatturato complessivo realizzato a livello mondiale dal Gruppo Telecom (dunque, precedentemente allo scorporo della rete) è stato di circa 16,3 miliardi di euro, di cui circa 11,9 miliardi derivanti da vendite in Italia.

¹ Cfr. decisione della Commissione europea, 30 maggio 2024, caso *M.11386 – KKR/NETCO*.

2. FiberCop S.p.A. (di seguito “FiberCop”) è una società costituita nel novembre 2020, quale veicolo per la realizzazione di reti secondarie in fibra ottica, anche attraverso il lancio di un’offerta di servizi di accesso di “coinvestimento”. Fino al 30 giugno 2024, la società è stata sotto il controllo congiunto di TIM, con una partecipazione pari al 58% del capitale e di Teemo Bidco, società di scopo controllata dal fondo di investimenti KKR & Co. Inc. (“KKR”), col 37,5% mentre Fastweb S.p.A. deteneva il 4,5%. Dal 1° luglio 2024, la società è passata sotto il controllo esclusivo indiretto di KKR^{*2}, a valle dell’acquisizione della proprietà delle infrastrutture di rete fissa di TIM ed è ora attiva nel mercato dei servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa. Inoltre, nel contesto dell’operazione di scorporo della rete, a giugno 2024, Fastweb ha raggiunto un accordo con KKR, per la vendita della sua quota in FiberCop dove quindi attualmente non ha più una partecipazione nel capitale³.

3. Teemo Bidco S.à r.l. (nel seguito “Teemo”), con sede in Lussemburgo, è una società controllata da KKR per il tramite della gestione KKR Global Infrastructure Investor III L.P., società incorporata alle Isole Cayman.

4. Fastweb S.p.A. (di seguito anche “Fastweb” o “FW”) fornisce servizi di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga, rivolgendo la propria offerta sia alla clientela residenziale sia alla clientela affari, ed è uno dei principali operatori del mercato italiano. È altresì attiva nel mercato dei servizi di telecomunicazione mobile. Fastweb è controllata al 100% da Swisscom Italia S.r.l., a sua volta soggetta al controllo di Swisscom AG, una società con sede in Svizzera, che fornisce servizi di telecomunicazione per clienti residenziali e affari e rappresenta l’operatore *incumbent* del mercato elvetico. Nel 2023 FW ha generato ricavi per 2,6 miliardi di euro in Italia.

5. Tiscali Italia S.p.A. (ora denominata Tessellis S.p.A.) fornisce servizi di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga ed è altresì attiva nel mercato dei servizi di telecomunicazione mobile. Dopo la fusione con il ramo *retail* di Linkem nel 2022, commercializza le proprie offerte con i marchi Tiscali e Linkem. A seguito della fusione, Linkem (ora OpNet), è divenuto azionista di maggioranza della società, che nel 2023 viene anch’essa rinominata e assume l’attuale nome. Nel 2024 Wind Tre ha acquisito il controllo di OpNet⁴, con l’esclusione di Tessellis, ossia delle divisioni *retail*. Nel 2023 Tiscali ha generato ricavi per circa 234 milioni di euro.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

² Da quanto risulta, il capitale di FiberCop è detenuto dalla società Optics HoldCo S.r.l., il cui capitale a sua volta è ripartito nel seguente modo: *[omissis]*.

³ La quota di partecipazione di Fastweb in FiberCop discendeva dalla circostanza che la società comune Flash Fiber, dove Fastweb vantava una partecipazione del 30% (il 70% era di TIM), era stata fatta confluire in FiberCop. Il progetto Flash Fiber è stato analizzato dall’Autorità nel procedimento 1799, concluso in data 28 marzo 2018 con impegni.

⁴ Cfr. provvedimento n. 31205 del 21 maggio 2024 di autorizzazione in fase I della concentrazione C12620 – *Wind Tre/Brightco*.

II. IL PROCEDIMENTO I850 E LE ISTANZE DI REVOCA DEGLI IMPEGNI

6. Nella riunione del 15 dicembre 2020, l’Autorità ha avviato un procedimento per presunta violazione dell’articolo 101 TFUE nei confronti di FiberCop, Teemo Bidco, Tim, Fastweb, e Tiscali. L’avvio interveniva su quanto annunciato, in data 31 agosto 2020, da TIM, ossia di aver approvato un accordo con KKR e Fastweb relativo alla costituzione di FiberCop, in cui sarebbero state conferite la rete secondaria di TIM e la rete in fibra sviluppata in precedenza da Flash Fiber S.r.l. (“Flash Fiber”), la *joint-venture* partecipata da TIM (all’80%) e Fastweb (al 20%)⁵. In tale contesto, Fastweb avrebbe quindi conferito la propria partecipazione in Flash Fiber, corrispondente a un valore pari al 4,5% del capitale sociale di FiberCop⁶.

7. Il procedimento riguardava l’insieme di accordi stipulati da FiberCop, Teemo, TIM, Fastweb e Tiscali in corrispondenza con l’avvio del progetto di coinvestimento fondato sulla costituzione società FiberCop, in cui era stata trasferita la proprietà della rete secondaria di TIM: tra di essi, in particolare, l’accordo relativo alla costituzione della società FiberCop S.p.A., nonché i contratti “*di natura reciproca*”⁷ per la fornitura di servizi di accesso all’ingrosso contestualmente sottoscritti da quest’ultima con TIM, Fastweb e Tiscali tra i quali si evidenziavano: (i) i contratti di cessione reciproca di diritti IRU tra TIM e FiberCop; (ii) il contratto di servizio tra FiberCop e TIM per la costruzione e manutenzione della rete; (iii) i contratti di trasferimento delle quote di Flash Fiber tra TIM, Fastweb e FiberCop; (iv) il Memorandum of Understanding (MoU) tra FiberCop e Fastweb. Infine, era oggetto di verifica anche il Memorandum of Understanding (MoU) sottoscritto con Tiscali, relativo all’accesso alla rete di TIM, in quanto funzionale al coinvestimento in FiberCop.

8. Nella prospettiva di dare un impulso al dispiegamento in Italia di una rete a banda ultra larga attraverso l’impiego di tecnologie in fibra ottica, i menzionati accordi prevedevano delle condizioni economiche vantaggiose, rispetto al livello dei prezzi fissato dalla regolamentazione vigente, in cambio di impegni ad assicurare l’acquisto di quantitativi di linee annuali minimi (di seguito anche “minimi garantiti”). In tal modo, nel disegno di Tim/FiberCop, tali contratti avrebbero conseguito il medesimo risultato di un accordo di coinvestimento: i flussi di risorse provenienti dalla vendita dei servizi di accesso avrebbero finanziato progressivamente l’espansione della copertura del territorio da parte di FiberCop con collegamenti in fibra ottica.

9. In sede di avvio di istruttoria - tenuto altresì conto delle modificazioni nel frattempo intervenute nel contesto di mercato, che, con l’ingresso di Open Fiber, avevano creato le condizioni per una crescente pressione concorrenziale sia statica che dinamica nell’offerta di servizi di accesso all’ingrosso - le preoccupazioni dell’Autorità in merito ad accordi stipulati, nel contesto del progetto di coinvestimento, tra operatori tra loro concorrenti (TIM, Fastweb e Tiscali) riguardavano l’idoneità degli stessi a produrre una riduzione della contendibilità della domanda nel mercato dei servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa a banda larga e ultra larga, disincentivando l’infrastrutturazione degli operatori alternativi a TIM, nonché il rischio che nel mercato dei servizi di telecomunicazioni

⁵ In ordine al progetto Flash Fiber, si veda il provvedimento n. 27102 del 28 marzo 2018 con cui l’Autorità ha chiuso, rendendo vincolanti gli impegni presentati da TIM e Fastweb, il procedimento 1799 – *TIM-Fastweb-Realizzazione rete in fibra*, riguardante l’intesa tra TIM e Fastweb per dar luogo alla società comune Flash Fiber S.r.l. destinata a posare la fibra ottica in ventinove tra le maggiori città italiane.

⁶ Come anticipato, a giugno 2024, Fastweb ha raggiunto un accordo con KKR, per la vendita della sua quota in FiberCop.

⁷ Cfr. provvedimento di avvio n. 28488 del 15 dicembre 2020, paragrafo 9.

al dettaglio su rete fissa a banda larga e ultra risultassero disincentivate la concorrenza per l'acquisizione di nuovi clienti e la concorrenza dinamica basata sul miglioramento e l'innovazione dei servizi erogati.

10. Nel corso del procedimento, le Parti hanno presentato dei pacchetti di impegni (di seguito complessivamente indicati come "Impegni"), dei quali di seguito si riporta un'indicazione sintetica.

11. In particolare, gli impegni presentati da TIM/FiberCop consistono in:

- Impegno n. 1: assicurare tempi certi di realizzazione della rete FiberCop e di effettiva disponibilità della stessa a fini di commercializzazione;
- Impegno n. 2: agevolare la costruzione della rete primaria da parte dei coinvestitori nei comuni nei quali non è presente la rete in fibra di Flash Fiber ("lease and buy");
- Impegno n. 3: offerta di uno sconto sulle fibre aggiuntive per la realizzazione della fibra in rete primaria nei 29 comuni Flash Fiber;
- Impegno n. 4: consentire agli operatori non coinvestitori l'accesso al servizio passivo di Semi-GPON in *pay per use*;
- Impegno n. 5: proposizione di un profilo di offerta di IRU "entry level" per favorire gli operatori di minori dimensioni;
- Impegno n. 6: aumentare la soglia di flessibilità in eccesso per l'applicazione del prezzo previsto in relazione al minimo garantito e compiere tutti gli atti necessari affinché FiberCop proponga a Fastweb la conseguente revisione del Fastweb Service Agreement;
- Impegno n. 7: concedere ai coinvestitori la facoltà di installare una propria terminazione di rete ottica presso la sede del cliente finale;
- Impegno n. 8: chiarire nelle comunicazioni pubblicitarie e commerciali relative alle proprie offerte di servizi *retail* su rete FTTH che i consumatori rimangono liberi di installare modem non forniti da TIM per le connessioni ad internet;
- Impegno n. 9: restringere il perimetro dell'offerta di investimento di TIM ai soli servizi passivi;
- Impegno n. 10: consentire ai coinvestitori di gestire in maniera autonoma le attività di attivazione del cliente finale (delivery) e assistenza tecnica (assurance) con riguardo agli accessi in fibra;
- Impegno n. 11: costituire, assieme a rappresentanti di FiberCop e dei coinvestitori, un comitato tecnico dei coinvestitori;
- Impegno n. 12: prevedere misure per la segregazione delle informazioni tra TIM e FiberCop;
- Impegno n. 13: negoziare con Tiscali un nuovo contratto per la razionalizzazione della rete Tiscali svincolato dal investimento nella rete di Tim;
- Impegno n. 14: modificare l'articolo 4.7. del TIM Service Agreement (facoltà di aggiustare i prezzi dei servizi di accesso in funzione dell'inflazione).

12. Gli impegni di Fastweb consistono in:

- Impegno n. 1: estensione dell'ambito territoriale cui si applicano i minimi garantiti e modifica dei minimi garantiti;
- Impegno n. 2: raggiungimento dei Minimi Garantiti mediante gli acquisti della tratta di rete secondaria di FiberCop;

- Impegno n. 3: Fastweb si impegna, a partire dal 2027, ad avere la disponibilità di infrastrutture di rete primaria per una copertura pari al 50% della copertura potenziale di FiberCop nelle aree di interesse Fastweb;
- Impegno n. 4: facoltà di Fastweb di modificare di anno in anno i Minimi Garantiti in caso di sottostima e aumento della soglia di tolleranza;
- Impegno n. 5: attività di attivazione e manutenzione dei propri clienti gestite da Fastweb;
- Impegno n. 6: Fastweb si impegna a modificare, su richiesta di FiberCop e con impegno specularmente a quelli offerti all'AGCM da Teemo e TIM nell'ambito del presente procedimento, l'art. 5.7 del MSA, concernente gli adeguamenti ISTAT dei prezzi dei servizi di accesso inclusi nel coinvestimento.

13. Gli impegni di Teemo/KKR consistono in:

- Impegno a compiere tutti gli atti necessari affinché FiberCop offra al coinvestitore che acquisisce servizi di accesso al CRO con la modalità IRU a 20 anni, in alternativa all'attuale profilo di IRU che consente di collegare fino a 64 clienti, un altro profilo *entry level* (analogo a Impegno n. 5 TIM);
- Impegno a compiere tutti gli atti necessari affinché FiberCop proponga a Fastweb la revisione del Fastweb Service Agreement (§ 5.2.2) conseguente all'impegno n. 6 presentato da TIM (Impegno n. 6 TIM);
- Impegno a costituire, assieme a rappresentanti di FiberCop e dei coinvestitori, un Comitato tecnico dei co-investitori (Impegno n. 11 TIM);
- adesione alle modifiche prospettate degli artt. 4.7 del Master Service Agreement tra FiberCop e TIM e 2.2.7.3 del Master Service Agreement tra FiberCop e Fastweb, riguardanti l'indicizzazione ISTAT dei corrispettivi dei servizi FiberCop.
- Impegno a compiere tutti gli atti necessari affinché: (i) FiberCop adotti misure idonee ad impedire il trasferimento tra i suoi azionisti di qualsiasi informazione commercialmente sensibile; e (ii) il suo c.d.a. si doti di un manuale di antitrust compliance (Impegno n. 12 TIM); le Società si impegnano altresì specificamente ad assicurare che Teemo Bidco non riveli in alcun caso a terzi, siano essi azionisti di FiberCop od operatori di mercato, qualsiasi informazione strategica e/o commercialmente sensibile relativa al Progetto FiberCop, cui abbia avuto accesso nell'esercizio delle proprie prerogative di investitore finanziario in FiberCop:
- Impegno a modificare l'articolo 4.7. del Tim Service Agreement ("ISTAT Adjustments") secondo la formulazione riportata negli impegni di TIM (Impegno n. 14 TIM);
- Impegno a modificare l'art. 5.7 del Master Service Agreement tra FiberCop e Fastweb, riguardante l'indicizzazione ISTAT dei corrispettivi dei servizi FiberCop, secondo la formulazione riportata negli impegni di Fastweb (Impegno n. 6 Fastweb);
- Inoltre, le società hanno dichiarato di aderire formalmente agli impegni di TIM (da 1 a 14), di FiberCop (1 e 2) e dell'impegno n. 6 di Fastweb.

14. Gli impegni di Tiscali consistono in:

- Impegno n. 1: impegno alla formale risoluzione del contratto di coinvestimento sottoscritto dalla Società e TIM, unito all'impegno a non superare – qualora si sottoscriva un nuovo contratto di coinvestimento – la soglia complessiva di *[omissis]* alla scadenza del contratto decennale di coinvestimento eventualmente sottoscritto da Tiscali:

- Impegno n. 2: sottoscrizione di una nuova versione del contratto di razionalizzazione che elimini ogni connessione con il contratto di coinvestimento e con una riduzione del quantitativo minimo di linee da *[omissis]*.

15. Gli impegni di FiberCop consistono in:

- Impegno ad adottare misure volte a garantire la segregazione delle informazioni sensibili dal punto di vista concorrenziale, consistenti nell'adozione di idonee misure fisiche, logiche e comportamentali per garantire la segregazione dei dati dei clienti *retail* e *wholesale* degli operatori tra la Società, i propri azionisti (in particolare TIM e Fastweb) e gli altri operatori. Il rispetto delle misure assunte con il presente impegno verrà garantito dall'Antitrust & Compliance Officer della Società;

- Impegno all'adozione di misure di compliance antitrust, al fine di garantire la piena conformità alla normativa antitrust prevedendo, tra l'altro, la predisposizione di un Manuale nel quale verranno definite le norme e le misure comportamentali che dovranno essere messe in atto da FiberCop e dai suoi amministratori e dipendenti.

16. Con delibera n. 30002 del 15 febbraio 2022, l'Autorità ha chiuso il procedimento I850 e reso vincolanti gli impegni presentati, ritenendoli idonei a garantire la duplice finalità di: 1. facilitare l'infrastrutturazione di FiberCop e degli operatori alternativi, riducendo i loro costi di accesso alla rete primaria (*input* necessario per la realizzazione degli investimenti in rete secondaria) e 2. eliminare il rischio di accaparramento della domanda di servizi di accesso (a danno dei concorrenti di FiberCop) come conseguenza delle clausole inizialmente previste nel progetto di coinvestimento relative ai "minimi garantiti".

17. Tali misure, in molti casi, al fine della loro completa implementazione, richiedevano un intervento anche da parte dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, AgCom), giacché risultavano sollevare alcune competenze istituzionali del regolatore. Sul punto, nel provvedimento di chiusura del procedimento, si osservava quindi che "AGCOM ritiene di dover effettuare le proprie valutazioni di competenza circa le condizioni economiche previste dagli impegni in questione"⁸.

18. Nella riunione del 10 ottobre 2023, l'Autorità prendeva atto delle informazioni rese dalle Parti circa lo stato di avanzamento dell'attuazione degli impegni, relativamente alle seconde relazioni di ottemperanza presentate e agli ulteriori elementi acquisiti con specifiche richieste di informazioni. In data 30 gennaio 2024 è pervenuta la terza relazione di ottemperanza di TIM/FiberCop, seguita in data 1° febbraio dalla relazione di ottemperanza di Fastweb. Contestualmente, TIM ha richiesto un'audizione, svoltasi in data 12 febbraio 2024, nella quale ha comunicato di aver avviato l'operazione di cessione della rete fissa a Optics Bidco S.p.A. – una società di scopo sottoposta al controllo esclusivo di KKR, poi trasformata in Optics HoldCo – incluse quindi la rete passiva di trasporto e di trasmissione (*backbone*). Tali ultime relazioni non hanno fatto emergere, rispetto al 2023, elementi di criticità riguardo alle azioni compiute da TIM/FiberCop e Fastweb per l'attuazione dei loro rispettivi impegni.

19. Da fine 2023, la situazione è cambiata radicalmente, in seguito ad alcuni importanti eventi. Da un lato, come anticipato, in data 1° luglio 2024 si è perfezionato il processo di scorporo delle infrastrutture di rete di TIM. Dall'altro lato, con delibera n. 339/23/CONS del 20 dicembre 2023,

⁸ Cfr. provvedimento di chiusura del procedimento I850, del 15 febbraio 2022, par. 135.

l'AgCom ha concluso il procedimento di valutazione della proposta di impegni, presentata da TIM ai sensi del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche, concernente il coinvestimento nelle reti ad altissima capacità, avviato con delibera n. 110/21/CONS. Nell'occasione l'AgCom non ha approvato gli impegni concernenti l'offerta di coinvestimento di TIM ritenendo che la stessa non soddisfacesse le condizioni indicate nel Codice delle Comunicazioni. Pertanto, le condizioni di offerta per l'adesione al coinvestimento non sono state approvate.

20. Il regolatore di settore non ha riconosciuto la compatibilità del progetto FiberCop con i criteri stabiliti dal Codice delle Comunicazioni affinché TIM potesse ottenere un alleggerimento degli oneri regolamentari. Come conseguenza, il progetto di coinvestimento è stato formalmente abbandonato da TIM, con annuncio pubblico in data 3 gennaio 2024⁹.

21. In data 17 luglio 2024, pochi giorni dopo il completamento della cessione della rete fissa di TIM, la nuova FiberCop, controllata da KKR, ha presentato istanza di revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità al termine del procedimento I850. L'istanza è motivata dalla circostanza che è venuta meno l'intesa oggetto del procedimento e dai cambiamenti strutturali dei mercati interessati intervenuti successivamente alla individuazione degli impegni.

22. Secondo FiberCop, per effetto dell'operazione di disintegrazione verticale della rete fissa, completata il 1° luglio 2024, TIM non è infatti più un operatore verticalmente integrato e FiberCop è ora un *wholesaler* puro. La scissione tra FiberCop e TIM ha prodotto anche la cessazione del vecchio accordo di coinvestimento esistente tra le due società, uno dei principali accordi esaminati dall'Autorità nel procedimento I850. Nel nuovo contesto, le due società hanno rapporti commerciali regolati da un nuovo contratto, il Master Service Agreement¹⁰.

23. FiberCop ha inoltre osservato che la delibera di analisi dei mercati di accesso alla rete fissa n. 114/24/CONS di Agcom ha mutato il quadro regolamentare, comportando che diversi impegni siano stati superati da altri obblighi regolamentari sopravvenuti.

24. Secondo FiberCop, quindi, lo scenario in cui gli impegni sono stati approvati è radicalmente cambiato, sia sotto il profilo soggettivo (con la intervenuta separazione proprietaria della rete fissa) sia sotto il profilo oggettivo, essendo venuta meno l'intesa oggetto del procedimento I850.

25. Analogamente, in data 22 luglio 2024, anche TIM – nella sua nuova veste di società priva della rete di telecomunicazioni – ha presentato istanza di revoca degli impegni, evidenziando come, non detenendo più alcun diritto sulla rete infrastrutturale, non disponga di alcuna facoltà o potere in ordine alla gestione degli accessi dei concorrenti alla stessa, trovandosi in una impossibilità materiale di potere ancora dare un contributo all'ottemperanza agli impegni I850. Tali impegni infatti sono incentrati sull'offerta di servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa. Come ribadito anche da FiberCop, TIM ha sottolineato che la cessione della rete ha fatto anche venir meno il contratto di coinvestimento tra TIM e FiberCop oggetto di analisi nell'ambito del procedimento.

26. Pertanto, secondo TIM e FiberCop, l'intesa oggetto del procedimento sulla cui base sono stati presentati e poi accolti e resi obbligatori gli impegni in capo a TIM non esiste più, mancando il presupposto che in origine aveva dato luogo all'intervento dell'Autorità.

⁹ Cfr. comunicato stampa di TIM del 3 gennaio 2024, https://wdc.wholesale.telecomitalia.it/tw_news/2024/01/03/chiusura-del-procedimento-di-valutazione-della-proposta-di-impegni-presentata-da-tim-ai-sensi-degli-articoli-76-e-79-ccee-concernente-il-co-investimento-nelle-reti-ad-altissima-capacita-avviato-con-de/.

¹⁰ Cfr. delibera dell'Autorità del 17 dicembre 2024 I874 – *Master Service Agreement TIM-FiberCop*.

III. VALUTAZIONI

27. Con il ritiro dell'offerta di coinvestimento da parte di TIM, annunciato pubblicamente a gennaio 2024¹¹, e poi con la cessione della rete di TIM a FiberCop sotto il controllo indiretto di KKR, a luglio 2024, si devono ritenere superati gli Impegni resi vincolanti dall'Autorità a chiusura del procedimento I850 nella prospettiva di mitigare l'impatto concorrenziale dell'intesa originata dalla costituzione della società FiberCop. Ciò in quanto non più sussistente l'intesa indagata dall'Autorità nel procedimento I850.

28. Al riguardo, rileva in primo luogo considerare che il contratto di fornitura tra FiberCop e TIM allestito nel contesto dell'intesa analizzata dall'Autorità è stato sostituito a luglio 2024 da un nuovo contratto, denominato Master Service Agreement. Tale nuovo contratto, però, non risulta più legato in alcun modo al vecchio progetto di coinvestimento, in particolare in ragione dell'assenza di quel vincolo di reciprocità ai restanti accordi che componevano l'intesa e che avevano come minimo comune denominatore il progetto di costruzione della rete FiberCop; esso appare costituire esclusivamente uno strumento per disciplinare i rapporti commerciali tra le due entità aziendali scaturenti dalla scissione, (le nuove) FiberCop e TIM. Inoltre tale contratto non ha neppure alcuna relazione di scopo e comunione di finalità con il sopravvissuto contratto tra FiberCop e Fastweb.

29. A tale ultimo proposito, si osserva che il succitato contratto di servizio per la fornitura di accesso alla rete in vigore tra Fastweb e FiberCop, definito nell'ambito di un accordo che ha definito le condizioni per la partecipazione di Fastweb all'investimento, congiuntamente a FiberCop, nello sviluppo della costituenda rete in fibra ottica¹², allo stato non risulta più logicamente avvinto all'insieme di accordi che formavano l'intesa cessata; esso configura piuttosto un accordo commerciale tra due operatori per la fornitura di *input* di rete assimilabile in parte ad altri contratti analoghi che sono in essere nel mercato e che non presentano quelle relazioni di reciprocità caratteristiche di un progetto di coinvestimento quale quello oggetto dell'intesa esaminata dall'Autorità nel procedimento I850. Per tale ragione appaiono doversi ritenere superati anche gli impegni resi vincolanti dall'Autorità nei confronti di Fastweb S.p.A., in quanto volti a superare le criticità concorrenziali relative a tale intesa, ad oggi cessata.

30. Inoltre rileva considerare che a gennaio 2024 TIM, ancora integrata verticalmente ma già in procinto di completare lo scorporo proprietario della rete fissa, ha ritirato l'offerta di coinvestimento, facendo venire meno il nucleo fondante dell'avvio del procedimento I850, nonché la base logica degli Impegni resi vincolanti in chiusura del procedimento.

31. Da ultimo lo scorporo della rete assume rilievo anche sotto il profilo soggettivo, in considerazione del fatto che allo stato TIM, privata della disponibilità della rete, risulta nell'impossibilità materiale di adempiere agli Impegni.

32. A titolo di esempio, basti considerare che l'impegno 6 di TIM garantiva, agli operatori che avessero aderito all'offerta di coinvestimento, delle soglie di flessibilità verso l'alto del quantitativo di linee attivabili che consentivano di ottenere dei benefici in termini di prezzi e condizioni economiche di vantaggio legate all'offerta di coinvestimento. Tale impegno ora non è più

¹¹ Cfr. comunicato stampa di FiberCop del 3 gennaio 2024, a questo indirizzo:

<https://www.fibercop.it/2024/01/03/chiusura-del-procedimento-di-valutazione-della-proposta-di-impegni-presentata-da-tim-ai-sensi-degli-articoli-76-e-79-ccee-concernente-il-co-investimento-nelle-reti-ad-altissima-capacita-avviato-con-de/>.

¹² In questi termini esso è stato oggetto di valutazione istruttoria da parte dell'Autorità, nel corso del procedimento I850.

materialmente attuabile a) da TIM perché non più in possesso della rete; b) da FiberCop perché non è più sussistente l'offerta di investimento a cui l'impegno era ontologicamente correlato.

33. In generale, dunque, non si ritiene più attuale l'impianto di Impegni reso vincolante dall'Autorità a causa del venire meno dell'intesa come originariamente individuata nel provvedimento di avvio, circostanza questa che fa venir meno la stretta interrelazione tra le misure assunte dalle Parti e la necessità di attenuare gli effetti restrittivi dell'intesa.

34. In conclusione, si ritengono pienamente ricorrenti le condizioni per accogliere le istanze di revoca degli impegni: l'intesa oggetto dell'avvio è cessata; FiberCop e TIM, per motivi differenti riguardanti profili sia oggettivi sia soggettivi, si ritrovano nell'impossibilità materiale di proseguire l'attuazione degli impegni; gli impegni non presentano alcun grado residuo di attualità, essendo venuto meno il legame esistenziale con il progetto di investimento di cui dovevano fungere da fattore di mitigazione degli effetti restrittivi della concorrenza.

IV. CONCLUSIONI

35. Sulla base delle informazioni sopra esposte, si ritiene di dover disporre la revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera n. 30002 del 15 febbraio 2022 nei confronti di tutte le Parti del procedimento.

36. Gli impegni infatti sono stati valutati positivamente dall'Autorità come strumento di rimozione delle preoccupazioni concorrenziali inerenti a un'ipotesi di intesa restrittiva della concorrenza ormai non più sussistente. Molti degli impegni suddetti, peraltro, non sarebbero più materialmente attuabili, essendo mancante il presupposto della possibilità, a monte, di aderire all'offerta di investimento.

RITENUTO, quindi, che le informazioni presentate da FiberCop S.p.A. e da TIM S.p.A., unitamente agli elementi ulteriori acquisiti dall'Autorità, siano tali da potere considerare sussistenti le condizioni per la revocabilità degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera n. 30002 del 15 febbraio 2022;

tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

la revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera n. 30002 del 15 febbraio 2022, a decorrere dalla data di delibera del presente provvedimento.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo

8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

1874 - MASTER SERVICE AGREEMENT TIM-FIBERCOP*Provvedimento n. 31415*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le segnalazioni delle società Open Fiber S.p.A. del 21 giugno 2024, integrata successivamente con ulteriori elementi nelle date 19 settembre 2024, 4 ottobre 2024, 12 novembre 2024 e 4 dicembre 2024, Vodafone Italia S.p.A. dell'8 agosto 2024, Iliad Italia S.p.A. del 14 agosto 2024 e dell'Associazione Italiana Internet Provider del 14 ottobre 2024;

VISTE le informazioni riportate da Sky Italia S.r.l. nel corso dell'audizione tenutasi in data 5 marzo 2024, da Retelit S.p.A. nel corso dell'audizione tenutasi in data 2 luglio 2024 e da Open Fiber S.p.A. nel corso dell'audizione tenutasi in data 4 dicembre 2024;

VISTE le informazioni portate all'attenzione dell'Autorità dalla società FiberCop S.p.A. il 26 giugno 2024, il 15 luglio 2024, il 5 agosto 2024 e l'11 ottobre 2024 nonché le informazioni pervenute dalla società Telecom Italia S.p.A. in data 25 novembre 2024;

VISTA la decisione della Commissione europea del 30 maggio 2024, caso *M.11386 – KKR/NETCO*;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. FiberCop S.p.A. (di seguito, "FiberCop") è una società costituita nel novembre 2020, quale veicolo per la realizzazione di reti secondarie in fibra ottica, anche attraverso il lancio di un'offerta di servizi di accesso di "coinvestimento". Fino al 30 giugno 2024, FiberCop ha operato quale fornitore di servizi di accesso all'ingrosso in esclusivo riferimento alla rete secondaria. In questa fase iniziale, la società è stata sotto il controllo congiunto di TIM, con una partecipazione pari al 58% del capitale, e di Teemo Bidco (società di scopo controllata dal fondo KKR) col 37,5% mentre Fastweb S.p.A. deteneva il 4,5%. Dal 1° luglio 2024, la società è passata sotto il controllo esclusivo

indiretto di KKR^{*1}, a valle dell'acquisizione della proprietà delle infrastrutture di rete fissa di TIM ed è ora attiva nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa².

2. Telecom Italia S.p.A. (di seguito anche "TIM") è una società storicamente attiva nell'installazione e nella fornitura di infrastrutture di telecomunicazioni, nonché nell'offerta dei relativi servizi. A partire dal 1° luglio 2024, al completamento del processo di scorporo, TIM non è più titolare della rete telefonica. Pertanto, mentre continua a fornire servizi al dettaglio ai consumatori finali, si rifornisce di servizi di accesso all'ingrosso da altri operatori e in particolare da FiberCop, a sua volta divenuta proprietaria della rete fissa dopo la cessione del relativo ramo d'azienda da TIM. Allo stato, non risulta presente una partecipazione di controllo del capitale; i soggetti con le quote più importanti sono Vivendi SA, società di diritto francese attiva nelle telecomunicazioni e nei media, con il 23,75% e Cassa Depositi e Prestiti, con il 9,81%. Nel 2023, il fatturato complessivo realizzato a livello mondiale dal Gruppo Telecom (dunque, precedentemente allo scorporo della rete) è stato di circa 16,3 miliardi di euro, di cui circa 11,9 miliardi derivanti da vendite in Italia.

II. L'ACCORDO FRA FIBERCOP E TELECOM ITALIA

3. Successivamente al completamento dell'operazione di scorporo della rete, a luglio 2024, i rapporti tra FiberCop e TIM sono stati disciplinati da un nuovo contratto denominato *Master Service Agreement* (di seguito, MSA). Il nuovo contratto ha sostituito il precedente accordo che insisteva però tra la TIM ancora verticalmente integrata e la FiberCop allora ancora partecipata in maggioranza da TIM. Ora che TIM è divenuta una società attiva nel mercato dei servizi al dettaglio, il nuovo contratto di servizio con la nuova FiberCop è funzionale a procurarsi i servizi di accesso alla rete a monte, finora forniti in autoproduzione dalla divisione interna *wholesale* di TIM e dalla vecchia FiberCop.

4. In data 15 luglio 2024, FiberCop ha depositato la versione definitiva del MSA. Tale contratto prevede che i servizi di accesso all'ingrosso, passivi e attivi, siano forniti in esclusiva da FiberCop per quindici anni, rinnovabili in automatico per altri quindici anni. Altri servizi saranno invece forniti da TIM a FiberCop. Secondo quanto dichiarato da FiberCop nella nota di accompagnamento depositata con l'MSA, l'accesso è reso disponibile a TIM a termini e condizioni non discriminatorie, e con l'impegno di FiberCop a operare sulla base di un modello *wholesale-only*.

5. L'MSA ha una durata di quindici anni a decorrere dalla data di sottoscrizione (cioè dalla data del *closing* dell'operazione di cessione della rete). Prima della scadenza del contratto, però, TIM e FiberCop *[omissis]*, tenendo conto di specifici parametri. Pertanto, la durata effettiva è di quindici anni, rinnovabili per altri quindici anni.

6. I servizi che TIM acquisirà da FiberCop (Servizi FiberCop), sulla base dell'MSA sono i seguenti: (a) Servizi di accesso; (b) Servizi B2B (questi includono in particolare i diritti IRU concessi a TIM sui collegamenti *[omissis]*, oltre ai servizi di co-locazione, servizi di interconnessione per fonia

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹ Da quanto risulta, il capitale di FiberCop è detenuto dalla società Optics HoldCo S.r.l. il cui capitale a sua volta è ripartito nel seguente modo: *[omissis]*.

² Cfr. decisione della Commissione europea, 30 maggio 2024, caso *M.11386 – KKR/NETCO*.

legacy e servizi di banda per accessi *legacy*); c) Servizi di rete (*engineering, delivery e assurance*); (d) Servizi immobiliari; e) Servizi di energia. L'esclusiva a favore di FiberCop dura per l'intera durata del contratto, ossia per quindici anni, rinnovabili per altri quindici solo per i servizi di accesso alla rete *sub* (a); per gli altri, l'esclusiva dura i primi *[omissis]* anni.

7. Per quanto riguarda i servizi che FiberCop acquista da TIM, l'MSA disciplina i seguenti: (a) Servizi di *Data Center*; (b) Servizi mobili corporate; (c) Servizi di rete aziendale; (d) IT BSS – Servizi di Comunicazione e Collaborazione per i dipendenti di FiberCop; e (e) servizi di trasporto per fornire *Bitstream* ai clienti di FiberCop, unico interlocutore con i terzi che richiedono servizi di accesso. Inoltre, FiberCop subentrerà nei contratti di locazione di alcuni immobili che, dopo l'operazione, rimarranno all'interno del perimetro di TIM.

8. I servizi forniti da TIM a FiberCop hanno lo scopo di consentire la continuità operativa di FiberCop dopo il *closing*. Per i servizi che TIM fornisce a FiberCop, non ci sono esclusive a favore di TIM, fuorché dei *[omissis]* per i servizi di *Data Center* e *[omissis]* per i servizi di telefonia mobile erogati ai dipendenti di FiberCop (che FiberCop ritiene compatibile con la durata dei contratti di telefonia mobile per le aziende).

9. Per l'intera durata dell'MSA, TIM s'impegna a: (i) acquistare tutti i servizi *[omissis]*, nonché tutti gli altri servizi *[omissis]* da FiberCop; (ii) non autofornirsi o acquistare da altri alcuna *[omissis]*. Per TIM, la previsione dell'esclusiva di rifornimento da FiberCop costituisce la garanzia di una continuità di approvvigionamento di servizi *wholesale* necessari alla commercializzazione dei servizi nei mercati *retail* di rete fissa.

10. Inoltre, TIM gode di una clausola della nazione più favorita (MFN) secondo la quale, nel caso FiberCop faccia offerte più convenienti ad altri operatori, per gli stessi servizi di accesso venduti a TIM, nel periodo in cui il contratto è in vigore, tali condizioni devono essere applicate anche a TIM.

11. L'MSA prevede, per i soli servizi attivi FTTH (cosiddetto VULA FTTH), una disciplina specifica relativa al prezzo, con la previsione di un meccanismo di sconti a volume. Gli sconti a volume verranno riconosciuti, a parità di condizioni, anche agli altri operatori. Lo schema di sconto è riassunto nella seguente Figura 1:

Figura 1. Meccanismo di sconto dell'MSA

[omissis]

12. In pratica, gli sconti aumentano, per ogni cliente aggiuntivo, al superamento di alcune soglie percentuali del rapporto tra linee attivate e linee attivabili, all'interno di una determinata area geografica, arrivando a un massimo di due euro a linea di sconto, rispetto al prezzo regolato da AGCOM, una volta superato il 12% di tale rapporto.

13. Infine, si segnala che la clausola 6.1.6 del Master Service Agreement stabilisce che “[*omissis*]”.

14. In altri termini, *sub* (a), TIM dovrà attenersi all'esclusiva a favore di FiberCop e sarà *[omissis]* a rifornirsi da FiberCop per ogni *[omissis]*, una volta che l'offerta di servizi di accesso in fibra di FiberCop comincerà a essere disponibile in una determinata area, dove TIM compra il servizio di accesso da *[omissis]*. Inoltre, TIM e FiberCop dovranno, ai sensi di quanto previsto *sub* (b), negoziare un piano per *[omissis]* anche le linee già attive sulla *[omissis]*.

15. Circa infine la valorizzazione dei diritti IRU concessi da FiberCop a TIM su fibre dedicate nell'ambito dell'operazione di cessione della rete fissa di TIM, FiberCop ha sottolineato che la

cessione dei suddetti IRU non è stata a *[omissis]* bensì valorizzata sottraendo dal prezzo di acquisto offerto da FiberCop per la rete il valore attribuito a tali IRU. In pratica, in cambio di questi IRU, TIM avrebbe ricevuto un valore *[omissis]* per la cessione della rete.

III. VALUTAZIONI

a. I mercati interessati

i. Il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa

16. FiberCop opererà nel mercato dei servizi di accesso locale all'ingrosso in postazione fissa. Tale mercato è individuato dalla domanda e dall'offerta dei servizi di accesso locale all'ingrosso in postazione fissa, forniti mediante l'utilizzo di portanti fisiche in rame, in fibra ottica e *wireless* (FWA). In particolare, FiberCop fornirà servizi di accesso alla rete, attivi e passivi. Sul mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa sono commercializzati degli *input* necessari per predisporre un'offerta di servizi di telecomunicazioni fisse rivolta alla clientela finale, nella misura in cui non è possibile servire la clientela finale senza disporre di un accesso alla rete locale.

17. Attualmente, l'offerta di servizi di accesso è espressa principalmente da tre operatori (FiberCop, Open Fiber e Fastweb). Considerando il mercato nella sua intera estensione merceologica e geografica, quindi comprensivo di servizi passivi e attivi e tenuto conto di tutte le tecnologie di rete (rame, fibra-rame, fibra, FWA), FiberCop detiene una posizione di *leadership*:

Tabella 1. Quote di mercato servizi di accesso all'ingrosso (totale, in valore)

	2021	2022
FiberCop	[70 - 75]%	[65 - 70]%
Open Fiber	[15 - 20]%	[20 - 25]%
Fastweb	[5 - 10]%	[5 - 10]%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati dell'AGCOM

18. Sotto il profilo geografico rileva considerare che FiberCop è presente con la sua offerta sull'intero territorio nazionale, con diverse tecnologie di accesso. Anche l'MSA è valido per tutto il territorio nazionale. Per tali ragioni, la valutazione concorrenziale del suddetto accordo appare poter essere svolta con riferimento all'intero ambito nazionale. Purtuttavia, considerato che le dinamiche concorrenziali mostrano alcuni elementi di peculiarità in relazione ad ambiti territoriali sub-nazionali, dei quali AGCOM ha tenuto conto nel più recente intervento di analisi dei mercati³, allo stato non appare potersi escludere che tale disomogeneità venga in rilievo anche nella valutazione degli effetti dell'accordo qui in esame.

19. Come anticipato, in seguito alla cessione delle infrastrutture di rete fissa, TIM non è più presente nell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso, dato che è ora passato dal lato della domanda.

20. Gli operatori di telecomunicazioni necessitano di *input* di rete sia nel caso intendano servire soltanto la clientela residenziale sia nel caso in cui indirizzino la propria offerta ai clienti aziendali

³ Cfr. Delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 114/24/CONS del 30 aprile 2024.

e alla Pubblica Amministrazione. La Raccomandazione della Commissione⁴ sui mercati suscettibili di regolamentazione *ex ante* distingue i servizi di accesso in due mercati:

- Mercato 1 dei servizi di accesso locale all'ingrosso in postazione fissa;
- Mercato 2 dei servizi di capacità dedicata all'ingrosso.

21. Nel mercato 1, in sintesi, rientrano i servizi di accesso a capacità condivisa, adoperati soprattutto per servire la clientela residenziale. Nel mercato 2, invece, sono offerti i rilegamenti, con portanti in rame o in fibra, sia passivi sia attivi, con capacità dedicata, utilizzati per rilegare le sedi utenti dei clienti aziendali.

22. Nel mercato 2 dell'accesso, rispetto al mercato 1, vi è una maggiore dinamica competitiva. Negli anni, infatti, alcuni operatori hanno realizzato delle reti di collegamenti dedicati di proprietà alternative a quella *incumbent*. In ogni caso, FiberCop è ancora l'operatore *leader* di mercato nella maggiore parte del territorio nazionale:

Tabella 2. Quote di mercato (con autoproduzione) nel mercato 2

	2021	2022
FiberCop	59,1%	58,3%
Fastweb	21,3%	17,0%
WindTre	9,7%	12,0%
Colt	5,0%	3,6%
Altri	4,9%	9,0%

Fonte: Tabella V. 14 del Documento V della delibera AGCOM n. 114/24/CONS⁵.

ii. I mercati dei servizi di telecomunicazioni al dettaglio di rete fissa

23. A differenza di FiberCop, TIM è attiva dal lato dell'offerta nel mercato a valle dei servizi di telecomunicazioni fisse al dettaglio. Pertanto, l'intesa deve essere valutata alla luce dei possibili effetti sulla concorrenza anche con riferimento a tale ambito. Al riguardo, benché la valutazione concorrenziale dell'accordo in esame appaia poter essere condotta anche con riferimento alla posizione di TIM nel più ampio contesto di mercato, relativo all'offerta complessiva di servizi di telecomunicazioni fisse al dettaglio, si ricorda che nei suoi precedenti⁶ l'Autorità ha definito tre distinti mercati a seconda delle caratteristiche specifiche della domanda: (i) il mercato dei servizi di

⁴ Cfr. Raccomandazione (UE) 2020/2245 della Commissione del 18 dicembre 2020 relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione *ex ante* ai sensi della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

⁵ Le quote sono riferite al cosiddetto "mercato 2B" come definito da AGCOM nella sua delibera di analisi dei mercati di accesso alla rete fissa n. 114/24/CONS. È compreso l'intero territorio nazionale fuorché le città di Milano, Torino, Barletta, Cornaredo e Basiglio che invece compongono il "mercato 2A" (comuni con assenza di condizioni per l'imposizione di obblighi regolamentari). In questi comuni, quindi, FiberCop non presenta una posizione competitiva di significativo potere di mercato e, complessivamente, la dinamica concorrenziale è più accentuata e matura, con FiberCop che detiene una quota di circa il 25% nel 2022 e Fastweb del 15%. La suddivisione del mercato 2 è operata dal regolatore di settore soltanto in funzione della necessità di diversificare la gradazione degli obblighi regolamentari richiesti, senza che ciò conduca alla definizione di mercati geografici locali. Dati tratti dalla Tabella V.11 del Documento V della delibera AGCOM n. 114/24/CONS.

⁶ Cfr. da ultimo C12659 Swisscom Italia/Vodafone Italia, provvedimento n. 31320 del 10 settembre 2024.

telecomunicazione su rete fissa al dettaglio per la clientela residenziale; (ii) il mercato dei servizi di telecomunicazione su rete fissa al dettaglio per la clientela affari; (iii) il mercato dei servizi di telecomunicazione su rete fissa al dettaglio per la Pubblica Amministrazione. In tutti i mercati individuabili in funzione del tipo di clientela, TIM è l'operatore principale.

24. TIM attualmente detiene sulle linee attive complessive la quota più elevata, pari al 38,9%:

Tabella 3. Quote di mercato in linee attive dei servizi al dettaglio

Linee per operatore	03/2024 (%)
TIM	38,9
Vodafone	15,8
Wind Tre	14,3
Fastweb	13,3
Tiscali	3,4
Eolo	3,3
Sky Italia	3,3
Altri	7,6

Fonte: Osservatorio sulle comunicazioni di AGCOM, marzo 2024.

25. Le condizioni in cui si svolge il confronto concorrenziale appaiono omogenee anche nei mercati a valle dei servizi di telecomunicazioni al dettaglio. Le offerte degli operatori presentano infatti una omogeneità a livello nazionale e non sono modulate a seconda di alcune caratteristiche della domanda in un determinato ambito locale.

b. La qualificazione della fattispecie

26. In seguito allo scorporo della rete fissa, FiberCop e TIM sono diventate due imprese indipendenti sotto il profilo azionario e proprietario, ciascuna attiva nell'offerta di servizi richiesti su mercati distinti, benché strettamente collegati. Il contratto di servizio stipulato tra FiberCop e TIM riguarda in particolare i due operatori *leader* rispettivamente del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa e del mercato dei servizi di telecomunicazioni di rete fissa al dettaglio. Alcune previsioni dell'MSA potrebbero quindi risultare restrittive della concorrenza in entrambi gli ambiti citati, considerata la posizione competitiva espressa dalle Parti e la forza del legame contrattuale definito dall'MSA.

27. L'accordo fra le Parti volto alla regolazione dei rapporti tra le due *ex* divisioni interne *wholesale* e *retail* di TIM costituisce pertanto un'intesa valutabile ai sensi dell'art. 101 TFUE.

c. I profili potenzialmente restrittivi

28. In premessa, si osserva che, come richiesto dalle stesse Parti, la Decisione della Commissione⁷ non ha ritenuto accessorio rispetto alla concentrazione che ha condotto alla cessione della rete⁸ l'MSA siglato tra FiberCop e TIM.

29. In ogni caso, sembrerebbe che un accordo contrattuale tra FiberCop e TIM è necessario per entrambe le società al fine di garantire la continuità aziendale ed era necessario per consentire lo scorporo e la cessione della rete. Dal suo canto, FiberCop deve infatti potere contare su fonti di risorse in entrata per programmare e realizzare efficacemente i propri piani di investimento in reti. Anche TIM ha l'esigenza di un elemento di sicurezza circa la continuità degli approvvigionamenti di servizi di rete all'ingrosso ora che non ha più una dotazione proprietaria di risorse infrastrutturali, nell'ottica di preservare il valore delle proprie offerte commerciali future nel mercato dei servizi al dettaglio.

30. Tuttavia, l'MSA presenta alcune clausole e previsioni che potrebbero risultare esorbitanti rispetto alle suindicate esigenze di continuità aziendale e, soprattutto, potrebbero condurre ad ingiustificati effetti restrittivi della concorrenza, anche alla luce dell'importante posizione concorrenziale che le Parti ricoprono ciascuna nel rispettivo mercato di competenza.

31. Quale primo fattore di preoccupazione, emerge immediatamente come la durata dell'esclusiva di fornitura a favore di FiberCop sia molto lunga, giungendo *de facto* fino a trent'anni, un tempo quindi eccessivo rispetto all'esigenza di assicurare la continuità delle forniture di servizi di accesso all'ingrosso.

32. La durata (effettiva) di trent'anni dell'esclusiva di fornitura rischia di rendere vincolato a vantaggio di FiberCop (e a detrimento delle possibilità di crescita competitiva dei concorrenti di FiberCop) circa il 40% della domanda di servizi di telefonia fissa totale. È necessario valutare se la durata dell'esclusiva idonea a non pregiudicare la concorrenza contempli un intervallo temporale inferiore a trent'anni; e questo anche in considerazione del fatto che il contratto MSA insista tra il primo operatore dei servizi di telefonia al dettaglio (TIM è il primo operatore anche nell'offerta di servizi per le clientele affari e PA, oltretutto per la clientela residenziale) e il *leader* di mercato dell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso (FiberCop).

33. Un secondo fattore di criticità potrebbe derivare dalla previsione di sconti a volume. Se da un lato questi sconti sono offerti anche ad altri operatori su basi non discriminatorie, dall'altro lato si rileva che le soglie di quote di mercato previste dall'MSA per accedere agli sconti potrebbero essere raggiungibili solo da TIM. Rileva inoltre che, al fine di ottenere gli sconti, l'operatore dovrà scegliere un servizio di accesso attivo, il VULA FTTH, peraltro proprio nel momento in cui l'offerta di servizi passivi (Gpon e semi-Gpon) di FiberCop non è più soggetta al controllo dei prezzi con orientamento ai costi bensì soltanto a criteri di equità e ragionevolezza⁹.

34. Sul punto, si ritiene che la disponibilità di offerte di servizi di accesso all'ingrosso passivi di qualità e a prezzi competitivi costituisca un fattore che assicura un maggiore grado di concorrenza

⁷ Cfr. M.11386 – KKR / NETCO Decisione della Commissione di autorizzazione della concentrazione consistente nello scorporo della rete di TIM del 30 maggio 2024.

⁸ A tal proposito, si veda la Decisione della Commissione del 30 maggio 2024 con cui è stata conclusa la valutazione della concentrazione M11386 – KKR/NetCo, autorizzando l'operazione in fase I.

⁹ Cfr. Delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 114/24/CONS del 30 aprile 2024.

nell'intero mercato dei servizi all'ingrosso. Si osserva infatti che proprio la possibilità di approvvigionarsi di servizi di accesso passivi a prezzi concorrenziali ha ad esempio consentito a un operatore come Fastweb, negli anni, di costruire una propria offerta di servizi di accesso alla rete, prevalentemente di natura attiva, in concorrenza con TIM prima, e ora con FiberCop e Open Fiber.

35. Per tali ragioni, si ritiene necessario valutare gli effetti di una previsione contrattuale che, per un periodo di tempo così lungo, consente a TIM di beneficiare di una sensibile scontistica sugli approvvigionamenti di risorse di rete, che potrebbe essere preclusa agli operatori di minori dimensioni e ai nuovi entranti, col rischio di una sclerotizzazione del gioco competitivo nei mercati dei servizi di rete fissa al dettaglio, già strutturalmente non particolarmente vivace.

36. Inoltre, l'istruttoria potrà verificare se gli sconti a volume, nell'incentivare i principali operatori al dettaglio ad attivare ampia parte dei loro volumi di connessioni in fibra sulla rete di FiberCop, risultino idonei ad amplificare i potenziali effetti di preclusione degli sbocchi di mercato per i concorrenti di FiberCop riconducibili alla clausola di esclusiva. Allo stesso modo, è necessario procedere ad una valutazione istruttoria della previsione dell'MSA che estende automaticamente *[omissis]* a favore di FiberCop anche alle unità immobiliari *[omissis]* una volta che una tale zona sia stata coperta dalla nuova rete in fibra ottica di FiberCop. Tale previsione obbliga TIM a negoziare *[omissis]* già attestate *[omissis]*, una volta che quelle unità immobiliari sono state coperte dalla rete di FiberCop.

37. Ciò anche in relazione ai dubbi che si possono sollevare circa l'esistenza di un nesso necessario tra tale tipo di clausole, che fossilizza la libertà di scelta di TIM del fornitore *[omissis]*, e l'esigenza di assicurare la continuità dei rifornimenti e delle offerte commerciali di TIM. Tali previsioni dell'MSA potrebbero risultare idonee a comprimere indebitamente la competitività degli altri operatori attivi nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso, riservando a FiberCop per lungo tempo una significativa porzione della domanda potenzialmente contendibile di servizi di accesso alla rete.

38. Anche la clausola della nazione più favorita (MFN) di cui gode TIM potrebbe essere critica nella misura in cui dovesse comportare l'impossibilità per FiberCop di concedere delle condizioni di fornitura di accesso migliorative rispetto a quelle garantite a TIM. In tal modo, infatti, TIM potrebbe essersi assicurata un indebito vantaggio rispetto ai propri concorrenti, con la garanzia di aver sempre il minor costo di fornitura dell'accesso.

39. Infine, è necessario valutare anche le previsioni relative alla concessione di diritti IRU sui rilegamenti in fibra ottica dedicati ai clienti aziendali. In effetti, TIM potrebbe usare tali diritti per trattenere indebitamente capacità produttiva e precludere l'accesso a tali infrastrutture da parte di altri operatori concorrenti che intendano servire quei clienti.

40. Pertanto, in conclusione, si ritiene che la lunga durata contrattuale del MSA e l'esclusiva di fornitura estesa anche *[omissis]* che realizzerà FiberCop, unitamente al meccanismo legante dovuto allo sconto a volume, potrebbero cristallizzare le posizioni di primazia di FiberCop e TIM nei rispettivi mercati, con rischi di *foreclosure* rispetto agli altri operatori all'ingrosso, ai quali sarebbe preclusa per lungo tempo la cospicua domanda di accessi di TIM, e vantaggi competitivi ingiustificati rispetto ai concorrenti di TIM nel mercato dei servizi al dettaglio.

41. TIM avrebbe accesso, per tutta la durata del MSA, a livelli di prezzo dei servizi di accesso più bassi di quelli a cui potrebbero mirare gli operatori più dinamici sotto il profilo concorrenziale, ossia i nuovi entranti e gli operatori di minori dimensioni che volessero perseguire una strategia di crescita

nel mercato al dettaglio ma che non hanno la provvista di clientela atta ad accedere allo stesso livello di scontistica.

42. Per tutte le ragioni sopra esposte, si ritiene che la valutazione degli effetti concorrenziali dell'MSA vada sviluppata nel contesto di un procedimento istruttorio per possibili violazioni dell'art. 101 TFUE.

d. L'applicabilità del diritto eurocomunitario

43. Il pregiudizio al commercio all'interno dell'Unione Europea deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri. Secondo gli orientamenti comunitari, infatti, *“gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato”*¹⁰.

44. In merito, vale considerare che l'intesa in oggetto riguarda l'intero territorio nazionale in quanto suscettibile di limitare la produzione e precludere o limitare l'accesso al mercato nazionale dei servizi di accesso locale all'ingrosso in postazione fissa e nel collegato mercato dei servizi di telecomunicazioni al dettaglio su rete fissa e coinvolge operatori partecipati e controllati da soggetti di dimensione sovranazionale, anche stabiliti in altri Paesi. Pertanto, i comportamenti sopra descritti sono potenzialmente idonei a pregiudicare il commercio tra Stati membri dell'Unione e potrebbero configurare violazioni dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che il descritto contratto denominato *Master Service Agreement* tra FiberCop e TIM contenga delle previsioni suscettibili di realizzare un'intesa restrittiva della concorrenza, avente ad oggetto e/o per effetto il coordinamento delle attività commerciali di FiberCop S.p.A. e Telecom Italia S.p.A., in violazione dell'articolo 101 TFUE;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di FiberCop S.p.A. e Telecom Italia S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 TFUE;
- b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle Parti, o di persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni del Dipartimento per la Concorrenza-1 di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il Dottor Elia Ferrara;

¹⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07, *Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*, GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004 (punto 78).

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni del Dipartimento per la Concorrenza-1 di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essa delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 gennaio 2026.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12685 - FIBONACCI BIDCO/RAMO DI AZIENDA DI SOCIETÀ ILLIMITY BANK

Provvedimento n. 31407

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Fibonacci S.p.A., pervenuta il 12 novembre 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue

I. LE PARTI

a) L'acquirente

1. Fibonacci Bidco S.p.A. (di seguito, "Fibonacci") è una *holding* che non svolge attualmente alcuna attività economica ed è indirettamente e interamente controllata dal Fondo Apax, un fondo d'investimento assistito da Apax Partners LLP (di seguito, "AP").

AP è la capogruppo di diverse entità che forniscono servizi di assistenza per investimenti in fondi di *private equity* (di seguito, "Fondi AP") in vari settori industriali, tra cui quelli dei servizi tecnologici, della fornitura di *software*, delle telecomunicazioni, delle tecnologie mediche, dei prodotti farmaceutici, dei servizi sanitari, delle vendite al dettaglio, dei servizi di *marketing* e dell'*e-commerce*.

Nel 2023, a livello mondiale, le società di portafoglio nelle quali i Fondi AP detenevano una partecipazione di controllo hanno realizzato un fatturato pari a [10-20]* miliardi di euro, di cui circa [6-7] miliardi di euro in Europa e [1-2] miliardi di euro in Italia.

b) Il venditore

2. AltermAInd S.r.l. (di seguito, "AltermAInd" o "Target" e, insieme a Fibonacci, le "Parti"), è una società in corso di costituzione da parte della Società Illimity Bank S.p.A.¹¹ (di seguito, "Illimity" o il "Venditore") in cui conferirà il proprio Ramo d'Azienda dedicato alla fornitura *captive* di servizi di *information communication technology* per il settore bancario.

¹ * Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹¹ Illimity Bank S.p.A. è una banca digitale quotata nel segmento STAR di Borsa Italiana e *holding* del Gruppo Illimity, attivo nel settore del credito.

Il fatturato ascrivibile a tale Ramo d'Azienda è complessivamente pari a circa [35-100] milioni di euro², che saranno interamente realizzati in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione notificata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione, a titolo oneroso, da parte di Fibonacci del [50-55%] del capitale sociale della costituenda società, in cui confluirà il descritto Ramo d'Azienda, mentre il restante [45-50%] delle azioni sarà detenuto da Illimity. Più in particolare, in forza di quanto disciplinato nel contratto di compravendita delle azioni (di seguito "Contratto"), è prevista la costituzione di AltermAInd S.r.l., da parte di Illimity, e il conferimento degli *asset* che fanno parte del Ramo d'Azienda dedicato ai servizi IT, a oggi oggetto di esternalizzazione. [Omissis]. I patti parasociali (*Shareholder agreements* di seguito, "SHA") sottoscritti tra Venditore e Acquirente riservano diritti di veto in capo al Venditore limitatamente a specifici temi meramente funzionali a preservare il valore dell'impresa trasferita e della partecipazione di minoranza.

L'Acquirente deterrà, quindi, il controllo esclusivo della Target.

Contestualmente al perfezionamento della compravendita della partecipazione azionaria sarà, inoltre, sottoscritto, come detto, un patto parasociale e un Accordo pluriennale di *outsourcing* e prestazioni di servizi informatici³ che consentirà alla parte Venditrice di continuare a fruire [omissis], insieme alle società del gruppo cui Illimity appartiene, delle prestazioni attualmente già rese dalla Target. La natura degli attivi trasferiti alla costituenda società, in linea con il piano strategico, consentirà alla Target di avere accesso al mercato andando a svolgere sin da subito ulteriori prestazioni a favore di terzi, diverse da quelle rese a titolo di esclusiva a Illimity.

4. Acquirente e Venditore hanno sottoscritto clausole di non concorrenza e non sollecitazione per un periodo di [omissis].

In particolare il Venditore, anche in relazione alle società per le quali esercita attività di direzione e coordinamento, si impegna a non: (i) svolgere attività in concorrenza con quelle svolte dalla Target, alla data di sottoscrizione del contratto di compravendita, [omissis]; (ii) non sollecitare e assumere i lavoratori dipendenti o gli attuali collaboratori della Target e (iii) non sollecitare alcun fornitore o partner commerciale a interrompere i rapporti commerciali, a non ridurre i volumi di acquisto o vendita o a non concludere i potenziali accordi con la Società Target.

² Rilevato che la Target nel corso del 2023 ha fornito esclusivamente servizi internamente a Illimity ai fini del calcolo del fatturato del Ramo d'Azienda, lo stesso è stato stimato dal Venditore considerando quanto lo stesso corrisponderà sulla base del Contratto di servizi (Accordo pluriennale di *outsourcing* e prestazioni di servizi informatici) sottoscritto tra le Parti. Ciò in linea con quanto previsto dal paragrafo 163 della "Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004", per cui, per il calcolo del fatturato di un'unità commerciale che in passato aveva soltanto introiti interni, "[...] in particolare per le operazioni che comportano l'*outsourcing* dei servizi tramite il trasferimento di un'unità commerciale. [...]. Se il fatturato precedentemente interno non sembra corrispondere a una valutazione di mercato delle attività in questione (e, pertanto, al futuro fatturato previsto sul mercato), le entrate previste sulla base di un accordo con la precedente impresa madre possono essere un sostituto adeguato".

³ Il Contratto di servizi ha durata pluriennale, con facoltà per Illimity di recedere dal Contratto trascorsi uno specifico periodo dalla data di efficacia dell'Operazione.

5. L'Accordo pluriennale di *outsourcing* e prestazioni di servizi informatici risponde alla strategia di esternalizzazione di una funzione del sistema informatico di Illimity⁴, [omissis].

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'Operazione costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di parti di impresa (Ramo d'Azienda)⁵.

L'Operazione rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate, è stato superiore a 35 milioni di euro.

7. I patti di non concorrenza e non sollecitazione possono essere qualificati come accessori all'Operazione nella misura in cui contengono restrizioni direttamente connesse alla realizzazione dell'Operazione e a essa necessarie. In particolare, il patto di non concorrenza può considerarsi accessorio all'Operazione nella misura in cui sia limitato ai soli mercati (del prodotto e geografico) interessati dalla concentrazione. Inoltre, è necessario che i patti di non concorrenza e non sollecitazione non eccedano la durata di due anni dall'Operazione, atteso che, nel caso di specie, deve essere tutelato il valore dell'azienda oggetto di trasferimento solo in termini di avviamento e non anche di *know-how*, posto che l'Acquirente già opera nei medesimi mercati⁶.

8. L'Accordo di *outsourcing* e prestazione di servizi informatici sottoscritto tra le Parti può essere qualificato come accessorio all'Operazione, nella misura in cui non ecceda la durata di cinque anni, non preveda clausole di esclusiva o conferisca lo *status* di fornitore privilegiato⁷.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

I mercati rilevanti

9. In ragione dell'attività svolta dalle società interessate dall'Operazione, essa riguarda:

⁴ Il Venditore in sede di notifica ha dichiarato il rispetto delle disposizioni di cui alla Parte I, Titolo IV, Capitolo 3, Sezione IV e seguenti della Circolare di Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013, (II) degli "Orientamenti in materia di esternalizzazione" pubblicati dalla *European Banking Authority* in data 25 febbraio 2019 e (III) del regolamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario e dei relativi standard tecnici.

⁵ Ai sensi della Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, paragrafi 24, 26, 97, 100.

⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03), in GUCE del 5 marzo 2005.

⁷ Cfr. *ibidem*.

i) il mercato dei servizi di information technologies (di seguito, "IT");

ii) il mercato dello sviluppo e fornitura di software aziendali.

In relazione ai mercati sopradescritti si segnala che la Target risulta già operante nel mercato dei servizi di IT (punto *i*), limitandosi a fornire i propri servizi nei confronti della Venditrice (*captive*) e con prospettiva nei prossimi anni di proporre, limitatamente al segmento della consulenza, la propria offerta nei confronti di soggetti terzi.

Mentre con riferimento alla produzione e commercializzazione dei *software* gestionali (punto *ii*) la presenza della Target in tale mercato risulterebbe configurarsi solo a partire dal *[omissis]*, all'esito della vendita di licenze relative ai suoi prodotti *software* proprietari, i quali saranno sviluppati utilizzando le risorse *[omissis]*. In ottica prudenziale la definizione del mercato rilevante si terrà pertanto conto anche delle previsioni di ingresso in tale ambito.

(i) il mercato dei servizi di IT

10. Con riferimento al mercato dei servizi IT, si osserva preliminarmente che nella prassi decisionale della Commissione europea⁸ e dell'Autorità⁹ tale mercato è stato generalmente considerato segmentabile in base alla funzionalità dei servizi offerti e ai settori industriali interessati dall'offerta di tali servizi.

11. Nel caso di specie, tenuto conto dell'attività svolta dalle Parti, il mercato dei servizi IT può essere suddiviso, in base alla funzionalità del servizio¹⁰ nei seguenti sei segmenti: (i) consulenza; (ii) implementazione di applicazioni e servizi gestiti; (iii) implementazione di infrastrutture e servizi gestiti; (iv) servizi di *business processing*; (v) dell'infrastruttura come servizio e (vi) assistenza *hardware*.

Inoltre, il mercato dei servizi IT può essere segmentato per settore industriale¹¹ in: (i) bancario e dei titoli di credito; (ii) comunicativo; (iii) dei media; (iv) istruzione; (v) servizi sanitari; (vi) governativo; (vii) assicurativo; (viii) industria manifatturiera e risorse naturali; (ix) vendita al dettaglio; (x) trasporti; (xi) servizio pubblico e (xii) commercio all'ingrosso.

In ogni caso, ai fini della presente valutazione, l'esatta definizione del mercato del prodotto può essere lasciata aperta, poiché - con riferimento al settore industriale individuato (bancario) - l'Operazione non solleva criticità sotto il profilo della tutela della concorrenza né nel mercato dei servizi IT, né in ciascuno dei segmenti individuati sulla base della funzionalità del servizio.

12. Sotto il profilo geografico, il mercato dei servizi IT può ritenersi, in via conservativa, di dimensioni coincidenti con il territorio nazionale, considerato che l'Autorità¹², nei suoi precedenti, ha rilevato l'omogeneità delle condizioni concorrenziali sul territorio nazionale e l'assenza di significative importazioni di servizi IT, propendendo per una dimensione nazionale del mercato

⁸ Cfr., tra gli altri, decisioni della Commissione europea M.9205 - *IBM/Red Hat*, del 27 giugno 2019 e M.7458 - *IBM/INF Business of Deutsche Lufthansa* del 15 dicembre 2014.

⁹ Cfr., tra gli altri, C12564 - *Fibonacci Bidco/OCS*, provvedimento n. 30790 del 26 settembre 2023, in Bollettino n. 39/2023, C12516 - *Lutech/Atos Italia*, provvedimento n. 30515 del 14 marzo 2023, in Bollettino n. e C12466 - *Engineering Ingegneria Informatica/BE Shaping the Future*, provvedimento n. 30278 del 4 agosto 2022, in Bollettino n. .

¹⁰ Cfr. C12564 - *Fibonacci Bidco/OCS*, cit...

¹¹ Cfr. *ibidem*.

¹² Cfr. C12654 - *Digital Value/Infodata* provvedimento n. 31305 del 30 luglio 2024, in Bollettino n. 33/2024.

benché si registri una tendenza all'internazionalizzazione della domanda e dell'offerta, come rilevato dalla Commissione europea¹³. Ai fini della presente valutazione, l'esatta definizione del mercato geografico può essere quindi lasciata aperta in quanto, anche adottando la definizione più ristretta (mercato nazionale), la quota aggregata nel mercato dei servizi IT risulta inferiore al 10%.

(ii) il mercato dello sviluppo e fornitura di software aziendali

13. Con riguardo allo sviluppo e alla fornitura di *software* aziendali, considerati come un distinto mercato del prodotto, si osserva che la società Target genererà solo nel *[omissis]* una marginale parte del suo fatturato dalla vendita di licenze per i suoi prodotti *software* proprietari, facendo rientrare tale attività nel mercato degli *Enterprise Application System Software* (di seguito, "EAS"), vale a dire nel mercato dei *software* che supportano le principali funzioni aziendali delle imprese. Nei suoi precedenti¹⁴, la Commissione europea ha ritenuto che il mercato delle soluzioni *software* EAS potesse essere segmentato¹⁵ in: (i) pianificazione delle risorse aziendali; (ii) gestione delle relazioni con i clienti; (iii) gestione della catena di approvvigionamento; (iv) gestione di progetti e portafogli e (v) piattaforme analitiche.

A oggi la descritta classificazione può essere aggiornata suddividendo le soluzioni *software* secondo il seguente modello: (i) pianificazione delle risorse aziendali; (ii) gestione delle relazioni con i clienti; (iii) gestione della catena di approvvigionamento; (iv) gestione di progetti e portafogli e (v) piattaforme analitiche; (vi) altri *software* applicativi, (vii) *email* e *authoring* e (viii) servizi di contenuto.

La Commissione europea ha, inoltre, analizzato la possibilità che i vari segmenti EAS dovessero essere ulteriormente suddivisi per settore industriale¹⁶ lasciando in generale aperta la possibilità che ciascun settore costituisca un mercato del prodotto distinto.

Nel caso di specie la futura linea di *business* che verrà sviluppata dalla Target andrà a operare nel segmento "Altri *software* applicativi"¹⁷; a ogni modo, ai fini della presente valutazione si ritiene che l'esatta delimitazione merceologica del mercato del prodotto può essere lasciata aperta, in considerazione della circostanza per la quale l'Operazione non solleva criticità sotto il profilo della tutela della concorrenza.

14. Con riferimento alla definizione geografica, nel caso in esame, l'ampiezza del mercato delle soluzioni *software* EAS può essere in via conservativa ritenuta di dimensione nazionale, tenuto conto della circostanza per la quale la società Target prevede di generare la totalità dei suoi ricavi in Italia.

¹³ Cfr. decisione della Commissione europea M.7458 - *IBM/INF Business of Deutsche Lufthansa*, cit., paragrafi 31-33 e, tra gli altri, C12317 - *Fondo italiano d'investimento SGR-Elettra One/Maticmind*, provvedimento n. 28342 dell'8 settembre 2020, in Bollettino n. 38/2020..

¹⁴ Cfr. decisione della Commissione M.10060 - *Francisco Partners/Marlin Equity Partners/Conan Holdco*, dell'11 febbraio 2021, paragrafo 12.

¹⁵ Per la suddivisione del mercato delle soluzioni *software* EAS la Commissione fa riferimento alla classificazione predisposta da Gartner.

¹⁶ Cfr. decisione della Commissione europea M.7334 - *Oracle/Micros*, del 29 agosto 2014, paragrafo 9.

¹⁷ A titolo esemplificativo tale segmento prevede quanto segue: assistenti virtuali, *software* per acquisizione di documenti o per l'elaborazione intelligente dei documenti, per applicazioni assistite da *computer*, creazione di contenuti digitali, *e-discovery*.

Gli effetti dell'Operazione

(i) il mercato dei servizi di IT

15. Anche nel caso in cui si volesse considerare l'ipotesi del mercato rilevante in base ai settori industriali per cui sono presenti le maggiori sovrapposizioni non risulterebbero sussistere problematiche concorrenziali. In particolare si rileva che nel 2023 le quote di mercato aggregate di servizi IT, comprensive delle attività di prossimo sviluppo, risultano essere pari a [1-5%] nel settore bancario e dei titoli di credito, in un contesto competitivo caratterizzato da operatori qualificati di dimensioni rilevanti (Accenture, Gruppo Engineering, Capgemini, Reply, KPMG), che risultano detenere quote di mercato comprese tra il 5% e il 10%, con valori anche superiori in taluni segmenti.

16. Ad analoghe considerazioni, in merito alla ridotta sovrapposizione orizzontale tra le attività delle Parti, si perviene adottando la classificazione per funzionalità e analizzando in via prudenziale, sempre per il settore bancario e dei titoli di credito, i quattro diversi segmenti in cui la Target, l'Acquirente e le altre società di portafoglio controllate dai Fondi AP sono attive.

Si consideri che nell'ambito dell'implementazione di applicazioni e servizi gestiti, in cui si registrano i maggiori valori di fatturato congiunto, nel 2023 la Target deteneva una quota di mercato di [1-5%] e i Fondi AP¹⁸ il [5-10%]. Pertanto, a esito dell'Operazione, le società interessate avranno una quota di mercato complessiva pari al [5-10%].

17. In relazione agli ulteriori segmenti dei servizi IT, le sovrapposizioni orizzontali risultano ancor più modeste.

Risulta, infatti, pari al [1-5%] la quota combinata nel segmento di *business processing*, con quote di mercato *pre merger* rispettivamente pari a [1-5%] per la Target e per i Fondi AP [1-5%] mentre per il segmento implementazione di infrastrutture e servizi gestiti, la Target detiene invece una esigua quota di mercato pari a [1-5%] mentre i Fondi AP hanno una quota pari a [1-5%], determinando una quota *post merger* pari a [1-5%], in un mercato in cui risultano attivi strutturati operatori multinazionali quali IBM, Almviva e Engineering.

Infine, con riferimento al segmento del *consulting*, l'unico dei quattro segmenti per cui è previsto l'accesso sul mercato, la valutazione in via prudenziale ha tenuto conto anche del fatturato prospettico derivante dall'ingresso della Target. Anche in questo caso la quota aggregata, prospettica, risulta marginale, pari a [1-5%].

(ii) il mercato della produzione e commercializzazione dei software gestionali

18. Nel mercato della produzione e commercializzazione dei *software* gestionali, anche considerando prudenzialmente come mercato rilevante la fornitura di prodotti EAS rivolta al settore bancario in Italia, pur valutando le proiezioni di fatturato prospettiche della Target nell'unico segmento in cui la stessa opererà in futuro (Altri *software* applicativi), la quota congiunta delle società interessate risulta trascurabile, essendo pari a circa il [1-5%] del mercato.

19. Pertanto, per quanto sopra rappresentato, in ragione della marginalità delle quote detenute dalla Target in ognuno dei mercati considerati e alla luce delle trascurabili sovrapposizioni orizzontali e verticali tra le Parti, può ritenersi che l'Operazione non appare suscettibile di determinare una

¹⁸ La valutazione tiene conto dei ricavi realizzati dall'Acquirente e dalle società controllate dai fondi AP operanti in tale segmento (Lutech e ThoughtWorks).

apprezzabile modifica nella struttura di tale mercato nei segmenti per cui sussistono delle sovrapposizioni.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che le clausole di non concorrenza e non sollecitazione sopra descritte e l'accordo di *outsourcing* e prestazione di servizi informatici possono ritenersi accessori all'Operazione nei soli limiti indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette clausole che si dovessero realizzare oltre tali limiti;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12686 - SNAM/EDISON STOCCAGGIO*Provvedimento n. 31410*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Snam S.p.A., pervenuta in data 14 novembre 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Snam S.p.A. (di seguito, "Snam") è la società *holding* di un gruppo industriale attivo principalmente in Italia, dove opera quale gestore delle infrastrutture per il gas naturale e dove si occupa, in particolare, dell'importazione, del trasporto e dello stoccaggio di gas. Nella filiera del gas, Snam detiene partecipazioni di controllo in società di gestione relative: (i) alle infrastrutture di trasporto primario ad alta pressione in Italia, assumendo il ruolo di *Transmission System Operator*, attraverso le società Snam Rete Gas S.p.A. e Infrastrutture Trasporto Gas S.p.A.; (ii) all'attività della rigassificazione, dove controlla, in maniera esclusiva o congiunta, tutti e quattro i rigassificatori presenti in Italia¹; (iii) all'esercizio del gasdotto di trasporto internazionale *Trans Mediterranean Pipeline*, destinato all'importazione di gas dall'Algeria all'Italia (attraverso la società Sea Corridor S.r.l.), nonché del gasdotto internazionale Tag Pipeline, destinato all'importazione di gas dall'est Europa all'Italia (attraverso la società TAG GmbH di diritto austriaco); (iv) a dieci (di cui nove attualmente attivi) siti di stoccaggio di gas naturale in Italia (su un totale di 13 siti attualmente attivi) tramite la società Stogit S.p.A. ("Stogit"). Snam è soggetta al controllo di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ("CDP"), riconducibile all'omonimo gruppo finanziario attivo nell'investimento pubblico e privato. Nel 2023, il fatturato realizzato da Snam in Italia è risultato pari a circa [20-30]* miliardi di euro.

¹ In Italia sono attualmente operativi quattro rigassificatori: l'impianto a terra presso Panigaglia (La Spezia), interamente controllato da Snam; il rigassificatore *offshore* nei pressi di Livorno, controllato congiuntamente da Snam e First Sentier Investors; la recente *Floating Storage and Regasification Unit* (i.e. una nave rigassificatrice) nel porto di Piombino, interamente controllata da Snam (una seconda *Floating Storage and Regasification Unit*, controllata congiuntamente da Snam e BW Singapore, entrerà in funzione nei pressi di Ravenna nei primi mesi del 2025); l'impianto sull'isola artificiale di Porto Viro (Rovigo).

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

2. Edison Stoccaggio S.p.A. (di seguito, “Edison Stoccaggio”) è attiva nella fornitura di servizi stoccaggio di gas in Italia, dove gestisce tre siti². Edison Stoccaggio è controllata, tramite Edison S.p.A. (di seguito, “Edison”), da Electricité de France S.A. (di seguito, “EdF”), società a capo dell’omonimo gruppo attivo a livello mondiale nella filiera dell’energia elettrica e lungo tutta la filiera del gas naturale, compresa l’estrazione, la gestione delle infrastrutture di importazione/trasmissione, la distribuzione e la vendita al dettaglio di gas. In Italia, il gruppo EdF opera attraverso Edison nella gestione delle infrastrutture di importazione e nella commercializzazione di gas. Nel 2023, il fatturato realizzato da Edison Stoccaggio in Italia è risultato pari a circa [35-100] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione in esame (di seguito, “Operazione”) consiste nell’acquisizione da parte di Snam del 100% delle azioni di Edison Stoccaggio. A esito dell’Operazione, Snam deterrà l’intero capitale sociale, e pertanto il controllo esclusivo, di Edison Stoccaggio.

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

4. L’Operazione, in quanto comporta l’acquisizione del controllo di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell’ultimo esercizio a livello nazionale dall’insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

IV. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

5. Le infrastrutture nel settore del gas naturale sono disciplinate dal d.lgs. 164/2000 (di seguito, “Decreto Letta”), che prescrive l’obbligo di garantire l’accesso alle infrastrutture di rete a condizioni eque e non discriminatorie a qualunque utente ne faccia richiesta, secondo criteri definiti dall’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito, “ARERA”). In particolare, l’attività dello stoccaggio è oggetto di un’articolata disciplina che ne regola l’accesso, i ricavi riconosciuti e la qualità.

6. L’accesso alle capacità di stoccaggio deve avvenire secondo condizioni trasparenti e non discriminatorie definite dalla Delibera ARERA n. 67/2019/R/GAS del 26 febbraio 2019, recante *Regolazione in materia di garanzia di libero accesso al servizio di stoccaggio del gas naturale* (“RAST”).

7. Il Decreto Letta prevede inoltre che le tariffe di stoccaggio, determinate periodicamente da ARERA, siano stabilite in modo da assicurare una congrua remunerazione del capitale investito e permettere lo sviluppo delle infrastrutture. ARERA disciplina le tariffe dello stoccaggio tramite la

² Di cui uno, quello di San Potito e Cotignola, è gestito insieme a Blugas Infrastrutture S.r.l., che detiene il 10% della concessione, mentre il restante 90% è di proprietà di Edison Stoccaggio.

Delibera n. 419/2019/R/GAS del 23 ottobre 2019, recante *Regolazione tariffaria per il servizio di stoccaggio del gas naturale per il quinto periodo di regolazione 2020-2025* (“RTSG”). Il RTSG definisce i criteri di determinazione dei c.d. ricavi riconosciuti per il servizio di stoccaggio di gas naturale, che tengono conto della remunerazione del capitale investito, degli ammortamenti degli *asset* e delle spese operative calcolate sulla base dei costi effettivi per la fornitura del servizio di stoccaggio. Eventuali efficienze di costo sono in parte restituite al sistema tramite un meccanismo di c.d. *profit sharing*³. I ricavi riconosciuti determinano poi la c.d. tariffa regolata, che viene calcolata rapportando i ricavi riconosciuti alla capacità di stoccaggio disponibile e che determina i ricavi complessivi dell’impresa di stoccaggio derivanti dalla vendita dei propri servizi.

8. Per quanto riguarda la qualità, nella Delibera n. 419/2019/R/gas, ARERA ha introdotto la Regolazione della Qualità per il Servizio di Stoccaggio del Gas Naturale (“RQSG”), secondo la quale le imprese di stoccaggio sono tenute ad operare garantendo: (i) la sicurezza del servizio (*i.e.* prestazione del servizio senza rischi per persone o cose); (ii) la continuità del servizio (*i.e.* assenza di interruzioni/riduzioni di capacità agli *hub* di stoccaggio), e (iii) la qualità commerciale (*i.e.* tempestiva e corretta esecuzione delle prestazioni richieste dagli utenti secondo le disposizioni regolatorie). Inoltre, le imprese di stoccaggio sono tenute a redigere e rendere pubblici i c.d. Codici di Stoccaggio, documenti tecnici e normativi, redatti dalle imprese di stoccaggio, che stabiliscono le condizioni contrattuali, operative e commerciali che le imprese di stoccaggio e gli utenti devono rispettare. I Codici di Stoccaggio sono predisposti sulla base di criteri definiti da ARERA e approvati dalla stessa.

V. VALUTAZIONE DELL’OPERAZIONE

9. Lo stoccaggio può essere realizzato in strutture geologiche profonde idonee a ricevere, immagazzinare e rilasciare gas. Le funzionalità di un sito di stoccaggio sono rese possibili grazie alla realizzazione di diverse infrastrutture per l’iniezione e l’erogazione del gas (*i.e.* pozzi, impianti di trattamento e compressione) e per la sua interconnessione alla rete di trasporto nazionale del gas, i c.d. gasdotti. Snam, oltre ad essere il principale operatore nel mercato delle infrastrutture per l’importazione di gas, opera, tramite la propria controllata Snam Rete Gas, anche nel mercato del trasporto e dispacciamento di gas quale responsabile dell’operatività della rete di trasporto nazionale e gestore della quasi totalità dell’infrastruttura di gasdotti ad altra pressione presenti in Italia, cui si collegano le infrastrutture dello stoccaggio.

10. In ragione dell’operatività delle Parti, il mercato interessato dall’Operazione è unicamente quello dello stoccaggio di gas: l’impresa acquisita (Edison Stoccaggio) è un operatore infrastrutturale attivo unicamente nello stoccaggio di gas in Italia; in tale settore opera anche l’impresa acquirente (Snam), tramite la propria controllata Stogit. Gli altri mercati in cui è attiva Snam non si pongono a monte o a valle rispetto al mercato dello stoccaggio (le imprese di stoccaggio non sono clienti dei gestori delle infrastrutture di importazione, né sono fornitori degli operatori di trasporto). La prassi

³ Il quadro regolatorio mira a incentivare le imprese di stoccaggio a conseguire risparmi in termini di costi operativi (“OPEX”): nel caso in cui gli OPEX effettivi risultino inferiori a quelli riconosciuti, il meccanismo di *profit sharing* prevede che la differenza tra tali livelli di OPEX venga restituita ai consumatori finali: in parte (*i.e.* 50%) attraverso la diminuzione degli OPEX riconosciuti all’operatore nel primo anno del nuovo periodo regolatorio, e per la restante parte (*i.e.* 50%) attraverso l’applicazione di un c.d. fattore X che gradualmente riduce gli OPEX riconosciuti nei successivi anni del periodo regolatorio stesso.

decisionale dell'Autorità non supporta l'esistenza di relazioni non orizzontali tra il mercato dello stoccaggio e il mercato delle infrastrutture per l'importazione di gas e tra il mercato dello stoccaggio e il mercato delle infrastrutture di trasporto e dispacciamento del gas⁴.

V.1. Il mercato rilevante

V.1.1. Il profilo merceologico

11. L'attività di stoccaggio di gas naturale consiste nel processo di conservazione dello stesso in appositi giacimenti: in Italia, tutti i siti di stoccaggio allo stato operativi sono realizzati in corrispondenza di giacimenti di gas esauriti. L'obiettivo dello stoccaggio è quello di svincolare la fruizione del gas dai tempi e dalle modalità di approvvigionamento e assicurare la flessibilità di fornitura per gli utenti del servizio (i c.d. *shipper*, quali ad esempio le imprese di vendita del gas) a fronte delle variazioni della domanda. La domanda di gas non è infatti costante nel tempo ed è caratterizzata da un'elevata modulazione tra estate e inverno e da un giorno all'altro. È possibile in particolare distinguere tra esigenze di modulazione programmabili, con riguardo alla modulazione della domanda attesa (principalmente rappresentata dalla modulazione stagionale dei clienti domestici e del commercio e servizi) ed esigenze di modulazione per il bilanciamento giornaliero, con riguardo alla modulazione della domanda non prevedibile ed afferente gli scostamenti della domanda effettiva rispetto a quella attesa (rilevanti anche per i clienti termoelettrici e industriali).

12. Lo stoccaggio rende possibile acquistare e immagazzinare gas nel c.d. periodo di iniezione (ossia il periodo di immissione del gas nei giacimenti ai fini della conservazione che, di regola, va dal 1° aprile al 31 ottobre di ogni anno), quando la domanda di gas e il costo relativo della materia prima sono più bassi, per poterlo utilizzare nel c.d. periodo di erogazione (ossia il periodo di estrazione del gas dai giacimenti ai fini dell'utilizzo che, di regola, va dal 1° novembre al 31 marzo), quando la domanda di gas è maggiore e parimenti il costo della materia prima.

13. Lo stoccaggio si divide in diverse tipologie in base alla finalità perseguita dal sistema. Per garantire la sicurezza del sistema nazionale e sopperire a situazioni di mancanza o riduzione degli approvvigionamenti di gas o di crisi del sistema del gas, le imprese di stoccaggio sono tenute a riservare parte della propria capacità al c.d. stoccaggio strategico. Lo stoccaggio strategico, offerto in regime regolato, è erogabile solamente su autorizzazione del Ministero dello sviluppo economico per fronteggiare situazioni di emergenza del sistema nazionale del gas naturale.

14. Per soddisfare esigenze tecniche del sistema, le imprese di stoccaggio riservano parte della propria capacità al c.d. stoccaggio per il bilanciamento operativo della rete di trasporto, che viene conferito in base alle richieste delle imprese di trasporto ed è funzionale a consentire loro di mantenere costantemente in equilibrio i flussi di gas complessivi, in entrata e in uscita dalla rete, e al c.d. stoccaggio minerario, necessario per motivi tecnici ed economici a consentire lo svolgimento ottimale della coltivazione di giacimenti di gas naturale nel territorio italiano. Tale stoccaggio viene conferito in base alle richieste dei titolari di concessioni di coltivazioni di gas naturale e ha la sola finalità di assicurare alle produzioni nazionali una flessibilità di fornitura confrontabile con quella caratteristica dei contratti d'importazione, nonché di tenere conto dei rischi tecnici di fermata della produzione.

⁴ Cfr. C12412 - *F2i SGR/Ital Gas Storage*, provvedimento n. 29914 del 25 novembre 2021, in Bollettino n. 49/2021; C11695 - *Cassa Depositi e Prestiti/Snam*, provvedimento n. 23824 dell'8 agosto 2012, in Bollettino n. 32/2012.

15. Infine, il c.d. stoccaggio di modulazione viene conferito agli *shipper* per soddisfare la modulazione dell'andamento giornaliero, stagionale e di punta dei consumi dei clienti finali. Lo stoccaggio di modulazione prevede la messa a disposizione delle prestazioni combinate di spazio, iniezione ed erogazione (c.d. servizio *bundled*) da utilizzare nel corso dell'anno termico⁵. Lo stoccaggio di modulazione si suddivide a sua volta in: (i) servizio di punta, che prevede una capacità di erogazione variabile nei diversi giorni dell'anno termico, (ii) servizio uniforme, che prevede una capacità di erogazione costante nei giorni dell'anno termico e che può essere conferito anche su base pluriennale, *i.e.* con la possibilità di utilizzare il servizio in un arco temporale di due anni, e (iii) servizi di breve termine, che prevedono la messa a disposizione di capacità di spazio e/o di iniezione e/o di erogazione per periodi di durata inferiore all'intero anno termico⁶. Lo stoccaggio di modulazione prevede inoltre la possibilità di iniettare o erogare il gas stoccato in contro-flusso, *i.e.* attraverso l'iniezione durante il periodo di erogazione e viceversa. Lo stoccaggio di modulazione è l'unico a essere conferito tramite procedure competitive, aperte a tutti gli *shipper* interessati e disciplinate da ARERA nel RAST. Le capacità di modulazione di punta e uniforme sono conferite sulla base di procedure concorsuali con cadenza mensile, da effettuarsi a partire da una data fissata dal MASE (che di norma cade tra marzo e aprile, alle porte dell'anno contrattuale, che inizia il 1° aprile, e dell'inizio della fase di iniezione). Nell'ambito di questa prima asta, le imprese di stoccaggio mettono a disposizione la propria capacità al netto di quella riservata alle altre tipologie di stoccaggio (strategico, minerario, bilanciamento). La capacità rimasta eventualmente invenduta viene offerta successivamente fino al conferimento dell'intera capacità di stoccaggio o fino alla conclusione della fase di iniezione. Il calendario delle aste successive alla prima, in relazione alle capacità eventualmente non allocate, è definito dalle imprese di stoccaggio sulla base delle indicazioni stabilite da ARERA.

16. In Italia lo stoccaggio di gas naturale è svolto in base a 15 concessioni, ubicate lungo l'intera penisola: Stogit gestisce dieci di queste concessioni, Edison Stoccaggi ne gestisce tre⁷ mentre Ital Gas Storage S.p.A. ("IGS") e Thaleia S.p.A. ("Thaleia") ne gestiscono una ciascuna. Di queste concessioni, solo 13 ospitano impianti di stoccaggio attualmente operativi: i due siti non attualmente operativi sono quelli di Alfonsine (di Stogit), che entrerà in funzione a partire [omissis], e di Cugno le Macine (di Thaleia), che è tuttora in costruzione. Pertanto, con riferimento ai soli siti attualmente operativi, Stogit ne gestisce nove, Edison Stoccaggio tre e IGS uno.

17. Nei propri precedenti⁸, l'Autorità ha considerato l'attività di stoccaggio come appartenente al medesimo mercato dei c.d. servizi di flessibilità, ossia quelle soluzioni che, unitamente ai servizi di stoccaggio, hanno la funzione di sopperire al bilanciamento della domanda di gas (*e.g.* contratti d'importazione pluriennali, acquisti di gas all'ingrosso, transazioni presso il Punto di Scambio

⁵ L'anno termico inizia il 1° aprile di ogni anno, coincidente con l'avvio del periodo di iniezione, e si conclude il 31 marzo dell'anno successivo, con la fine del periodo di erogazione.

⁶ Ad esempio, periodi di durata infrastagionale, mensile, quindicinale, settimanale, giornaliera o infragiornaliera. I servizi di stoccaggio di breve termine nascono come uno strumento che consente allo *shipper* di usufruire di prestazioni ulteriori e integrative rispetto a quelle garantite dalla modulazione stagionale (ad esempio, acquistando una prestazione di erogazione di breve termine uno *shipper* può incrementare l'erogazione del gas rispetto a quanto previsto dal servizio di modulazione stagionale, seppur nei limiti della capacità di modulazione precedentemente acquistata).

⁷ Di cui uno, quello di San Potito e Cotignola, è gestito insieme a Blugas Infrastrutture S.r.l., che detiene il 10% della concessione, mentre il restante 90% è di proprietà di Edison Stoccaggio.

⁸ Cfr. C12412 - *F2i SGR/Ital Gas Storage*, cit.; C11695 - *Cassa Depositi e Prestiti/Snam*, cit..

Virtuale “PSV” o alla borsa del gas), pur non negando la possibilità di individuare mercati del prodotto distinti. In alcune recenti decisioni riguardanti il mercato italiano, la Commissione europea ha invece concluso che lo stoccaggio rappresenta un mercato distinto, ma non ulteriormente segmentabile in base alle caratteristiche dei siti⁹.

18. Le Parti ritengono che l’attività di stoccaggio rientri nel più ampio mercato dei servizi di flessibilità, in quanto trattasi di una delle varie modalità attraverso la quale gli *shipper* possono reperire il gas naturale necessario, ad esempio le transazioni presso il PSV o alla borsa del gas o la c.d. rinomina dei flussi, che consente la modulazione dei flussi di gas in ingresso e in uscita dalla rete nazionale da parte degli *shipper*, che possono riprogrammare giornalmente il volume di gas immesso nel sistema con frequenza oraria per far fronte a scostamenti improvvisi della domanda.

19. Tuttavia, nel caso di specie, considerato che sia Stogit sia Edison Stoccaggio sono operatori puramente infrastrutturali attivi solamente nelle attività dello stoccaggio, che le Parti non hanno fornito dati e informazioni in merito alla loro posizione sul mercato più ampio dei servizi di flessibilità, e che le valutazioni della Commissione europea nell’ambito del recente caso M.9641 - *Snam/FSI/OLT*, suffragate da evidenze raccolte durante una *market investigation*, si sono orientate in questa direzione, si può per il momento ritenere che il perimetro merceologico del mercato rilevante possa essere ricondotto unicamente ai servizi dello stoccaggio. Sono fatti salvi eventuali approfondimenti nel corso dell’istruttoria.

V.1.2. Il profilo geografico

20. Relativamente alla definizione del mercato geografico, i precedenti dell’Autorità e della Commissione europea riguardanti lo stoccaggio italiano indicano un perimetro nazionale¹⁰. Le Parti hanno argomentato che il perimetro del mercato debba essere invece definito su base sovranazionale, in virtù dell’integrazione delle infrastrutture a livello europeo e della possibilità per gli *shipper* che si trovano in altri Stati membri di stoccare il gas in Italia per poi trasportarlo oltreconfine e viceversa per gli *shipper* operanti in Italia di stoccare gas in giacimenti di stoccaggio situati in altri Stati europei. In linea con la prassi dell’Autorità e della Commissione europea¹¹ e in ragione degli elevati costi associati al trasporto del gas nei gasdotti internazionali, nel caso di specie si ritiene che il perimetro geografico del mercato rilevante possa ritenersi nazionale.

V.1.3. La posizione delle Parti nel mercato nazionale dello stoccaggio

21. La Tabella 1 riporta le quote detenute dalle Parti e da IGS sul mercato dei soli servizi di stoccaggio, calcolate sulla base della capacità di stoccaggio delle infrastrutture gestite durante l’anno termico 2023/2024. Allo stato attuale, l’offerta di servizi di stoccaggio è già caratterizzata dalla posizione dominante di Stogit, che, con l’acquisizione di Edison Stoccaggio, andrà ad aumentare la propria quota da circa il [90-95%] a circa il [95-100%] diventando, di fatto, l’operatore monopolista.

⁹ Cfr. M.9641 - *Snam/FSI/OLT*, decisione dell’11 febbraio 2020; M.10619 - *Snam/Eni/JV*, decisione del 13 ottobre 2022.

¹⁰ Cfr. C12412 - *F2i SGR/Ital Gas Storage*, cit.; C11695 - *Cassa Depositi e Prestiti/Snam*, cit.; Commissione europea, caso M.9641 - *Snam/FSI/OLT*.

¹¹ Nell’ambito del caso M.9641 - *Snam/FSI/OLT*, la valutazione del perimetro geografico del mercato rilevante si è basata sui risultati di una *market investigation*, che ha confermato che il mercato dello stoccaggio può essere considerato nazionale.

Tabella 1: capacità di stoccaggio in Italia¹²

Società Sito	Anno termico 2023/2024	
	Capacità (Msmc)	Quota (%)
Snam	[15.000-20.000]	[90-95]
<i>Fiume Trieste</i>	<i>[1.000-5.000]</i>	<i>[25-30]</i>
<i>Minerbio</i>	<i>[1.000-5.000]</i>	<i>[15-20]</i>
<i>Sergnano</i>	<i>[1.000-5.000]</i>	<i>[10-15]</i>
<i>Settala</i>	<i>[1.000-5.000]</i>	<i>[10-15]</i>
<i>Ripalta</i>	<i>[1.000-5.000]</i>	<i>[5-10]</i>
<i>Bordolano</i>	<i>[1.000-5.000]</i>	<i>[5-10]</i>
<i>Cortemaggiore</i>	<i>[500-1.000]</i>	<i>[5-10]</i>
<i>Sabbioncello</i>	<i>[500-1.000]</i>	<i>[1-5]</i>
<i>Brugherio</i>	<i>[100-500]</i>	<i>[1-5]</i>
Edison Stoccaggio	[1.000-5.000]	[5-10]
<i>Collalto</i>	<i>[500-1.000]</i>	<i>[1-5]</i>
<i>S. Potito e Cotignola</i>	<i>[100-500]</i>	<i>[1-5]</i>
<i>Cellino</i>	<i>[100-500]</i>	<i>[<1]</i>
IGS	[100-500]	[1-5]
<i>Cornegliano</i>	<i>[100-500]</i>	<i>[1-5]</i>
Totale	[15.000-20.000]	100

Fonte: Snam

22. Nella valutazione dell'Operazione occorre tenere presente che alcune delle leve tipiche di un mercato concorrenziale non sono nella disponibilità dell'incumbent in quanto assoggettate a una pervasiva regolazione volta a tutelare, da un lato, la sicurezza del sistema nazionale (stoccaggio strategico, minerario e di bilanciamento) e delle forniture ai clienti civili (stoccaggio di modulazione) e, dall'altro, l'equilibrio finanziario delle imprese di stoccaggio tramite la valorizzazione delle infrastrutture esistenti e del prodotto conferito. A titolo di esempio, le imprese di stoccaggio non sono in grado di influenzare i prezzi di conferimento dei vari servizi, che sono fissati dal regolatore o determinati *ex post* dal mercato, come per lo stoccaggio di modulazione (in quest'ultimo caso, la differenza tra il prezzo di conferimento del servizio risultante dalle aste e la tariffa regolata fissata da ARERA viene compensata, se negativa, o restituita, se positiva, al sistema nazionale tramite la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali).

23. Ciononostante, sebbene si realizzi in un mercato fortemente regolato, l'Operazione comporta l'eliminazione dell'unico concorrente attuale di Stogit e porta la quota di mercato di Snam dal /90-

¹² Le capacità di stoccaggio indicate comprendono il volume delle infrastrutture nel suo complesso, utilizzato per fornire qualsiasi servizio di stoccaggio (*i.e.* modulazione, strategico, bilanciamento e minerario).

95%] al [95-100%], con un incremento del [5-10%]; a valle dell'Operazione Snam, attraverso la propria controllata Stogit, assumerà il ruolo di monopolista nel mercato dello stoccaggio in Italia.

24. Si rende, pertanto, necessaria un'accurata valutazione concorrenziale del mercato in esame che consenta di verificare gli effetti dell'Operazione sui servizi offerti agli *shipper* che acquistano capacità di stoccaggio nel mercato italiano, tenendo in debita considerazione il fatto che la concorrenza in tale mercato è già particolarmente affievolita *ante* Operazione dall'esistenza di un operatore super dominante.

25. A titolo di esempio, alcuni *shipper* hanno evidenziato che l'Operazione potrebbe avere un impatto sulla qualità dello stoccaggio di modulazione di punta. Infatti, nonostante gli *standard* qualitativi minimi del servizio erogato siano stabiliti dalla normativa settoriale¹³, a parità di servizio, la qualità della modulazione di punta fornita da Edison Stoccaggio sembra essere maggiore rispetto a quella di Stogit in virtù di un più elevato livello di flessibilità; ciò in quanto il servizio fornito da Edison Stoccaggio permette di iniettare ed erogare gas in maniera più adattabile alle esigenze dello *shipper*, soprattutto nei mesi iniziali del periodo di erogazione, anche in virtù di un superiore rapporto tra la capacità di iniezione/erogazione e lo spazio conferito. Emerge dunque la possibilità che, a valle dell'Operazione e con riferimento ai siti di stoccaggio oggetto di acquisizione, Snam possa decidere di non offrire la modulazione di punta allo stesso livello di qualità garantito attualmente da Edison Stoccaggio, considerato anche che potrebbero diminuire gli incentivi di Snam a investire sulle proprie infrastrutture per aumentare la qualità del servizio offerto, in ragione del venir meno dell'unico concorrente attuale. In tale contesto, al fine di compensare la flessibilità precedentemente garantita da Edison Stoccaggio e non più disponibile post-Operazione, i precedenti clienti di Edison Stoccaggio convogliati in Snam potrebbero essere indotti a ricorrere ai servizi di breve termine¹⁴ offerti da Stogit.

RITENUTO necessario procedere a ulteriori approfondimenti istruttori al fine di valutare se l'operazione in esame sia suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva, anche a causa del rafforzamento della posizione dominante di Snam nel mercato dello stoccaggio di gas;

¹³ Nella Delibera n. 419/2019/R/gas, ARERA ha introdotto la Regolazione della Qualità per il Servizio di Stoccaggio del Gas Naturale ("RQSG"), secondo la quale le imprese di stoccaggio sono tenute ad operare garantendo: (i) la sicurezza del servizio (*i.e.* prestazione del servizio senza rischi per persone o cose); (ii) la continuità del servizio (*i.e.* assenza di interruzioni/riduzioni di capacità agli *hub* di stoccaggio), e (iii) la qualità commerciale (*i.e.* tempestiva e corretta esecuzione delle prestazioni richieste dagli utenti secondo le disposizioni regolatorie).

¹⁴ Una particolare tipologia di servizio di breve termine è quello ricavato dalla c.d. capacità primaria, ossia capacità di stoccaggio non allocata in precedenti procedure e/o ottenuta mediante l'ottimizzazione degli stoccaggi nel corso dell'anno termico. Quando disponibile, le imprese di stoccaggio mettono ad asta tale capacità primaria come servizio a breve termine; il ricavato dalla vendita di questo servizio è regolato da un meccanismo di ripartizione dei profitti a valle del quale l'impresa di stoccaggio può trattenerne una quota. In altre parole, i proventi derivanti dalle aste di conferimento dei servizi di breve termine esulano dai meccanismi di compensazione dalla/alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali che trovano applicazione per il conferimento dello stoccaggio di modulazione stagionale. Pertanto, dalla vendita di tali servizi Snam ottiene ricavi aggiuntivi rispetto a quelli riconosciuti in sede tariffaria e ha, pertanto, concreti incentivi ad aumentarne la vendita e guadagnare nuovi clienti.

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Snam S.p.A. e Edison Stoccaggio S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/1990, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il Dottor Matteo Aggio;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro novanta giorni decorrenti dalla data di delibera del presente provvedimento.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12688 - ITALGAS/2I RETE GAS*Provvedimento n. 31413*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento del Consiglio (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Italgas S.p.A., pervenuta il 20 novembre 2024;

VISTE le osservazioni della Advanced Capital Soc. Part. Quote e Azioni, pervenute il 25 novembre 2024, di ASSOGAS - Associazione Nazionale Industriali Privati Gas e Servizi Energetici, pervenute il 28 novembre 2024, della società ACEA S.p.A., pervenute il 28 novembre 2024, della società Ascopiave S.p.A., pervenute il 28 novembre 2024, della società Hera S.p.A., pervenute il 29 novembre 2024, di ANIMA - Federazione delle Associazioni Nazionali dell'Industria Meccanica Varia e Affine, pervenute il 3 dicembre 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Italgas S.p.A. (di seguito, "Italgas" o "Gruppo Italgas") è una società *holding* italiana attiva principalmente in Italia (nonché, in misura minore, in Grecia) nel settore della distribuzione del gas naturale per usi civili e industriali, in numerosi ambiti territoriali corrispondenti alle aree di concessione a essa aggiudicate¹. Italgas opera altresì nel settore idrico in qualità di distributore del servizio idrico in cinque comuni campani (Caserta, Baia e Latina, Casaluce, Galluccio e Roccaromana) attraverso Nepta S.p.A. (di seguito, "Nepta") e, indirettamente attraverso Acqua Campania S.p.A., controllata dalla stessa Nepta, quale gestore all'ingrosso del servizio idrico sempre in Campania (Napoli e Caserta). Italgas inoltre detiene indirettamente il controllo congiunto di Sicilacque S.p.A., concessionaria del servizio di captazione, accumulo, potabilizzazione e adduzione di acqua nella regione Sicilia, e di Acqualatina S.p.A., gestore del servizio idrico integrato nell'ATO 4-Lazio meridionale. Il Gruppo Italgas è, altresì, attivo in misura minore nel settore dell'efficientamento energetico², della produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili³ e nel settore dell'information *technology*⁴. Italgas è quotata presso il mercato *Euronext Milan*, organizzato

¹ Per il tramite delle controllate Italgas Reti S.p.A., Medea S.p.A., Metano S. Angelo Lodigiano S.p.A. e Toscana Energia S.p.A.. Nel formulario, Italgas aveva anche affermato di controllare congiuntamente la società Umbria Distribuzione Gas S.p.A.. Con una successiva breve comunicazione, Italgas ha poi informato l'Autorità di ritenere di avere perso il controllo di tale società.

² Per il tramite di Geoside S.p.A.

³ Sempre per il tramite di Geoside S.p.A.

⁴ Per il tramite di Bludigit S.p.A.

e gestito da Borsa Italiana S.p.A., ed è controllata direttamente da CDP Reti S.p.A. (di seguito, “CDP Reti”) e indirettamente da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito, “CDP”; insieme alle società da essa direttamente o indirettamente controllate, “gruppo CDP”)⁵. Nel 2023, il gruppo CDP, di cui è parte Italgas, ha realizzato un fatturato mondiale di circa [30-40]* miliardi di euro, di cui circa [20-30] miliardi di euro in Italia.

2. 2i Rete Gas S.p.A. è una società attiva, con l’omonimo gruppo costituito insieme alle sue controllate (indicato di seguito anche come “2iRG” o “*target*”; congiuntamente con Italgas, le “Parti”), principalmente nella gestione del servizio di distribuzione di gas naturale per usi civili e industriali in vari ambiti territoriali corrispondenti alle aree di concessione a esso aggiudicate⁶. 2iRG è inoltre attiva - in maniera trascurabile e tramite due soli impianti fotovoltaici siti nella macro-regione Sud - nella produzione di energia elettrica primariamente a fini di autoconsumo. 2iRG infine controlla, congiuntamente, 2i Servizi Energetici S.r.l., società limitatamente attiva nel settore dell’efficientamento energetico. 2iRG ha realizzato nel 2023 un fatturato mondiale pari a circa [1-2] miliardi di euro, realizzati interamente in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione di concentrazione notificata (di seguito, “Operazione”) consiste nella acquisizione del controllo esclusivo di 2iRG (e, indirettamente, delle sue controllate) da parte di Italgas.

4. Il perfezionamento dell’Operazione è sospensivamente condizionato, tra l’altro, all’ottenimento delle autorizzazioni da parte: (i) di codesta Autorità, [omissis].

5. Il Contratto di Compravendita sottoscritto tra le Parti prevede anche obblighi di non concorrenza e non sollecitazione efficaci per un periodo di due anni a far data dal completamento dell’Operazione, in capo ai soggetti venditori⁷.

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

6. L’Operazione costituisce una concentrazione, ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l’acquisizione del controllo esclusivo di un’impresa.

Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della stessa legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell’ultimo esercizio a livello nazionale dall’insieme delle imprese interessate è stato

⁵ Più in particolare, CDP Reti detiene azioni rappresentative del 25,977% del capitale sociale di Italgas. CDP Reti è, a sua volta, controllata esclusivamente da CDP, che detiene il 59,10% della società. CDP è una società partecipata dal Ministero dell’economia e delle finanze (82,77%). La restante parte del capitale sociale di CDP è distribuita tra diverse fondazioni bancarie (15,93%) – nessuna delle quali detiene una quota dello stesso superiore o uguale al 3% – e azioni proprie (1,3%).

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

⁶ Per il tramite, oltre che della stessa 2i Rete Gas S.p.A., delle società controllate Cilento Reti Gas S.r.l. (di cui 2iRG detiene il controllo congiunto) e 2i Rete Dati S.r.l. (di cui 2iRG detiene il controllo esclusivo).

⁷ Più in particolare, i venditori si impegnano - per se stessi, per le rispettive controllate, e con riferimento ai territori della Repubblica Italiana e della Repubblica Ellenica - ad astenersi, direttamente o indirettamente e/o a qualsiasi titolo: [omissis].

superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente in Italia nell'ultimo esercizio da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

7. Gli obblighi di non concorrenza e non sollecitazione che si accompagnano all'Operazione saranno oggetto di approfondimento nel corso dell'istruttoria per valutarne l'accessorietà rispetto alla concentrazione notificata.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

Mercati rilevanti, posizioni delle Parti e effetti dell'Operazione

8. L'Operazione riguarda principalmente, in ragione dell'operatività delle Parti, il settore della distribuzione del gas naturale. I mercati di tale settore, in cui opera l'impresa *target*, sono inoltre verticalmente collegati con il mercato del trasporto di gas naturale, in cui è attiva la società SNAM S.p.A., controllata da CDP (controllante di Italgas). L'Operazione insiste anche, in misura marginale, sul mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica e quello dei servizi di consulenza e progettazione in materia di efficienza energetica che danno diritto al rilascio di titoli di efficienza energetica (di seguito, "TEE"), sebbene tali mercati non configurino veri e propri mercati interessati.

9. Complessivamente pertanto, per la valutazione dell'Operazione, si individuano i seguenti mercati:

- i) il mercato della gestione del servizio di distribuzione di gas naturale nelle aree di concessione;
- ii) i mercati delle gare d'ambito per l'affidamento dei servizi di distribuzione di gas naturale;
- iii) il mercato del trasporto e dispacciamento di gas naturale;
- iv) il mercato della produzione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica;
- v) il mercato dei servizi di efficienza energetica per il rilascio di TEE.

Il mercato della gestione del servizio di distribuzione di gas naturale

10. Il servizio di distribuzione di gas naturale⁸, svolto per legge in regime di monopolio legale sulla base di una concessione rilasciata a livello comunale, ha dimensione corrispondente con il territorio ricompreso nella concessione stessa. Più specificamente, il servizio di distribuzione di gas naturale consiste nel trasporto di gas naturale nelle reti a media e bassa pressione e nello svolgimento di varie attività connesse alla gestione delle reti medesime, quali: la manutenzione e il potenziamento degli impianti, la gestione del pronto intervento, il bilanciamento fisico e commerciale, la lettura, gestione e aggiornamento dei contatori installati, nonché la realizzazione delle prestazioni tecniche e degli accertamenti sulla sicurezza degli impianti dei clienti finali.

11. L'Operazione, con riferimento al mercato rilevante in esame, comporta semplicemente la sostituzione di un operatore con un altro quale concessionario in ciascuno dei territori interessati in cui operano le Parti (cfr. *infra*) e non determina quindi alcuna modifica della struttura del mercato né alcun effetto concorrenziale di rilievo.

⁸ L'attività in esame è definita dall'art. 2, comma 1, lett. n), Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, ("Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144", in G.U.R.I. del 20 giugno 2000, n. 142.) come "il trasporto di gas naturale attraverso reti di gasdotti locali per la consegna ai clienti", è riconosciuta quale servizio pubblico, affidato in concessione per un periodo non superiore a dodici anni. Ai sensi dell'art. 19 del medesimo decreto, tale attività deve essere svolta in regime di separazione societaria rispetto a tutte le altre attività del settore del gas, tra cui anche l'attività di vendita; essa, inoltre, è soggetta a regolazione delle condizioni e tariffe di accesso da parte dell'ARERA.

I mercati delle gare d'ambito per l'affidamento dei servizi di distribuzione di gas naturale

12. Poiché il servizio di distribuzione di gas naturale è svolto in regime di monopolio legale sulla base di una concessione, l'unica forma di concorrenza possibile è quella relativa alla partecipazione alle gare d'ambito per l'affidamento delle concessioni venute a scadenza (cd. concorrenza *per* il mercato)⁹.

13. In base al quadro normativo vigente - e come già affermato in numerosi precedenti dell'Autorità¹⁰ - il relativo mercato rilevante dovrà ritenersi coincidente con ciascuna gara d'ATEM. Gli effetti dell'Operazione in tale settore sono pertanto misurati in relazione ai mercati (futuri) delle gare d'ambito, avendo riguardo all'incidenza della stessa sul grado di concorrenza attesa in ciascuna gara interessata. In estrema sintesi, in tale valutazione viene in rilievo, in primo luogo, l'attuale configurazione delle gestioni esistenti, posto il notevole vantaggio associato, in sede di gara, alla qualifica di gestore uscente prevalente o comunque rilevante, a cui è connessa anche la maggiore probabilità di partecipazione da parte di quest'ultimo alla gara¹¹. In secondo luogo, si deve tener presente il grado di probabilità che altri operatori, anche attualmente non presenti nell'ATEM o presenti in misura poco significativa, si presentino alla gara. I principali *driver* che condizionano tale interesse sono: il grado di contendibilità percepita per l'ATEM (in prima approssimazione dipendente dalla quota sul totale dei punti di riconsegna (di seguito, "PDR" dell'ATEM detenuta dal principale gestore uscente¹²), la profittabilità attesa dello stesso, nonché alcune caratteristiche dell'ipotetico concorrente, quali la sua eventuale presenza nell'area geografica circostante o, più in generale, - la sua dimensione (capacità tecnica e finanziaria).

14. Le gare già effettuate, del resto, confermano, da un lato, la circostanza per cui il numero degli effettivi partecipanti è piuttosto ridotto¹³ (e non di rado limitato, alla fine, a uno-due partecipanti) e

⁹ L'assegnazione tramite gara della concessione per il servizio di distribuzione di gas naturale è stata prevista dal Legislatore già a partire dal D.lgs. n. 164/2000. Successivamente, il D.L. n. 159/2007, ha affidato al Ministero dello Sviluppo Economico ("MISE") il compito di definire degli ambiti territoriali minimi (cd. "ATEM") per lo svolgimento delle gare e l'affidamento del servizio di distribuzione del gas e di individuare dei criteri di gara e di valutazione delle offerte. Conseguentemente, nel corso del 2011, il MISE ha individuato 177 ATEM, di cui ha definito i relativi confini territoriali, provvedendo altresì a delineare il quadro di regole di riferimento per lo svolgimento delle gare, individuando in particolare i criteri di indizione della procedura di gara e di determinazione dell'offerta, nonché le date limite entro le quali gli ATEM erano tenuti ad effettuare gli adempimenti necessari per bandire la gara (DM 226/2011)

¹⁰ Cfr., *inter alia*, C12125 - 2i RETE GAS / NEDGIA, provvedimento n. 26957 del 25 gennaio 2018 in Bollettino n. 4/2018, C12258 - Ascopiave/Rami di azienda di Acegasapsamga, provvedimento n. 27989 del 19 novembre 2019 in Bollettino n. 47/2019, C12294 - A2A/Ambiente Energia Brianza, provvedimento n. 28406 del 20 ottobre 2020 in Bollettino n. 45/2020.

¹¹ Dalle istruttorie condotte di recente dall'Autorità su tali mercati è emerso con chiarezza che la grande maggioranza degli operatori considera l'essere presenti in un ATEM un vantaggio capace di condizionare le strategie delle imprese nella partecipazione alle gare sia in positivo (inducendole a concentrarsi sulle gare d'ATEM nei quali esse sono già presenti) sia in negativo (inducendole a ritenere scarsamente contendibili gli ATEM nei quali è presente un forte gestore uscente e, quindi, a non prevedere la partecipazione alle relative gare).

¹² L'analisi viene qui fatta in prima approssimazione basandosi principalmente sulle posizioni delle Parti e dei concorrenti negli ATEM in termini di numero di PDR, tuttavia la posizione delle Parti può essere analizzata anche attraverso un diverso indicatore, il valore del capitale delle reti attualmente gestite nell'ATEM misurato a fini regolatori (CIN) che fornisce indicazioni leggermente diverse e complementari rispetto a quelle ricavabili dall'analisi condotta sul numero dei PDR allacciati.

¹³ In sei casi su dieci sono pervenute non più di due offerte e in due di tali casi ha partecipato alla gara il solo *incumbent* prevalente.

ampiamente inferiore al novero dei soggetti astrattamente titolati a partecipare alla gara e, dall'altro, il ruolo decisivo delle posizioni di *incumbency* riguardo all'esito della gara¹⁴.

15. Coerentemente con tale impostazione, la Parte notificante ha fornito una propria stima della quota dei PDR detenuta dalle Parti all'interno di ciascuno degli ATEM in cui esse sono presenti. Tra questi, figurano centouno ATEM in cui risultano attive entrambe le società in qualità di gestori uscenti e per cui, pertanto, le quote così definite (ossia la percentuale di PDR gestiti da ciascun operatore all'interno di un dato ATEM) sono interessate da sovrapposizioni.

16. In aggiunta a tale insieme di ATEM vi sono altri ambiti in cui è presente una sola delle Parti, nessuna di esse e, infine, i dieci ATEM per i quali è stata già effettuata la procedura di gara (in particolare, nove gare sono state già interessate dall'assegnazione e per un'altra è stata pubblicata la graduatoria finale). Per tali tipologie di ATEM, si può presumere che l'Operazione non produca effetti restrittivi apprezzabili rispetto agli incentivi a partecipare alle future gare.

17. Per quel che riguarda i centouno ATEM interessati da sovrapposizioni tra le gestioni dell'ATEM (che non comprendono il citato ATEM in cui, pur non essendo stato già riassegnato il servizio, è stata effettuata la gara e pubblicata la graduatoria finale), si annoverano, in primo luogo, quelli in cui ciascuna delle Parti (e, quindi, sia il gruppo Italgas che quello 2iRG) controlla una quota delle gestioni esistenti pari ad almeno il 20% dell'ATEM. Tali ATEM sono trentadue e le quote in essi detenute dagli attuali operatori in termini di PDR attualmente gestiti sono rappresentate nelle tabelle che seguono (cfr. Tabelle 1-32)¹⁵.

Tabella 1 - Agrigento

Ambito	AGRIGENTO
2i Rete Gas S.p.A.	[60-65%]
Italgas Reti S.p.A.	[35-40%]
MEDITERRANEA ENERGIA	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 2 – Bari 2

Ambito	BARI 2 - Sud
2i Rete Gas S.p.A.	[50-55%]
Italgas Reti S.p.A.	[25-30%]
Murgia Reti Gas S.r.l.	[20-25%]
Totale complessivo	100.0%

¹⁴ In nove casi su dieci il principale *incumbent* dell'ATEM ha partecipato alla gara e in otto casi su dieci è risultato esserne il vincitore. Si trattava, comunque, di casi in cui esso risultava gestore in misura particolarmente significativa (oltre l'80% dei PDR).

¹⁵ Tali quote sono state calcolate utilizzando il *dataset* più aggiornato, fornito da ARERA, che riporta la situazione al 31 dicembre 2022. Esse risultano comunque molto simili alle stime, basate su dati 2012, fornite dalla Parte notificante.

Tabella 3 - Benevento

Ambito	BENEVENTO
Zi Rete Gas S.p.A.	[35-40%]
Italgas Reti S.p.A.	[50-55%]
COOP. POMILIA GAS S.C.R.L.	[inferiore a 1%]
METAEDIL S.R.L.	[1-5%]
S.I.DI.GAS SPA	[1-5%]
Sistemi Salerno - Reti Gas S.p.A.	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 4 – Brescia 5

Ambito	BRESCIA 5 - Sud - Est
Zi Rete Gas S.p.A.	[20-25%]
Italgas Reti S.p.A.	[40-45%]
GP Infrastrutture S.r.l.	[15-20%]
ROMEO GAS S.P.A.	[5-10%]
Società Impianti Metano S.r.l.	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 5 - Caltanissetta

Ambito	CALTANISSETTA
Zi Rete Gas S.p.A.	[35-40%]
Italgas Reti S.p.A.	[60-65%]
MEDITERRANEA ENERGIA	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 6 - Campobasso

Ambito	CAMPOBASSO
2i Rete Gas S.p.A.	[45-50%]
Italgas Reti S.p.A.	[30-35%]
ADISTRIBUZIONE GAS S.r.l.	[1-5%]
COMUNE DI SAN GIULIANO DI PUGLIA	[inferiore a 1%]
MOLISE GESTIONI S.R.L.	[15-20%]
Murgia Reti Gas S.r.l.	[1-5%]
TISGA S.R.L.	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 7 – Caserta 2

Ambito	CASERTA 2 - Nord e Ovest
2i Rete Gas S.p.A.	[50-55%]
Italgas Reti S.p.A.	[30-35%]
M RETI SPA	[15-20%]
S.I.DI.GAS SPA	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 8 – Catania 1

Ambito	CATANIA 1 - Nord
2i Rete Gas S.p.A.	[50-55%]
Italgas Reti S.p.A.	[40-45%]
SOGIP S.R.L.	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 9 – Frosinone 2

Ambito	FROSINONE 2 - Est
2i Rete Gas S.p.A.	[75-80%]
Italgas Reti S.p.A.	[20-25%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 10 – L'Aquila 2

Ambito	L'AQUILA 2 - Sud - Ovest
Zi Rete Gas S.p.A.	[35-40%]
Italgas Reti S.p.A.	[35-40%]
ADISTRIBUZIONE GAS S.r.l.	[10-15%]
ANGIZIA MULTISERVICES S.R.L.	[1-5%]
CONS. GEST. RIS. VALLI PELIGNA, SUBEQUANA E PESCARA	[1-5%]
MEDITERRANEA ENERGIA	[1-5%]
VERDUCCI DISTRIBUZIONE S.R.L.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 11 – Mantova 2

Ambito	MANTOVA 2 - Sud e Est
Zi Rete Gas S.p.A.	[30-35%]
Italgas Reti S.p.A.	[35-40%]
AS RETIGAS SRL	[5-10%]
EDIGAS ESERCIZIO DISTRIBUZIONE GAS S.P.A	[1-5%]
SEI SERVIZI ENERGETICI INTEGRATI S.R.L.	[15-20%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 12 – Massa Carrara

Ambito	MASSA CARRARA
Zi Rete Gas S.p.A.	[50-55%]
Italgas Reti S.p.A.	[45-50%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 13 - Matera

Ambito	MATERA
2i Rete Gas S.p.A.	[25-30%]
Italgas Reti S.p.A.	[55-60%]
BASENGAS SRL	[5-10%]
COSVIM SOC. COOP.	[1-5%]
SOLDO FRANCESCO S.R.L.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 14 – Messina 2

Ambito	MESSINA 2 - Ovest
2i Rete Gas S.p.A.	[45-50%]
Italgas Reti S.p.A.	[45-50%]
SI GAS DISTRIBUZIONE SRL	[5-10%]
SI GAS S.AGATA SRL	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 15 – Milano 2

Ambito	MILANO 2 - Provincia Nord - Ovest
2i Rete Gas S.p.A.	[30-35%]
Italgas Reti S.p.A.	[20-25%]
A.G.Re. SpA	[1-5%]
AEMME LINEA DISTRIBUZIONE SRL	[20-25%]
G.E.I. GESTIONE ENERGETICA IMPIANTI S.P.A.	[1-5%]
NED Reti Distribuzione Gas Srl	[10-15%]
RetiPiù Srl	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 16 – Napoli 2

Ambito	NAPOLI 2 - Nord - Ovest
Zi Rete Gas S.p.A.	[30-35%]
Italgas Reti S.p.A.	[60-65%]
COOP. POMILIA GAS S.C.R.L.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 17 – Novara 2

Ambito	NOVARA 2 - Sud
Zi Rete Gas S.p.A.	[35-40%]
Italgas Reti S.p.A.	[60-65%]
ASM VERCELLI SPA	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 18 – Padova 2

Ambito	PADOVA 2 - Euganei e Ovest
Zi Rete Gas S.p.A.	[65-70%]
Italgas Reti S.p.A.	[25-30%]
AP RETI GAS NORD EST s.r.l.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 19 – Padova 3

Ambito	PADOVA 3 - Bassa Padovana
Zi Rete Gas S.p.A.	[30-35%]
Italgas Reti S.p.A.	[65-70%]
AP RETI GAS NORD EST s.r.l.	[inferiore a 1%]
G.E.I. GESTIONE ENERGETICA IMPIANTI S.P.A.	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 20 – Potenza 1

Ambito	POTENZA 1 - Nord
2i Rete Gas S.p.A.	[45-50%]
Italgas Reti S.p.A.	[35-40%]
COSVIM SOC. COOP.	[10-15%]
S.I.DI.GAS SPA	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 21 – Potenza 2

Ambito	POTENZA 2 - Sud
2i Rete Gas S.p.A.	[20-25%]
Italgas Reti S.p.A.	[45-50%]
CAMASTRAGAS S.r.l.	[inferiore a 1%]
COSVIM SOC. COOP.	[5-10%]
MOLISE GESTIONI S.R.L.	[10-15%]
S.I.DI.GAS SPA	[1-5%]
Sistemi Salerno - Reti Gas S.p.A.	[1-5%]
SOLDO FRANCESCO S.R.L.	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 22- Ragusa

Ambito	RAGUSA
2i Rete Gas S.p.A.	[55-60%]
Italgas Reti S.p.A.	[25-30%]
MEDITERRANEA ENERGIA	[15-20%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 23 – Reggio di Calabria – Vibo Valentia

Ambito	REGGIO DI CALABRIA - VIBO VALENTIA
Zi Rete Gas S.p.A.	[40-45%]
Italgas Reti S.p.A.	[55-60%]
S.I.DI.GAS SPA	[inferiore a 1%]
SVILUPPO ENERGIA	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 24 – Roma 4

Ambito	ROMA 4 - Litorale Sud e Castelli Romani
Zi Rete Gas S.p.A.	[65-70%]
Italgas Reti S.p.A.	[30-35%]
EROGASMET S.P.A.	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 25 – Roma 5

Ambito	ROMA 5 - Prenestino, Monte Lepini e Aniene
Zi Rete Gas S.p.A.	[35-40%]
Italgas Reti S.p.A.	[30-35%]
EROGASMET S.P.A.	[25-30%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 26 – Salerno 1

Ambito	SALERNO 1 - Amalfitano e Nocerin Ovest
Italgas Reti S.p.A.	[30-35%]
Zi Rete Gas S.p.A.	[50-55%]
AMALFITANA GAS S.R.L.	[10-15%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 27 – Salerno 3

Ambito	SALERNO 3 - Nord e Est
2i Rete Gas S.p.A.	[55-60%]
Italgas Reti S.p.A.	[35-40%]
AMALFITANA GAS S.R.L.	[inferiore a 1%]
METAEDIL S.R.L.	[inferiore a 1%]
METAGAS SRL	[inferiore a 1%]
NUCERIA DISTRIBUZIONE GAS S.R.L.	[inferiore a 1%]
S.I.DI.GAS SPA	[inferiore a 1%]
Sistemi Salerno - Reti Gas S.p.A.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 28 - Teramo

Ambito	TERAMO
2i Rete Gas S.p.A.	[30-35%]
Italgas Reti S.p.A.	[40-45%]
CENTRIA	[1-5%]
CITIGAS SOCIETA' COOPERATIVA S.P.A.	[1-5%]
COSEV SERVIZI S.P.A	[5-10%]
INTERLAGA SRL	[inferiore a 1%]
JULIA RETE SOCIETA' UNIPERSONALE	[5-10%]
NOTARESCO GAS SRL	[1-5%]
UNIGAS S.R.L.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 29 – Torino 6

Ambito	TORINO 6 - Po orientale
2i Rete Gas S.p.A.	[40-45%]
Italgas Reti S.p.A.	[50-55%]
METANPROGETTI	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 30 - Trapani

Ambito	TRAPANI
Zi Rete Gas S.p.A.	[35-40%]
Italgas Reti S.p.A.	[60-65%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 31 – Varese 1

Ambito	VARESE 1 - Nord
Zi Rete Gas S.p.A.	[30-35%]
Italgas Reti S.p.A.	[25-30%]
AP Reti Gas S.p.A.	[10-15%]
EROGASMET S.P.A.	[5-10%]
G.E.I. GESTIONE ENERGETICA IMPIANTI S.P.A.	[10-15%]
Società Impianti Metano S.r.l.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 32 - Viterbo

Ambito	VITERBO
Zi Rete Gas S.p.A.	[35-40%]
Italgas Reti S.p.A.	[55-60%]
EROGASMET S.P.A.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

18. Per tali ATEM, in considerazione della posizione che ciascuna delle Parti detiene nelle attuali gestioni, l'Operazione comporta il ricongiungimento a un unico centro decisionale di due tra i principali operatori attualmente presenti nei suddetti ambiti (che peraltro rappresentano, con la sola eccezione di Milano 2, proprio i due principali operatori dell'ATEM). Pertanto, con riferimento a tali ATEM, l'Operazione potrebbe comportare l'eliminazione di uno dei pochi plausibili concorrenti in sede di gara e, per questa via, causare una restrizione concorrenziale diretta. A seguito dell'operazione, la presenza congiunta delle Parti in tali ATEM risulterebbe peraltro in tutti questi casi superiore al 50% dei PDR gestiti andando a costituire un gestore uscente che verrebbe a detenere una posizione di vantaggio in sede di gara talmente pronunciata che potrebbe scoraggiare anche potenziali concorrenti terzi dalla partecipazione alla procedura.

19. Vi sono poi altri 4 ATEM, nei quali la *Target 2iRG* gestisce una quota dei PDR dell'ATEM inclusa tra il 15% e il 20% - detenendo pertanto una posizione di *incumbency* minore rispetto al precedente gruppo, ma comunque non del tutto trascurabile - e che, inoltre, sono caratterizzati dalla totale assenza di terzi operatori nell'ATEM (o da una presenza del tutto trascurabile degli stessi)¹⁶. Le quote di PDR gestiti dai distributori in tali ATEM sono rappresentati nelle tabelle che seguono (cfr. Tabelle 33-36).

Tabella 33- Barletta – Andria - Trani

Ambito	BARLETTA ANDRIA TRANI
2i Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
Italgas Reti S.p.A.	[75-80%]
BITRIGAS SRL	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 34 – Caserta 1

Ambito	CASERTA 1 - Sud - Est
2i Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
Italgas Reti S.p.A.	[80-85%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 35 – Cosenza 2

Ambito	COSENZA 2 - Est
2i Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
Italgas Reti S.p.A.	[75-80%]
COSVIM SOC. COOP.	[1-5%]
SVILUPPO ENERGIA	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

¹⁶ Considerata la quota di PDR gestita da Italgas in tali ATEM, infatti, a seguito dell'Operazione le Parti verrebbero a gestire in tali ATEM oltre il 95% dei PDR.

Tabella 36 - Pisa

Ambito	PISA
Zi Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
TOSCANA ENERGIA S.P.A. (gruppo Italgas)	[80-85%]
Totale complessivo	100.0%

20. Per tali ATEM l'Operazione, in ragione della posizione comunque non irrisoria di ZiRG (che non permette di escludere del tutto che tale società possa, in assenza dell'Operazione, avere qualche incentivo a partecipare alla gara), unitamente al rischio concorrenziale particolarmente elevato di non avere alcuna altra concreta ipotesi di partecipazione alla gara, appare passibile, similmente a quanto affermato per i trentadue ATEM citati in precedenza, di dare luogo a una restrizione concorrenziale comparabile a quella diretta¹⁷. Anche in tali ATEM, poi, la presenza congiunta delle Parti in tali ATEM risulterebbe ampiamente superiore al 50% dei PDR gestiti e accresciuta in misura non trascurabile dall'Operazione, per cui quest'ultima potrebbe in ipotesi comportare un rafforzamento del prevalente gestore uscente al punto di scoraggiare ipotetiche partecipazioni di terzi alla gara.

21. Vi sono poi altri ventinove ATEM in cui, al pari degli ambiti fin qui citati, le Parti raggiungono una quota di PDR gestiti cumulativa di rilievo (superiore, spesso in larga misura, al 50% dei PDR dell'ATEM), ottenuta con un contributo non trascurabile dovuto all'Operazione (pari ad almeno il 5% dei PDR)¹⁸. Le quote di partecipazione alle gestioni attuali di tali ATEM da parte degli operatori sono indicate nelle tabelle che seguono (cfr. Tabelle 37-65).

¹⁷ Se, infatti, al ridursi della percentuale di PDR gestiti si riduce gradualmente la probabilità che un dato soggetto (in questo caso ZiRG in assenza dell'Operazione) partecipi alla gara d'ambito, nei 4 ATEM in questione qualora ciò dovesse avvenire avrebbe un effetto quasi certamente estremo, consistente nella totale eliminazione della concorrenza in gara (ossia di passare da due a un potenziale partecipante).

¹⁸ In tale classificazione rientra anche l'ATEM di Terni qualora, come appare opportuno, si continui ad attribuire, in via prudenziale, un controllo di Italgas su Umbria Distribuzione Gas S.p.A., malgrado la breve dichiarazione di senso inverso successivamente inviata da tale società: l'effettiva sussistenza di un controllo sarà, ad ogni modo, approfondita in sede istruttoria. Parimenti, in istruttoria sarà approfondito se e in che misura tale partecipazione, anche qualora non di controllo, possa influire significativamente sugli incentivi degli operatori nella futura gara per l'ATEM di Terni.

Tabella 37 – Alessandria 4

Ambito	ALESSANDRIA 4 - Sud - Est
2i Rete Gas S.p.A.	[35-40%]
Italgas Reti S.p.A.	[15-20%]
LENERGIE SPA	[1-5%]
Reti s.r.l.	[5-10%]
Società Impianti Metano S.r.l.	[35-40%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 38 – Ascoli Piceno

Ambito	ASCOLI PICENO
2i Rete Gas S.p.A.	[10-15%]
Italgas Reti S.p.A.	[40-45%]
CENTRIA	[1-5%]
Ascoli Reti Gas S.r.l.	[25-30%]
MULTISERVIZI LAMA SRL	[1-5%]
SERVIZI DISTRIBUZIONE SRL	[10-15%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 39 - Asti

Ambito	ASTI
2i Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
Italgas Reti S.p.A.	[40-45%]
ITALIMPIANTI SRL	[1-5%]
METANPROGETTI	[5-10%]
Reti Metano Territorio S.r.l.	[inferiore a 1%]
SO.GAS SPA	[1-5%]
SOCIETA' METANODOTTI VALLETANARO SRL	[15-20%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 40 – Cosenza 1

Ambito	COSENZA 1 - Ovest
Zi Rete Gas S.p.A.	[5-10%]
Italgas Reti S.p.A.	[80-85%]
POLLINO GESTIONE IMPIANTI S.R.L.	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 41 – Cuneo 1

Ambito	CUNEO 1 - Nord - Ovest
Zi Rete Gas S.p.A.	[5-10%]
Italgas Reti S.p.A.	[70-75%]
ITALIMPIANTI SRL	[1-5%]
SG DISTRIBUZIONE S.R.L.	[1-5%]
SO.GAS SPA	[5-10%]
SOCIETA' METANODOTTI VALLETANARO SRL	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 42 – Foggia 2

Ambito	FOGGIA 2 - Sud
Zi Rete Gas S.p.A.	[40-45%]
Italgas Reti S.p.A.	[5-10%]
BITRIGAS SRL	[inferiore a 1%]
AMGAS S.P.A.	[45-50%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 43 – Genova 2

Ambito	GENOVA 2 - Provincia
Zi Rete Gas S.p.A.	[5-10%]
Italgas Reti S.p.A.	[90-95%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 44 - Imperia

Ambito	IMPERIA
2i Rete Gas S.p.A.	[5-10%]
Italgas Reti S.p.A.	[90-95%]
LIGURIA GAS S.R.L.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 45 - Isernia

Ambito	ISERNIA
2i Rete Gas S.p.A.	[55-60%]
Italgas Reti S.p.A.	[5-10%]
CENTRIA	[35-40%]
ADISTRIBUZIONEGAS S.r.l.	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 46 - Latina

Ambito	LATINA
2i Rete Gas S.p.A.	[10-15%]
Italgas Reti S.p.A.	[85-90%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 47 – Lecce 2

Ambito	LECCE 2 - Sud
2i Rete Gas S.p.A.	[90-95%]
Italgas Reti S.p.A.	[5-10%]
SES RETI S.P.A.	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 48 – Lecco 2

Ambito	LECCO 2 - Sud
Zi Rete Gas S.p.A.	[80-85%]
Italgas Reti S.p.A.	[5-10%]
Lereti S.p.A.	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 49 – Lodi 2

Ambito	LODI 2 - Sud
Zi Rete Gas S.p.A.	[45-50%]
METANO SANT'ANGELO LODIGIANO S.p.A. (gruppo Italgas)	[15-20%]
EROGASMET S.P.A.	[10-15%]
A.S.M. CODOGNO SRL	[10-15%]
ROMEIO GAS S.P.A.	[1-5%]
Società Impianti Metano S.r.l.	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 50 - Lucca

Ambito	LUCCA
Zi Rete Gas S.p.A.	[10-15%]
TOSCANA ENERGIA S.P.A. (gruppo Italgas)	[45-50%]
GESAM RETI SPA	[35-40%]
CENTRIA	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 51 – Messina 1

Ambito	MESSINA 1 - Est
2i Rete Gas S.p.A.	[5-10%]
Italgas Reti S.p.A.	[85-90%]
FIN CONSORZIO	[1-5%]
SI GAS DISTRIBUZIONE SRL	[1-5%]
VERGAS SRL	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 52 – Milano 3

Ambito	MILANO 3 - Provincia Sud
2i Rete Gas S.p.A.	[45-50%]
Italgas Reti S.p.A.	[5-10%]
A.S.GA AZIENDA SERVIZI GAGGIANO S.R.L.	[1-5%]
AEMME LINEA DISTRIBUZIONE SRL	[10-15%]
CONDOTTE NORD SPA	[inferiore a 1%]
G.E.I. GESTIONE ENERGETICA IMPIANTI S.P.A.	[1-5%]
MELEGNANO ENERGIA AMBIENTE S.P.A.	[1-5%]
NED Reti Distribuzione Gas Srl	[10-15%]
Reti Metano Territorio S.r.l.	[inferiore a 1%]
ROMEO GAS S.P.A.	[5-10%]
UNARETI SPA	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 53 – Milano 4

Ambito	MILANO 4 - Provincia Nord - Est
Zi Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
Italgas Reti S.p.A.	[45-50%]
COGESER S.P.A.	[15-20%]
EROGASMET S.P.A.	[1-5%]
RetiPiù Srl	[10-15%]
UNARETI SPA	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 54 – Monza Brianza 1

Ambito	MONZA BRIANZA 1 - Est
Zi Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
Italgas Reti S.p.A.	[30-35%]
Lereti S.p.A.	[45-50%]
Reti Metano Territorio S.r.l.	[1-5%]
RetiPiù Srl	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 55 – Napoli 4

Ambito	NAPOLI 4 - Sud - Est
Zi Rete Gas S.p.A.	[5-10%]
Italgas Reti S.p.A.	[90-95%]
TERZIGNO GAS	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 56 – Palermo 2

Ambito	PALERMO 2 - Provincia
2i Rete Gas S.p.A.	[45-50%]
Italgas Reti S.p.A.	[10-15%]
AMG ENERGIA SPA	[1-5%]
BA.SE. S.R.L.	[1-5%]
CO.M.E.S.T. S.R.L	[5-10%]
CONSORZIO SIMEGAS	[15-20%]
MEDITERRANEA ENERGIA	[1-5%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 57 – Perugia 1

Ambito	PERUGIA 1
2i Rete Gas S.p.A.	[65-70%]
Italgas Reti S.p.A.	[10-15%]
AZIENDA SERVIZI INTERCOMUNALI MULTISERVICES	[5-10%]
CENTRIA	[1-5%]
TECNICONSUL SRL - COSTRUZIONI E GESTIONI	[10-15%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 58 - Pescara

Ambito	PESCARA
Zi Rete Gas S.p.A.	[10-15%]
Italgas Reti S.p.A.	[40-45%]
ADISTRIBUZIONE GAS S.r.l.	[35-40%]
CONS. GEST. RIS. VALLI PELIGNA, SUBEQUANA E PESCARA	[1-5%]
MEDITERRANEA ENERGIA	[1-5%]
SOCIETA' INTERCOMUNALE GAS	[5-10%]
VERDUCCI DISTRIBUZIONE S.R.L.	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 59 - Rieti

Ambito	RIETI
Zi Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
Italgas Reti S.p.A.	[30-35%]
Ascoli Reti Gas S.r.l.	[inferiore a 1%]
CENTRIA	[40-45%]
CGM DISTRIBUZIONE SRL	[inferiore a 1%]
CITIGAS SOCIETA' COOPERATIVA S.P.A.	[inferiore a 1%]
COOP. POMILIA GAS S.C.R.L.	[1-5%]
Metano mobile Srl	[inferiore a 1%]
VERDUCCI DISTRIBUZIONE S.R.L.	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 60 - Rovigo

Ambito	ROVIGO
Zi Rete Gas S.p.A.	[40-45%]
Italgas Reti S.p.A.	[15-20%]
AP RETI GAS ROVIGO SRL	[25-30%]
AP Reti Gas S.p.A.	[10-15%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 61 – Savona 1

Ambito	SAVONA 1 - Sud - Ovest
2i Rete Gas S.p.A.	[60-65%]
Italgas Reti S.p.A.	[10-15%]
BADANO GAS SRL	[1-5%]
EBGAS	[1-5%]
ROMEIO 2 s.r.l.	[20-25%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 62 – Savona 2

Ambito	SAVONA 2 - Nord - Est
2i Rete Gas S.p.A.	[5-10%]
Italgas Reti S.p.A.	[90-95%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 63 - Siracusa

Ambito	SIRACUSA
2i Rete Gas S.p.A.	[5-10%]
Italgas Reti S.p.A.	[80-85%]
MEDITERRANEA ENERGIA	[5-10%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 64 - Terni

Ambito	TERNI
2i Rete Gas S.p.A.	[15-20%]
Italgas Reti S.p.A.	[15-20%]
UMBRIA DISTRIBUZIONE GAS S.P.A.	[55-60%]
EROGASMET S.P.A.	[10-15%]
Metano mobile srl	[inferiore a 1%]
Totale complessivo	100.0%

Tabella 65 – Verbanco-Cusio-Ossola

Ambito	VERBANO CUSIO OSSOLA
Zi Rete Gas S.p.A.	[45-50%]
Italgas Reti S.p.A.	[10-15%]
EROGASMET S.P.A.	[35-40%]
Totale complessivo	100.0%

22. Con riferimento a tali ventinove ulteriori ATEM, caratterizzati da una quota congiunta di PDR gestiti significativa e in cui comunque una delle Parti gestisce una quota di PDR relativamente contenuta (seppur non irrisoria) e che non presentano le situazioni estreme degli ATEM di cui alle Tabelle 33-36, i possibili effetti anticoncorrenziali dell'Operazione appaiono principalmente associati al fatto che essa comporterebbe una crescita apprezzabile della quota complessiva dell'incumbent dominante, al punto che questo potrebbe scoraggiare la partecipazione di terzi partecipanti, rendendo l'ATEM apparentemente poco contendibile in sede di gara.

23. Infine, nei restanti trentasei ATEM in cui le Parti hanno sovrapposizioni in termini di PDR attualmente gestiti (con l'esclusione di Catanzaro - Crotone, in cui è stata già pubblicata la graduatoria di gara), l'Operazione non appare determinare specifiche restrizioni nella futura gara d'ambito, in quanto da un lato in essi le Parti, anche a seguito dell'Operazione, non arriverebbero a gestire congiuntamente nemmeno il 50% dei PDR dell'ambito e dall'altro in tali ATEM almeno una delle Parti ha una quota di presenza nell'ambito limitata¹⁹, tale da non ritenere sufficientemente probabile che essa sia uno dei principali potenziali concorrenti alla gara e che, pertanto, l'Operazione abbia l'effetto di restringere direttamente la concorrenzialità della gara eliminando uno di essi.

Il mercato del trasporto e dispacciamento di gas naturale

24. Sulla base dei precedenti dell'Autorità²⁰, l'attività di trasporto del gas naturale consiste nel vettoriamento dello stesso attraverso la rete di gasdotti nazionali e regionali²¹. Il servizio di vettoriamento è basato in Italia su un sistema di tipo *entry-exit*, tale per cui un determinato quantitativo di gas è preso in consegna dall'operatore di trasporto presso uno dei punti di ingresso del sistema di trasporto nazionale e un pari quantitativo di gas è riconsegnato presso un punto di

¹⁹ In ventitré di tali casi, corrispondenti agli ATEM di Venezia 1, Taranto, Enna, Frosinone 1, Cuneo 2, Pordenone, Lecce 1, Napoli 3, Chieti 1, Roma 3, Venezia 2, Vercelli, Bergamo 5, Udine 3, Pavia 1, Avellino, Ravenna, Brescia 3, Brescia 4, Forlì-Cesena, Salerno 2, Genova 1, Trento, almeno una delle Parti gestisce meno del 5% dei PDR dell'ambito. In altri dodici casi, corrispondenti agli ATEM di Bari 1, Novara 1, Perugia 2, Udine 1, Alessandria 1, Mantova 1, Grosseto, Macerata 2, Livorno, Verona 1, Vicenza 1, Treviso 1, almeno una delle Parti gestisce meno del 15% degli ATEM. Soltanto nel caso di L'Aquila 3 entrambe le Parti gestiscono più del 15% dei PDR, ma con una quota congiunta inferiore al 45% (in cui comunque 2iRG ha meno del 20% e il principale *incumbent* dell'ATEM è un soggetto terzo).

²⁰ Cfr. C11695 - *Cassa Depositi e Prestiti/Snam*, provvedimento n. 23824 dell'8 agosto 2012, in Bollettino n. 32/2012.

²¹ Ai sensi dell'articolo 2 del Decreto Letta, l'attività in esame è definita come "il trasporto di gas naturale finalizzato alla fornitura ai clienti, attraverso una rete che comprende soprattutto gasdotti ad alta pressione, diversa da una rete di gasdotti di coltivazione e diversa dalla parte dei gasdotti, anche ad alta pressione, utilizzati principalmente nell'ambito della distribuzione locale del gas naturale, ad esclusione della fornitura".

uscita²². Il servizio di dispacciamento fisico concerne il governo dei flussi fisici di gas naturale sulla rete di trasporto mentre quello di dispacciamento commerciale consiste nell'attribuzione dei diritti di utilizzo della capacità di trasporto ai diversi utenti e nel servizio di bilanciamento.

25. A livello geografico, in ragione del funzionamento dei punti di interconnessione con l'estero quasi esclusivamente come *entry-point* e della sostanziale assenza di congestioni sulla rete, il mercato del trasporto e del dispacciamento di gas naturale è considerato di dimensione nazionale²³.

26. Il Gruppo CDP è attivo nel mercato del trasporto e del dispacciamento di gas naturale per mezzo del Gruppo Snam. Più specificatamente, il Gruppo Snam opera nel mercato in esame tramite Snam Rete Gas S.p.A., Infrastrutture Trasporto Gas S.p.A. e Enura S.p.A., che trasportano il gas naturale per mezzo di una rete di gasdotti nazionali e regionali, rappresentando il principale operatore del mercato. In particolare il Gruppo Snam detiene nel 2023, in termini di chilometri di rete, circa il 93% del sistema di trasporto²⁴. Il Gruppo 2iRG non è attivo nel mercato in esame ma opera nel mercato verticalmente collegato della distribuzione di gas naturale.

27. L'Operazione non appare tuttavia comportare effetti verticali di rilievo con riferimento a tale mercato data la pervasiva regolazione cui è sottoposto il settore, la quale stabilisce regole puntuali volte a garantire equità e trasparenza nella gestione dei rapporti fra operatori, e atte a prevenire eventuali discriminazioni nell'accesso alle infrastrutture di trasporto.

Il mercato della produzione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica

28. Per quanto riguarda la produzione e vendita all'ingrosso di energia elettrica, il mercato secondo la prassi dell'Autorità include le transazioni a termine e a pronti concluse attraverso le piattaforme organizzate dal GME (Gestore del Mercato Elettrico), o tramite contratti bilaterali ("OTC", *over the counter*). All'interno di esso si annoverano, ad esempio, il cosiddetto "mercato del giorno prima" ("MGP", in cui vengono scambiati diritti/impegni a prelevare/immettere energia elettrica per il giorno successivo) e il "mercato infragiornaliero" ("MI", che prevede ulteriori sessioni di offerte al fine di permettere agli operatori di apportare modifiche ai programmi definiti nel MGP). Nella propria prassi, l'Autorità non effettua alcuna distinzione all'interno di tale mercato in base alla fonte dell'energia prodotta o alle modalità di produzione o di approvvigionamento²⁵.

29. La dimensione geografica del mercato è di tipo *sub*-nazionale, a causa dei macro-vincoli di rete che, in determinate circostanze, possono portare alla separazione del mercato in diverse zone, caratterizzate da diversi prezzi di equilibrio. In particolare, la presenza di tali vincoli, ha indotto l'Autorità a identificare quattro "macro-zone" costituenti altrettanti mercati geografici distinti: la macro-zona Nord, la macro-zona Sud, la macro-zona Sicilia e la macro-zona Sardegna²⁶. Nel caso

²² Come noto, l'Italia ha un'elevata dipendenza dalle importazioni di gas da Paesi terzi. I punti di interconnessione con l'estero, pertanto, costituiscono i principali *entry-point*. Il gas è, inoltre, immesso in rete presso i punti di interconnessione con i rigassificatori di gas naturale liquido e con i siti di produzione di gas localizzati sul territorio nazionale. Il gas naturale è, poi, riconsegnato a valle nei punti di interconnessione con le reti locali di distribuzione del gas o con i siti dei grandi clienti finali allacciati direttamente alla rete di trasporto. I punti di collegamento con i siti di stoccaggio di gas naturale fungono sia da *entry-point* che da *exit-point* verso la rete di trasporto nazionale/regionale.

²³ Cfr. C11695, cit..

²⁴ Cfr. ARERA, *Relazione Annuale*, Stato dei Servizi 2023, pag. 262.

²⁵ Cfr. a titolo esemplificativo C12461 - *Enel Produzione/Erg Power*, provvedimento n. 30306 del 20 settembre 2022 in Bollettino n. 36/2022.

²⁶ Cfr., ad esempio, C12461, cit..

di specie, in ragione delle attività delle Parti, l'Operazione comporta una marginale sovrapposizione nella macro-zona Sud, ma i relativi effetti concorrenziali sono considerabili di entità trascurabile, dal momento che la quota congiunta post *merger* resta largamente inferiore all'1% del mercato in analisi.

Il mercato dei servizi di efficienza energetica per il rilascio di TEE

30. L'Autorità ha tradizionalmente analizzato il mercato dei servizi di consulenza e progettazione degli interventi di efficienza energetica che danno diritto al rilascio di titoli di efficienza energetica ("TEE"), nell'ambito dei programmi di incentivazione previsti dalla normativa nazionale ed europea in materia di efficienza energetica²⁷.

31. Dal punto di vista geografico sebbene, anche in ragione del quadro normativo armonizzato a livello europeo, potrebbe individuarsi una potenziale dimensione sovranazionale di tali attività, il mercato dei TEE è organizzato su base nazionale, non esistendo accordi di reciprocità tra Italia e altri Paesi europei in relazione ai meccanismi di sostegno dell'efficienza energetica²⁸. Nel caso di specie, a ogni modo, la definizione esatta del perimetro geografico rilevante può essere lasciata aperta, in quanto tale elemento non modifica la valutazione concorrenziale dell'Operazione con riferimento al mercato in analisi.

32. In particolare, sulla base delle attività delle Parti che assommano a una porzione del tutto marginale del mercato in analisi (complessivamente inferiore all'1%), l'Operazione non appare in grado di comportare effetti di rilievo con riferimento a tale mercato.

RITENUTO, pertanto, necessario procedere a ulteriori approfondimenti istruttori al fine di valutare se l'operazione in esame sia suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva, nei mercati delle gare per il servizio di distribuzione del gas naturale negli ATEM di Agrigento, Bari 2, Benevento, Brescia 5, Caltanissetta, Campobasso, Caserta 2, Catania 1, Frosinone 2, L'Aquila 2, Mantova 2, Massa Carrara, Matera, Messina 2, Milano 2, Napoli 2, Novara 2, Padova 2, Padova 3, Potenza 1, Potenza 2, Ragusa, Reggio di Calabria-Vibo Valentia, Roma 4, Roma 5, Salerno 1, Salerno 3, Teramo, Torino 6, Trapani, Varese 1, Viterbo, Barletta-Andria-Trani, Caserta 1, Cosenza 2, Pisa, Alessandria 4, Ascoli Piceno, Asti, Cosenza 1, Cuneo 1, Foggia 2, Genova 2, Imperia, Isernia, Latina, Lecce 2, Lecco 2, Lodi 2, Lucca, Messina 1, Milano 3, Milano 4, Monza Brianza 1, Napoli 4, Palermo 2, Perugia 1, Pescara, Rieti, Rovigo, Savona 1, Savona 2, Siracusa, Terni, Verbano-Cusio-Ossola;

²⁷ In particolare, come noto, lo strumento per l'implementazione di tali normative è rappresentato dai titoli di efficienza energetica ("TEE", noti anche come "certificati bianchi"), che sono rilasciati dal Gestore dei Mercati Energetici ("GME") in favore delle società di distribuzione di energia elettrica e gas naturale e delle loro controllate, nonché delle *Energy Service Company* (c.d. "ESCO"), in ragione della realizzazione di interventi di risparmio energetico. I grandi distributori di gas o di energia elettrica, che hanno degli obblighi specifici di risparmio energetico (c.d. "soggetti obbligati"), possono raggiungere i *target* normativi sia effettuando direttamente interventi di miglioramento dell'efficienza energetica che comportino il rilascio, da parte del GME, di TEE corrispondenti ai risparmi conseguiti, sia avvalendosi di TEE offerti sul mercato dagli altri soggetti a cui tali titoli possono essere rilasciati (c.d. "soggetti volontari").

²⁸ Cfr. a titolo esemplificativo C12411 - *Iren/Bosch Energy and Building Solutions Italy*, provvedimento n. 29892 del 16 novembre 2021, in Bollettino n. 48/2021.

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Italgas S.p.A. e 2i Rete Gas S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/1990, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il dott. Giuseppe Quinto;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro novanta giorni decorrenti dalla data di delibera del presente provvedimento.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12659 - SWISSCOM ITALIA/VODAFONE ITALIA*Provvedimento n. 31416*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Swisscom Italia S.r.l., pervenuta in data 12 agosto 2024;

VISTE le osservazioni pervenute, in data 14 agosto 2024, da Open Fiber S.p.A., in data 16 agosto 2024, da TIM S.p.A., in data 19 agosto 2024 da Poste Italiane S.p.A. e FiberCop S.p.A., in data 20 agosto 2024 da Iliad Italia S.p.A. e Retelit S.p.A., in data 21 agosto 2024 da Wind Tre S.p.A., Sky Italia S.r.l. e dall'Associazione Italiana Internet Providers, nonché le integrazioni pervenute, in data 23 agosto 2024, dalla stessa Associazione Italiana Internet Providers e in data 2 settembre 2024 da FiberCop S.p.A.;

VISTA la propria delibera del 10 settembre 2024, n. 31320, con la quale ha avviato, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, il procedimento nei confronti delle società Swisscom Italia S.r.l. e Vodafone Italia S.p.A.;

VISTE le richieste di partecipazione al procedimento presentate dall'Associazione Italiana Internet Providers e dalle società FiberCop S.p.A., Iliad Italia S.p.A., Open Fiber S.p.A., Sky Italia S.r.l., Telecom Italia S.p.A., Wind Tre S.p.A. e Colt Technology Services S.p.A.;

VISTE le comunicazioni del 25 e 28 ottobre 2024, successivamente integrate in data 30 ottobre nonché in data 12 e 13 novembre 2024, con cui Swisscom Italia S.r.l. ha presentato impegni volti a rispondere alle preoccupazioni concorrenziali presenti nel citato provvedimento di avvio del procedimento del 10 settembre 2024;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa in data 20 novembre 2024;

VISTE le rinunce allo svolgimento dell'audizione finale innanzi al Collegio pervenute, in data 21 novembre 2024, da Swisscom Italia S.r.l. e Vodafone Italia S.p.A.;

VISTE le memorie pervenute da Swisscom Italia S.r.l., in data 23 ottobre e 25 novembre, dall'Associazione Italiana Internet Providers, in data 8 ottobre 2024, nonché dalle società Wind Tre S.p.A., FiberCop S.p.A., Telecom Italia S.p.A., Colt Technology Services S.p.A., Iliad Italia S.p.A., Sky Italia S.r.l. e Open Fiber S.p.A., in data 25 novembre 2024;

VISTO il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, pervenuto in data 18 dicembre 2024;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI DELL'OPERAZIONE

1. Swisscom Italia S.r.l. (di seguito, "Swisscom") è una società del Gruppo Swisscom la cui unica attività è quella di *holding* delle azioni di Fastweb S.p.A. (di seguito, "Fastweb"). Swisscom è indirettamente controllata – per il tramite di Swisscom (Switzerland) Ltd - da Swisscom Ltd, una società quotata alla Borsa Svizzera il cui capitale è detenuto, in misura pari al 51%, dalla Confederazione Elvetica.

Swisscom Ltd è la capogruppo del Gruppo Swisscom, attivo nell'offerta di servizi di telecomunicazione a clientela residenziale e clientela affari. In Italia il Gruppo Swisscom opera per il tramite di Fastweb, che specificamente fornisce servizi di telecomunicazione a banda larga e a banda ultra-larga e servizi ICT a consumatori e imprese, nonché servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa e servizi di telecomunicazione mobile al dettaglio. Fastweb, a sua volta, controlla le società Fastweb Air S.r.l. e 7Layers S.r.l., attive in Italia, rispettivamente, nella gestione di servizi di telecomunicazione e nel commercio all'ingrosso di computer, apparecchiature informatiche periferiche e software.

Nel 2023 il Gruppo Swisscom ha realizzato un fatturato consolidato pari a circa [10-20]* miliardi di euro a livello mondiale, di cui [2-3] miliardi di euro in Italia¹.

2. Vodafone Italia S.p.A. (di seguito, "Vodafone") è la società del Gruppo Vodafone attiva in Italia nell'offerta di servizi di telecomunicazione su rete mobile e fissa a consumatori e imprese, direttamente e attraverso il suo secondo brand Ho-Mobile (di seguito, "Ho"). Vodafone è indirettamente controllata – per il tramite di Vodafone Europe B.V. - da Vodafone Group PLC, la società capogruppo del Gruppo Vodafone. Vodafone, a sua volta, controlla le seguenti società, attive in Italia: VND S.p.A., attiva nel commercio all'ingrosso di apparecchi e materiali telefonici, Vodafone Gestioni S.p.A., attiva nel commercio al dettaglio di prodotti, accessori ed articoli per telefonia e VEI S.r.l., attiva nell'offerta di servizi di telecomunicazioni e trasmissione dati mediante il marchio Ho.

Nel 2023 Vodafone ha realizzato un fatturato consolidato pari a [4-5] miliardi di euro, a livello mondiale, di cui [4-5] miliardi in Italia.

II. I TERZI INTERVENIENTI

3. L'Associazione Italiana Internet Providers (di seguito, "AIIP") e le società Colt Technology Services S.p.A. (di seguito, "Colt"), FiberCop S.p.A. (di seguito, FiberCop), Iliad Italia S.p.A. (nel seguito Iliad), Open Fiber S.p.A. (di seguito, "Open Fiber") Retelit S.p.A. (di seguito, "Retelit"), Sky Italia S.r.l. (di seguito, "Sky"), Telecom Italia S.p.A. (di seguito TIM), Wind Tre S.p.A. (di seguito, "WindTre") hanno presentato istanza di partecipazione al procedimento. Dette istanze sono state accolte, ai sensi dell'articolo 7, lettera b) del D.P.R. n. 217/1998, con la sola eccezione di quella di Retelit, pervenuta successivamente alla scadenza del termine ivi previsto.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni

¹ Il Gruppo Swisscom non ha realizzato fatturato in altri paesi UE nel 2023.

4. AIIP è un'associazione di operatori di piccole e medie dimensioni attivi a livello nazionale nell'offerta di servizi di comunicazione elettronica.

5. Colt è una società dotata di infrastruttura proprietaria in fibra ottica e attiva nell'offerta di servizi di telecomunicazioni fisse, a banda larga e ultra-larga, alla clientela *business*.

6. FiberCop è un'azienda italiana che opera nel settore delle infrastrutture di rete e telecomunicazioni, fornendo agli operatori autorizzati servizi di accesso alla propria rete. Essa è indirettamente controllata dal fondo di investimento KKR & Co. Inc. (nel seguito "KKR") ed è stata costituita in data 1° luglio 2024 a seguito del conferimento, da parte di TIM, dell'omonima società (FiberCop S.p.A.), controllata congiuntamente dalla stessa TIM e KKR e attiva nella costruzione e gestione della rete secondaria in rame e fibra, nonché degli ulteriori *asset* di rete fissa di proprietà di TIM².

7. Iliad è una società attiva in Italia nella fornitura di servizi di telefonia fissa e mobile. Iliad è controllata da Iliad S.A., operatore di telefonia fissa e mobile attivo in Francia.

8. Open Fiber è una società costituita dal Gruppo Enel per l'ingresso nel mercato delle comunicazioni elettroniche, attiva nell'installazione, fornitura ed esercizio di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica e a banda ultra-larga. La società è controllata congiuntamente da Cassa Depositi e Prestiti Equity S.p.A. e Macquarie Infrastructure and Real Assets (Europe) Limited³.

9. Sky è un operatore televisivo attivo nell'offerta di servizi di *pay tv* mediante diversi mezzi di trasmissione e, in particolare, via satellite (DTH 1) e attraverso il digitale terrestre (DTT 2), nonché via cavo e *internet* e nell'offerta di servizi televisivi gratuiti. Sky è controllata da Sky Italian Holdings S.p.A. Sky ha altresì, ottenuto l'autorizzazione generale, ex articolo 25 del Decreto Legislativo 1° agosto 2003, n. 259 ("Codice delle Comunicazioni Elettroniche"), per la fornitura di servizi telefonici e *internet* e di reti di comunicazione elettronica.

10. TIM è una società attiva nell'offerta di servizi di telefonia fissa, mobile e satellitare, servizi di trasmissione dati e accesso a *internet*, servizi di connettività, servizi connessi al commercio elettronico, creazione di siti web, offerta di soluzioni Internet/Intranet/Extranet alle aziende, vendita di spazi pubblicitari on-line e servizi multimediali. A partire dal 1° luglio 2024 TIM non è più attiva nell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, avendo ceduto le proprie infrastrutture a KKR⁴.

11. WindTre è un operatore di comunicazioni fisse e mobili, nato dalla fusione per incorporazione di Wind Telecomunicazioni S.p.A. in H3G S.p.A. del 31 dicembre 2016⁵. In Italia, WindTre è attiva

² Cfr. decisione Commissione europea, 30 maggio 2024, caso M.11386 KKR / NETCO.

³ Cfr. decisione Commissione europea, 20 dicembre 2021, caso M.10450 – CDP/Macquarie/Open Fiber.

⁴ Cfr. decisione Commissione europea, 30 maggio 2024, caso M.11386 KKR / NETCO.

⁵ Cfr. decisione Commissione europea, 1° settembre 2016, caso M.7758 – Hutchison 3G Italy/Wind/Jv.

nella fornitura di servizi di accesso mobile a *internet* e di servizi di telefonia mobile e fissa broadband e ultra-broadband.

III. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

12. L'Operazione consiste nell'acquisizione dell'intero capitale sociale di Vodafone da parte di Swisscom. Essa pertanto comporta l'acquisizione, da parte di Swisscom Ltd, indirettamente per mezzo di Swisscom, del controllo esclusivo di Vodafone e delle relative società controllate (segnatamente VND S.p.A., Vodafone Gestioni S.p.A. e VEI S.r.l.).

13. L'accordo *[omissis]* stipulato tra Swisscom, Vodafone Group PLC e Vodafone Europe B.V. in data *[omissis]* prevede un obbligo di non concorrenza a carico del Gruppo Vodafone e un obbligo di non sollecitazione a carico del Gruppo Swisscom: *[omissis]*⁶; *[omissis]*⁷.

14. L'accordo prevede altresì che, alla data del *closing*, o in sua prossimità, Vodafone e alcune società del Gruppo Vodafone stipuleranno contratti di servizio e altri accordi accessori, tra cui il *[omissis]*⁸ *[omissis]*.

IV. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

15. L'operazione comunicata costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

16. Il patto di non concorrenza, il divieto di storno di dipendenti e gli accordi di servizi sopra descritti possono essere qualificati come accessori alla concentrazione comunicata nella misura in cui contengono restrizioni direttamente connesse alla realizzazione dell'operazione e ad essa necessarie⁹. In particolare, il patto di non concorrenza può considerarsi accessorio alla presente operazione nella misura in cui sia limitato ai soli mercati (del prodotto e geografici) interessati dalla concentrazione e non ecceda la durata di due anni, atteso che, nel caso di specie, deve essere tutelato il valore dell'azienda oggetto di trasferimento solo in termini di avviamento e non anche di *know-how*, posto che Swisscom già opera nei mercati delle telecomunicazioni.

V. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

17. Già nella fase preistruttoria, a seguito della comunicazione della presente operazione, gli Uffici dell'Autorità hanno acquisito informazioni dai principali operatori di telecomunicazioni, ovvero

⁶ *[Omissis]*.

⁷ *[Omissis]*.

⁸ *[Omissis]*.

⁹ Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005)".

FiberCop, Iliad, Open Fiber, PostePay S.p.A. (di seguito, “Poste”), Retelit, Sky, TIM, WindTre, e dall’Associazione AIPP.

18. Vista la documentazione agli atti, in data 10 settembre 2024 l’Autorità ha avviato un’istruttoria, ai sensi dell’articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Swisscom e Vodafone, ritenendo che l’operazione di concentrazione in esame fosse suscettibile di ostacolare, ai sensi dell’articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva, in particolare a causa della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante, nei mercati dei servizi di accesso all’ingrosso di rete fissa, dei servizi al dettaglio di rete fissa per la clientela residenziale, dei servizi al dettaglio di rete fissa per la clientela aziendale e dei servizi al dettaglio di rete fissa per la pubblica amministrazione.

19. A seguito dell’avvio dell’istruttoria, sono stati ammessi a partecipare al procedimento i seguenti soggetti: AIPP, FiberCop, Iliad, Open Fiber, Sky, TIM, WindTre e Colt¹⁰.

20. Nel corso dell’istruttoria, l’Autorità ha inviato richieste di informazioni alle Parti, nonché a TIM, a WindTre e all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, “AGCOM”)¹¹.

Nel corso dell’istruttoria gli Uffici dell’Autorità hanno svolto audizioni con i seguenti operatori: WindTre, in data 19 settembre 2024, Sky, in data 25 settembre 2024, Poste, in data 27 settembre 2024, FiberCop, in data 30 settembre 2024, Iliad, in data 1° ottobre 2024, TIM, in data 2 ottobre 2024, Open Fiber e AIPP, in data 3 ottobre 2024, Consip S.p.A. (di seguito, “Consip”) in data 7 ottobre 2024, Colt, in data 8 ottobre 2024 e Retelit, in data 4 ottobre 2024 e in data 23 ottobre 2024¹². Le Parti dell’Operazione sono state sentite in audizione in data 16 ottobre 2024, in data 25 ottobre 2024, in data 29 ottobre 2024 e in data 8 novembre 2024¹³.

Le Parti e gli intervenienti hanno esercitato il diritto di accesso alla documentazione: Swisscom in data 11 settembre, 2 e 11 ottobre, 7 e 25 novembre e in data 17 dicembre 2024¹⁴, FiberCop in data 12 settembre, 31 ottobre e in data 21 novembre 2024¹⁵, Open Fiber in data 12 settembre, 2 e 31 ottobre e in data 21 novembre 2024¹⁶, Sky Italia in data 12 settembre, 31 ottobre e in data 21 novembre 2024¹⁷, TIM in data 12 settembre, 30 ottobre e in data 21 novembre 2024¹⁸, WindTre in data 12 settembre e in data 22 novembre 2024¹⁹, Iliad in data 19 settembre, 30 ottobre e in data 21 novembre 2024²⁰, AIPP in data 27 settembre, 31 ottobre e in data 25 novembre 2024²¹, Colt in data

¹⁰ Cfr. docc. 31, 32, 33, 34, 35, 38, 55 e 57.

¹¹ Cfr. docc. 47, 63, 64, 68 e 96.

¹² Cfr. doc. 50, 67, 69, 73, 74, 76, 81, 82, 87, 92, 107 e 130.

¹³ Cfr. doc. 125, 152 e 182.

¹⁴ Cfr. doc. 28, 62, 102, 173, 227 e 236.

¹⁵ Cfr. doc. 31, 150 e 199.

¹⁶ Cfr. doc. 32, 61, 153 e 201.

¹⁷ Cfr. doc. 33, 154 e 202.

¹⁸ Cfr. doc. 34, 148 e 203.

¹⁹ Cfr. doc. 35 e 207.

²⁰ Cfr. doc. 46, 147 e 200.

²¹ Cfr. doc. 55, 149 e 226.

27 settembre e in data 22 novembre 2024²². Swisscom ha, altresì, trasmesso una memoria difensiva in data 23 ottobre 2024²³.

21. Swisscom ha presentato proposte di rimedi in data 25 e 28 ottobre 2024 e successivamente ha inviato integrazioni in data 30 ottobre e in data 12 e 13 novembre 2024²⁴. La proposta di rimedi pervenuta in data 28 ottobre 2024 è stata trasmessa ad AIIP, Colt, FiberCop, Iliad, Open Fiber, Poste Italiane, Retelit, Sky Italia, TIM e WindTre in data 30 ottobre 2024²⁵. Le osservazioni sulla proposta di rimedi sono pervenute da Colt e Poste Italiane in data 4 novembre 2024²⁶ da Sky, Retelit, Open Fiber, TIM, AIIP, Iliad, WindTre e Colt in data 5 novembre 2024²⁷ e da FiberCop in data 12 novembre 2024²⁸.

Alla luce delle osservazioni degli operatori, Swisscom ha presentato alcune modifiche e integrazioni ai rimedi inizialmente proposti²⁹.

22. In data 19 novembre 2024, l’Autorità, verificati i profili relativi alla fondatezza delle risultanze istruttorie, ha autorizzato l’invio della comunicazione delle risultanze istruttorie alle Parti e ai terzi intervenienti.

In data 21 novembre 2024, Swisscom e Vodafone hanno presentato formale rinuncia all’audizione finale innanzi al Collegio.

Gli intervenienti WindTre, Iliad, Sky e AIIP (in data 22 novembre 2022), nonché Open Fiber (in data 22 novembre 2022) hanno presentato istanza di partecipazione all’audizione finale innanzi al Collegio. Alle stesse, in data 22 e 25 novembre, è stato comunicato che – avendo le società Swisscom e Vodafone, parti destinatarie del provvedimento di avvio del procedimento C12659 espresso la propria volontà di rinunciare all’audizione finale – l’audizione in questione non avrebbe avuto luogo, alla luce di quanto previsto dagli articoli 16, comma 2, e 14, commi 5 e 6, del D.P.R. n. 217/98.

23. In data 25 novembre 2024, sia Swisscom³⁰ che gli intervenienti (WindTre, FiberCop, TIM, Colt, Iliad, Sky e Open Fiber) hanno presentato memorie finali³¹.

24. In merito ai profili procedurali, Iliad e TIM hanno criticato “*gli ambiti angusti nei quali il contraddittorio si è potuto esplicare sin dall’avvio del procedimento*”³², e per tutta la durata dello stesso (incluse le tempistiche previste per la valutazione in merito alle proposte di rimedi³³). Ciò, infatti, ad avviso di tali operatori, avrebbe comportato “*la lesione del diritto a un contraddittorio pieno ed efficace causata da tempistiche non in linea con la necessità di avere tempestiva contezza*”

²² Cfr. doc. 57 e 206.

²³ Cfr. doc. 114.

²⁴ Cfr. docc. 122,126, 131, 145, 177, 180.

²⁵ Cfr. docc. 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142.

²⁶ Cfr. docc. 158, 159.

²⁷ Cfr. docc. 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 171.

²⁸ Cfr. doc. 178.

²⁹ Cfr. Proposta di rimedi pervenuta in data 13 novembre 2024 (doc. 180).

³⁰ Cfr. doc. 228.

³¹ Cfr. doc. 201, 215, 216, 217, 218, 219 e 220.

³² Cfr. memoria di TIM del 25 novembre 2024 (doc. 216).

³³ Cfr. memoria di TIM del 5 novembre 2024 (doc. 163).

*degli elementi acquisiti al procedimento e di poter adeguatamente articolare le osservazioni, anche nell'interesse di una compiuta valutazione delle circostanze e argomenti rilevanti ai fini di una corretta disamina della fattispecie da parte di codesta Autorità*³⁴.

25. A tale riguardo si osserva che, nel contesto dei tempi estremamente ristretti che scandiscono l'istruttoria per le operazioni di concentrazione, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/1990, tutti gli adempimenti procedurali sono stati svolti nel rispetto dei termini previsti dal Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità, di cui al D.P.R. n. 217/1998 (che peraltro non fanno distinzione alcuna tra giorni lavorativi e non). Inoltre, nel caso di specie, pur non contemplata nell'istruttoria per le operazioni di concentrazione, è stata svolta anche una consultazione dei terzi sulla proposta di Rimedi presentata da Swisscom, nella prospettiva di mettere gli operatori interessati nella condizione di fornire all'Autorità ogni elemento utile alla relativa valutazione³⁵.

26. Inoltre, la stessa TIM, così come Open Fiber³⁶ e AIIP³⁷ hanno lamentato la segretazione indebitamente estesa dei documenti prodotti dalle Parti, che, nel consentire ai terzi un accesso limitato, ha impedito di inquadrare pienamente gli effetti anti-competitivi della concentrazione e in ultima analisi di esprimere in maniera compiuta le proprie osservazioni sulle misure proposte.

27. Sul punto si rileva che le istanze di riservatezza dei documenti formulate dalle Parti sono state respinte laddove riguardavano elementi di rilievo essenziali ai fini della valutazione dell'operazione di concentrazione e che non integrassero informazioni di particolare sensibilità sotto il profilo della strategia commerciale o dati relativi al segreto commerciale³⁸.

28. Da ultimo TIM³⁹ e AIIP⁴⁰ hanno formulato istanza affinché l'Autorità, rivalutata il contenuto della CRI alla luce delle osservazioni svolte dalle parti nei loro scritti conclusionali, voglia disporre un approfondimento istruttorio, restituendo gli atti alla Direzione Istruttoria e incaricando la stessa di acquisire ulteriori elementi – anche, se del caso, tramite acquisizione di studi economici e analisi prodotti da esperti indipendenti – al fine di valutare compiutamente se ed in che misura i rimedi offerti da Swisscom siano davvero in grado di controbilanciare le restrizioni concorrenziali poste dalla concentrazione.

29. Al riguardo si osserva che, ai sensi dell'articolo 16, comma 8, della legge n. 287/1990, la proroga del termine di conclusione dell'istruttoria di concentrazione è contemplata (per un periodo non superiore a trenta giorni) solo allorché le imprese non forniscano informazioni e dati a loro richiesti che siano nella loro disponibilità, circostanza che nel caso di specie non si è verificata.

³⁴ Cfr. memoria di Iliad del 25 novembre 2024 (doc. 218).

³⁵ Nulla toglie alla valenza dell'iniziativa assunta dalla Direzione istruttoria nel caso di specie l'espressa previsione del *market test* nella Comunicazione della Commissione europea sui rimedi, richiamata da TIM, giacché sotto il profilo procedurale l'attività dell'Autorità è disciplinata esclusivamente dalle pertinenti norme nazionali.

³⁶ Cfr. memorie di Open Fiber del 5 novembre 2024 (doc. 162) e del 25 novembre 2024 (doc. 220).

³⁷ Cfr. memoria di AIIP del 5 novembre 2024 (doc. 164)

³⁸ Cfr. doc. 157 e 184.

³⁹ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).

⁴⁰ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).

VI. IL MERCATO DEI SERVIZI DI ACCESSO ALL'INGROSSO DI RETE FISSA

VI.1 Le risultanze istruttorie

30. Il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa include la domanda e l'offerta di servizi di accesso alla rete locale in postazione fissa. Al fine di predisporre un'offerta di servizi di telecomunicazioni fisse rivolta alla clientela finale, l'approvvigionamento di servizi di accesso alla rete locale è essenziale, nella misura in cui non è possibile servire la clientela finale senza disporre di un accesso alla rete locale. La rete di accesso locale in postazione fissa, oltretutto l'essenzialità, presenta anche la caratteristica della condivisibilità dell'uso della capacità produttiva tra più operatori e della non duplicabilità in tempi e costi ragionevoli, almeno al di sotto di condizioni minime di economie di densità della domanda.

31. In particolare, la caratteristica della non duplicabilità viene in rilievo per la rete di accesso (i.e. la parte terminale della rete di comunicazioni)⁴¹ che, sotto il profilo tecnologico, allo stato può essere realizzata secondo quattro differenti architetture, talvolta anche in combinazione tra loro: la tecnologia tradizionale in rame (servizi ADSL), l'FTTC, l'FTTH e le connessioni FWA⁴². Le diverse tecnologie si distinguono, dal lato dell'offerta, per la diversa conformazione delle reti impiegate, soprattutto in riferimento all'estensione dell'impiego dei cavi in fibra (FTTC e FTTH) o alle tecnologie wireless (FWA), e dal lato della domanda, per i diversi livelli qualitativi del servizio erogabili.

32. L'FTTH rappresenta la tecnologia più importante in prospettiva dal momento che registra il maggior tasso di crescita, mentre i segmenti FTTC e ADSL sono sottoposti ad un processo di contrazione⁴³. L'FTTH, dunque, sta progressivamente sostituendo le tecnologie meno evolute diventando quella prevalente⁴⁴.

33. Come emerge infatti dalla figura successiva, che riporta i dati AGCOM più recenti, il peso dell'FTTH è cresciuto, in particolare, a discapito della rete in rame su cui sono erogati i servizi ADSL. Attualmente, l'FTTH è la seconda tecnologia più diffusa, con un grado di penetrazione del mercato del 24,4%. Benché la tecnologia FTTC risulti ancora quella principale, con un peso che si attesta attualmente al 47,9%, la sua diffusione è in fase di declino a partire dal terzo trimestre del 2022.

34. Anche la tecnologia FWA, quarta per diffusione, presenta una dinamica di crescita, sebbene non confrontabile a quella dell'FTTH. Se quest'ultima ha infatti sperimentato un incremento della propria incidenza di 17,7 punti percentuali dal primo trimestre del 2020 (più che triplicando il suo peso all'inizio del periodo considerato), l'FWA ha registrato un aumento della sua incidenza più modesto, di 3,5 punti percentuali da inizio 2020, crescendo di poco meno del 50%. Inoltre, si tratta di una tecnologia che si pone in un rapporto di complementarità rispetto all'FTTH, assumendo una

⁴¹ Tutti gli operatori dispongono, in porzione più o meno estesa, di una propria rete di *backbone*.

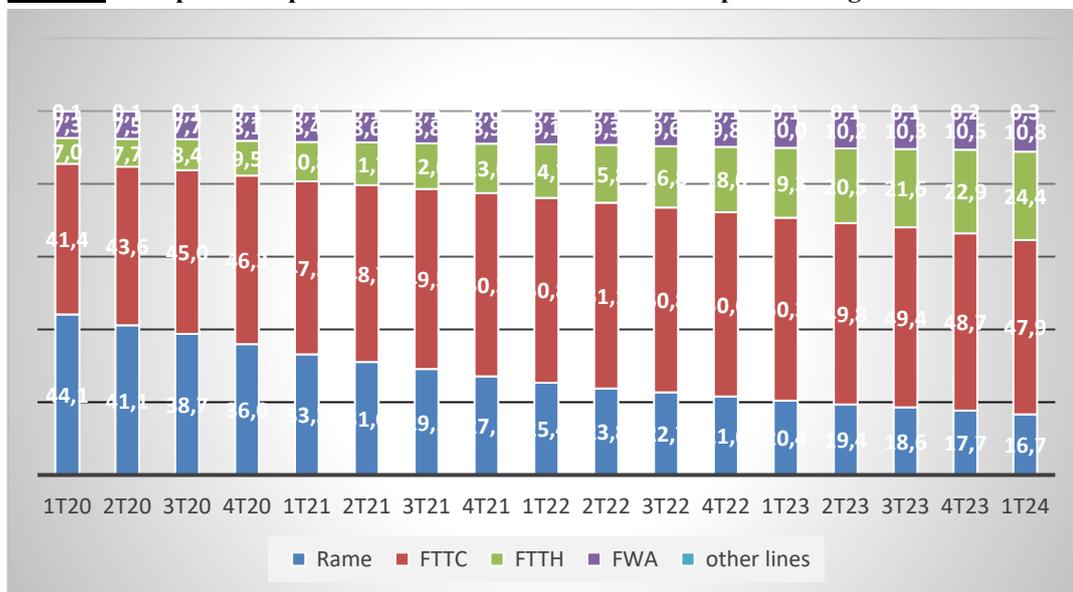
⁴² I sistemi FWA consistono tipicamente in una stazione di base (*base station*) connessa a una rete fissa e in un certo numero di abbonati distribuiti su un'ampia area. La stazione di base utilizza le onde radio per comunicare con i singoli abbonati, consentendo loro di connettersi alla rete fissa e di accedere a servizi di dati ad alta velocità. I trasmettitori sono fissati strategicamente a strutture fisse come piloni, edifici o torri.

⁴³ Cfr. verbale di audizione Sky del 25 settembre 2024 (Doc. 67).

⁴⁴ Cfr. verbale di audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (Doc. 69).

certa rilevanza in alcune aree geografiche dove è “strutturalmente più agevole installare servizi con tecnologia FWA per ragioni di rapidità ed efficienza”⁴⁵.

Figura 1: Composizione percentuale del numero di linee totali per tecnologia



Fonte: elaborazioni AGCM su dati AGCOM, tratti dall'Osservatorio trimestrale sulle Comunicazioni 2/2024

35. Per le descritte caratteristiche economiche prevalenti, soprattutto in termini di struttura dei costi, il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso presenta un elevato grado di concentrazione dal lato dell'offerta. Tali caratteristiche sono accentuate nelle aree meno densamente popolate, dove l'ampiezza della domanda di servizi è relativamente ridotta e l'offerta di servizi di accesso all'ingrosso tende a strutturarsi in forme praticamente monopolistiche. Anzi, in tali contesti, è solitamente necessaria l'imposizione di obblighi (o incentivi) di fornitura da parte del regolatore affinché vi sia almeno un'offerta di servizi di accesso all'ingrosso⁴⁶.

36. In Italia, tali premesse generali di carattere economico sono state per lungo tempo alla base della struttura concorrenziale del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso. Negli ultimi anni, tuttavia, il mercato sembra essersi indirizzato verso un grado maggiore di concorrenzialità, principalmente per l'operare di tre fattori:

i. l'ingresso sul mercato di Open Fiber a fine 2015, con un modello imprenditoriale volutamente riservato alla vendita di servizi di accesso all'ingrosso, privo di integrazione verticale a valle;

⁴⁵ Cfr. verbale di audizione WindTre del 19 settembre 2024 (Doc. 50).

⁴⁶ Si veda, da ultimo, la delibera 114/24/CONS di AGCOM del 30 aprile 2024 con cui è stata approvata l'analisi coordinata dei mercati dell'accesso alla rete fissa di TIM ai sensi dell'art. 89 del Codice delle comunicazioni elettroniche.

ii. il completamento, a luglio 2024, del processo di vendita della rete fissa di TIM, che ha portato alla separazione societaria e proprietaria del ramo d'azienda afferente alla rete fissa di telecomunicazioni⁴⁷;

iii. la regolamentazione asimmetrica⁴⁸ dell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso di TIM, con l'imposizione di obblighi di offrire sia servizi di accesso attivi sia servizi di accesso passivi⁴⁹.

37. In virtù di tali sviluppi, allo stato, l'offerta di servizi di accesso è espressa da tre operatori (segnatamente FiberCop, Open Fiber e, in misura minore, Fastweb) tra loro alquanto disomogenei:

- FiberCop è l'operatore che gestisce gli *asset* di rete (primaria e secondaria) che in passato facevano capo a TIM e che, a seguito del menzionato processo di disintegrazione verticale rispetto a TIM, allo stato è attiva nella sola offerta di servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa. La rete di accesso di FiberCop contempla tutte le tecnologie disponibili (incluso il rame, che risulta nella esclusiva disponibilità di tale operatore, in ragione del pregresso esclusivo investimento di TIM in tale tecnologia) ed è estesa all'intero territorio nazionale;

- OF ha fatto il proprio ingresso sul mercato nel 2016 con un piano di sviluppo di coperture in reti in fibra FTTH in duecentosettanta città, adottando un *business model* di tipo *wholesale-only*;

- Il terzo operatore di mercato è Fastweb che si distingue dai primi due in ragione della propria integrazione nei mercati a valle; essa, tuttavia, nel mercato a monte dispone di una limitata dotazione di *asset* di rete primaria che integra con l'acquisto di servizi di accesso alla rete primaria (dove la sua rete non è disponibile) e alla rete secondaria (passiva) da FiberCop (e in alcune aree da OF). Fastweb offre a terzi (*[omissis]*) servizi di accesso all'ingrosso attivi.

38. Proprio la possibilità di approvvigionarsi di servizi di accesso passivi a prezzi controllati dal regolatore di settore, unitamente agli interventi dell'Autorità degli ultimi anni che hanno avuto come obiettivo di fondo la promozione della concorrenza infrastrutturale⁵⁰, hanno consentito a Fastweb, negli anni, di costruire una propria offerta di servizi di accesso alla rete, prevalentemente di natura attiva, in concorrenza con TIM prima, e ora con FiberCop e Open Fiber.

39. Al riguardo si ricorda che l'approvvigionamento di Fastweb di servizi di accesso passivo da FiberCop ha avuto origine nel progetto di coinvestimento che ha coinvolto TIM, Fastweb, Tiscali e alcune società del fondo KKR, lanciato nel 2020 con la costituzione della società FiberCop⁵¹, nell'ambito del quale Fastweb e FiberCop hanno sottoscritto un accordo che prevede un rapporto di lungo termine di prestazione di servizi (di seguito Fastweb MSA), tra cui rientra l'offerta di FiberCop a Fastweb di servizi di accesso passivi. Benché il suddetto progetto di coinvestimento sia

⁴⁷ Cfr. Decisione della Commissione del 30 maggio 2024 di autorizzazione in fase I della concentrazione M11386 - KKR / NETCO.

⁴⁸ Cfr. Delibera AGCOM delibera 114/24/CONS, del 30 aprile 2024 con cui è stata approvata l'analisi coordinata dei mercati dell'accesso alla rete fissa di TIM ai sensi dell'art. 89 del Codice delle comunicazioni elettroniche.

⁴⁹ I servizi di accesso all'ingrosso possono essere distinti in due categorie. I servizi di accesso passivi o fisici, che implicano l'acquisizione, a vario titolo, della disponibilità di collegamenti fatti da portanti fisiche, in rame o in fibra, prive di accensione, quindi "spente". I servizi di accesso all'ingrosso attivi o virtuali consistono invece nella fornitura combinata di portanti fisiche, in rame o in fibra, e di apparecchiature e strumenti di accensione del segnale trasmissivo.

⁵⁰ Cfr. – tra gli altri – il provvedimento n. 27102 del 28 marzo 2018, cui l'Autorità ha chiuso il procedimento I799 - Tim-Fastweb-Realizzazione rete in fibra, e il provvedimento n. 30002 del 15 febbraio 2022, con il quale l'Autorità ha chiuso il procedimento I850 - Accordi FiberCop. In entrambi i casi, l'Autorità ha concluso i procedimenti rendendo obbligatori gli impegni presentati dalle Parti, con misure che in essenza garantivano la più ampia possibilità, per gli operatori che intendessero farlo, di acquisire gradi di libertà infrastrutturali rispetto all'ex monopolista pubblico.

⁵¹ Cfr. I850 – Accordi FiberCop, cit..

stato ritirato da TIM a gennaio 2024⁵², dopo che l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, nella sua delibera n. 339/23/CONS, ha deciso che la proposta di impegni di co-investimento di TIM non soddisfaceva le condizioni indicate al comma 2 dell’articolo 87 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, allo stato l’acquisto di Fastweb di accesso passivo da FiberCop prosegue alle condizioni previste dal Fastweb MSA.

40. Come indicato dall’Autorità nel provvedimento n. 31320 del 10 settembre 2024, il mercato dei servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa, preso nella sua integralità, quindi comprensivo di servizi passivi e attivi, si conferma caratterizzato dalla posizione di primazia in capo a FiberCop. Quest’ultima è la società in cui è confluito il ramo d’azienda di TIM contenente la rete fissa che, da luglio 2024, è subentrata nella gestione delle attività di rete. Tale posizione appare tuttora sussistente malgrado, come sopra anticipato, il ruolo crescente dei concorrenti Open Fiber e Fastweb:

Tabella 1: Quote di mercato servizi di accesso all’ingrosso (totale, in valore)

	2021	2022
FiberCop	[70 - 75]%	[65 - 70]%
Open Fiber	[15 - 20]%	[20 - 25]%
Fastweb	[5 - 10]%	[5 - 10]%

Fonte: elaborazioni dell’Autorità su dati dell’AGCOM

41. Mentre dal lato dell’offerta vi possono essere operatori che offrono esclusivamente una tipologia di accessi, dal lato della domanda, gli operatori (che offrono servizi di comunicazioni a livello *retail*) possono limitarsi all’acquisto di servizi di accesso in fibra, con la conseguenza di circoscrivere la propria presenza alle sole aree del Paese raggiunte da tale tecnologia, ovvero ricorrere anche alle tecnologie che prevedono il coinvolgimento totale o parziale (FTTC) della rete in rame, al fine di raggiungere una copertura territoriale più completa e capillare; inoltre, per quanto riguarda la natura dei servizi di accesso, la domanda di ciascun operatore mediamente si indirizza a servizi di accesso sia attivi che passivi, in proporzioni variabili in base alle singole strategie infrastrutturali.

42. Un operatore che acquista prevalentemente servizi di accesso attivi presenta una struttura dei costi maggiormente pendente verso i costi variabili, laddove un operatore che predilige i servizi passivi opta per una maggiore quota di costi fissi. Generalmente, un operatore acquista servizi passivi allo scopo di autoprodurre i servizi attivi con cui predisporre l’offerta alla clientela finale a valle e al fine di potere offrire servizi attivi a operatori terzi; tra i principali operatori che hanno adottato tale politica commerciale nel mercato dei servizi di accesso vi è Fastweb.

43. In tale contesto, dove normalmente è attivo un unico o al massimo pochi operatori dal lato dell’offerta, la possibilità di predisporre un’offerta di servizi di accesso attivi competitiva assume una rilevanza del tutto peculiare. In primo luogo, in un ambito concorrenziale dove è tuttora

⁵² Cfr. comunicato stampa di TIM del 3 gennaio 2024 col quale è stato annunciato che, preso atto che la proposta di impegni di co-investimento di TIM (nella versione contenente la previsione di un meccanismo di indicizzazione dei prezzi), non è stata approvata da AGCOM, in quanto non soddisfa – secondo le valutazioni della stessa Autorità – le condizioni indicate al comma 2 dell’articolo 87 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, l’offerta di coinvestimento di TIM è venuta meno, con effetto immediato.

necessaria la regolamentazione *ex ante*, la presenza – anche se solo minoritaria – di un’offerta alternativa non può che essere considerata benefica per migliorare il grado di concorrenzialità del mercato.

44. Più in generale, in considerazione del collegamento stretto tra i mercati dei servizi di accesso all’ingrosso e quelli dei servizi di telefonia al dettaglio, le condizioni di offerta dei servizi di accesso all’ingrosso influiscono notevolmente anche sul grado di competitività dei mercati a valle. In particolare, ai fini delle presenti valutazioni, viene certamente in rilievo la circostanza per cui la disponibilità di un’offerta all’ingrosso di servizi di accesso attivi favorisce l’entrata di operatori concorrenti a valle, dal momento che abbassa il costo d’ingresso nel mercato e attenua il rischio di incertezza della domanda, dovendosi infatti sostenere meno costi fissi di quanto occorrente nel caso in cui fosse possibile esclusivamente fare ingresso tramite l’acquisto di servizi passivi.

45. Da questo punto di vista, il ruolo di Fastweb quale operatore che offre servizi di accesso all’ingrosso attivi in concorrenza con Open Fiber e FiberCop appare di grande significatività, in quanto consente agli operatori di minori dimensioni o nuovi entranti di disporre di più offerte in concorrenza per approvvigionarsi degli input di rete necessari a predisporre l’offerta di servizi per i clienti finali⁵³.

46. Fastweb ha costruito negli anni un’offerta di servizi di accesso che ha trovato un apprezzabile riscontro dal lato della domanda, in crescita negli ultimi anni secondo i dati disponibili. Si consideri che oltre due terzi dei ricavi totali per vendita di servizi di accesso, nel mercato in esame, è dovuto a servizi attivi⁵⁴. Ciò dimostra come questa tipologia di servizi di accesso risulti quella mediamente preferita dagli operatori dal lato della domanda, proprio in virtù del forte grado di flessibilità dei costi che garantisce.

Tabella 2: Quote di mercato servizi attivi

	2021	2022
FiberCop	[80 - 85]%	[75 - 80]%
Open Fiber	[1 - 5]%	[5 - 10]%
Fastweb	[5 - 10]%	10 - 15]%

Fonte: elaborazioni dell’Autorità su dati dell’AGCOM

47. Ai fini della valutazione della presente operazione rileva altresì considerare che gli operatori di telecomunicazioni necessitano di input di rete sia nel caso intendano servire soltanto la clientela residenziale sia nel caso in cui indirizzino la propria offerta (anche) ai clienti aziendali e della PA. La Raccomandazione della Commissione⁵⁵ sui mercati suscettibili di regolamentazione *ex ante* distingue i servizi di accesso in due mercati:

⁵³ Cfr. verbale audizione Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).

⁵⁴ Fonte: elaborazione su dati AGCOM.

⁵⁵ Cfr. Raccomandazione (UE) 2020/2245 della Commissione del 18 dicembre 2020 relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione *ex ante* ai sensi della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

- a. Mercato 1 dei servizi di accesso locale all'ingrosso in postazione fissa;
 b. Mercato 2 dei servizi di capacità dedicata all'ingrosso.

48. Nel mercato 1, in sintesi, rientrano i servizi di accesso a capacità condivisa, adoperati soprattutto per servire la clientela residenziale. Tali clienti infatti presentano delle esigenze di servizio che sono generalmente soddisfatte dagli operatori ricorrendo a servizi di accesso in cui la capacità di rete è ripartita con altri utenti e servizi. Anche alcune categorie di clienti aziendali possono essere servite mediante tali collegamenti.

49. Nel mercato 2, invece, sono offerti i rilegamenti, con portanti in rame o in fibra, sia passivi sia attivi, con capacità dedicata, utilizzati per rilegare le sedi utenti dei clienti aziendali. Nel rimandare, per i dettagli, alla sezione del testo riservata al mercato dei servizi di telecomunicazioni fisse per i clienti aziendali, è utile ricordare che i clienti aziendali necessitano di livelli di servizio più complessi ed esigenze di funzionalità garantite per la continuità dell'attività d'impresa.

50. Nel mercato 2 dell'accesso, rispetto al mercato 1, vi è una maggiore dinamica competitiva, grazie alla meno stringente dipendenza dalla rete dell'incumbent. Negli anni, infatti, alcuni operatori hanno realizzato delle reti di collegamenti dedicati di proprietà. Tra questi, anche Fastweb può vantare una posizione rilevante nel mercato:

Tabella 3: Quote di mercato (con autoproduzione) nel mercato 2

	2021	2022
FiberCop	59,1%	58,3%
Fastweb	21,3%	17,0%
WindTre	9,7%	12,0%
Colt	5,0%	3,6%
Altri	4,9%	9,0%

Fonte: Tabella V. 14 del Documento V della delibera AGCOM n. 114/24/CONS.

51. Le quote sono riferite al “mercato 2B” come definito da AGCOM nella sua delibera di analisi dei mercati di accesso alla rete fissa. È compreso l'intero territorio nazionale fuorché le città di Milano, Torino, Barletta, Cornaredo e Basiglio che invece compongono il “mercato 2A” (comuni con assenza di condizioni per l'imposizione di obblighi regolamentari). In questi comuni, quindi, FiberCop non presenta una posizione competitiva di significativo potere di mercato e, complessivamente, la dinamica concorrenziale è più accentuata e matura, con FiberCop che detiene una quota di circa il 25% nel 2022 e Fastweb del 15%⁵⁶.

⁵⁶ Dati tratti dalla Tabella V.11 del Documento V della delibera AGCOM n. 114/24/CONS.

VI.2 La posizione dei terzi

Sulla definizione del mercato

52. FiberCop ha rappresentato di non ritenere condivisibile la definizione di un mercato rilevante dei servizi di accesso all'ingrosso esteso a tutte le tecnologie e all'intero territorio nazionale⁵⁷.

53. Con riguardo alle differenti architetture di rete, FiberCop osserva che il processo di sostituzione tecnologico innescato dall'offerta di servizi di accesso in tecnologia FTTH sia oramai sostanzialmente compiuto, quantomeno con riguardo alle maggiori città italiane, [omissis]⁵⁸. Anche a livello nazionale il processo di sostituzione tecnologica è in stadio avanzato e in via di accelerazione, dati gli ingenti investimenti dei due operatori *wholesale-only*. La tecnologia FTTH sarà dunque quella prevalente nel prossimo futuro, ovvero, nell'arco temporale rilevante alle valutazioni prospettiche dell'Autorità riguardo agli effetti concorrenziali dell'Operazione. Essa pertanto, nella prospettiva di FiberCop, definisce un mercato rilevante distinto sotto il profilo merceologico.

54. Ad avviso di FiberCop non osta alla definizione di un mercato rilevante distinto per gli accessi FTTH l'omogeneità a livello *retail* dei prezzi di offerta del servizio indipendentemente dalla tecnologia di rete utilizzata; al contrario, tale omogeneità, a fronte di una differenziazione storica dei prezzi *wholesale* per accessi FTTC e FTTH, appare indicativa della circostanza per cui dal lato della domanda *wholesale* le due tecnologie appartengano a mercati distinti: infatti l'acquisto all'ingrosso di servizi FTTH a prezzi più elevati rispetto a quelli dei servizi FTTC sembra indicativa di una ben precisa preferenza degli acquirenti per tale tecnologia più performante, che viene acquistata anche a scapito dei margini nell'immediato.

55. Sotto il profilo geografico FiberCop rileva l'opportunità di definire mercati di ampiezza sub-nazionale in considerazione del fatto che le offerte dei principali attori del mercato presentano margini di differenziazione su base geografica, con la conseguenza che le dinamiche competitive non risultano omogenee sull'intero territorio nazionale. La stessa FiberCop, ad esempio, oltre all'offerta regolamentata, ha offerte differenti per il Comune di Milano e per i Comuni contendibili individuati da AGCom nell'ultima analisi di mercato. Essa, inoltre, ha recentemente proposto al mercato un'offerta per i servizi passivi di accesso differenziata per aree geografiche e AGCom, nella Delibera 38/24/CIR, ha avallato tale impostazione, di fatto confermando la presenza di condizioni di concorrenza (e di costi) differenti nelle diverse aree geografiche, il che conferma la presenza di mercati sub-nazionali.

56. Parimenti Open Fiber, secondo quanto riportato da AGCOM⁵⁹, per il servizio full-GPON, nelle aree nere negozia i propri contratti con ciascun operatore e non ha un prezzo standard praticato al mercato; nelle aree non soggette a finanziamento pubblico "*in virtù di preesistenti accordi di esclusiva e/o di promozioni limitate nel tempo ed ormai non più accessibili per nuovi operatori, in un numero limitato di città, applica condizioni inferiori [alla media], a fronte dell'esclusiva concessa, in città ove si misurano oltre l'85% di civici neri ed il 25% di civici grigi*". Essa ha inoltre listini differenti per gli accessi nelle aree bianche (prezzi standard e scontati) e nelle aree grigie.

⁵⁷ Cfr. verbale audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69) e memoria del 25 novembre 2024 (doc. 215).

⁵⁸ [Omissis].

⁵⁹ Cfr. Delibera AGCom 38/24/CIR.

Infine anche Fastweb offre servizi *wholesale* con prezzi differenziati a seconda che gli accessi afferiscano alle aree geografiche nelle quali acquista servizi passivi da FiberCop in forza del Master Service Agreement del 2021, oppure siano situati in aree differenti.

Sugli effetti dell'operazione

57. Molti intervenienti hanno rappresentato la propria posizione, nel corso dell'istruttoria, rispetto alle tematiche relative ai possibili effetti concorrenziali della concentrazione sulle dinamiche dell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso. In particolare, è stata spesso affermata (Sky, Open Fiber, Retelit, Poste) l'importanza di Fastweb quale operatore attivo nel mercato all'ingrosso.

58. L'offerta di Fastweb rivestirebbe una funzione concorrenziale essenziale per assicurare un forte grado di concorrenza nei mercati a valle. Secondo Sky⁶⁰ e Poste⁶¹, la presenza di offerte *wholesale* di Fastweb consente infatti di abbassare le barriere all'entrata e alla crescita degli operatori di minori dimensioni: infatti, il servizio che offre Fastweb ha caratteristiche idonee a soddisfare le esigenze degli operatori di dimensioni più ridotte che hanno bisogno di un servizio di accesso attivo. In particolare l'offerta di *bitstream*⁶² di Fastweb sarebbe completa di rilegamento e banda trasmissiva, una combinazione più che adatta agli operatori alternativi che non raggiungono con le proprie infrastrutture le centrali di FiberCop e non hanno la scala dimensionale per costruire in proprio l'infrastruttura fino alle centrali. Dunque, la sopravvivenza di tale offerta per terzi, successivamente alla concentrazione, di servizi di accesso all'ingrosso da parte di Fastweb sarebbe molto importante per la competitività del mercato a valle dei servizi per la clientela residenziale.

59. Analogamente, è stato evidenziato che l'offerta di servizi *wholesale* di Fastweb risulta di grande rilevanza anche per la dinamica concorrenziale dell'offerta di servizi di telefonia fissa per la clientela aziendale e PA. In particolare, tra gli altri, Retelit⁶³ e Colt⁶⁴ hanno sostenuto che Fastweb, beneficiando delle condizioni di accesso ottenute nel contesto dell'accordo di co-investimento con FiberCop, può ora contare su una rilevante copertura infrastrutturale sia FTTC sia FTTH. Pertanto, Fastweb potrebbe avere un accesso privilegiato ad input *wholesale* che risultano fondamentali per la competitività nei mercati a valle della clientela aziendale e PA.

60. Dall'istruttoria è emersa la preoccupazione dei concorrenti di Fastweb che, ad esito della concentrazione, questi possa ritenere di non offrire più a prezzi accessibili i servizi *wholesale*, con conseguenze negative sulle condizioni competitive a valle. Alcuni operatori hanno infatti rappresentato che, acquisendo le linee attualmente di clienti Vodafone, Fastweb potrebbe trovare non più conveniente concedere anche a terzi i propri servizi di accesso all'ingrosso, riservandoli all'autoproduzione. Ciò si rifletterebbe negativamente sulle dinamicità della concorrenza nei mercati a valle, giacché il nuovo operatore che si costituirà dopo l'operazione (di seguito anche solo "Nuovo

⁶⁰ Cfr. verbale audizione del 25 settembre 2024 (doc. 67).

⁶¹ Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2024 (doc. 82).

⁶² Il servizio *bitstream* consente l'accesso alla capacità trasmissiva di una rete fissa disponibile tra un punto di consegna del traffico dell'operatore che acquista il servizio, a livello urbano o regionale, e la sede dell'utente. Il servizio *bitstream* consente agli operatori alternativi di consegnare a quest'ultimi il traffico dati a livello più remoto sostenendo, pertanto, minori costi di infrastrutturazione.

⁶³ Cfr. verbale audizione del 4 ottobre 2024 (doc. 92).

⁶⁴ Cfr. verbale audizione dell'8 ottobre 2024 (doc. 107).

Operatore”) potrebbe preferire di crescere significativamente, a discapito dei concorrenti, nel mercato della clientela *business* e della PA.

61. Da questo punto di vista, è stata espressa l’esigenza che l’Autorità preservi gli incentivi di Fastweb a proporre l’offerta *wholesale* agli operatori terzi anche a valle della concentrazione. Più specificamente, molti degli intervenienti (Sky, Poste, FiberCop, Retelit) hanno rappresentato la necessità che, prima che l’operazione sia autorizzata, il nuovo operatore assuma impegni volti a garantire la fornitura di servizi di accesso utili per servire la clientela *retail* in ciascuno dei tre mercati interessati dall’operazione (residenziale, aziendale e PA). I rimedi dovrebbero essere tali da assicurare che Fastweb offra una gamma completa di servizi di accesso alla rete all’ingrosso, sia dove dispone di copertura propria, sia mediante accordi con terze parti.

62. Sotto un diverso profilo alcuni intervenienti (segnatamente Open Fiber⁶⁵ e FiberCop⁶⁶) hanno sottolineato i potenziali effetti restrittivi della concorrenza, di natura verticale, che l’operazione potrebbe produrre nel mercato a monte dell’offerta di servizi all’ingrosso, richiamando come, al fine di un adeguato apprezzamento degli stessi, occorra tenere in considerazione la circostanza per cui il mercato si caratterizza per la presenza di accordi vincolanti di lunga durata tra le controparti.

63. Al riguardo è stato evidenziato che, per un verso, la necessità di creare dei legami contrattuali forti con gli operatori interessati ad acquistare servizi di accesso all’ingrosso deriva dagli ingenti rischi connessi agli investimenti in reti fisse, che coinvolgono elevate risorse di capitale da destinare alla copertura di costi fissi. In altri termini, una durata contrattuale lunga consentirebbe di ancorare con maggiore razionalità economica gli investimenti nello sviluppo delle reti fisse che altrimenti rimarrebbero a livelli non ottimali. Sulla base di tali contratti sono quindi estesi anche i piani di investimento e sono reperite le relative coperture finanziarie, con capitale proprio e di terzi. Per altro verso, tuttavia, la presenza di una pluralità di accordi vincolanti di lunga durata tra fornitori e acquirenti di servizi di accesso all’ingrosso contribuisce a ridurre significativamente la contendibilità della domanda.

64. In questo senso, Open Fiber ha rilevato che l’Operazione è idonea a restringere la concorrenza nel mercato dei servizi di accesso all’ingrosso dal momento che può favorire l’attrazione verso la rete FiberCop della domanda di servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa a banda larga e ultra-larga espressa da Vodafone, che attualmente si indirizza alla stessa Open Fiber, con la conseguenza di indebolire l’importante vincolo competitivo che quest’ultima rappresenta nel mercato. Tale dinamica potrebbe riguardare sia le utenze Vodafone attualmente servite da Open Fiber, sia nuova *customer base* di Vodafone.

65. Al riguardo Open Fiber ritiene infondato l’argomento delle Parti secondo cui il nuovo Operatore non avrebbe incentivi a migrare la clientela di Vodafone dalla rete della stessa Open Fiber a quella offerta, dal momento che gli eventuali oneri che nel breve periodo possono essere associati ad una massiva migrazione dell’utenza – in termini di attività materiali necessarie e di rischio di perdita del cliente – sarebbero più che compensati dai maggiori ricavi e dalle economie di scala dei quali le Parti certamente beneficerebbero al compimento dell’Operazione, specie a seguito del temuto spostamento di clientela. Tanto più che il trasferimento delle linee Vodafone “*consentirebbe a*

⁶⁵ Cfr. verbale dell’audizione del 3 ottobre 2024 (doc. 74) e memorie del 14 agosto 2024 (doc. 4), del 5 novembre 2024 (doc. 162) e del 25 novembre 2024 (doc. 220).

⁶⁶ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di FiberCop, doc. 88.

Fastweb una ben più ampia applicazione del prezzo sottocosto oggi concesso da FiberCop a Fastweb per l'accesso alla propria rete secondaria".

66. Open Fiber rileva altresì che i possibili effetti di *foreclosure* non derivano esclusivamente dalla futura migrazione di clientela già acquisita da Vodafone, ma soprattutto dalle possibili nuove attivazioni di clienti finali di Vodafone, rispetto alle quali di certo non sussiste alcun maggior costo di trasferimento gravante sulle Parti.

67. Al riguardo Open Fiber sottolinea la “*totale pretestuosità*” dell’argomento delle Parti relativo al presunto effetto di saturazione della capacità offerta da Fastweb MSA, il quale contrasta apertamente con il significativo *trend* di perdita di clienti registrato da FW sul mercato *wholesale*, negli ultimi due anni ([*omissis*]), e con la limitatissima crescita dei suoi clienti attestati su linee FTTH nel medesimo periodo ([*omissis*])⁶⁷. Pertanto, tenuto conto anche dei margini di tolleranza che con cui sono definiti i livelli minimi garantiti [di linee acquistate da Fastweb] previsti nel Fastweb MSA, non appare potersi ritenere ragionevole la saturazione dello stesso addotta dalle Parti⁶⁸.

68. In conclusione Open Fiber ritiene che “*a fronte di un così chiaro e innegabile rischio di distorsione concorrenziale a vantaggio della Nuova Entità (e di FiberCop), per effetto di quanto stabilito nell'accordo di (fallito) co-investimento sottoscritto con Fastweb a tutto danno di Open Fiber come nuovo operatore che sta cercando di sviluppare l'accesso all'ingrosso in FTTH senza poter migrare esistenti accessi in FTTC a costi ridotti come potranno fare i citati concorrenti*” l’Autorità avrebbe dovuto imporre rimedi atti a scongiurare la violazione dei contratti attualmente vigenti tra OF, da un lato, e Vodafone e Fastweb dall’altro (analogamente a quanto il rimedio 3.1 dovrebbe garantire con riguardo ai contratti all’ingrosso di Fastweb già in essere per la fornitura di servizi di accesso all’ingrosso).

69. Sempre in relazione al Fastweb MSA, FiberCop⁶⁹ ha espresso la propria preoccupazione in merito agli effetti concorrenziali derivanti dall’intreccio tra le condizioni di accesso ottenute da Fastweb e la crescita dimensionale dovuta all’acquisizione di Vodafone. Qualora l’accordo con Fastweb restasse anche in futuro, la forza che la Nuova Entità potrebbe avere sui mercati a valle, in chiave dinamica soprattutto in relazione ai servizi FTTH⁷⁰, sarebbe accresciuta dai vantaggi procurati dall’attuale prezzo di accesso, definito nel contesto di un accordo di coinvestimento superato, qualora tale prezzo diventasse anche il prezzo da praticare in futuro, estendendone l’applicazione anche alle linee Vodafone che saranno apportate in dote alla Nuova Entità grazie alla concentrazione. FiberCop, pertanto, sottolineando come, a suo avviso, la questione della distorsione concorrenziale a vantaggio della nuova entità per effetto di quanto stabilito dal Fastweb MSA debba essere considerata *merger specific*, atteso che l’operazione in esame muta strutturalmente la natura

⁶⁷ Sulla base dei dati dell’Osservatorio AGCom nn. 3/2022 e 3/2024, FW a giugno 2024 disponeva complessivamente di 0,83 milioni di utenze di servizi di rete fissa, [*omissis*].

⁶⁸ Cfr. memoria Open Fiber del 25 novembre 2024 (doc. 220).

⁶⁹ Cfr. verbale audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69).

⁷⁰ Il rafforzamento del nuovo Operatore sarebbe critico soprattutto in chiave di analisi dinamica della concorrenza nei mercati interessati. Fastweb, dopo la concentrazione, assommerebbe infatti una quota di mercato molto significativa in termini di accessi FTTH e ancora più alta nelle principali città italiane. Tale vantaggio di costo porterebbe così Fastweb a essere nelle condizioni di praticare offerte non replicabili dai concorrenti nei mercati a valle.

ed il posizionamento competitivo del soggetto beneficiario, auspica che l'operazione sia autorizzata subordinatamente a misure specificamente indirizzate a tale criticità⁷¹.

70. Analoghe considerazioni sono condivise anche da Colt⁷², che in particolare sottolinea l'idoneità della menzionata distorsione, riconducibile alle condizioni economiche di accesso alla rete di FiberCop di cui il nuovo operatore godrà grazie al Fastweb MSA, a produrre effetti restrittivi della concorrenza in particolare nei segmenti affari e PA, vista la natura di operatore verticalmente integrato della nuova entità, non soggetta, al momento, ad alcun vincolo regolatorio.

71. Per altro verso TIM⁷³ rileva che la concentrazione riprodurrebbe in capo a Fastweb, post-merger, quella condizione di integrazione verticale che per anni ha 'marchiato' TIM con l'attribuzione di una posizione dominante, peraltro proprio in concomitanza con il venir meno di tale situazione, grazie all'operazione NetCo/KKR. A fronte di ciò l'operazione avrebbe dovuto essere sottoposta ad uno scrutinio ben più severo.

VI.3 La posizione delle Parti

72. Le Parti, in merito ai servizi di accesso all'ingrosso, hanno rappresentato che *“le linee Vodafone non migreranno da Open Fiber dopo l'Operazione”*⁷⁴ in ragione di vincoli tecnici, economici e contrattuali significativi, nonché della diversa copertura geografica delle reti di Open Fiber e FiberCop.

73. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, Fastweb rileva che le reti di Open Fiber e FiberCop presentano solo una limitata sovrapposizione: *[omissis]*.

74. La Parte rileva inoltre che l'entità risultante dalla concentrazione non avrà né incentivi né capacità di migrare la domanda dei servizi di accesso all'ingrosso di Vodafone da Open Fiber a FiberCop. Secondo Swisscom, infatti, i costi, il rischio di perdita di clientela (c.d. *churn risk*) e le difficoltà tecniche costituirebbero un forte disincentivo alla migrazione, specie se si considera che dovrebbe consistere in un passaggio di linee tra due reti distinte. Inoltre, spostare le linee Vodafone attualmente attive su rete Open Fiber, quindi in FTTH - attualmente la migliore soluzione disponibile - integrerebbe esclusivamente un inutile rischio di gravare il cliente di un onere che potrebbe finire per spingerlo a cambiare operatore. In ogni caso, la migrazione non sarebbe tecnicamente realizzabile per un numero significativo di linee in ragione della diversa copertura offerta dalle reti di Open Fiber e FiberCop.

75. La migrazione di clienti da rete Open Fiber sarebbe dunque un rischio non sussistente in relazione all'operazione in esame. Swisscom ha sostenuto che uno spostamento massivo di linee dalla rete Open Fiber andrebbe in contrasto con la propria strategia di approvvigionamento di servizi di accesso all'ingrosso. Il contratto tra Vodafone e Open Fiber, che sarà attinto al controllo di Swisscom una volta completata l'operazione, costituisce una componente essenziale della suddetta strategia. Pertanto, Swisscom assicura che *“le linee Vodafone non migreranno da Open Fiber dopo l'Operazione”*⁷⁵.

⁷¹ Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).

⁷² Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 217).

⁷³ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).

⁷⁴ Cfr. memoria difensiva depositata in data 23 ottobre 2024 da Swisscom Italia Srl, doc. 114.

⁷⁵ Cfr. memoria difensiva depositata in data 23 ottobre 2024 da Swisscom Italia Srl, doc. 114.

76. D'altronde, sottolinea Swisscom, anche alcuni degli intervenienti hanno riconosciuto tale situazione di fatto, ovverosia la complessità, i costi materiali e i ritardi legati al trasferimento delle linee da un operatore all'ingrosso a un altro. È stato infatti affermato che il passaggio da un operatore *wholesale* a un altro non è immediato ma richiede tempo (per le attività di sviluppo e completamento della migrazione) e comporta ingenti costi (costi di *set up* per lo sviluppo dei sistemi e oneri di migrazione della *customer base*). È stato pertanto riconosciuto che cambiare un fornitore rappresenta un progetto molto importante e complesso che richiederebbe di creare e gestire nuove interfacce tecnologiche presso il nuovo fornitore e di modificare diversi processi logistici interni, con il sostenimento di ingenti costi fissi.

77. Con riferimento alla preoccupazione emersa circa il rischio che la Nuova Entità decida di precludere la contendibilità della domanda di accessi all'ingrosso di Vodafone a Open Fiber trasferendo almeno una parte delle linee di Vodafone su rete FiberCop, Swisscom ha evidenziato che il contratto di servizio in essere con FiberCop (i.e. il Fastweb MSA) prevede dei tetti definiti in termini di capacità di offerta, ossia una quantità di linee attivabili massima, all'applicazione delle condizioni economiche più vantaggiose, che la stessa Fastweb - anche tenendo conto dei margini di flessibilità previsti per la definizione degli stessi - saturerà con il proprio fabbisogno, *[omissis]* come emerge dalla tabella che segue.

Tabella 4: Indicazione delle previsioni di acquisto, da parte di Fastweb, di accessi passivi nell'ambito del MSA Fastweb/FiberCop

[omissis]

78. In tale scenario, venendo meno per Fastweb la possibilità di approvvigionarsi da FiberCop alle condizioni di accesso previste nel Fastweb MSA, non vi sarebbe alcun incentivo a porre in essere il paventato trasferimento di linee.

VI.4 Valutazioni

a) Il mercato rilevante

79. Nei propri precedenti l'Autorità ha ritenuto che il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa ricomprenda tutti i servizi che permettono agli operatori di telecomunicazione di fornire servizi ai clienti finali tramite l'accesso alla rete fissa locale a banda larga e ultra-larga - indipendentemente dalla loro natura (attivi o passivi) e dalla tecnologia impiegata - e che, dal punto di vista geografico abbia estensione nazionale⁷⁶.

80. Al riguardo l'istruttoria svolta ha evidenziato che gli operatori che offrono servizi di telecomunicazioni su rete fissa al dettaglio acquistano una combinazione di servizi di accesso di diverso tipo, sebbene a parametri variabili da operatore a operatore. Tale scelta, che in ogni caso risulta condizionata dal grado di sviluppo tecnologico raggiunto, appare essere guidata dalle preferenze degli operatori in termini di tecnologia e di grado di infrastrutturazione. Vi sono infatti operatori (tipicamente i nuovi entranti) che hanno scelto di offrire soltanto servizi in fibra ottica, i quali possono raggiungere soltanto i clienti finali ubicati nelle aree coperte dall'FTTH;

⁷⁶ Cfr., da ultimo, C12620 - WIND3/BRIGHTCO, provvedimento n. 31205 del 21 maggio 2024.

diversamente, per gli operatori che hanno scelto di raggiungere una copertura nazionale offrendo anche servizi FTTC, le due tecnologie hanno per un verso un ruolo complementare, nella misura in cui l'FTTH ancora non è disponibile in ampie aree del Paese, e, per altro verso, una relazione di sostituibilità nelle aree di compresenza.

81. In merito al processo di sostituibilità tra le due tecnologie, le evidenze agli atti indicano che la gran parte dei consumatori finali non presenta spiccate preferenze sulle tecnologie, che in definitiva risultano largamente fungibili, ma orienta le proprie scelte sostanzialmente in base al prezzo dell'offerta finale: gli operatori di telecomunicazioni, infatti, non riescono a fissare dei prezzi più elevati per i servizi a banda ultra-larga rispetto a quelli vigenti per offerte di connettività a banda larga; essi dunque, in generale, tendono a offrire la migliore tecnologia di connessione disponibile per ciascun utente, senza che ci sia spazio per politiche di discriminazione dei prezzi tra diverse tecnologie di connessione fissa.

82. Il processo di sostituzione in corso tra le tecnologie appare dunque guidato dalla traiettoria dell'evoluzione tecnologica che allo stato appare configurare una fase di transitoria convivenza tra le diverse architetture di rete, mentre il punto di rottura nella catena di sostituzione appare ancora di là da venire. A tal proposito, si ricorda che qualcosa di analogo si è già verificato in passato tra le connessioni a banda stretta e le connessioni a banda larga, le une soppiantate dalle altre soltanto dopo un periodo di convivenza durante il quale, sicuramente per una consistente parte della domanda, le due tecnologie erano in qualche misura sostituibili.

83. Dai dati dell'osservatorio delle comunicazioni di AGCOM di marzo 2024, risulta che da marzo 2020 a marzo 2024, gli accessi in rame o FTTC siano diminuiti, passando dal comporre l'85% degli accessi totali di rete fissa attivi in Italia al 65%. Tuttavia, la riduzione è attribuibile in massimo grado al passaggio di linee da connessioni in rame (la vecchia adsl) a connessioni in FTTC. Queste ultime, infatti, passano dall'essere il 41,4% delle connessioni attive, a marzo 2020, al 48% di marzo 2024; nello stesso periodo, le connessioni in rame si riducono e passano dal 44% al 17% circa. Nel medesimo periodo, si assiste anche a una forte dinamica di crescita delle linee FTTH, che passano dal 7% di marzo 2020 al 24% di marzo 2024⁷⁷. Viene altresì in rilievo che, da dicembre 2023 a marzo 2024, per la prima volta si sia registrata anche una riduzione delle connessioni fisse in FTTC.

84. Quanto alla natura dei servizi, come già affermato in passato⁷⁸, si ritiene che i servizi di accesso passivi e attivi siano inclusi nel medesimo e unico mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa. In effetti, se si ipotizza un aumento del prezzo del servizio attivo, gli operatori che lo acquistano, nel breve periodo, non riuscirebbero a sostituirlo facilmente con un servizio di accesso passivo che dia prestazioni comparabili. Questi operatori, infatti, dovrebbero previamente investire in infrastrutturazione proprietaria addizionale.

85. Qualora, invece, si verificasse un aumento del prezzo dei servizi di accesso fisici, gli operatori che li acquistano potrebbero ritenere conveniente sostituirli con i servizi di accesso virtuali. Infatti, da un lato, gli operatori-clienti subirebbero una perdita consistente nel mancato recupero dei costi fissi associati all'acquisto di servizi passivi (relativi, ad esempio, agli apparati di rete occorrenti per "attivare" le portanti fisiche affittate con l'acquisto di servizi di accesso fisici). Dall'altro lato, però,

⁷⁷ Fonte: dati dell'Osservatorio delle Comunicazioni di AGCOM n. 2/2024.

⁷⁸ Cfr. provvedimento n. 28162 del 25 febbraio 2020, chiusura del procedimento A514 - *CONDOTTE FIBRA TELECOM ITALIA*.

tali operatori potrebbero continuare a servire la clientela finale in tempi brevi, mediante il passaggio ai servizi di accesso virtuali.

86. In generale, un operatore potrà avere necessità di acquistare servizi virtuali in alcune aree (per esempio al di fuori delle aree urbane) dove non ha investito nella costruzione di una rete di proprietà, mentre potrà scegliere di domandare un servizio di accesso fisico nelle aree dove è più infrastrutturato. In tal senso, quindi, si ritiene che, certamente dal lato della domanda, i servizi di accesso passivi e attivi rientrano nel medesimo mercato, dovendosi constatare tra essi una relazione di complementarità.

87. In ogni caso, ai fini della valutazione della presente operazione, l'esatta definizione del mercato sotto il profilo merceologico può essere lasciata aperta, dal momento che la concentrazione tra Fastweb e Vodafone non produce effetti orizzontali né nel mercato più ampio, esteso a tutti i servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, né nel mercato circoscritto ai soli servizi di accesso in tecnologia FTTH. D'altra parte, gli effetti verticali dell'operazione sono già analizzati con particolare riguardo ai servizi di accesso in fibra ottica, oggetto delle relazioni verticali diffusamente analizzate nel prossimo paragrafo.

88. Sempre sotto il profilo merceologico si rileva inoltre che ai fini della valutazione dell'operazione viene in rilievo anche il distinto mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa a capacità dedicata⁷⁹: si tratta di servizi tipicamente richiesti dalla clientela aziendale e dalla Pubblica Amministrazione, che presentano costi, prezzi e modalità d'uso specifici, che ne escludono la sostituibilità con i servizi di accesso utilizzabili per la clientela finale residenziale, che generalmente prevedono capacità di rete condivisa.

89. Sicuramente, per un cliente aziendale che ha bisogno di una connessione stabile e affidabile, un servizio retrostante di accesso a capacità dedicata non è sostituibile da una connessione appoggiata su un servizio a capacità di rete condivisa. Analogamente, per un cliente residenziale che utilizza una connessione a capacità condivisa, una connessione a capacità dedicata sarebbe un sostituto eccessivamente oneroso e dalle capacità prestazionali ridondanti per le esigenze dell'utenza.

90. Anche sotto il profilo geografico si ritiene che la definizione del mercato possa essere lasciata aperta, dal momento che gli elementi relativi ad aspetti peculiari del gioco competitivo in taluni ambiti territoriali sub-nazionali, richiamati da FiberCop, non rilevano ai fini della valutazione della presente operazione, anche in considerazione del fatto che i Rimedi proposti da Swisscom hanno ad oggetto l'offerta, da parte di Fastweb, di servizi di accesso su base nazionale.

b) Valutazioni

91. Su entrambi i mercati rilevanti, quindi sia per i servizi di accesso destinati alla clientela residenziale sia per i servizi a capacità dedicata, Fastweb detiene una posizione competitiva significativa, ma non ricopre un ruolo di *leadership*. Tale posizione va attribuita alla politica di investimenti che negli anni Fastweb ha messo in campo per dotarsi di infrastrutture di rete fissa, principalmente mediante l'acquisizione di servizi di accesso passivi "attivati" con proprie soluzioni

⁷⁹ Cfr. Raccomandazione (UE) 2020/2245 della Commissione del 18 dicembre 2020 relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

architetture logiche e di apparati, che le hanno conferito nel tempo un consistente grado di libertà infrastrutturale rispetto ai propri concorrenti nei mercati a valle.

92. Deve rilevarsi che il ruolo di Fastweb quale fornitore di servizi di accesso appare di primaria importanza per la concorrenza nel mercato, come riconosciuto anche dalla Commissione europea, che nell'ambito della valutazione dell'operazione KKR/NetCo ha qualificato come *maverik* tale operatore⁸⁰. Soprattutto avendo riguardo agli accessi FTTH, che in futuro potrebbero rivestire il ruolo di maggiore soluzione di connettività fissa diffusa nel mercato, l'offerta di Fastweb appare rilevante. Dai dati disponibili, risulta che nel 2022 circa il [10-15]% del valore dei servizi di accesso attivi in FTTH sia stato generato da vendite di Fastweb, una quota superiore all'incumbent storico FiberCop che infatti si ferma al [10-15]%⁸¹. Siccome alcuni operatori nuovi entranti hanno scelto di offrire esclusivamente servizi di connettività in FTTH, la presenza di un'offerta competitiva di servizi di accesso in FTTH appare sicuramente congeniale a sostenere una dinamica concorrenziale virtuosa anche dopo il completamento dell'operazione di concentrazione.

93. In questo modo, Fastweb è divenuto il primo operatore alternativo a FiberCop e Open Fiber in grado di competere sui mercati dei servizi di accesso. Dall'istruttoria è emerso che l'offerta di servizi di accesso attivi di tipo *bitstream* di Fastweb riscuote un apprezzabile successo commerciale ed è considerata molto importante per gli equilibri competitivi del mercato dei servizi di telefonia fissa al dettaglio per la clientela residenziale.

94. Ciò detto, preme evidenziare che, in considerazione della presenza di due principali concorrenti (FiberCop e Open Fiber), che congiuntamente esprimono il [90-95]% dell'offerta⁸², la posizione di Fastweb nel mercato in esame allo stato non può in alcun modo essere qualificata come dominante, anche tenuto conto dell'integrazione verticale che l'operatore presenta nei mercati *retail*. In questo senso risulta del tutto inconferente il paragone effettuato da TIM tra la posizione di mercato che Fastweb verrà a detenere a valle della presente operazione e quella detenuta dalla stessa TIM precedentemente alla cessione a KKR degli *asset* di rete: quest'ultima, infatti, ha per lungo tempo detenuto il monopolio dell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso, incontrando solo di recente il vincolo competitivo di Open Fiber, che per quanto progressivamente più incisivo, ha lasciato a lungo inalterata la posizione dominante dell'operatore⁸³.

95. Tale situazione non viene in alcun modo modificata dalla concentrazione in esame, che - in considerazione del fatto che Vodafone non è attiva nell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso - non produce sovrapposizioni orizzontali in questo mercato.

96. Le uniche considerazioni di carattere concorrenziale attribuibili specificamente all'operazione di concentrazione sono relative agli eventuali effetti di natura verticale, dal momento che, nei tre mercati a valle (vedi *sotto*), aumenta la quota di mercato di Fastweb in forza dell'internalizzazione della clientela di Vodafone.

97. Sotto tale ultimo aspetto, come già riportato, sono emerse in istruttoria due profili di possibili criticità per la tutela della concorrenza: a) Fastweb potrebbe ritenere di non aver più spazio o convenienza a offrire a terzi servizi di accesso all'ingrosso, dato che potrebbe avere un incentivo a

⁸⁰ Cfr. M.11386 KKR / NETCO, cit., punto 169.

⁸¹ Fonte: elaborazioni su dati dell'AGCOM.

⁸² Cfr. provvedimento di avvio dell'istruttoria, n. 31320 del 10 settembre 2024.

⁸³ Cfr. I857 *Accordo TIM-DAZN Serie A 2021/2024*, provvedimento n. 30699 del 30 giugno 2023.

favorire esclusivamente le proprie divisioni *retail*; b) Fastweb potrebbe porre in essere condotte suscettibili di produrre una preclusione, nei confronti di Open Fiber, della domanda di servizi di accesso di Vodafone. In questo senso viene in rilievo il paventato rischio che Fastweb, a valle dell'operazione, possa migrare la domanda dei servizi di accesso all'ingrosso di Vodafone da Open Fiber a FiberCop.

98. Entrambe le preoccupazioni devono essere ritenute insussistenti alla luce degli elementi emersi nell'ambito della presente istruttoria, nonché dei Rimedi prospettati da Swisscom (illustrati nella sezione X del presente provvedimento). In particolare, questi ultimi, nella misura in cui prevedono un obbligo, in capo a Fastweb di (continuare a) offrire servizi di accesso, sia per la clientela aziendale sia per la clientela residenziale, appaio idonei a superare la prima criticità.

99. Per quanto riguarda la criticità di natura verticale, paventata in particolare da Open Fiber, in relazione alla possibilità che Fastweb, a valle dell'operazione, attui decisioni relative all'acquisto di servizi all'ingrosso suscettibili di produrre un effetto di preclusione nei confronti della stessa Open Fiber, nel richiamare la diffusa presenza nel mercato di contratti che legano acquirente e venditore per un lungo periodo di tempo, si osserva in via preliminare che in questa sede vengono in rilievo esclusivamente gli effetti specificamente riconducibili all'operazione in esame.

100. In questa prospettiva, dunque, appare in primo luogo priva di pertinenza la preoccupazione espressa da Open Fiber in merito alle scelte, in termini di servizi di accesso, che il nuovo operatore effettuerà in relazione alla nuova *customer base*, le cui condizioni di contendibilità non appaiono in alcun modo modificate dall'operazione in esame.

101. Per quanto riguarda la paventata migrazione delle utenze Vodafone attualmente servite da Open Fiber, rileva in primo luogo considerare che l'accordo di *partnership* in essere tra Vodafone e Open Fiber vincola la prima [*omissis*], con la conseguenza che un eventuale spostamento su rete FiberCop delle linee Vodafone attualmente servite da Open Fiber sulla base di tale contratto ne configurerebbe una inequivocabile violazione.

102. A ciò si aggiunga che – secondo quanto indicato non solo dalle Parti, ma anche da altri operatori sentiti in audizione⁸⁴ – la migrazione della clientela da un fornitore all'ingrosso ad un altro risulta disincentivata dalla complessità del processo, nonché dai tempi, dai costi e dai rischi, in termini di perdita di cliente, che lo stesso comporta. Con specifico riguardo a Fastweb, dal momento che essa fonda la propria copertura infrastrutturale principalmente sull'acquisto di risorse di rete passive da FiberCop, appare ragionevole ritenere che la migrazione delle linee di Vodafone che allo stato sono attivate su rete Open Fiber implicherebbe, certamente nel breve periodo, dei costi notevoli per chiudere le vecchie linee, dismettere gli apparati di interconnessione con la rete di Open Fiber e sostituirli con dei nuovi apparati che consentano l'interconnessione con la rete di FiberCop, solo per citare alcuni dei passaggi necessari. Soprattutto, tale attività integrerebbe un rischio di perdita del cliente in quanto sarebbe necessario svolgere delle attività presso la sede utente, suscettibili di arrecare disservizi che, oltre a comportare costi ulteriori, provocherebbero il rischio di indisporre il cliente – già acquisito – e indurlo al cambio operatore.

103. In ogni caso la totale migrazione dell'attuale base clienti di Vodafone su rete FiberCop, oltre ad incontrare un ostacolo nella non completa sovrapposizione tra le reti dei due operatori all'ingrosso, rappresenterebbe una scelta divergente rispetto alla prassi del settore, nel quale ogni

⁸⁴ Cfr. audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc.67) e verbale audizione Poste del 27 settembre 2024 (doc.82).

operatore *retail*, pur avendo un accordo di *partnership* prioritario con un fornitore all'ingrosso, in ogni caso si rifornisce anche dai concorrenti, in ragione di considerazioni di convenienza economica (oltre che di copertura territoriale).

104. Anche con riguardo alle potenziali distorsioni concorrenziali che - secondo quanto rappresentato da Open Fiber e da FiberCop - possono derivare dalle condizioni alle quali Fastweb si approvvigiona di servizi all'ingrosso passivi da FiberCop ai sensi del Fastweb MSA, nel ricordare che tale accordo, risalente al progetto di investimento del 2020, precede di gran lunga l'operazione e riflette il principio di compartecipazione al rischio, tipico di un accordo di investimento, si ribadisce che in questa sede vengono in rilievo esclusivamente gli effetti specificamente riconducibili all'operazione in esame.

105. In questa prospettiva ciò che rileva è la capacità di Fastweb di approvvigionarsi, nell'ambito del Fastweb MSA, di servizi passivi all'ingrosso indirizzati a soddisfare il fabbisogno di accesso espresso dalle linee Vodafone ed eventualmente gli effetti di tale iniziativa.

106. A tale riguardo viene in rilievo la risposta fornita da Swisscom ad una puntuale richiesta di informazioni che le è stata indirizzata nell'ambito dell'istruttoria, volta a quantificare le previsioni di acquisto, da parte di Fastweb, di accessi passivi nell'ambito dell'MSA con FiberCop (distintamente per l'autoproduzione e la rivendita a terzi all'ingrosso) nell'arco dei prossimi 5 anni. I dati forniti evidenziano che Fastweb, con il suo fabbisogno, raggiungerà *[omissis]* le soglie di riempimento contrattuali previsto nel MSA. La Parte ha altresì rappresentato che un eventuale superamento di tali soglie, per effetto della migrazione della clientela di Vodafone, accelererebbe oltremodo il raggiungimento delle soglie di linee oltre le quali *[omissis]*. Sulla base di tali elementi si ritiene di poter escludere che l'operazione in esame sia suscettibile di produrre effetti sul mercato dei servizi all'ingrosso in ragione della sussistenza del preesistente accordo di fornitura da Fastweb e FiberCop.

107. Alle risultanze esposte, relative all'effettiva improbabilità del trasferimento delle linee Vodafone dalla rete di Open Fiber a quella di FiberCop, si devono aggiungere considerazioni di carattere più generale sugli effetti di natura concorrenziale che potrebbero essere generati da una tale eventualità. Anche nel contesto di mercato in esame, caratterizzato, come detto, dalla diffusa presenza di contratti di *partnership* di lunga durata, la scelta di un operatore di rivolgersi al fornitore che reputa più conveniente per l'acquisto dei propri *input* produttivi - in assenza di relazioni verticali proprietarie, che astrattamente potrebbero giustificare timori, ad esempio, di *foreclosure* e che nel caso in esame presentano proporzioni del tutto circoscritte - risulta attribuibile più propriamente ad una dinamica tipicamente concorrenziale, piuttosto che a restrizioni direttamente derivanti all'operazione di concentrazione. Con la conseguenza che eventuali ricadute sulle quote di mercato detenute dai fornitori attivi nel mercato a monte sarebbero riconducibili al libero gioco della concorrenza e non ad una restrizione della stessa.

108. In conclusione, dunque, l'istruttoria svolta ha consentito di fugare le preoccupazioni espresse nel provvedimento di avvio in merito alle ricadute dell'operazione nel mercato dei servizi dell'accesso all'ingrosso e, dunque, non si ritiene necessario includere nel novero delle misure a cui è subordinata l'autorizzazione della presente operazione uno specifico rimedio atto a scongiurare la migrazione delle linee Vodafone dalla rete di Open Fiber a quella di FiberCop, né di altre possibili misure.

109. Per tutte le ragioni sopra esposte, si ritiene dunque che l'operazione in esame non ostacoli, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso e non comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

VII. IL MERCATO DEI SERVIZI AL DETTAGLIO DI RETE FISSA PER LA CLIENTELA RESIDENZIALE

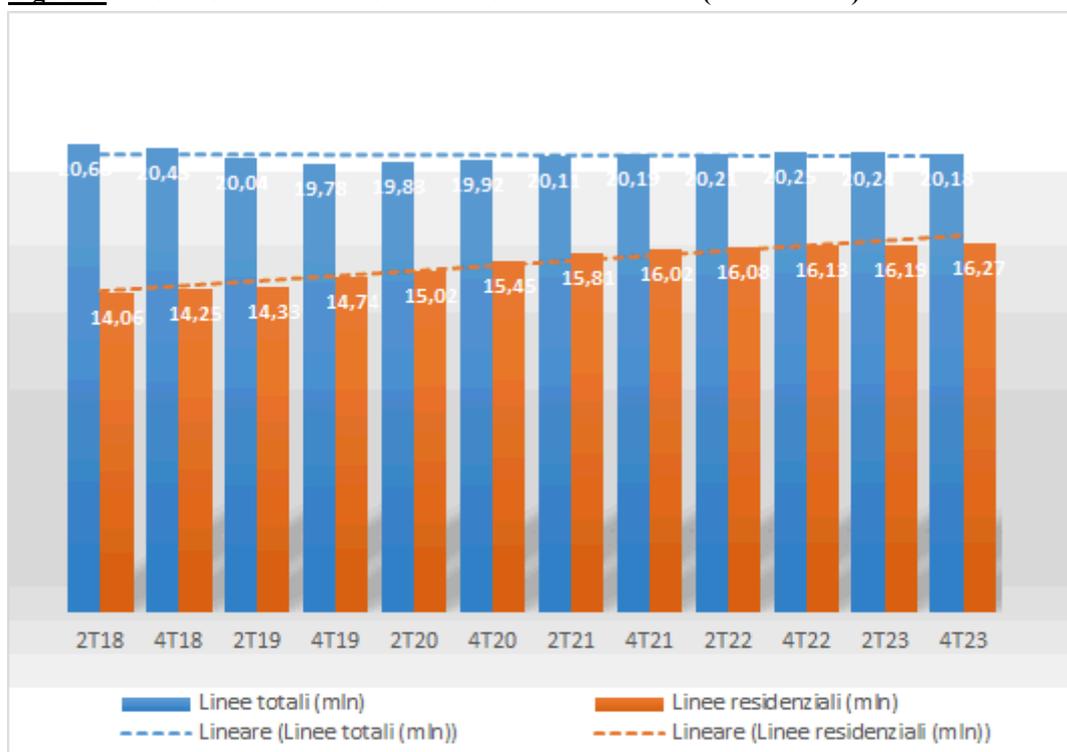
VII.1 Le risultanze istruttorie

La dimensione del mercato

110. Il mercato dei servizi di telecomunicazione su rete fissa al dettaglio per la clientela residenziale si inserisce in un settore, quello dei servizi di telecomunicazione fissa, che ha generato oltre 16 miliardi di euro di ricavi nel corso del 2023, in crescita del 4,4% rispetto all'anno precedente, ma in contrazione rispetto al 2019 (-1%).

111. Si tratta di un settore tendenzialmente saturo⁸⁵, come conferma la sostanziale stabilità del numero di linee attive - in particolare dal secondo trimestre del 2020 dopo una lieve decrescita registrata nel periodo pre-COVID - che viene documentata dai dati AGCOM. Come emerge dalla figura seguente, infatti, il numero di linee totali si è attestato nell'ultimo trimestre del 2023 a 20,18 milioni di linee, un valore sostanzialmente invariato negli ultimi 5 anni (-2%). Anche per quanto riguarda le utenze residenziali si registra una dimensione pressoché costante della base clienti, nonostante un lieve *trend* di crescita.

⁸⁵ Cfr. verbale di audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).

Figura 2: Evoluzione del numero di linee totali e residenziali (mln. di linee)

Fonte: elaborazioni AGCM su dati AGCOM, tratti dagli Osservatori trimestrali sulle Comunicazioni

Barriere all'entrata e all'espansione di nuovi operatori

112. I servizi di telecomunicazione su rete fissa al dettaglio possono essere offerti attraverso l'impiego di reti proprietarie e/o l'acquisto di servizi all'ingrosso di varia natura.

113. La realizzazione di reti proprietarie “end-to-end” richiede ingenti investimenti irrecuperabili, che non appaiono economicamente sostenibili da potenziali nuovi entranti. Oltre all'ex monopolista, che peraltro, recentemente ha deciso di scorporare la propria rete fissa⁸⁶ (l'unica completa della componente secondaria capillarmente diffusa sull'intero territorio nazionale), gli altri operatori che nel passato hanno sostenuto investimenti infrastrutturali sono Vodafone e WindTre, che dispongono di infrastruttura proprietaria fino alle centrali FiberCop, e Fastweb, che dispone di una porzione di rete FTTH, benché con un grado di copertura circoscritto. Fastweb, dunque, allo stato è l'operatore con il maggior grado di integrazione. Anche Iliad si caratterizza per un certo livello di infrastrutturazione, nella misura in cui acquista [omissis] servizi di accesso passivi che essa stessa configura per l'offerta di servizi *retail*, ma al momento tale dotazione, in quanto limitata a

⁸⁶ Infatti, il fondo di investimento KKR ha acquisito NetCo, società nel cui perimetro rientrano, oltre a FiberCop, gli asset di rete fissa di TIM. Tale operazione è stata autorizzata con condizioni dalla Commissione europea (M.11386 *KKR/NetCo*, decisione del 30 maggio 2024).

connessioni in tecnologia FTTH, ha una copertura circoscritta ad una quota di popolazione [omissis]⁸⁷.

114. Sebbene sia possibile erogare servizi di telecomunicazione su rete fissa al dettaglio anche attraverso l'acquisto di servizi all'ingrosso, sia "attivi" che "passivi"⁸⁸, come dimostra il recente ingresso di operatori non infrastrutturati (come ad esempio Poste e Sky) o solo parzialmente infrastrutturati (Iliad), il potenziale competitivo che questi ultimi sono in grado di esprimere risulta inevitabilmente condizionato dalle possibilità di approvvigionamento sul mercato a monte e dalle relative condizioni. In questa prospettiva alcuni operatori (Sky⁸⁹, Poste⁹⁰) hanno evidenziato le difficoltà connesse ai processi negoziali intrattenuti con i fornitori dei servizi di accesso all'ingrosso. In particolare, secondo Sky tali barriere sono legate "ai costi di acquisto del servizio wholesale in relazione ai prezzi retail". Anche per Poste, gli elementi di criticità scaturiscono dalla negoziazione delle condizioni economiche con i fornitori dei servizi di accesso all'ingrosso. Inoltre la ricerca di condizioni economiche migliorative con gli operatori all'ingrosso per competere efficacemente a valle è condizionata dalla presenza di alcuni costi associati alla sostituzione o all'aggiunta di un nuovo fornitore di servizi all'ingrosso. Secondo Poste si tratta di costi connessi, ad esempio, alla gestione di nuove interfacce tecnologiche, alla modifica dei processi logistici interni, alla creazione di nuove catene di approvvigionamento.

115. Le recenti esperienze di ingresso sul mercato indicano altresì che un'importante barriera all'entrata è rappresentata dalla disponibilità di un marchio forte e conosciuto presso gli utenti, di cui Iliad, Sky, Poste, Enel disponevano in forza del radicamento in altri mercati, più o meno contigui a quello delle comunicazioni fisse. Nondimeno sono stati evidenziati ostacoli al raggiungimento di una scala dimensionale adeguata, in termini di bacino di clientela, da parte dei nuovi entranti.

116. La presenza di ostacoli allo sviluppo della propria base clienti, secondo Iliad, è testimoniata anche dalle lente dinamiche di crescita che registrano i nuovi operatori, atte a dimostrare una limitata capacità di esercitare un vincolo concorrenziale sul mercato⁹¹.

Mobilità della domanda

117. Il mercato della clientela residenziale è caratterizzato da una scarsa mobilità della domanda. Si può stimare infatti il tasso di *churn* del mercato tra il 2020 ed il 2023 intorno al [10-15]%⁹², un ordine di grandezza che indica una bassa propensione degli utenti a cambiare il proprio fornitore.

⁸⁷ Cfr. doc. 103.

⁸⁸ Il servizio passivo è caratterizzato dal fatto che la rete a cui viene fornito accesso non include apparecchiatura attiva. L'operatore che ottiene l'accesso deve pertanto installare, accendere e gestire le proprie apparecchiature prima di poter offrire servizi e connettività ai clienti finali. Viceversa, l'accesso all'ingrosso attivo implica la presenza di apparecchiature attive sulla rete a cui viene fornito accesso, il che implica che l'operatore all'ingrosso mantiene il controllo sia della rete che delle apparecchiature.

⁸⁹ Cfr. verbale audizione del 25 settembre 2024 (doc. 67).

⁹⁰ Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2024 (doc. 82).

⁹¹ Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre 2024 (doc. 73).

⁹² Tale stima scaturisce dal seguente calcolo. Ai *gross adds* del mercato in esame relativi ad un certo anno è stata sottratta la variazione del numero di linee residenziali di un anno rispetto a quello precedente per ottenere una *proxy* del numero di clienti che sono stati acquisiti dagli operatori (e specularmente sono usciti da altri). Tale numero è stato poi rapportato allo stock di linee residenziali di ciascun anno (dato AGCOM, da Osservatori trimestrali).

118. Gli operatori di mercato hanno altresì confermato che la domanda nel mercato in esame presenta degli elementi di vischiosità per ragioni sia di natura tecnica, sia di carattere economico. Sotto il profilo tecnico, rileva un certo grado di onerosità e complessità delle procedure di migrazione⁹³, nella misura in cui esse richiedono l'intervento fisico dell'impresa system incaricata, nonché, nel caso di un *upgrade* tecnologico, alcune attività propedeutiche di predisposizione dell'abitazione alla nuova linea (cablatura). La presenza di maggiori difficoltà nel processo di migrazione comporta altresì un rischio di disservizio che disincentiva la clientela a cambiare operatore, come emerge secondo Iliad da una *survey* commissionata dalla società⁹⁴.

119. Sotto il profilo economico, inoltre, secondo tale operatore le offerte dei principali fornitori volte a favorire il passaggio "interno" della propria clientela da tecnologie meno evolute all'FTTH contribuiscono a ridurre il tasso di mobilità degli utenti⁹⁵.

120. Infine, anche condizioni contrattuali previste dagli operatori sono idonee a determinare dei costi di *switching* in capo ai clienti, generando un effetto di *lock in* che rende una parte della domanda non contendibile⁹⁶, allungando altresì la durata media dei contratti⁹⁷.

121. Secondo alcuni intervenienti (Sky⁹⁸ e FiberCop⁹⁹), i clienti che risultano meno contendibili nei mercati a valle sono quelli serviti con la tecnologia FTTH, giacché hanno già a disposizione la migliore tecnologia offerta sul mercato. I clienti FTTH presentano infatti *[omissis]* anche rispetto ai clienti serviti su linee FTTC¹⁰⁰. Al tempo stesso, è stato rilevato che il passaggio tecnologico dall'FTTC all'FTTH rappresenta una fase in cui *"la base clienti risulta più contendibile, con vari operatori retail che competono per offrire contratti FTTH ai loro clienti"*¹⁰¹. In altri termini, una clientela connessa con la meno evoluta tecnologia FTTC è più facilmente aggredibile dai concorrenti tramite offerte FTTH.

Caratteristiche delle offerte

Uniformità delle offerte a livello geografico e tecnologico

122. Nel corso dell'istruttoria, la maggior parte degli operatori ha confermato che le politiche di prezzo praticate sul mercato in esame sono uniformi sul territorio nazionale e non dipendono dalla tecnologia utilizzata, nonostante la diversa diffusione delle reti in fibra sul territorio, e, dunque, la diversa disponibilità di servizi di connettività più avanzati.

123. In particolare, è emerso che le offerte sono definite dai principali operatori in maniera omogenea sul territorio nazionale, sia rispetto ai prezzi di listino, sia rispetto ad eventuali campagne

⁹³ Cfr. informazioni pervenute da Iliad in data 11 ottobre 2024 (doc. 100).

⁹⁴ Cfr. verbale audizione Iliad dell'1° ottobre 2024 (doc. 73).

⁹⁵ Cfr. informazioni pervenute da Iliad in data 11 ottobre (doc. 100).

⁹⁶ Ad esempio, in caso di uscita del cliente dal rapporto contrattuale, alcuni operatori applicano dei costi di attivazione rateizzati e/o di restituzione del dispositivo se il diritto di recesso viene esercitato prima di una certa data.

⁹⁷ In particolare, secondo alcune stime realizzate internamente dalle Parti, la durata media attesa per l'attivazione di nuove linee sembrerebbe attestarsi su valori *[omissis]*. Cfr. risposta alla richiesta di informazioni alle Parti del 4 ottobre, doc. 66.

⁹⁸ Cfr. verbale audizione del 25 settembre 2024 (doc. 67).

⁹⁹ Cfr. verbale audizione del 30 settembre 2024 (doc. 69).

¹⁰⁰ Cfr. verbale audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).

¹⁰¹ Cfr. informazioni pervenute da FiberCop in data 16 ottobre 2024 (doc. 104).

promozionali che vengono lanciate sul mercato. Sotto questo profilo, Sky¹⁰² ha rilevato che il mercato italiano si differenzia da altri Paesi, come ad esempio il Regno Unito, dove si osservano invece offerte differenziate su base geografica, anche in ragione di una disomogenea copertura tecnologica delle varie aree. Secondo un operatore (WindTre), può accadere che delle offerte possano riguardare soltanto determinate aree geografiche, ma questo avviene in circostanze specifiche, come ad esempio il passaggio di tecnologia “(...)dalla tecnologia FTTH o FWA per la chiusura delle centrali FiberCop”¹⁰³.

124. FiberCop ha rilevato come un’eventuale differente penetrazione delle offerte *retail* sul territorio nazionale potrebbe discendere da azioni mirate intraprese dalla forza vendita volte a convogliare le offerte promozionali nelle aree in cui gli operatori intendono entrare e acquisire nuovi clienti¹⁰⁴.

125. Nonostante le diverse tecnologie disponibili consentano una forma di differenziazione “verticale” del servizio offerto, tutti gli operatori interpellati hanno affermato che non applicano prezzi differenziati in funzione della tecnologia utilizzata per ciascuna connessione, tranne che per l’FWA, segmento cui viene riservata tendenzialmente un’offerta con condizioni economiche diverse.

Principali parametri competitivi

126. Come evidenziato anche dalla Commissione in alcuni suoi precedenti, i servizi di telecomunicazione su rete fissa sono percepiti dai consumatori come sostanzialmente omogenei e, di conseguenza, la principale variabile competitiva è rappresentata dal **prezzo**¹⁰⁵. Gli operatori di mercato interpellati sul punto hanno confermato questo aspetto¹⁰⁶.

127. Altre variabili su cui si incentra la concorrenza sono la **qualità** dei servizi e l’ampiezza del **portafoglio** di offerte, che spesso comprendono una combinazione di servizi di telecomunicazione fissi e mobili (cd. offerte convergenti), possono includere anche servizi di abbonamento a contenuti audiovisivi, nonché servizi diversi (ad esempio, servizi assicurativi o di fornitura di servizi energetici)¹⁰⁷.

128. Dall’esito di una *survey* commissionata internamente da Fastweb, emerge che fattori diversi dal prezzo rilevanti nelle scelte di acquisto dei consumatori sono legate soprattutto a profili di trasparenza delle condizioni contrattuali (ad es. assenza di costi nascosti), qualità/continuità del servizio in termini di affidabilità della linea, ampia disponibilità di offerte e disponibilità di offerte convergenti fisso-mobile. In ogni caso, il prezzo si conferma la variabile competitiva più importante.

Figura 3: Fattori di scelta principali nella scelta del fornitore

[omissis]

¹⁰² Cfr. verbale audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).

¹⁰³ Cfr. verbale audizione WindTre del 19 settembre 2024 (doc. 50).

¹⁰⁴ Cfr. verbale audizione del 30 settembre 2024 (doc. 69).

¹⁰⁵ Cfr. *inter alia*, caso M.8864 – VODAFONE/CERTAIN LIBERTY GLOBAL ASSETS, del 18 luglio 2019, pagina 87.

¹⁰⁶ Cfr. verbale audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67) e verbale audizione Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).

¹⁰⁷ Cfr. verbale audizione Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).

129. Da ultimo rileva considerare che, alla luce degli sviluppi tecnologici in corso – evidenziati nella precedente sezione – in prospettiva, per gli operatori sarà sempre più importante la capacità di offrire servizi FTTH.

Offerte convergenti fisso-mobile

130. Il mercato in esame appare caratterizzarsi per un crescente interesse da parte dei consumatori verso offerte che consentono di combinare servizi di connettività fissa con quelli di connettività mobile. Infatti, come emerge dalla tabella seguente, il peso dei clienti residenziali di servizi su rete fissa che acquistano *anche* servizi di telefonia mobile dallo stesso operatore è, per tre dei quattro principali operatori di mercato, rilevante, essendo sempre superiore al 40% nell’arco di tutto il periodo considerato. Inoltre, tale incidenza appare in crescita per tutti e tre gli operatori.

Tabella 5: Peso dei clienti residenziali su rete fissa che acquistano anche servizi mobili

Operatori	2021	2022	2023
TIM	[40-45]%	[40-45]%	[45-50]%
Vodafone	[55-60]%	[55-60]%	[55-60]%
Fastweb	[35-40]%	[40-45]%	[40-45]%

Fonte: dati forniti dalle Parti e da TIM

131. L’importanza delle offerte convergenti si evince anche da un documento interno di Fastweb, che evidenzia come tali tipologie di offerte tendano a ridurre il tasso di uscita della clientela e consentano una crescita della base clienti. In particolare, *[omissis]*.

Figura 4: Ruolo delle offerte convergenti

[omissis]

132. Questa evidenza trova altresì riscontro presso la maggior parte degli operatori di mercato, i quali ritengono che tali offerte presentino alcuni vantaggi in termini di fidelizzazione della clientela. Per questo motivo, gli operatori generalmente propongono sia offerte *ad-hoc* che includono entrambi i servizi fisso e mobile, sia offerte che integrano al servizio fisso già utilizzato dalla propria clientela quello mobile. Sky ad esempio ritiene che *“le offerte convergenti fisso-mobile rappresentano un vantaggio competitivo in termini di maggiori flussi di ricavi e di fidelizzazione della clientela. Per questo motivo, a partire da febbraio 2024, Sky è attiva (...) attraverso un’attività di co-branding insieme a Fastweb che fornisce il servizio di rete mobile al cliente finale”*¹⁰⁸. Anche in prospettiva, dunque, tali offerte sono destinate ad avere un ruolo importante.

133. Ad avviso di Iliad, la convergenza fisso-mobile tende a ridurre il tasso di *churn* dal momento che aumenta la fidelizzazione dei clienti. Peraltro, quest’ultima sarebbe maggiormente guidata dai clienti di rete fissa che presentano una maggiore propensione ad aggiungere *anche* una connessione

¹⁰⁸ Cfr. verbale di audizione di Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).

di rete mobile al contratto col proprio fornitore di connettività di rete fissa. Nell'esperienza di Iliad, infatti, [omissis] della propria clientela di rete fissa acquista anche servizi di rete mobile¹⁰⁹, mentre la possibilità di trascinare una base clienti consolidata nel mobile nel mercato dei servizi di telecomunicazione su rete fissa appare molto più contenuta. Tale posizione è condivisa anche da Poste¹¹⁰ che, pur ravvisando l'importanza delle offerte convergenti (non soltanto fisso-mobile) sul mercato, ritiene che tale strategia [omissis].

134. Viceversa, WindTre ritiene che la crescita di questa tipologia di offerte si è rivelata [omissis], motivo che in ogni caso ha spinto anche la società ad inserirle nella propria strategia commerciale¹¹¹.

Offerte congiunte con altri servizi

135. Nel corso dell'attività istruttoria è emerso come sia frequente presso gli operatori l'offerta di pacchetti in *bundle* che combinano i servizi di telecomunicazione su rete fissa con altri servizi ulteriori a quelli su rete mobile (ad. es. servizi audiovisivi, energia, assicurazione). In particolare, TIM, Fastweb e WindTre commercializzano questo tipo di offerte, prevedendo o un'offerta *ad hoc*, vale a dire l'acquisto congiunto del servizio su rete fissa con servizi ulteriori, o la possibilità di acquistare questi ultimi in aggiunta al primo ad un prezzo scontato.

136. Tali offerte appaiono funzionali non solo ad accrescere la clientela, ma anche ad aumentare i ricavi medi mensili e a ridurre il tasso di abbandono della clientela, come emerge dal documento interno di Fastweb (cfr. Figura 4, *supra*). Sul punto Sky ha osservato che, [omissis]¹¹².

Confronto delle offerte in termini di prezzi

137. In genere, gli operatori non propongono al mercato soltanto un'offerta, aspetto che rende complessa la confrontabilità delle loro politiche commerciali. Tuttavia, sulla base delle informazioni ricevute dalle Parti e dagli altri operatori, nonché dalle informazioni disponibili pubblicamente, è possibile trarre alcune indicazioni in merito alle loro strategie di prezzo, sintetizzate nella tabella successiva.

¹⁰⁹ Cfr. verbale di audizione di Iliad dell'1° ottobre 2024 (doc. 73).

¹¹⁰ Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).

¹¹¹ Cfr. verbale di audizione di WindTre del 19 settembre 2024 (doc. 50).

¹¹² Cfr. verbale di audizione di Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).

Tabella 6: Prezzi attualmente offerti dai principali operatori sul mercato

Operatore	Intervallo prezzo listino base (*) (€/mese)	Prezzo minimo su canale web (€/mese)	Prezzo di listino servizio fisso se già cliente mobile (€/mese)	Offerte convergenti (fisso+mobile) (€/mese)	Note su offerte convergenti
TIM	24,9 - 34,9	24,9 (**)	24,9	26,89 - 44,89	aggiunta servizio mobile per clienti su rete fissa
Fastweb	27,95	27,95	27,95	31,9	offerta specifica
Vodafone	27,9 - 34,9	23,9	22,9	34,9	offerta specifica
WindTre	27,99	24,99	22,9	33,98	offerta specifica
Sky	29,9 - 34,9	25,9			
Iliad	25,99	25,99	21,99-25,99	31,98 - 37,98 (***)	aggiunta servizio mobile per clienti su rete fissa
Poste	23,9-31,9	23,9			

(*) Prezzo di listino *esclusi* costi di attivazione/cessazione, promozioni temporanee, offerte web. Offerte che non includono servizi aggiuntivi diversi da connettività o voce.

(**) Offerta web non prevede costi di attivazione

(***) Prezzi che dipendono dalla tariffa mobile

Fonte: elaborazioni AGCM su informazioni ricevute dalle Parti e informazioni disponibili pubblicamente¹¹³

138. In generale, gli operatori di minori dimensioni tendono a offrire piani tariffari più convenienti, con un minor numero di offerte (al più pari a due), mentre gli operatori tradizionali si collocano su una fascia di prezzo più alta, sia per le offerte base sia per quelle *premium*¹¹⁴, caratterizzandosi per una proposta commerciale che tende ad essere più ampia.

¹¹³ Cfr. <https://www.sky.it/info/trasparenza-tariffaria>, <https://www.sky.it/sky-wifi-fibra>, <https://www.iliad.it/offerte-iliad-fibra.html>, <https://www.windtre.it/offerte-fibra/super-fibra-internet-a-casa>, <https://www.windtre.it/trasparenza-tariffaria>, <https://www.negozi.fastweb.it/it/offerte-fastweb-casa-light/>, <https://www.negozi.fastweb.it/it/offerta-fastweb-casa-light-e-mobile/>, <https://privati.vodafone.it/casa/fibra/lock-in>, [https://privati.vodafone.it/mobile/telefonata-mobile/family-plus](https://privati.vodafone.it/adv/landing-page/wifi-da-te-digital?ecmp=120102_SEM_GoogleAdWords_c-17936283349&utm_source=GoogleAdWords&utm_medium=SEM&utm_campaign=17936283349&utm_term=vodafone+offerte+casa&gad_source=1&gclid=Cj0KCQiA6Ou5BhCrARIsAPoTxrDCJviMWiCWqBpXHXF0mD0kynREx7-iKhfPXg_tlbG8gs6kxxeYaApPREALw_wcB&gclid=aw.ds&adfd=1731924662.47rXcbJW-kCGaxOr7RjwmA.MTAXNDE4NCwxMzU4NzQ4), <https://www.vodafone.it/eshop/tariffe-e-prodotti/fibra-adsl-e-telefono/confronta-offerte.html>, <https://www.tim.it/fisso-e-mobile/fibra-e-adsl>, <https://www.tim.it/fisso-e-mobile/fibra-e-adsl/fibra-wifi-casa>

¹¹⁴ Le offerte premium considerate in tabella escludono quelle in *bundle* con servizi aggiuntivi rispetto a quelli di connettività fissa e voce.

139. Come emerge dalla tabella precedente, i prezzi di listino degli operatori tradizionali, tra cui gli stessi Fastweb e Vodafone, sono tra loro molto simili, anche tenuto conto del fatto che essi propongono una qualità del servizio in termini di *performance*/velocità della rete assolutamente comparabile¹¹⁵. I prezzi dell'offerta più bassa di Vodafone e quella di Fastweb sono pressoché allineati. TIM, viceversa, presenta attualmente un'offerta base con un prezzo inferiore e un'offerta *premium* in linea con l'offerta degli altri operatori tradizionali.

140. Anche i prezzi delle offerte convergenti fisso-mobile di Fastweb e di Vodafone presentano un certo grado di similarità. A questo riguardo, un altro elemento di confrontabilità delle loro offerte convergenti attiene al modello di offerta: le Parti, infatti, analogamente a WindTre, propongono un'offerta *ad hoc* in *bundle*, che prevede l'acquisto congiunto di entrambi i servizi, anziché promozioni orientate a riconoscere uno sconto sul prezzo della sottoscrizione (con l'aggiunta del servizio mobile per gli utenti già clienti sul fisso), come fanno gli altri operatori che propongono offerte convergenti.

141. Un confronto dei ricavi medi mensili (ARPU) nell'offerta di servizi alla clientela residenziale - tenuto quindi conto delle campagne promozionali e del grado di penetrazione delle diverse offerte lanciate sul mercato - conferma ulteriormente come le strategie di prezzo di entrambe le Parti si collochino in una fascia intermedia alla quale è riconducibile anche la strategia di WindTre. Dalla tabella successiva, infatti, si evince come l'ARPU di Vodafone, benché inferiore a quello di Fastweb, sia comparabile a quello di quest'ultimo, nonché all'ARPU di WindTre, pur collocandosi quest'ultimo ad un livello leggermente più basso. Negli ultimi anni, gli ARPU di tali operatori appaiono invece più distanti sia dall'operatore di mercato storico TIM, sia dagli operatori di minori dimensioni, che adottano politiche di prezzo più aggressive.

Tabella 7: ARPU medi mensili dei principali operatori sul mercato (valori in euro)

Operatori	2021	2022	2023
TIM	[30 - 35]	[25 - 30]	[25 - 30]
Fastweb	[20 - 25]	[20 - 25]	[20 - 25]
Vodafone (*)	[20 - 25]	[20 - 25]	[20 - 25]
WindTre	[20 - 25]	[20 - 25]	[20 - 25]
Sky	[15 - 20]	[15 - 20]	[20 - 25]
Iliad		[10 - 15]	[15 - 20]
Poste		[20 - 25]	[15 - 20]

(*): sono stati esclusi alcuni valori anomali imputabili secondo la Parte ad aggiustamenti contabili
Fonte: elaborazioni AGCM su dati forniti dagli operatori

142. Un'analoga ricostruzione emerge anche da documenti interni di Fastweb: in particolare, un'analisi dell'andamento storico del posizionamento di prezzo degli operatori (per il servizio di

¹¹⁵ Cfr Barometro delle connessioni fisse, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://media.nperf.com/files/publications/IT/2024-01-26_Barometro-connessioni-fisse-internet-nPerf-2023.pdf.

connettività e del servizio voce a consumo) mostra come nel periodo 2022 - 2023 vi sia un sostanziale allineamento delle offerte *standard* – i.e. ad esclusione delle offerte attivate *online* – di Vodafone, Fastweb nonché di WindTre. L’offerta di questo gruppo di operatori si distanzia invece sia da quella dell’operatore storico sia da quelle degli altri operatori di minori dimensioni.

Figura 5: Andamento nel tempo (2022-2023) delle offerte degli operatori

[omissis]

143. Un altro documento interno di Fastweb, che riporta i risultati di una *survey* in relazione alla distribuzione dei clienti dei diversi operatori per fasce di spesa mensile, conferma ulteriormente le evidenze sopra riportate in tema di posizionamento di prezzo. Infatti, l’incidenza dei consumatori che spendono fino a 25 euro è del [50-55]% per Fastweb e del [55-60]% per Vodafone, nonché del [55-60]% per WindTre. Per TIM il peso dei clienti appartenenti a tale fascia risulta invece decisamente più bassa ([30-35]%), poiché i suoi clienti spendono tendenzialmente di più, mentre la percentuale dei clienti che spendono fino a 25 euro è decisamente più alta per gli operatori più piccoli.

Figura 6: Distribuzione dei clienti sulla base della spesa media sostenuta mensilmente per ciascun operatore

[omissis]

VII.2 La posizione dei terzi

Sulla definizione del mercato

144. Ad avviso di FiberCop¹¹⁶ andrebbero definiti mercati rilevanti geografici di dimensione subnazionale. La società, infatti, rileva che le condizioni concorrenziali non sono uniformi sul territorio nazionale, ma variano in misura significativa a livello locale, a seconda del numero di operatori *wholesale* attivi e delle tecnologie disponibili nelle diverse aree. Inoltre, sussiste una tendenza prospettica ad una differenziazione dei prezzi *retail* su base geografica anche in considerazione del fatto che a livello *wholesale* gli operatori già offrono prezzi differenti. Ad esempio, i prezzi applicati da Open Fiber sono già differenziati tra aree e FiberCop stessa [omissis].

145. Inoltre, sempre secondo FiberCop, [omissis].

146. Anche sotto il profilo merceologico, il mercato dovrebbe essere distinto a seconda della tecnologia di rete. Ciò in quanto queste ultime comportano significative differenze nella qualità del servizio di connessione offerto. Inoltre, la sostituibilità dal lato della domanda tra le diverse tecnologie opera solo in senso unidirezionale, i.e. l’accesso in fibra può rimpiazzare l’accesso in rame ma non viceversa.

¹¹⁶ Cfr. verbale di audizione di FiberCop del 30 settembre 2024 (doc.69) e memoria pervenuta in data 5 novembre 2023 (doc. 169).

Sugli effetti dell'operazione

147. Pressoché tutti gli operatori di mercato (ad eccezione di WindTre) hanno evidenziato che l'operazione presenta criticità sotto il profilo concorrenziale, per una serie di motivi.

148. Iliad rileva che l'operazione si inserisce in un mercato fortemente concentrato, servito principalmente da quattro operatori che insieme detengono una quota superiore all'80%, a fronte di nuovi entranti che crescono molto lentamente nonostante gli ingenti investimenti e la presenza di operatori "wholesale only"¹¹⁷.

149. Secondo Iliad inoltre, gli effetti dell'operazione vanno valutati anche alla luce della prossimità concorrenziale, sotto diversi profili, esistente tra Fastweb e Vodafone¹¹⁸. Le Parti presentano infatti una distribuzione simile della propria base clienti per tipologia di tecnologia offerta¹¹⁹, ad indicare scelte simili sotto il profilo degli investimenti in tecnologie di connessione. In secondo luogo, le caratteristiche delle loro offerte appaiono analoghe e sostituibili, sia nell'offerta di pacchetti in *bundle* fisso-mobile, sia nella *performance* dei servizi di connettività su rete fissa offerti. In relazione al primo profilo, le Parti presentano un'identica propensione a spingere la clientela verso le offerte convergenti, in quanto le offerte mobili rivolte ai propri clienti fissi sono entrambe particolarmente aggressive. Con riguardo al secondo aspetto, le *performance* delle reti di Vodafone e Fastweb sono del tutto simili. Infine, Iliad rileva come un altro elemento che sostanzia la prossimità concorrenziale tra le Parti è rappresentata dal fatto che entrambe sono dotate di un elevato livello di infrastrutturazione, che comporta un maggiore utilizzo dei servizi di accesso passivi e si traduce in ultima analisi nella possibilità di differenziare le proprie offerte sia qualitativamente che a livello economico.

150. In questo contesto generale, alcuni operatori (Iliad¹²⁰, Poste¹²¹, TIM¹²² e FiberCop¹²³) osservano come gli effetti dell'operazione non vadano valutati solo nel mercato nel suo complesso, ma considerando la posizione di assoluta preminenza che l'entità *post merger* assumerebbe nel segmento FTTH, in ragione sia del suo elevato tasso di sviluppo, sia della sua tendenza a sostituire le altre tecnologie di rete. Sul punto, TIM sostiene che la posizione di *leadership* della nuova entità scaturirebbe non solo dall'unione dell'attuale clientela FTTH delle Parti, ma anche dalla possibilità in futuro di spostare su tale segmento ulteriori utenti attualmente serviti sulla rete FTTC, dove entrambe detengono congiuntamente un ruolo di primo piano. A tale riguardo, FiberCop, TIM e AIP¹²⁴ rappresentano che, ad esito dell'operazione, le Parti controllerebbero una quota di mercato

¹¹⁷ Cfr. verbale di audizione di Iliad del 1° ottobre 2024 (doc. 73) e memoria pervenuta in data 15 ottobre 2024 (doc. 103).

¹¹⁸ Cfr. documento pervenuto da Iliad in data 21 ottobre 2024 (doc. 111).

¹¹⁹ In particolare, Iliad ha rilevato che per entrambe le Parti oltre il 50% delle linee si collocano su rete FTTC, poco meno del 30% di linee sono su rete FTTH e una quota minoritaria delle medesime è caratterizzata da tecnologie meno evolute. Viceversa, la distribuzione delle linee di TIM per tipologia di rete è differente, con un peso delle linee FTTH pari al 16,5% mentre circa un terzo dipende tuttora da connessioni ADSL.

¹²⁰ Cfr. memoria pervenuta in data 15 ottobre 2024 (doc. 103).

¹²¹ Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).

¹²² Cfr. verbale di audizione di TIM del 2 ottobre 2024 (doc. 87).

¹²³ Cfr. verbale di audizione di FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69) e memoria pervenuta in data 16 ottobre 2024 (doc. 104).

¹²⁴ Cfr. memoria pervenuta l'8 ottobre 2024 (doc. 72).

considerevole in molte delle maggiori città italiane¹²⁵, dove il tasso di sostituzione dell'FTTH e il livello di penetrazione raggiunto da tale tecnologia sono particolarmente significativi. Iliad sottolinea come nel segmento FTTH l'operazione determinerebbe un forte aumento della concentrazione, come testimoniano i valori elevati dell'indice HHI *post merger* (pari a 2.326) ed il suo incremento (pari a 589). Inoltre, sul segmento dell'FTTH l'entità *post merger* diventerà il primo operatore, con una quota superiore al 34%, ed a una distanza di 8 punti percentuali dal secondo, l'operatore storico del mercato.

151. Alcuni concorrenti (Iliad¹²⁶, Poste¹²⁷ e TIM¹²⁸) ritengono inoltre che Fastweb, a valle dell'operazione, potrà sfruttare un ruolo di *leadership* anche nell'offerta di pacchetti convergenti fisso-mobile, che hanno prospettive di crescita considerevoli. A tale riguardo, Poste ravvisa che l'entità *post merger* incrementerà la penetrazione sui servizi sia fissi che mobili attraverso un'attività di *cross-selling* ai clienti presenti su ciascuno di tali mercati. Iliad sottolinea che l'entità *post merger* sarà in grado di rafforzare la sua posizione sul mercato in esame, grazie al posizionamento significativo della *target* nel mobile.

152. Un altro effetto della concentrazione che secondo alcuni operatori (TIM¹²⁹, Poste¹³⁰, FiberCop¹³¹) potrebbe generare distorsioni concorrenziali rilevanti attiene alla circostanza che Fastweb potrebbe estendere anche ai nuovi clienti provenienti dalla *target* le condizioni economiche particolarmente vantaggiose di cui gode per l'acquisto di servizi passivi nell'ambito dell'accordo sottoscritto con FiberCop. Ciò consentirebbe all'entità *post merger*, primo ed unico operatore verticalmente integrato del mercato, di praticare a livello *retail* offerte non replicabili da parte dei concorrenti.

153. Inoltre, l'operazione potrebbe comportare un peggioramento delle condizioni di mercato a livello *wholesale*, con conseguenze negative sulla dinamica competitiva nei mercati a valle, tra cui, in particolare, quello dell'offerta ai clienti residenziali. Ciò in quanto Fastweb, pur avendo una presenza limitata nel mercato all'ingrosso, offre servizi attivi particolarmente attrattivi per operatori a valle relativamente poco infrastrutturati, consentendo loro di competere efficacemente nel mercato al dettaglio. Sia secondo Sky¹³², sia secondo Poste¹³³, il nuovo operatore avrà minori incentivi economici e/o problemi tecnici di saturazione della rete nel continuare ad offrire servizi di accesso all'ingrosso. In particolare, Sky ritiene che, *[omissis]*. Peraltro, secondo Sky non ci sono alternative altrettanto valide rispetto all'offerta di Fastweb, sia sotto il profilo economico – in virtù dell'accordo con FiberCop – che sotto quello tecnico, dal momento che quella di Fastweb è l'unica offerta che

¹²⁵ In particolare, l'entità *post merger* sarà il primo operatore a Milano ed in più della metà di 29 centri urbani (ex Flashfiber) dove deterrà anche quote superiori al 40% nei centri più importanti.

¹²⁶ Cfr. verbale dell'audizione del 1° ottobre 2024 (doc. 73).

¹²⁷ Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2024 (doc. 82).

¹²⁸ Cfr. verbale audizione del 2 ottobre 2024 (doc. 87).

¹²⁹ Cfr. verbale di audizione di TIM del 2 ottobre 2024 (doc. 87).

¹³⁰ Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).

¹³¹ Cfr. verbale audizione del 4 ottobre 2024 (doc. 92).

¹³² Cfr. verbale di audizione 25 settembre 2024 (doc. 67).

¹³³ Cfr. verbale di audizione di Poste 27 settembre 2024 (doc. 82).

include anche la banda trasmissiva, aspetto che la rende particolarmente adatta alle esigenze degli operatori nuovi entranti non infrastrutturati.

Sui rimedi

154. Diversi operatori hanno rappresentato che un rimedio adeguato a risolvere le criticità concorrenziali generate dall'operazione nel mercato dei servizi di rete fissa per la clientela residenziale potrebbe consistere nell'imposizione, in capo a Fastweb, di un obbligo ad offrire servizi di accesso all'ingrosso ai concorrenti nel mercato a valle che ne facciano (o continuino a farne) richiesta.

155. In particolare, Poste¹³⁴ ha prospettato un obbligo, per Fastweb, di fornire accesso ai suoi servizi *wholesale* a tutti gli operatori alternativi interessati (anche con un'offerta "chiavi in mano", inclusiva della banda trasmissiva), garantendo l'assenza di forme di discriminazione interna/esterna, anche dal punto di vista qualitativo.

156. Analogamente Sky¹³⁵ reputa idonea una misura volta ad imporre alle Parti dell'operazione di *[omissis]*.

157. AIIP ritiene opportuno che l'entità *post merger* mantenga in essere le attuali offerte *wholesale*, aggiornandole in funzione della tecnologia di volta in volta disponibile senza imposizione di obblighi di volumi minimi, a condizioni tecniche ed economiche eque, ragionevoli e non discriminatorie. Inoltre AIIP suggerisce l'imposizione di un obbligo di accesso *wholesale* a favore degli ulteriori operatori interessati, prevedendo una gamma completa di servizi attivi e passivi in tutte le aree geografiche, assicurando le stesse condizioni previste per la divisione *retail* della nuova entità, e comunque a condizioni non superiori a quelle *retail minus*. Infine, tali previsioni andrebbero accompagnate con un obbligo di costituire una divisione *wholesale* almeno funzionalmente separata da quella *retail*¹³⁶.

158. Diversamente Iliad ritiene che solo un rimedio di natura strutturale sarebbe idoneo a risolvere le criticità concorrenziali sollevate dalla presente operazione. In una prospettiva ampia, Iliad ha indicato quale rimedio strutturale idoneo a sanare il venir meno della pressione concorrenziale che Vodafone esercita nei tre mercati *retail* interessati dall'operazione la separazione e vendita della sua divisione fissa e della relativa *customer base*. Ad avviso di Iliad, il ramo d'azienda oggetto dell'auspicata cessione dovrebbe includere anche tutte le infrastrutture di rete necessario per assicurare la continuità dei servizi offerti e la piena autonomia e operatività delle attività enucleate¹³⁷.

159. Con specifico riferimento al mercato della clientela residenziale Iliad¹³⁸ ha suggerito la cessione del ramo d'azienda costituito dai clienti FTTH di Vodafone e dagli *asset* dedicati esclusivamente alla fornitura a tali clienti di servizi di rete fissa con tecnologia in fibra ottica.

¹³⁴ Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).

¹³⁵ Cfr. verbale di audizione 25 settembre 2024 (doc. 67).

¹³⁶ Cfr. memoria dell'8 ottobre 2024 (doc. 72).

¹³⁷ Cfr. verbale dell'audizione del 1° ottobre 2024 (doc. 73). In particolare ad avviso di Iliad le componenti infrastrutturali oggetto della cessione dovrebbero comprendere la co-locazione nelle centrali FiberCop e negli altri POP in cui Vodafone ha installato i propri apparati ed i link di *backhauling* che collegano tali punti, gli apparati di rete installati, i sistemi IT, *billing* e CRM necessari alla gestione dei servizi offerti ai propri clienti nei diversi segmenti di mercato.

¹³⁸ Cfr. memoria del 23 ottobre 2024 (doc. 117).

Dichiarandosi disponibile ad acquisire il descritto ramo d'azienda, Iliad ha rilevato che la misura appare necessaria in ragione della circostanza per cui gli effetti dell'operazione sarebbero ancora più marcati sul segmento di mercato relativo alla tecnologia FTTH, dove l'entità post merger andrebbe ad acquisire, in assenza di misure, il ruolo di *leader* di mercato. L'acquisizione dei clienti FTTH di Vodafone consentirebbe di ripristinare condizioni concorrenziali adeguate attraverso il rafforzamento di un operatore come Iliad particolarmente aggressivo, consentendogli di esercitare tale pressione competitiva sugli operatori consolidati in maniera duratura nel tempo. Inoltre, tale cessione risolverebbe anche le preoccupazioni concorrenziali connesse alla migrazione dei clienti Vodafone dalla rete Open Fiber verso la rete Fastweb.

160. Secondo TIM¹³⁹ e FiberCop¹⁴⁰, invece, i rimedi dovrebbero interessare l'accordo tra Fastweb e FiberCop con cui la società acquirente si approvvigiona di servizi passivi, sia per vendere a sua volta all'ingrosso servizi attivi ad operatori non infrastrutturati, sia per operare nel mercato a valle. TIM ritiene che nell'ottica di ristabilire un *level playing field* tra tutti gli operatori nel mercato *retail* occorre sospendere gli effetti del suddetto accordo nelle more della verifica in corso da parte di AGCOM. FiberCop ritiene invece che la nuova entità dovrebbe impegnarsi a *[omissis]*.

161. Inoltre, sempre nell'ottica di risolvere problemi legati alla replicabilità delle offerte *retail* di Fastweb da parte dei concorrenti, secondo FiberCop *[omissis]*.

VII.3 La posizione delle Parti

Sulla definizione del mercato

162. Le Parti ritengono che il segmento FTTH non costituisca un distinto mercato del prodotto nella misura in cui la stessa AGCOM rileva che: i) non ci sono differenze in termini di politiche tariffarie degli operatori a seconda della tecnologia utilizzata; ii) alcune offerte al dettaglio neppure specificano la tecnologia sottostante ed i consumatori non sono a conoscenza di quella che è alla base della loro connessione, e iii) la copertura della rete FTTH è solo parziale.

163. Inoltre, sotto il profilo geografico, il mercato ha dimensione nazionale in considerazione delle politiche di prezzo omogenee adottate dagli operatori nel mercato in esame, che peraltro non riflettono le differenze regionali in merito alle condizioni di accesso all'ingrosso.

Sulla struttura di mercato

164. Le Parti hanno prodotto osservazioni sulla presente operazione, rivendicando l'assoluta assenza di criticità concorrenziali nel mercato in esame¹⁴¹. Quest'ultimo sarebbe, infatti, caratterizzato da un elevato dinamismo, riconducibile sia alla presenza di nuovi entranti particolarmente aggressivi, sia al ruolo di *leadership* di TIM che rimarrà anche ad esito della concentrazione.

165. Per quanto riguarda il primo aspetto, le Parti evidenziano il potenziale di crescita dei nuovi entranti o comunque di operatori alternativi, poiché la loro quota combinata è aumentata significativamente (di *[5-10]*p.p.) in soli 5 anni, a scapito di quelli tradizionali.

¹³⁹ Cfr. verbale dell'audizione del 2 ottobre 2024 (doc. 87).

¹⁴⁰ Cfr. memoria del 23 ottobre 2024 (doc. 104).

¹⁴¹ Cfr. risposta alla richiesta di informazioni pervenuta in data 4 ottobre 2024 (doc. 66) e memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (doc. 66).

166. Il dinamismo dei nuovi operatori si rileva anche esaminando la loro capacità di acquisire nuovi clienti (al netto di quelli in uscita). Soprattutto Sky, Iliad ed Enel, infatti, hanno guadagnato *[omissis]* tali flussi negli ultimi quattro anni, mentre operatori consolidati (ad eccezione di *[omissis]*) hanno subito *[omissis]*, soprattutto negli ultimi due anni.

167. In relazione all'altro fattore di concorrenzialità del mercato, le Parti osservano che TIM manterrà una posizione di preminenza sul mercato in esame con una quota superiore al 40%, con un distacco considerevole, di circa *[10-15]* punti percentuali, rispetto a quella dell'entità *post merger*.

168. Anche nel segmento dell'FTTH la posizione delle Parti non solleva criticità concorrenziali, nella misura in cui la loro quota congiunta rimane inferiore al 40% e *[omissis]*, a differenza della dinamica che registrano sia TIM sia gli operatori nuovi entranti e, più in generale, quelli alternativi ai principali quattro fornitori. A questo riguardo, rileva l'andamento della quota di TIM, *[omissis]*. Il segmento FTTH è inoltre caratterizzato dall'ingresso e dalla forte espansione di nuovi operatori.

169. Più in generale, le Parti si attendono che l'operatore storico TIM, beneficiando della rimozione dei vincoli regolatori sul prezzo delle offerte, a seguito della cessione della rete, potrà praticare prezzi più aggressivi in futuro¹⁴².

Sulla prossimità concorrenziale tra le Parti

170. Sul punto, le Parti ritengono di non esercitare una sull'altra un vincolo concorrenziale significativo. In primo luogo, dall'analisi dei *diversion ratios* ("DR") calcolati sui processi di migrazione dei clienti che richiedono la portabilità del numero, le Parti hanno sottolineato come sia il DR da Fastweb a Vodafone sia quello da Vodafone a Fastweb risultino *[omissis]*.

171. In secondo luogo, la prossimità concorrenziale tra le Parti va inquadrata in un contesto più ampio da cui emerge che gli operatori alternativi – diversi da TIM, Vodafone, WindTre e Fastweb – sono in grado di esercitare una forte pressione concorrenziale, *[omissis]*.

172. In terzo luogo, *[omissis]*.

173. Infine, considerando i clienti in uscita da Fastweb, *[omissis]*.

Sul vincolo competitivo esercitato dai nuovi entranti

174. Le Parti sostengono di monitorare regolarmente l'ingresso di nuovi operatori, che rappresentano la parte più dinamica del mercato. Le Parti ritengono dunque che alcuni di questi operatori - come Poste, Sky, Iliad, Enel ed Edison – rappresentano un vincolo concorrenziale significativo, ognuno in grado di valorizzare un vantaggio competitivo nell'ambito della propria offerta. A tale riguardo, le Parti enfatizzano: *i)* la possibilità per Poste di sfruttare una rete di distribuzione di oltre 12 mila uffici postali; *ii)* la rapida crescita di Sky e di Iliad grazie alle loro attività di *cross selling* dei servizi di connettività su rete fissa, facendo leva sul loro posizionamento rispettivamente nella fornitura di contenuti multimediali e nei servizi di connettività mobile; e *iii)* l'offerta di prezzi particolarmente aggressivi che ha caratterizzato l'ingresso sul mercato di Enel.

175. La circostanza che le Parti considerino i nuovi operatori come una minaccia credibile è avvalorata anche da alcuni documenti interni, *[omissis]*¹⁴³.

¹⁴² Cfr. memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (doc. 114).

¹⁴³ Cfr. memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (Cfr. 114). Ad esempio *[omissis]*.

Sul possibile deterioramento delle condizioni di accesso all'ingrosso

176. Le Parti sostengono che l'operazione non è idonea a deteriorare le condizioni alle quali gli operatori del mercato *retail* si approvvigionano di servizi di accesso all'ingrosso da Fastweb, in quanto i contratti che quest'ultima ha attualmente in essere sono vincolanti *[omissis]*.

VII.4 Valutazioni*a) Il mercato rilevante*

177. Le evidenze emerse nel corso dell'attività istruttoria confermano la definizione del mercato dei servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa già adottata nei precedenti dall'Autorità sia dal punto di vista merceologico che geografico.

178. Il mercato in esame, avente dimensione geografica nazionale, comprende l'insieme di servizi di rete fissa, voce e dati, a banda larga e ultra-larga destinati agli utenti finali. Nella sua prassi decisionale, l'Autorità ha individuato mercati distinti a seconda della tipologia di clientela servita, identificando per quel che qui rileva un mercato relativo ai servizi di telecomunicazione su rete fissa per la clientela residenziale e SOHO (small office home office, ovvero piccoli uffici domestici) separato da quello per la clientela affari e pubblica amministrazione¹⁴⁴.

179. Sotto il profilo merceologico, assume rilievo la circostanza che nessun operatore applica prezzi diversi a seconda della tecnologia offerta, con l'unica eccezione dell'FWA, che però ha un peso limitato e che, come osservato da un operatore, costituisce in linea generale una tecnologia utilizzata per offrire i servizi di connettività soprattutto in aree non coperte dalle reti in fibra.

180. Peraltro, i dati riportati *supra* circa lo sviluppo tecnologico del settore indicano che la rete in FTTH è destinata a sostituire progressivamente quelle meno evolute (ADSL, FTTC), elemento che depone nel senso di ritenere sussistente un rapporto di sostituibilità tra le reti fisse utilizzate dagli operatori. In particolare, la tendenza verso il trasferimento delle linee sull'FTTH mette in evidenza come i servizi basati su quest'ultima costituiscano un vincolo concorrenziale significativo per quelli basati su altre tecnologie.

181. Inoltre, la stragrande maggioranza degli operatori offre i servizi in questione avvalendosi di tutte le tipologie di reti.

182. Pertanto, si ritiene che i servizi di telecomunicazione su rete fissa per la clientela residenziale (inclusi i SOHO) non individuano dei mercati distinti sulla base della tecnologia utilizzata.

183. Sotto il profilo geografico, gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria confermano una dimensione nazionale del mercato. A questo riguardo, rileva che le offerte degli operatori non sono differenziate su base locale. Pertanto, non appare condivisibile l'argomentazione di FiberCop, per cui il mercato sarebbe subnazionale in ragione delle differenti condizioni concorrenziali, ed in particolare del diverso posizionamento delle Parti, riscontrabili tra aree geografiche del paese.

184. Infine, assume rilievo il fatto che la copertura delle offerte della quasi totalità degli operatori è pressoché nazionale. Essi, proprio per offrire i servizi su tutto il territorio, si avvalgono di una pluralità di reti integrando le rispettive coperture.

¹⁴⁴ Cfr. *inter alia* C12354 - TELECOM ITALIA/RAMI DI AZIENDA BT ITALIA, decisione di avvio dell'istruttoria del 13 aprile 2021 in Boll.16/2021; C12476 - MARBLES/IRIDEOS, decisione del 22 novembre 2022 in Boll. 44/2022.

b) Gli effetti dell'operazione

185. Gli elementi acquisiti nel corso dell'attività istruttoria inducono a ritenere che l'operazione dia luogo ad un ostacolo significativo della concorrenza effettiva per le ragioni che sono espone sinteticamente di seguito e che sono poi discusse approfonditamente nelle sezioni successive.

186. In primo luogo, sotto il profilo strutturale, l'operazione è idonea ad aumentare il grado di concentrazione del mercato, nella misura in cui gli operatori principali - che servono oltre l'80% della domanda - si ridurranno da quattro a tre, in un contesto nel quale sussistono barriere all'entrata e ostacoli all'espansione di nuovi entranti, unitamente ad alcuni fattori di vischiosità della domanda.

187. Si rileva, inoltre, la sussistenza di una elevata prossimità concorrenziale tra le Parti, come emerge dalla similarità delle loro politiche commerciali e del loro grado di infrastrutturazione, nonché da un'analisi dei *diversion ratios* ("DR"). Questi ultimi, infatti, evidenziano come le Parti esercitino una sull'altra un elevato grado di pressione concorrenziale; in particolare, Vodafone costituisce un vincolo rilevante per Fastweb, vincolo che verrebbe meno ad esito dell'operazione. Ne discende altresì che le Parti avranno un incentivo ad aumentare i prezzi ad esito della concentrazione, come attesta il valore assunto dagli indici GUPPI. L'operazione di concentrazione, dunque, è idonea a far venire meno l'importante vincolo concorrenziale attualmente esercitato reciprocamente dalle Parti nel mercato.

188. Inoltre si ritiene che, nell'assetto di mercato attuale, la residua concorrenza effettiva, nonché la concorrenza potenziale, non esprimano un vincolo competitivo sufficiente ad escludere che l'operazione determini un ostacolo significativo alla concorrenza effettiva.

Struttura e caratteristiche del mercato

189. L'operazione è idonea a produrre effetti critici sotto il profilo concorrenziale nella misura in cui coinvolge due dei principali quattro operatori di mercato e l'entità che andranno a costituire *post merger* risulterà il secondo operatore, dopo TIM. La quota congiunta delle Parti si attesta infatti ad un valore leggermente inferiore al 30%, ad una distanza di [15-20] e [10-15] punti percentuali da quelle - rispettivamente in valore ed in volume - di WindTre.

Tabella 8: Quote di mercato complessive (%) in valore e volume

Operatori	Quote di mercato in valore (%)					Quote di mercato in volume (%)				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Tim	[45-50]	[45-50]	[45-50]	[40-45]	[40-45]	[40-45]	[40-45]	[40-45]	[40-45]	[35-40]
Fastweb	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]
WindTre	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[10-15]
Vodafone	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[15-20]	[15-20]	[15-20]	[15-20]	[15-20]	[15-20]	[15-20]
Totale Altri	[5-10]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[15-20]	[10-15]	[10-15]	[10-15]	[15-20]	[15-20]
Tiscali	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[1-5]	[1-5]
Eolo	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]
Sky	0,0	<1	[1-5]	[1-5]	[1-5]	0,0	<1	[1-5]	[1-5]	[1-5]
Iliad	0,0	0,0	0,0	<1	[1-5]	0,0	0,0	0,0	<1	[1-5]
Poste	0,0	0,0	0,0	0,0	<1	0,0	0,0	0,0	0,0	<1
Enel	0,0	0,0	0,0	0,0	<1	0,0	0,0	0,0	0,0	<1
Altri	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]
Totale Parti	[25-30]	[25-30]	[25-30]	[25-30]	[25-30]	[25-30]	[25-30]	[30-35]	[25-30]	[25-30]

Fonte: dati AGCOM e elaborazioni su dati e stime fornite dalle Parti

190. Pertanto, nonostante TIM mantenga il ruolo di primo operatore sul mercato, come rimarcato dalle Parti, occorre osservare come il grado di concentrazione del mercato aumenterà in misura significativa ad esito dell'operazione, dal momento che i primi tre operatori avranno una quota di mercato complessiva superiore all'80%. Tale evidenza si riflette anche nel valore assunto dall'indice di concentrazione HHI *post merger*, pari a 2.866, a fronte di un incremento ("delta") di 440¹⁴⁵. L'operazione è dunque idonea a rafforzare la struttura oligopolistica del mercato, già caratterizzato dalla presenza di barriere all'entrata e ostacoli che riducono la contendibilità della domanda per effetto di pratiche commerciali che generano dei costi di *switching* in capo ai consumatori.

191. In questo contesto, nonostante un certo grado di dinamismo competitivo derivante dalla presenza di alcuni operatori alternativi ai principali quattro fornitori, va rilevato come la loro

¹⁴⁵ Secondo gli "Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese" (2004/C 31/03), "È poco probabile che la Commissione individui problemi sotto il profilo della concorrenza orizzontale in un mercato se dopo la concentrazione lo HHI è inferiore a 1 000. [...] È parimenti improbabile che la Commissione formuli obiezioni sotto il profilo della concorrenza orizzontale se, dopo la concentrazione, lo HHI è compreso tra 1 000 e 2 000 ed il delta è inferiore a 250, ovvero se, dopo la concentrazione, lo HHI è superiore a 2 000 ed il delta è inferiore a 150". Inoltre, si consideri che l'indice HHI è stato calcolato in via cautelativa per le Parti escludendo la quota di mercato posseduta congiuntamente in via residuale da altri operatori (corrispondente alla voce "Altro"), pari al [1-5]% in valore e al [1-5]% in volume. Infatti, laddove si fossero considerate anche le quote di mercato dei concorrenti rimanenti, l'indice HHI sarebbe aumentato.

posizione di mercato sia comunque relativamente circoscritta. Infatti, a differenza di quanto sostiene la Parte, ciò che rileva non è il valore (e dunque l'andamento) della quota di mercato combinata di tali operatori, quanto piuttosto il vincolo concorrenziale che sono in grado di esercitare singolarmente. Sotto questo profilo, nessun operatore alternativo ai tre principali che rimarranno ad esito dell'operazione detiene attualmente una quota di mercato pari o superiore al 4%.

192. A ciò si aggiunge una sostanziale stabilità delle quote di mercato delle Parti, a fronte di una contrazione di quella di TIM, nonostante l'ingresso di nuovi operatori (tra cui Iliad, Sky, Poste, Enel) nell'ultimo quinquennio.

193. Un'analisi del posizionamento sul solo segmento FTTH – tecnologia in forte sviluppo e, come già ampiamente richiamato, destinata a sostituire le altre – mette in luce come la quota congiunta di Fastweb e Vodafone su tale segmento, anche se in calo, ha raggiunto nel 2023 valori superiori al 35% (sia in valore che in volume), distanziando quelle di TIM e WindTre. Anche la quota di TIM, per quanto in crescita, si attesta ancora su valori decisamente più bassi, che non raggiungono il 30%. Su tale segmento, gli operatori nuovi entranti, che hanno un'offerta basata esclusivamente su tecnologia FTTH, detengono quote relativamente più elevate rispetto a quelle del mercato nel suo insieme ed in crescita, in particolare per quelli più dinamici come Sky e Iliad, che tuttavia allo stato non raggiungono il [5-10]%.

Tabella 9: Quote di mercato in valore e volume su rete FTTH

Operatori	Quote di mercato in valore (%)					Quote di mercato in volume (%)				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Tim	[10-15]	[15-20]	[20-25]	[25-30]	[25-30]	[10-15]	[15-20]	[15-20]	[20-25]	[20-25]
Fastweb	[35-40]	[25-30]	[20-25]	[20-25]	[15-20]	[30-35]	[25-30]	[20-25]	[15-20]	[15-20]
WindTre	[15-20]	[20-25]	[20-25]	[15-20]	[15-20]	[20-25]	[20-25]	[20-25]	[20-25]	[15-20]
Vodafone	[25-30]	[20-25]	[20-25]	[15-20]	[25-30]	[25-30]	[25-30]	[20-25]	[20-25]	[15-20]
Totale Altri	[5-10]	[5-10]	[10-15]	[15-20]	[15-20]	[5-10]	[5-10]	[10-15]	[15-20]	[20-25]
Tiscali	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[5-10]	[1-5]	[1-5]	[1-5]
Eolo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sky	0,0	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[5-10]	0,0	[1-5]	[1-5]	[5-10]	[5-10]
Iliad	0,0	0,0	0,0	[1-5]	[1-5]	0,0	0,0	0,0	[1-5]	[1-5]
Poste	0,0	0,0	0,0	0,0	[1-5]	0,0	0,0	0,0	0,0	[1-5]
Enel Fibra	0,0	0,0	0,0	0,0	[1-5]	0,0	0,0	0,0	0,0	[1-5]
Altri	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[5-10]	[1-5]	[1-5]	[1-5]	[5-10]	[5-10]	[1-5]
Totale Parti	[60-65]	[50-55]	[45-50]	[35-40]	[35-40]	[60-65]	[50-55]	[45-50]	[35-40]	[35-40]

Fonte: dati AGCOM e dati e stime fornite dalle Parti

Quote di mercato in termini di gross adds

194. Nel settore delle telecomunicazioni, le quote di mercato basate sulla *customer base* esistente colgono solo in parte la forza competitiva degli operatori, in particolare perché le dinamiche più recenti di mercato possono non essere riflesse correttamente, nella misura in cui almeno una parte dei clienti mostra un'elevata vischiosità, ad esempio perché vincolata a contratti, che ne limitano la mobilità da un fornitore all'altro.

195. Viceversa, poiché la concorrenza si svolge solo nei confronti di una parte della clientela, quella contendibile, nonché nei confronti di clienti completamente nuovi, le quote dei clienti contendibili sono un elemento informativo utile per valutare le probabili dinamiche del mercato negli anni successivi all'operazione. Pertanto la Commissione, nella sua prassi, utilizza anche le quote di mercato basate sui clienti in entrata ("*gross adds*") al fine di catturare l'effettiva forza competitiva

degli operatori¹⁴⁶. Tali quote sono dunque calcolate sul numero di nuovi clienti acquisiti in un anno da ciascun operatore senza dedurre i clienti in uscita¹⁴⁷.

196. Sulla base della tabella seguente, che riporta una stima delle quote di mercato¹⁴⁸ dei principali operatori basate su tale variabile, si osserva come l'entità *post merger* risulterà uno dei due principali operatori di mercato. Sia la nuova entità sia l'operatore storico deterranno infatti una quota *[omissis]* superiore al 30%, distanziando in misura significativa (di oltre 10 punti percentuali) WindTre e gli altri operatori di minori dimensioni come Sky, Iliad e Poste.

197. Questi ultimi, pur presentando delle quote di mercato calcolate sull'intera *customer base* ancora contenute, hanno una quota in termini di nuove acquisizioni nettamente superiore. In particolare, Sky ha raggiunto una quota in termini di *gross adds* che è possibile stimare superiore al 10%, a fronte di una quota sullo *stock* di clienti pari al *[1-5]%* (cfr. Tabella 10).

Tabella 10: Quote di mercato in Gross Adds (%)

Operatori	2019	2020	2021	2022	2023
TIM	[30-35]	[30-35]	[30-35]	[25-30]	[30-35]
Fastweb	[20-25]	[20-25]	[15-20]	[15-20]	[10-15]
Vodafone	[20-25]	[20-25]	[20-25]	[15-20]	[15-20]
WindTre	[15-20]	[15-20]	[10-15]	[10-15]	[15-20]
Sky	0,0%	[1-5]	[5-10]	[10-15]	[10-15]
Iliad	0,0%	0,0%	0,0%	[1-5]	[1-5]
Poste	0,0%	0,0%	[1-5]	[1-5]	[1-5]
Totale Parti	[45-50]	[40-45]	[35-40]	[30-35]	[30-35]

Note: la somma delle quote è inferiore al 100% in quanto la dimensione del mercato è stata stimata aggiungendo un +5% ai valori di *gross adds* dei principali operatori che sono riportati in tabella.
Fonte: elaborazioni AGCM su dati forniti dalle Parti.

¹⁴⁶ Cfr. *inter alia*, caso M.10663 – ORANGE / VOO / BRUTÉLÉ, decisione del 20 marzo 2023; M.8864 – VODAFONE/CERTAIN LIBERTY GLOBAL ASSETS, decisione del 18 luglio 2019.

¹⁴⁷ Le quote in termini di *gross adds* non sono necessariamente identiche a quelle basate sui clienti contendibili, poiché questi ultimi includono non solo i clienti che decidono di cambiare operatore e che di solito sono riportati nei *gross adds*, ma anche i clienti che decidono attivamente di mantenere il contratto esistente o di passare a un'altra tariffa, ma di rimanere con lo stesso operatore. Tuttavia, i dati relativi a quest'ultimo gruppo di clienti sono difficili da ottenere e le quote basate sui *gross adds* dovrebbero essere ragionevolmente prossime alle quote basate sui clienti contendibili.

¹⁴⁸ Non avendo a disposizione il dato complessivo, vale a dire il totale di clienti acquisiti da tutti gli operatori, è stata effettuata una stima di tale valore aggiungendo un +5% alla sommatoria dei *gross adds* forniti dalle Parti e dagli altri operatori indicati in tabella.

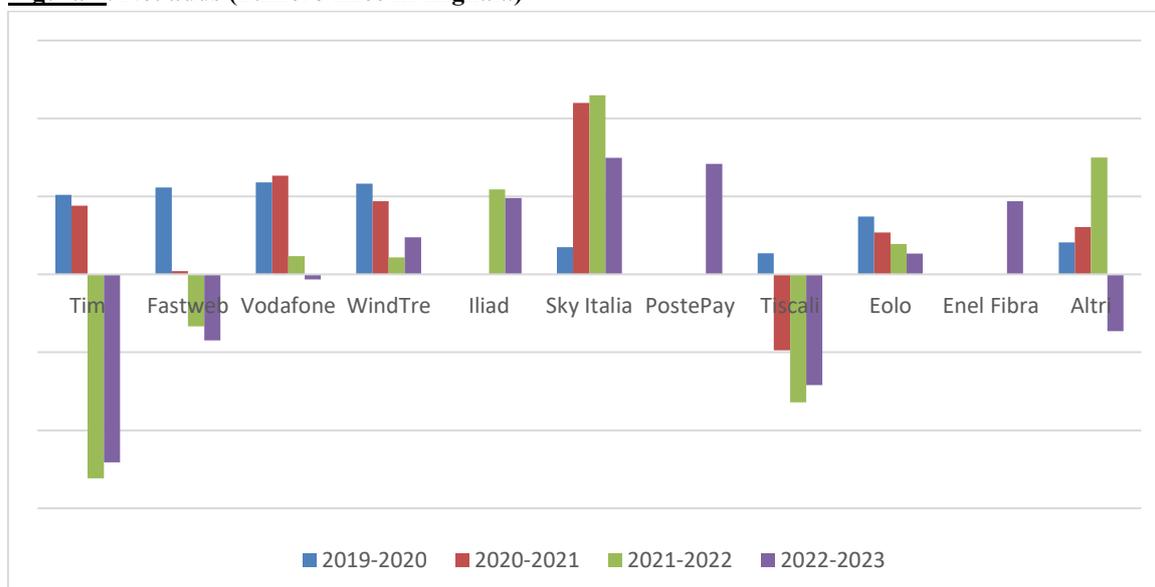
Net adds

198. Un'altra misura che può essere utilizzata per valutare l'attuale forza competitiva degli operatori è quello dei cosiddetti "net adds" - vale a dire i flussi in entrata di clienti al netto di quelli in uscita - che rappresentano il numero di nuovi clienti al netto di quelli persi nel corso di un anno. Anche tale metrica può essere dunque utilizzata per misurare la forza competitiva di un operatore in quanto si concentra sulle dinamiche competitive relative alla porzione di domanda contendibile.

199. Dalla figura successiva, che mostra l'andamento temporale dei net adds, emerge che se da un lato Fastweb ha registrato una contrazione della propria clientela negli ultimi due anni, Vodafone appare invece aver mantenuto stabile il proprio bacino di utenti nell'ultimo anno rispetto a quello precedente, peraltro dopo due anni di crescita.

200. Anche sulla base dei net adds si riscontra come la maggiore fonte di dinamismo del mercato sia riconducibile ad alcuni operatori alternativi di minori dimensioni come Sky, Iliad e Poste, che sono in una fase di espansione della propria customer base.

Figura 7: Net adds (numero linee in migliaia)



Note: solo linee broadband, i.e. clienti solo voce esclusi
Fonte: dati AGCOM e dati e stime fornite dalle Parti.

Prossimità concorrenziale tra le Parti e incentivo ad aumentare i prezzi

201. Nella valutazione degli effetti unilaterali derivanti da sovrapposizioni orizzontali tra le Parti assume rilievo anche la loro prossimità concorrenziale, vale a dire il grado di sostituibilità dei prodotti o servizi offerti. Ciò in quanto, come affermato negli Orientamenti sulle concentrazioni orizzontali, quanto più alto è il grado di sostituibilità tra i prodotti o servizi delle imprese partecipanti

alla concentrazione, tanto più è probabile che queste ultime aumentino i prezzi in modo significativo¹⁴⁹.

202. L'analisi della prossimità concorrenziale si basa sia su evidenze qualitative, in relazione alle caratteristiche delle offerte formulate dalle imprese partecipanti all'operazione rispetto ai principali parametri competitivi che rilevano nel mercato in esame, sia sull'impiego di indici quantitativi, tra cui in particolare i DR, volti a valutare la vicinanza sotto il profilo concorrenziale tra le Parti.

Evidenze qualitative

203. Le evidenze raccolte nel corso dell'istruttoria hanno fatto emergere una sostanziale similarità delle offerte di Vodafone e Fastweb sotto diversi profili.

204. In primo luogo, rilevano le politiche tariffarie, atteso che il prezzo rappresenta la principale variabile competitiva, come attestano sia le informazioni ricevute dai principali operatori, sia il fatto che l'attività di confronto effettuata da Fastweb in merito al proprio posizionamento rispetto ai suoi concorrenti si basa principalmente su tale parametro concorrenziale. Entrambe le Parti si collocano all'interno di una fascia intermedia di prezzo (cfr. Tabella 6).

205. La vicinanza concorrenziale tra le Parti in termini di prezzo si evince non solo da un'analisi dei prezzi di listino delle offerte, ma anche dal valore dell'ARPU medio mensile. A tale riguardo, i ricavi medi mensili di Vodafone per cliente sono i più vicini a quelli di Fastweb nell'ultimo triennio (cfr. Tabella 7). Tale elemento è ulteriormente avvalorato da un documento interno di Fastweb, da cui emerge una elevata similarità tra le Parti per quanto riguarda la distribuzione dei clienti in termini di spesa media mensile, se confrontata con quella dei concorrenti (cfr. Figura 6).

206. Sempre in relazione al prezzo, rileva come nel corso del tempo i prezzi di listino delle Parti si siano progressivamente allineati, come attesta la documentazione interna di Fastweb (cfr. Figura 5).

207. In aggiunta, entrambi gli operatori propongono sul mercato offerte convergenti fisso-mobile, offrendo la possibilità di sottoscrivere congiuntamente tali pacchetti in *bundle*, ad un prezzo anche in questo caso comparabile.

208. Anche sotto il profilo della *performance* e delle caratteristiche delle reti sottostanti, i servizi di Vodafone e Fastweb appaiono assolutamente confrontabili. Ciò è riconducibile alla circostanza che le Parti sono due dei quattro principali operatori che si avvalgono, anche attraverso l'acquisto dei servizi di accesso a monte, di un'infrastruttura di rete capillare su tutto il territorio, che garantisce loro la fornitura di servizi *retail* sfruttando tutte le tecnologie di rete attualmente disponibili, non soltanto quelle più recenti. Infatti, come riporta la tabella seguente, le Parti presentano una distribuzione pressoché identica degli accessi alla rete sotto il profilo tecnologico, ad indicare scelte strategiche di investimento in tecnologie di connessione rapide (FTTH e FTTC) molto simili, e caratterizzate da una già decisa migrazione verso l'FTTH della propria clientela.

¹⁴⁹ Cfr. "Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese", par. 28.

Tabella 11: Distribuzione delle linee di ciascun operatore per tecnologia a marzo 2024

Operatore	FTTH	FTTC	ALTRE TECNOLOGIE
Tim	16%	49%	34%
Fastweb	30%	56%	15%
Vodafone	28%	56%	16%
Wind Tre	31%	53%	16%
Sky	40%	60%	0%
Iliad	100%	0%	0%
Tiscali	21%	20%	59%
Altri	18%	19%	64%

Fonte: elaborazioni AGCM su dati AGCOM, Osservatorio trimestrale Comunicazioni.

Evidenze quantitative

209. Come già accennato, ai fini di una più compiuta analisi degli effetti dell'operazione, la tradizionale analisi strutturale è stata integrata con una stima del grado di sostituibilità tra le imprese che prendono parte alla concentrazione. A tal fine, in linea con la prassi decisionale dell'Autorità e della Commissione, sono stati considerati i *diversion ratios* (DR), indici che stimano la quota di volumi persi da una delle Parti (a seguito di un peggioramento della propria offerta in termini di prezzo, qualità, assortimento, servizi offerti) destinati ad essere "ricatturati" dall'altra impresa partecipante alla concentrazione. Tali indici misurano in altri termini la quota di volumi idonei ad essere internalizzati dall'operazione, con l'effetto di rendere più probabile che aumenti di prezzo dell'entità *post merger* risultino profittevoli¹⁵⁰.

210. La Commissione ha di norma svolto questo tipo di analisi anche nei casi di concentrazione nel settore delle telecomunicazioni, ed in particolare anche nella valutazione degli effetti nei mercati al dettaglio dei servizi di telecomunicazione su rete fissa¹⁵¹. A tale proposito, la Commissione calcola i DR utilizzando i dati di *Fixed Number Portability* ("FNP"), che sono relativi alla portabilità del numero fisso da parte dei clienti¹⁵². Pur riconoscendone alcune limitazioni, dovute in particolare alla circostanza che tali dati registrano solo i passaggi di clienti che trasferiscono il proprio numero

¹⁵⁰ Quanto più elevate saranno le vendite che la concentrazione consentirà di internalizzare, tanto più è probabile che aumenti di prezzo siano profittevoli. Ciò in quanto prima della concentrazione, se una delle Parti avesse aumentato i prezzi, avrebbe perso una porzione delle proprie vendite a vantaggio (tra gli altri, anche) dell'altra Parte. Dopo la concentrazione tale vincolo competitivo viene eliminato, cosicché la nuova entità ha un maggiore incentivo ad accrescere i prezzi di vendita dei propri prodotti.

¹⁵¹ Cfr., *inter alia*, M.8864- VODAFONE / CERTAIN LIBERTY GLOBAL ASSETS, del 18 luglio 2019, M.10663- ORANGE / VOO / BRUTELE, del 20 marzo 2023.

¹⁵² Quando cambiano fornitore di telecomunicazioni, i consumatori possono mantenere il proprio numero di telefono fisso. I dati FNP registrano i cambi di operatore di telefonia fissa relativi ai clienti che trasferiscono il proprio numero fisso.

di telefono fisso¹⁵³, la Commissione considera comunque i dati FNP un'utile fonte di informazioni sui comportamenti di cambiamento dei clienti. Inoltre, rileva considerare come le stesse Parti non abbiano fornito dati alternativi che presentano un quadro differente da quello ricostruito attraverso i dati sulla portabilità del numero¹⁵⁴.

211. Nelle tabelle seguenti sono riportati i DR di Fastweb e di Vodafone verso gli altri operatori, i.e. la quota di clienti che hanno richiesto la migrazione verso ciascuno di essi sul totale delle richieste di migrazione ricevute singolarmente dalle Parti¹⁵⁵.

212. I dati delle tabelle di seguito suggeriscono innanzitutto come le Parti siano dei concorrenti stretti, benché il vincolo competitivo che esercitano una sull'altra sia asimmetrico. Infatti, Vodafone esercita un vincolo competitivo significativo su Fastweb, in quanto la quota di clienti in uscita da quest'ultimo e acquisita da Vodafone è elevata, compresa tra il [20-25]% ed il [20-25]% tra il 2021 ed il 2023, dunque superiore alla soglia – pari al 20% - generalmente considerata critica per un DR nella prassi dell'Autorità¹⁵⁶. Viceversa, la pressione concorrenziale esercitata da Fastweb su Vodafone appare più limitata (cfr. Tabella 13), essendo il DR di Vodafone verso Fastweb inferiore al 15% nel 2023, nonché nei primi otto mesi del 2024. In questo contesto, la circostanza che i DR di Fastweb e Vodafone verso l'operatore storico, vale a dire TIM, siano più elevati dei DR tra le Parti non esclude che queste ultime esercitino una sull'altra un significativo grado di pressione concorrenziale.

213. Inoltre, dall'analisi emerge come il peso dei clienti persi dalle Parti a favore dei singoli concorrenti entrati recentemente sul mercato e caratterizzati da un certo dinamismo – quali Sky e Iliad – siano superiori alle loro quote di mercato, benché i DR verso Sky siano in diminuzione dall'inizio del periodo considerato.

¹⁵³ In secondo luogo, un'altra potenziale limitazione riconosciuta dalla Commissione è riconducibile alla circostanza che i comportamenti di cambiamento non sono necessariamente indotti da variazioni di prezzo, ma possono anche essere il risultato di altre ragioni non legate al prezzo.

¹⁵⁴ Le Parti non dispongono di informazioni per determinare la destinazione degli utenti che non richiedono la portabilità numerica. Le Parti hanno fornito invece i risultati di una *exit survey* i cui risultati sono sostanzialmente coerenti con i dati sulla portabilità del numero. A tale riguardo, infatti, solo il DR da Fastweb a Vodafone risulta leggermente più basso (*fomissis*) rispetto a quello relativo ai dati di FNP. Inoltre, secondo Vodafone, l'informazione ricavata dalla *exit survey* mira a conoscere l'esperienza dell'utente ma non mira a raccogliere informazioni circa la destinazione degli utenti in uscita.

¹⁵⁵ Vodafone non ha fornito prima del 2022 i dati relativi alla destinazione della clientela SOHO in uscita.

¹⁵⁶ Cfr. C12247B - *BDC ITALIA-CONAD/AUCHAN*, decisione del 25 febbraio 2020, in Boll.10/2020; C12488 - *BUBBLES BIDCO/QUATTRO*, decisione del 2 dicembre 2022, in Boll. 46/2022.

Tabella 12: Diversion ratio di Fastweb

Operatori in entrata	CLIENTELA RESIDENZIALE e SOHO			
	2021	2022	2023	2024 (maggio)
TIM	[30-35]%	[25-30]%	[25-30]%	[30-35]%
Vodafone	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%	[15-20]%
WindTre	[10-15]%	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Tiscali	[1-5]%	<1%	[1-5]%	[1-5]%
Sky	[20-25]%	[20-25]%	[15-20]%	[15-20]%
Iliad	0,0%	[1-5]%	[1-5]%	[5-10]%
Poste	<1%	[1-5]%	<1%	<1%
Enel	0,0%	0,0%	[1-5]%	[1-5]%
Altri	[1-5]%	[1-5]%	[1-5]%	[1-5]%

Fonte: dati forniti dalle Parti

Tabella 13: Diversion ratio di Vodafone

Operatori in entrata	CLIENTELA RESIDENZIALE e SOHO			
	2021	2022	2023	2024 (agosto)
TIM	[35-40]%	[30-35]%	[35-40]%	[35-40]%
WindTre	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Fastweb	[20-25]%	[15-20]%	[10-15]%	[10-15]%
Poste	[1-5]%	[1-5]%	[1-5]%	[1-5]%
Iliad	0,0%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Sky	[15-20]%	[15-20]%	[10-15]%	[10-15]%
Enel	0,0%	0,0%	[1-5]%	[1-5]%
Altri	[1-5]%	[1-5]%	[5-10]%	[5-10]%

Fonte: dati forniti dalle Parti

Incentivo ad aumentare i prezzi

214. Le evidenze quantitative sulla prossimità concorrenziale tra le Parti, misurata attraverso i DR, possono essere integrate con le informazioni sui margini al fine di stimare l'incentivo dell'entità *post merger* ad aumentare i prezzi ad esito dell'operazione. Tale incentivo ad aumentare i prezzi (o più in generale a peggiorare la propria offerta) è stato quantificato attraverso l'indice GUPPI, il quale tiene conto non solo della possibilità di internalizzare una porzione dei clienti persi da una Parte che viene ricatturata dall'altra, ma anche della relativa profittabilità. In altre parole, anche se la quota di clientela ricatturata da una Parte non fosse particolarmente elevata (informazione contenuta nel DR), l'altra potrebbe comunque avere un forte incentivo a peggiorare la propria offerta se la marginalità

sui clienti ricatturati fosse alta (informazione contenuta nel GUPPI). Il GUPPI esprime quindi più compiutamente l'incentivo ad aumentare i prezzi in quanto tiene conto sia dei clienti ricatturati sia dei margini realizzabili su questi ultimi.

215. In particolare, secondo la prassi più recente di questa Autorità¹⁵⁷ si ritiene tale incentivo sussistente laddove il valore stimato del GUPPI risulta superiore ad una soglia del 5%.

216. A questo riguardo, ai fini del calcolo di tale indice, è stato chiesto alle Parti di fornire delle stime dei propri margini al netto dei costi variabili¹⁵⁸. Tuttavia, non essendo state ritenute tali stime affidabili per le motivazioni esposte in appendice, il GUPPI è stato calcolato utilizzando un margine estrapolato da un documento interno fornito dalle Parti. Sulla base di quest'ultimo, emerge che l'operazione comporta un rischio di innalzamento dei prezzi da parte dell'entità *post merger*, tenuto conto che il GUPPI di Fastweb risulta pari al [5-10]%, mentre quello di Vodafone si attesta al [5-10]%, valori che sono appunto al di sopra della soglia di criticità appena menzionata.

La pressione concorrenziale che viene meno ad esito dell'operazione

217. L'operazione comporta il passaggio da quattro a tre operatori infrastrutturati facendo venir meno il vincolo concorrenziale espresso sul mercato da uno di essi. Come sopra evidenziato, l'infrastrutturazione è un fattore rilevante che incide sulla capacità degli operatori di esercitare un vincolo concorrenziale nel mercato in esame, in quanto determina un controllo *end to end* che permette una gestione autonoma del rapporto con il cliente finale e di tutti gli aspetti tecnici e qualitativi della rete sul quale quest'ultimo viene servito. Ciò implica che l'operazione determina il venir meno di uno degli operatori in grado di controllare e differenziare la propria offerta al cliente finale sia qualitativamente che a livello economico.

218. Inoltre le evidenze sulla prossimità concorrenziale delle Parti esaminate nella sezione precedente fanno emergere come la concentrazione comporti il venir meno di un operatore, Vodafone, che appare un concorrente stretto dell'acquirente. Ciò emerge sia dall'analisi dei DR sia dall'esame delle loro strategie, le quali *i)* appaiono assolutamente confrontabili in termini di prezzo - come attestato dai valori dell'ARPU - e in termini di *performance*, *ii)* puntano entrambe sulle offerte convergenti fisso-mobile.

219. Per tali ragioni si ritiene che il venir meno del vincolo competitivo tra le Parti sia suscettibile di deteriorare l'assetto concorrenziale del mercato.

I vincoli competitivi degli altri operatori

220. I vincoli competitivi che rimangono ad esito dell'operazione sono riconducibili a diverse categorie di operatori. Una prima categoria è ascrivibile a TIM e WindTre, operatori con un livello di infrastrutturazione significativo, che consente loro di disporre di un maggiore grado di autonomia nella formulazione delle offerte *retail*. Tuttavia, si tratta di operatori che non hanno mostrato negli ultimi anni un particolare dinamismo, come emerge dall'andamento delle loro quote di mercato e

¹⁵⁷ Cfr. *inter alia* C12625 - FROZEN INVESTMENTS-SAMMONTANA FINANZIARIA/SAMMONTANA-FORNO D'ASOLO, decisione del 23 luglio 2024 in Boll. 30/2024; C12615- ALPACEM CEMENTI ITALIA/RAMO DI AZIENDA DI BUZZI UNICEM, decisione del 23 luglio 2024, in Boll. 32/2024; C12488 - BUBBLES BIDCO/QUATTRO, decisione del 2 dicembre 2022 in Boll. n. 46/2022; C12410B, decisione del 22 febbraio 2022 in Boll. 9/2022; C12247B - CONAD-AUCHAN, decisione del 25 febbraio 2020 in Boll.10/2020.

¹⁵⁸ Cfr. informazioni contenute nella risposta alla richiesta di informazioni pervenuta in data 4 ottobre e integrate in data 9 ottobre 2024 (doc. 66).

della loro capacità di acquisizione di nuovi clienti (sia al lordo che al netto dei clienti che cambiano fornitore), elementi che attestano una scarsa pressione concorrenziale a loro riconducibile.

221. Nello specifico, per quanto riguarda TIM, vengono in rilievo alcune evidenze relative al suo scarso dinamismo, consistenti ne: *i)* la riduzione delle proprie quote di mercato, specialmente in termini di volumi, nell'ultimo quinquennio; *ii)* una quota in termini di *gross adds* nel 2023 inferiore a quella relativa al 2019; *iii)* valori dei *net adds* ampiamente negativi negli ultimi due anni, vale a dire flussi di clienti in uscita superiori a quelli in entrata.

222. Con riferimento a WindTre, ad attestare contenute prospettive future di esercitare una significativa pressione concorrenziale rileva: *i)* una mancanza di crescita delle quote di mercato, sia in valore che in volume, nonché *ii)* una riduzione della quota in termini di *gross adds*, ad indicare una *performance* in peggioramento sulla porzione di clienti contendibili.

223. Inoltre, si tratta di operatori che tendenzialmente *già oggi* non adottano politiche commerciali aggressive. Come già evidenziato, infatti, TIM offre in genere i propri servizi a prezzi elevati, come del resto attesta il valore dell'ARPU che risulta il più elevato del mercato (cfr. Tabella 7). WindTre si colloca su una fascia di prezzo intermedia (Cfr. Tabella 6) in linea con il fatto che i suoi ricavi medi mensili non sono né tra i più alti né tra i più bassi realizzati dagli operatori sul mercato.

224. In prospettiva, nessun elemento suggerisce che, dopo l'operazione, tali operatori cambieranno le loro attuali strategie. Al contrario, la riduzione della concorrenza derivante dall'operazione potrebbe indurre sia TIM che WindTre a competere in modo ancor meno aggressivo per trarre vantaggio dall'aumento dei prezzi generato dall'operazione. Si ritiene pertanto che tali operatori non rappresentino una forza competitiva sufficiente a contrastare la perdita di concorrenza derivante dalla concentrazione in esame.

225. Diversa è la posizione di Iliad, operatore già attivo nel settore delle telecomunicazioni, che è entrato nel fisso forte della sua posizione nel mobile. In particolare Iliad è entrato nel mercato soltanto a gennaio 2022, puntando su un'offerta particolarmente aggressiva – come dimostra il valore attuale dei listini e i dati sull'ARPU – che gli sta permettendo di rafforzarsi progressivamente. A differenza degli altri operatori nuovi entranti, Iliad presenta un certo livello di infrastrutturazione, fattore che - diversamente da quanto accade ai concorrenti che dipendono interamente dall'acquisto all'ingrosso di servizi di accesso - rende l'offerta di Iliad più autonoma dalle condizioni praticate dagli operatori *wholesale*, permettendogli di disporre di maggiori margini di manovra nell'adozione della propria strategia di prezzo.

226. Tuttavia, occorre osservare come allo stato l'offerta di Iliad si caratterizzi per una copertura parziale, dal momento che punta esclusivamente su servizi FTTH. Tale aspetto, se da un lato le consente di proporre un'offerta molto appetibile, anche sotto il profilo qualitativo, dall'altro comporta una penetrazione geografica delle sue offerte che raggiunge attualmente soltanto il *[omissis]*% della popolazione. Infatti, benché la sua quota di *gross adds* attesti un potenziale di crescita positivo, nella misura in cui è superiore alle quote di mercato (sia in valore che in volume), queste ultime appaiono ancora molto contenute, non superando l'1%.

227. Oltre ad operatori "puri" di telecomunicazioni, il mercato è altresì caratterizzato dalla presenza di operatori di minori dimensioni (come Sky, Poste, Enel) che, nonostante si siano affacciati recentemente sul mercato ed attualmente abbiano quote contenute, possono rappresentare in prospettiva un vincolo concorrenziale importante. Si tratta infatti di operatori che adottano in genere

politiche commerciali aggressive idonee a sostenere un processo di crescita, come attestato dai *net adds* (cfr. Figura 7) e da quote in termini di *gross adds* superiori alle quote di mercato.

228. Tali operatori non nascono nel settore delle TLC, ma sono riusciti a sfruttare una base clienti consolidata nel proprio *core business* per entrare ed espandersi nel mercato in esame. In altri termini, possono contare per crescere su un'ampia base clienti che è stata fidelizzata in un altro settore. Tuttavia, a fronte di un'espansione significativa che si è realizzata in poco tempo, detengono ancora quote di mercato individuali contenute – al più attorno al [5-10] %.

229. Tra questi operatori si annovera in particolare Sky, che è entrato nel mercato a giugno 2020. La sua offerta ha una copertura tendenzialmente nazionale, basandosi su reti in FTTH ed in FTTC, da cui restano escluse solo le aree non coperte da tali tecnologie. In chiave prospettica la società, come la stessa dichiara, è destinata a proseguire il suo percorso di crescita [omissis]¹⁵⁹. Tuttavia, le sue prospettive di espansione sono concentrate sulla clientela cui già offre servizi audiovisivi, [omissis]¹⁶⁰.

230. Un altro fornitore appartenente a tale categoria è Poste, entrato nel mercato recentemente, a metà del 2021. Sotto il profilo qualitativo, la sua offerta è indirizzata ad una clientela “*che intende soddisfare le proprie esigenze di base di connettività domestica*” [omissis]¹⁶¹. Inoltre, la sua strategia commerciale punta non solo su elementi di prezzo, ma anche su altre variabili competitive come la trasparenza, l'assenza di costi occulti e di vincoli contrattuali. In termini di prezzo, l'operatore si colloca in una fascia bassa, come attestano i dati sui listini delle attuali offerte, l'ARPU medio mensile e la spesa mensile dei suoi clienti (cfr. tabella 7 e figura 6). Si tratta di un operatore che ha un potenziale di crescita positivo, nella misura in cui la sua quota di *gross adds* - vale a dire relativa alla parte contendibile della domanda - è superiore alla quota di mercato sulla consistenza complessiva di clienti. Tuttavia rileva osservare come quest'ultima, sia in valore che in volume, sia ancora molto bassa, non superando il [1-5] %.

231. In prospettiva, non vi sono elementi agli atti idonei ad ipotizzare che il mercato potrà beneficiare dell'ingresso di ulteriori operatori caratterizzati da una significativa dotazione infrastrutturale e da un *core business* incentrato sul settore delle TLC. L'eventuale concorrenza potenziale, alla pari della concorrenza allo stato espressa dagli operatori che hanno fatto ingresso di recente sul mercato, potrà essere rappresentata soltanto da operatori non infrastrutturati, il cui potenziale competitivo dipende dalle condizioni di offerta del mercato all'ingrosso dove acquistano servizi attivi di accesso alla rete. Infatti, la loro offerta commerciale si basa in maniera cruciale sulle condizioni economiche e tecniche cui sono offerti tali servizi, la cui fornitura è condizionata anche dalla presenza di Fastweb, soprattutto nelle aree non coperte da Open Fiber.

232. In definitiva, si ritiene che i due principali operatori “tradizionali” che rimarrebbero ad esito dell'operazione, i.e. TIM e WindTre, non rappresentino un vincolo competitivo efficace, idoneo a controbilanciare il rafforzamento sul mercato di Fastweb. Gli altri operatori di minori dimensioni esprimono un potenziale competitivo *allo stato* non ancora adeguato e dunque attualmente insufficiente a neutralizzare il rischio di un aumento dei prezzi da parte dell'entità *post merger*. Per alcuni di essi, nonché per eventuali nuovi operatori che intendano affacciarsi sul mercato nel

¹⁵⁹ Cfr. verbale di audizione di Sky del 25 settembre 2024 (Cfr. doc. 67).

¹⁶⁰ Cfr. verbale di audizione di Sky del 25 settembre 2024 (Cfr. doc. 67).

¹⁶¹ Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (Cfr. doc. 82).

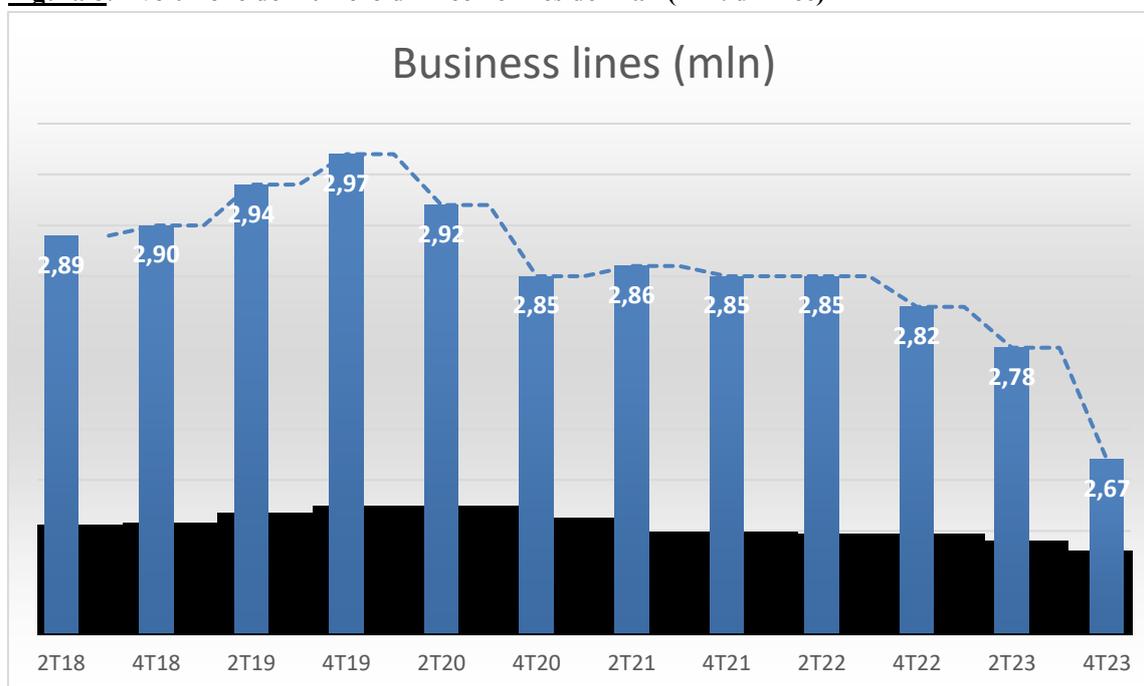
prossimo futuro, appaiono cruciali, per poter mantenere/esercitare una apprezzabile pressione competitiva, le condizioni economiche e tecniche cui sono offerti i servizi attivi nel mercato all'ingrosso.

VIII. IL MERCATO DEI SERVIZI AL DETTAGLIO DI RETE FISSA PER LA CLIENTELA AZIENDALE

VIII.1 Le risultanze istruttorie

233. L'insieme delle attività riconducibili all'offerta di servizi di connettività alla clientela che non appartiene alla categoria degli utenti residenziali mostra, nell'ultimo quadriennio, un volume in contrazione, come viene evidenziato dai dati di fonte AGCOM, riportati nel grafico che segue.

Figura 8: Evoluzione del numero di linee non residenziali (mln. di linee)



Fonte: elaborazioni AGCM su dati AGCOM, tratti dagli Osservatori trimestrali sulle Comunicazioni

234. Anche uno studio presentato da FiberCop, di fonte PTSCCLAS¹⁶², che stima la dimensione del comparto non residenziale (al netto dei SOHO) in termini di numero complessivo di accessi Broadband/Ultrabroadband (pari a [900.000–1.000.000], al 31 dicembre 2023), evidenzia una contrazione negli ultimi anni. Lo studio presenta altresì la disaggregazione del numero totale di accessi in base alla tecnologia, evidenziando che circa un quarto sono accessi in fibra, circa un quinto sono accessi in rame e oltre la metà sono in tecnologia mista (FTTC); mentre gli accessi in fibra crescono in misura significativa, quelli che coinvolgono il rame sono in forte contrazione.

¹⁶² Cfr. Doc. 123.

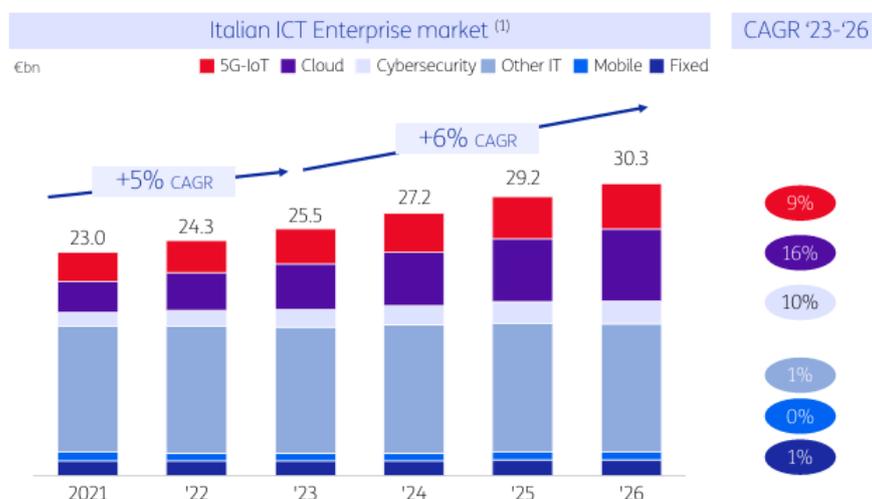
Figura 9 : Accessi Broadband/UltraBB per tecnologie al netto SOHO

	2021	2022	2023	2021	2022	2023
	Accessi BB/UBB x 000			MS Accessi BB/UBB (%)		
DSL	[300-400]	[200-300]	[100-200]	[25-30]%	[20-25]%	[15-20]%
FWA	<100	<100	<100	<1%	[1-5]%	[1-5]%
FTTH	[100-200]	[100-200]	[200-300]	[10-15]%	[15-20]%	[20-25]%
FTTC	[500-600]	[500-600]	[500-600]	[55-60]%	[55-60]%	[55-60]%
TOTALE	[1.000-1-100]	[1.000-1-100]	[900-1.000]	100%	100%	100%

Fonte: Analisi di mercato relativa al mercato business di telefonia fissa svolta dalla Società PTSCLAS

235. Con specifico riferimento al mercato Affari (al netto di PA e SOHO) lo studio presentato da FiberCop stima, al 31 dicembre 2023, un numero di accessi Broadband/Ultrabroadband pari a [700.000–800.000], anche in questo caso in contrazione sia rispetto all’anno precedente (- [1-5]%), che rispetto al 2021 (- [1-5]%); tale andamento viene ricondotto essenzialmente ai processi di riorganizzazione e razionalizzazione intrapresi da numerosi gruppi industriali e istituzioni finanziarie (in alcuni casi conseguenza di processi di acquisizione) che hanno ridotto, talvolta sensibilmente, la presenza territoriale di questi soggetti.

236. Al fine di una compiuta ricostruzione del contesto in cui si inserisce l’operazione in esame rileva altresì considerare che, a fronte della descritta stagnazione del volume d’affari relativo ai servizi di connettività pura, è in atto un importante trend di crescita degli ulteriori servizi di *Information Technology* (tra cui soprattutto *Cloud* e *Cybersecurity*) sui quali convergono in misura sempre più consistente i fabbisogni delle imprese, in ragione della loro crescente digitalizzazione e della necessità di attrezzarsi a fronte dell’accresciuta aggressività delle minacce informatiche.

Figura 10 : Dimensioni dei servizi ICT/VAS e trend di crescita in Italia (2022-2026)

Fonte: sito web TIM¹⁶³

237. Per quanto eterogenea, la clientela che acquista servizi di connettività per supportare le attività lavorative quotidiane necessita di soluzioni solide e performanti, con caratteristiche tecniche e complessità superiori rispetto a quelle della clientela residenziale/SOHO, che sono preferibilmente soddisfatte sulla base di connessioni in fibra ottica almeno in parte dedicate¹⁶⁴.

238. Ciò si riflette, dal lato dell'offerta, nella necessità per gli operatori di disporre di infrastrutture di elevata qualità ed affidabilità, la cui dotazione presuppone significativi investimenti. E in effetti l'offerta di servizi di connettività alla clientela affari è concentrata in capo a pochi operatori caratterizzati da una significativa infrastrutturazione, tra cui le Parti della presente operazione.

239. Da un lato, Fastweb fornisce servizi di connettività, anche caratterizzati da un elevato livello di complessità e di personalizzazione in base alle esigenze specifiche delle singole imprese, basandosi, in parte, su connessioni proprietarie in fibra ottica, in combinazione con varie soluzioni di accesso all'ingrosso¹⁶⁵; dall'altro lato Vodafone, nonostante abbia adottato un modello di *business* incentrato fondamentalmente sull'accesso all'ingrosso presso i principali *player* del mercato (Open Fiber e FiberCop), per l'offerta di servizi di connettività alla clientela affari si avvale anche di [omissis]¹⁶⁶, che in parte acquista da Retelit¹⁶⁷.

240. L'altro operatore che storicamente ha una posizione di rilievo nell'offerta di servizi di connettività alla clientela affari è TIM, che opera sulla base della completa e capillare rete di accesso

¹⁶³ <https://www.gruppotim.it/content/dam/gt/investitori/webcast/2024/TIM-CMD-2024-Free-to-Run.pdf>

¹⁶⁴ Per servire la clientela affari che presenta sedi ubicate in aree non coperte dalla fibra ottica si rende necessario adottare soluzioni architetture alternative. In tutti gli altri casi si ricorre alla fibra, con soluzioni che possono essere interamente dedicate (cosiddette punto-punto) o parzialmente dedicate (punto-multipunto), anche in questo caso a seconda dello standard di infrastrutturazione delle aree da servire.

¹⁶⁵ Cfr. Formulário di Notifica (doc. 1) e Seconda proposta di impegni (doc. 131).

¹⁶⁶ Cfr. Formulário di Notifica (doc. 1).

¹⁶⁷ Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

di cui, fino a pochi mesi fa, ha detenuto la proprietà e della quale, ad esito del relativo scorporo, continua a disporre sulla base di accordi contrattuali con KKR¹⁶⁸. Anche Retelit, per quanto esprima allo stato una porzione limitata dell'offerta, annovera tra i propri *asset* una rete in fibra ottica proprietaria, circoscritta ad alcune grandi città e a determinati ambiti locali, che integra mediante l'acquisto di servizi di accesso all'ingrosso¹⁶⁹.

241. Per contro, la mancanza di una dotazione infrastrutturale adeguata alle esigenze della clientela *business* rappresenta per Iliad - secondo quanto dichiarato dall'operatore¹⁷⁰ - un importante ostacolo all'ingresso nel mercato; né hanno fatto accesso al mercato nuovi operatori del tutto privi di infrastruttura proprietaria, come invece è accaduto nel mercato residenziale, ad esempio, con Sky, Poste ed Enel.

242. La rilevanza di una dotazione infrastrutturale per competere sul mercato emerge anche dalle stime interne di Vodafone, secondo le quali gli operatori infrastrutturati detengono un chiaro vantaggio competitivo in termini di costi.

Figura 11: Vodafone – corporate segment, infrastructure operators

[omissis]

243. Oltre alla dotazione infrastrutturale, per offrire servizi alla clientela *business* è necessario disporre di capacità progettuale, per definire soluzioni adeguate a soddisfare le specifiche esigenze della singola impresa, soprattutto tra la clientela *corporate*, di una rete di assistenza post-vendita con sedi in prossimità dei clienti serviti, di una efficace organizzazione di marketing, nonché di personale qualificato per svolgere ciascuna di queste funzioni¹⁷¹.

244. L'insieme di tali elementi concorre ad innalzare **barriere all'entrata** nel mercato in esame, che risultano amplificate nei casi, progressivamente più ricorrenti all'aumentare delle dimensioni dell'impresa cliente, in cui la complessità del servizio richiesto incentiva lo sviluppo di una relazione profonda e duratura tra l'unità competente presso l'impresa cliente e, dal lato del fornitore, le figure professionali ad essa dedicate.

245. Le risultanze istruttorie evidenziano che la descritta specialità della relazione di fornitura, unitamente al timore per i disservizi che, in occasione di un eventuale cambio di fornitore, potrebbero compromettere la continuità del servizio, e alla necessità di investimenti specifici per ciascun cliente, tipicamente in infrastrutture dedicate e sistemi IT predisposti *ad hoc*, concorrono a ridurre la **mobilità della clientela**, rendendo più complicato il subentro al fornitore storico da parte di un nuovo entrante¹⁷². Purtuttavia, il virtuoso esempio di ingresso nel mercato da parte di Retelit sembra indicare che una elevata qualità dell'offerta sotto il profilo tecnologico e la disponibilità di

¹⁶⁸ Cfr. Decisione della Commissione del 30 maggio 2024 nel caso M.11386 KKR / NETCO.

¹⁶⁹ Cfr. verbale audizione del 4 ottobre 2024 (doc. 92).

¹⁷⁰ Cfr. verbale audizione del 1° ottobre (doc. 73).

¹⁷¹ Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre (doc. 73), verbale audizione Retelit del 23 ottobre (doc. 130) e verbale audizione WindTre del 19 settembre (doc. 50) e memoria di AIIP (doc. 72).

¹⁷² Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre (doc. 73).

infrastrutture di rete idonee a raggiungere il cliente possono consentire ad un nuovo entrante di soppiantare il fornitore *incumbent*¹⁷³.

246. Nel descritto contesto, la principale **variabile su cui si incentra la concorrenza** è rappresentata dal prezzo in relazione alla qualità del servizio offerto. Se, per un verso, nel segmento di clientela che presenta esigenze più standardizzate – sostanzialmente sovrapponibile a quello delle imprese di piccole e medie dimensioni – il prezzo ha un rilievo preponderante, per altro verso, il profilo della qualità, specificamente declinata in base alle esigenze del singolo cliente, assume rilievo crescente all'aumentare delle dimensioni e della complessità dell'impresa che acquista i servizi. In ogni caso, la competenza dei clienti, unitamente al potere negoziale che almeno i più grandi di essi sono in grado di esprimere, contribuiscono a rendere piuttosto dialettico il processo di definizione dei prezzi nell'ambito delle singole relazioni contrattuali¹⁷⁴.

247. Nel mercato è infatti diffusa la prassi di offrire alle imprese un pacchetto di servizi che includa, oltre alla connettività, anche servizi VAS e ICT, nonché servizi di comunicazione mobile, che le imprese sembrano avere interesse ad acquistare in una logica *one-stop-shop*. Questi ultimi, in particolare, per gli operatori che hanno un importante posizionamento nel relativo mercato (Vodafone, TIM e WindTre), possono fungere da traino per il resto dell'offerta.

Tabella 14: Articolazione dell'offerta alla clientela business (dati in milioni di euro – anno 2023)

	Fastweb	Vodafone	TIM	WindTre	Retelit
Connettività	[400-500]	[200-300]	[500-600]	[200-300]	<100
Mobile	<100	[600-700]	[300-400]	[100-200]	<100
ICT-VAS	[100-200]	<100	[100-200]	<100	<100
Totale	[500-600]	[900-1.000]	[1.000-1.100]	[400-500]	[100-200]

Fonte: elaborazione su dati forniti dagli operatori

248. A fronte della crescente rilevanza dei servizi ICT, gli operatori di telecomunicazioni hanno messo in campo strategie volte ad ampliare a tali servizi la propria gamma di offerta. Fastweb, ad esempio, ha investito nello sviluppo di due importanti *data center* di ultima generazione (uno a Milano, inaugurato nel 2015, e uno a Roma, inaugurato nel 2021) che ospitano servizi VAS innovativi e garantisce la continuità dei servizi con soglie altissime, affiancandoli con infrastrutture di “prossimità” per offrire ai propri clienti servizi ancora più potenti per l'elaborazione dati e ulteriore capacità computazionale in ottica “cloud first”¹⁷⁵.

VIII.2 La posizione dei terzi

Sulla struttura del mercato

249. TIM e FiberCop hanno rilevato che le quote fornite dalle Parti non rappresentano correttamente la struttura dei mercati al dettaglio dei servizi di comunicazione fissa per la clientela *business* e la

¹⁷³ Cfr. Verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

¹⁷⁴ Cfr. Memoria di SWI del 23 ottobre (doc. 114).

¹⁷⁵ Cfr. Formulario di notifica (doc. 1).

PA¹⁷⁶. In particolare, TIM osserva che i dati forniti dalle Parti presentano alcune incongruenze rispetto ai dati dell'osservatorio AGCOM, ai dati in possesso della stessa TIM e alla prospettazione fatta da Swisscom nella presentazione dell'operazione agli analisti. In particolare, con specifico riferimento alla clientela affari, le Parti attribuiscono a TIM quote di mercato in volume comprese tra il 55 e il 70% che risultano incongruenti rispetto al dato di 41,9% rilevato da AGCOM.

250. AIIP ha evidenziato che dai dati sulla spesa degli utenti nei mercati di rete fissa di cui alla Relazione Annuale AGCOM 2024 emerge che il mercato della clientela *business* è ancora più concentrato di quello della clientela residenziale: esso, infatti, all'esito dell'operazione sarebbe caratterizzato dalla presenza di due operatori con quote assai elevate, che addirittura potrebbero risultare ancora più elevate se l'analisi fosse svolta per singole tecnologie e su ambito geografici sub-nazionali¹⁷⁷.

Sugli effetti dell'operazione

251. Pressoché tutti gli operatori sentiti nel corso dell'istruttoria hanno evidenziato che l'operazione, comportando la concentrazione tra il secondo ed il terzo operatore ed attribuendo al mercato un assetto duopolistico, è suscettibile di determinare un importante effetto strutturale.

252. TIM ha evidenziato come la concentrazione si inserisca perfettamente nella strategia di espansione di Fastweb, come presentata da Swisscom agli analisti finanziari, andando in particolare a rafforzare le strategie di integrazione verticale in FTTH e di impiego del mobile 5G. Ad esito di tale rafforzamento la Nuova Entità potrà competere ad armi pari con TIM sul mercato della clientela *business* (una volta sterilizzate le distorsioni derivanti dall'eccessiva dotazione frequenziale e dall'accesso a condizioni *wholesale* vantaggiose di cui Fastweb dispone)¹⁷⁸.

253. WindTre ha espresso il timore che la concentrazione in esame, rafforzando il secondo operatore di mercato, interrompa il *trend* di crescita che essa sta da ultimo riscontrando nelle gare per la PA e nell'offerta alla clientela *business*¹⁷⁹.

254. AIIP ha evidenziato che, nel richiamato assetto duopolistico del mercato, potrebbero altresì prodursi effetti restrittivi della concorrenza di natura verticale: i due operatori, entrambi verticalmente integrati (Fastweb e Vodafone in seguito al *merger* e TIM e FiberCop in ragione delle esclusive reciproche di lunga durata di cui al Master Service Agreement sottoscritto in occasione dello scorporo della rete¹⁸⁰), potrebbero avere l'incentivo a praticare, nei mercati *retail* a valle, prezzi non replicabili da parte degli altri concorrenti, che sopportano costi più elevati per l'acquisizione degli input *wholesale* necessari per la fornitura dei servizi alla propria clientela finale¹⁸¹.

255. Colt ha rappresentato che l'operazione appare particolarmente critica in ragione della convergenza fisso/mobile che il Nuovo Operatore potrà realizzare. In particolare con riferimento

¹⁷⁶ Cfr. verbale audizione TIM del 2 ottobre 2024 (doc. 87) e verbale audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69).

¹⁷⁷ Cfr. memoria dell'8 ottobre 2024 (doc. 72).

¹⁷⁸ Cfr. verbale audizione Tim del 2 ottobre 2024 (doc. 87).

¹⁷⁹ Cfr. verbale audizione Wind del 19 settembre 2024 (doc. 50).

¹⁸⁰ Cfr. Decisione della Commissione del 30 maggio 2024 di autorizzazione in fase I della concentrazione M11386 - KKR / NETCO.

¹⁸¹ Cfr. memoria AIIP pervenuta il 8 ottobre 2024 (doc. 72).

all'utenza affari e alla PA, gli effetti di tale convergenza vengono in rilievo con riguardo ai servizi su numerazioni non geografiche (tra cui soprattutto i numeri verdi), per i quali il Nuovo Operatore, in ragione dell'ampia base clienti di telefonia mobile su cui potrà contare, avrà un vantaggio competitivo non replicabile da parte degli operatori¹⁸² che, come Colt, sono presenti solo nel fisso¹⁸³.

Sui rimedi

256. Anche in relazione a tale mercato – come già evidenziato con riguardo al mercato della clientela residenziale (cfr. sezione VII.2) – diversi operatori hanno indicato quale un rimedio adeguato a risolvere le criticità concorrenziali generate dall'operazione l'imposizione, in capo a Fastweb, di un obbligo ad offrire servizi di accesso all'ingrosso ai concorrenti nel mercato a valle.

257. In particolare FiberCop, richiamando le forti barriere all'entrata nel mercato (delle quali sarebbe indicativa la presenza del tutto marginale di WindTre e Iliad, malgrado la loro posizione nel mercato residenziale) e la circostanza per cui la Nuova Entità disporrà di un grado di infrastrutturazione non nella disponibilità dei rimanenti concorrenti, ha rappresentato l'opportunità di un impegno da parte di Fastweb *[omissis]*¹⁸⁴.

258. Misure volte a definire un obbligo di offerta in capo a Fastweb nel mercato a monte dell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso sono state invocate anche da Retelit¹⁸⁵ e AIP¹⁸⁶ nella prospettiva di mantenere il presente grado di concorrenza nei mercati a valle della clientela business e della PA, che sono protetti da importanti barriere all'entrata. Al riguardo, entrambi gli intervenienti hanno rappresentato che a Fastweb dovrebbe essere imposto l'obbligo di fornire una gamma completa di servizi di accesso attivi e passivi basati sulle tecnologie FTTH - sia f.o. condivisa (Gpon) che dedicata (P2P) – e su tecnologia FWA 5G; detto obbligo dovrebbe valere sia dove Fastweb/Vodafone hanno una rete proprietaria, sia su tutte le reti di terzi sulle quali essi hanno stipulato contratti di accesso/partnership; i prezzi di accesso dovrebbero essere basati sulle effettive condizioni all'ingrosso stipulate da Fastweb e Vodafone (inclusi gli sconti a volume accordati da FiberCop a Fastweb sulla base del Fastweb MSA) più una remunerazione equa e ragionevole dei costi direttamente sostenuti da Fastweb e Vodafone¹⁸⁷.

259. Diversamente Iliad ha rappresentato che il rimedio idoneo a risolvere le criticità concorrenziali che l'operazione introduce nei mercati dell'offerta di servizi alla clientela affari e alla PA consiste nella cessione dell'intero ramo d'azienda di Vodafone Italia attivo nella fornitura di servizi di rete fissa alle due menzionate categorie di utenti. Nella prospettiva di Iliad il ramo d'azienda dovrebbe comprendere sia le infrastrutture e gli *asset* attualmente dedicati alla fornitura di tali servizi, sia il personale che gestisce il *business*; inoltre la cessione dovrebbe avvenire, a beneficio di un operatore

¹⁸² Un operatore che offre solo servizi di telefonia fissa deve acquistare all'ingrosso il servizio di raccolta delle chiamate da rete mobile dirette a numerazioni non geografiche attestate su rete di un altro operatore, sostenendone il relativo costo; diversamente, per operatori, come Fastweb, che sono presenti sia nel fisso che nel mobile, la raccolta delle chiamate da rete mobile indirizzate agli operatori della propria rete è a costo zero.

¹⁸³ Cfr. verbale audizione Colt del 8 ottobre 2024 (doc. 107) e memoria del 25 novembre 2024 (doc. 217).

¹⁸⁴ Cfr. verbale dell'audizione del 30 settembre 2024 (doc. 69) e memoria del 16 ottobre 2024 (doc. 104).

¹⁸⁵ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).

¹⁸⁶ Cfr. memoria dell'8 ottobre 2024 (doc. 72).

¹⁸⁷ Cfr. verbale audizione Retelit del 4 ottobre 2024 (doc. 92) e memoria AIP del 8 ottobre 2024, (doc. 72).

di telecomunicazioni attivo in Italia avente (a) un rilevante posizionamento di mercato sul segmento mobile, che gli consenta di essere competitivo sul mercato delle offerte 'convergenti', e (b) know-how sui servizi FTTH e B2B e (iii) la necessaria solidità finanziaria - anche a livello di gruppo - per intraprendere un piano di sviluppo credibile nei mercati in questione¹⁸⁸.

260. Dichiarandosi disponibile a proporsi come *remedy taker* per l'acquisizione di tale ramo d'azienda, Iliad ha evidenziato che l'inclusione degli *asset* infrastrutturali di Vodafone destinati a servire la clientela business e PA è imprescindibile affinché l'operatore nuovo entrante possa servire clienti già esistenti che si avvalgono di tecnologie non FTTH: Iliad, ad esempio, necessiterebbe di effettuare ingenti investimenti per poter offrire anche tecnologie di accesso su rame che attualmente risultano in dismissione (come ad esempio FTTC, ADSL e rete in rame), ma tale investimento, oltre a richiedere un tempo eccessivamente lungo, risulterebbe insostenibile dal punto di vista economico. Per offrire tali tecnologie, infatti, Iliad avrebbe la necessità non solo di stipulare specifici accordi con fornitori *wholesale*, e di sviluppare sistemi informativi *ad hoc*, ma anche di procedere all'ampliamento della propria infrastruttura di rete - in particolare mediante l'apertura di nuove centrali di collocazione FiberCop/POP¹⁸⁹ Open Fiber in una parte importante del territorio - di realizzare collegamenti di *backhauling* tra tali nuovi POP e la propria rete e di installare propri apparati in tali siti (specialmente per il Rame che implica una presenza sul territorio molto più estesa), senza poter usufruire delle economie di scala derivanti da una estesa *customer base* sul fisso su cui ripartire tali ingenti investimenti. Peraltro, tali investimenti dovrebbero essere ammortizzati entro un termine temporale ristretto per effetto della crescente dismissione della rete in rame¹⁹⁰.

261. Retelit ha inoltre rilevato che Vodafone rappresenta per lei un importante cliente a livello *wholesale [omissis]*. Per tale ragione i rappresentanti di Retelit auspicano che tra le misure correttive dell'operazione sia contemplato anche *[omissis]*¹⁹¹.

VIII.3 La posizione delle Parti

262. Le Parti ritengono che l'operazione non sia idonea a restringere la concorrenza nel mercato in esame, in primo luogo per il fatto che esse hanno un portafoglio di prodotti non omogeneo e si focalizzano su diverse categorie della clientela *business*, cosicché non sono concorrenti diretti. Infatti, Fastweb *[omissis]*. Al contrario, Vodafone è focalizzata sulle esigenze delle SMEs con servizi "*off-the-shelf*" standardizzati, a cui si aggiungono servizi a valore aggiunto più semplici rispetto a quelli offerti, da Fastweb; tali servizi sono offerti prevalentemente sulla base di servizi di accesso all'ingrosso di terzi, *[omissis]*¹⁹².

263. Inoltre il mercato è caratterizzato da limitate (o persino assenti) barriere all'ingresso. Gli operatori attivi nella fornitura di servizi per la clientela residenziale possono facilmente entrare ed espandersi anche nel mercato della clientela *business*, atteso che (i) vi è ampia disponibilità di servizi di accesso all'ingrosso alle infrastrutture di rete, (ii) le competenze informatiche e il personale di vendita dedicato possono essere sviluppati internamente

¹⁸⁸ Cfr. memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (doc. 117).

¹⁸⁹ Point of Presence.

¹⁹⁰ Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre 2024 (doc. 73)

¹⁹¹ Cfr. verbale dell'audizione di Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

¹⁹² Cfr. memoria del 23 ottobre 2024 (doc. 114).

o acquisiti/esternalizzati (come hanno fatto ad esempio Retelit e Intred), (iii) è possibile collaborare con aziende specializzate nella fornitura di servizi ICT/VAS per offrire un portafoglio di servizi più ampio e (iv) vincere una gara indetta dalla PA permette di sviluppare agevolmente tanto le competenze quanto la credibilità necessarie per servire i più grandi clienti *corporate*.

264. Infine, le Parti rilevano che la domanda è costituita da clienti con un forte potere negoziale che viene esercitato attraverso vari meccanismi di approvvigionamento selettivo (ad esempio, trattative private bilaterali o processi di selezione più strutturati e simili a gare d'appalto) nell'ambito dei quali solitamente non vengono accettate passivamente le condizioni economiche proposte dagli operatori.

VIII.4 Valutazioni

a) Il mercato rilevante

265. Nel provvedimento di avvio della presente istruttoria l'Autorità, sulla scorta dei suoi precedenti¹⁹³, ha ritenuto che il mercato in esame comprenda l'insieme dei servizi di rete fissa, voce e connettività, specificamente destinati alla clientela affari (esclusi i SOHO) e che, sotto il profilo geografico, esso presenti dimensione nazionale.

266. Tale definizione, condivisa sia dalle Parti che da tutti gli intervenienti, trova conferma negli elementi emersi nell'ambito della presente istruttoria: al riguardo rileva, in particolare, considerare che la clientela affari presenta esigenze specifiche, in termini di qualità del servizio, garanzia di connettività e assistenza, che la collocano su un piano distinto rispetto alla clientela residenziale. Specularmente, dal lato dell'offerta, gli operatori, per servire la clientela affari, devono disporre di una adeguata dotazione infrastrutturale, idonea a garantire collegamenti performanti, diretti e dedicati. Ed effettivamente, non tutti gli operatori attivi nell'offerta di servizi di telecomunicazione alla clientela residenziale competono nell'offerta dei medesimi servizi alla clientela affari; in particolare la sostituibilità dal lato dell'offerta appare essere preclusa agli operatori privi di infrastruttura proprietaria.

267. Parimenti, nell'offerta di servizi alla clientela *business* sono attivi operatori specializzati che non offrono servizi alla clientela residenziale. Tra questi Retelit, che è entrato nel mercato dell'offerta al dettaglio per la clientela *business* facendo leva sulla dotazione infrastrutturale proprietaria sviluppata per operare nel mercato all'ingrosso e puntando ad una clientela di nicchia. L'operatore ha rappresentato di non avere una prospettiva di ingresso nel mercato residenziale, in quanto non dispone dell'organizzazione idonea a gestire l'ampia base clienti di cui è necessario disporre per operare proficuamente in tale ultimo mercato¹⁹⁴.

268. Inoltre, come si argomenterà nella sezione successiva, gli elementi agli atti confermano che il mercato dei servizi di telecomunicazione indirizzati alla clientela *business* è distinto da quello dei medesimi servizi indirizzati alla PA.

269. Con riguardo alla dimensione geografica, si rileva che dall'istruttoria non sono emersi elementi di disomogeneità delle offerte su base territoriale, mentre è stato riscontrato che l'offerta di tutti gli operatori copre l'intero territorio nazionale. Sulla base di tali elementi si ritiene di poter confermare l'indicazione del provvedimento di avvio dell'istruttoria circa l'ampiezza nazionale del mercato.

¹⁹³ Cfr. provvedimento n. 30382 del 22 novembre 2022, C12476 - *MARBLES/IRIDEOS*, in Bollettino n. 44/2022 e provvedimento n. 30002 del 15 febbraio 2022, procedimento I850 - *ACCORDI FIBERCOP*, in bollettino n. 7/2022.

¹⁹⁴ Cfr. Verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

b) Gli effetti dell'operazione

270. L'operazione in esame comporta una significativa modificazione della struttura del mercato dei servizi di comunicazione fissa per la clientela *business*, il quale, ad esito dell'acquisizione di Vodafone da parte di Fastweb, verrà ad assumere un assetto duopolistico.

271. I dati acquisiti nel corso della presente istruttoria, relativi ai fatturati realizzati dagli operatori nel 2023, indicano che TIM è il *leader* di mercato, con una quota pari al [50-55]% e manterrà tale posizione anche ad esito dell'operazione in esame, la quale consentirà a Fastweb di ridurre significativamente la distanza che li separa, passando dall'attuale quota del [20-25]% ad una quota del [30-35]% (si veda tabella 15).

Tabella 15: quote di mercato in valore – 2023

TIM	[50-55]%
Fastweb	[20-25]%
VI	[10-15]%
WindTre	[5-10]%
Retelit	[1-5]%
Altri	[1-5]%
Fastweb + Vodafone	[30-35]%
Totale	100%

Fonte: elaborazione su dati forniti dagli operatori

272. Del tutto simile è la struttura del mercato che emerge dallo studio di fonte PTSCLAS, presentato da FiberCop¹⁹⁵: esso, infatti, per il 2023, attribuisce a TIM una quota in valore pari al [50-55]% - in contrazione nell'ultimo triennio (- [1-5] p.p. rispetto al 2021), mentre stima per il nuovo operatore una quota pari al [30-35]% - in crescita (+ [1-5] p.p. rispetto al 2021).

Tabella 16: Mercato dei servizi per la clientela Affari – quote di mercato in valore (Ricavi Broadband/Ultrabroadband)

	2021	2022	2023
TIM	[55-60]%	[50-55]%	[50-55]%
FASTWEB	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
WINDTRE	[1-5]%	[1-5]%	[1-5]%
VODAFONE	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
ALTRI	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Analisi di mercato relativa al mercato business di telefonia fissa svolta dalla Società PTSCLAS.

¹⁹⁵ Cfr. doc. 123.

273. Secondo il medesimo studio, i dati in volume (segnatamente relativi agli accessi) forniscono evidenza di un maggiore distanziamento tra il *leader* di mercato (TIM), che, nel 2023, deteneva una quota pari al [55-60]%, e il nuovo operatore, al quale può essere attribuita una quota pari al [30-35]%; anche in questo caso, mentre la quota di TIM mostra un trend decrescente nel triennio 2021-2023, quelle di FASTWEB e di Vodafone sono entrambe in crescita.

Tabella 17: Mercato dei servizi per la clientela Affari – quote di mercato in volume (Accessi Broadband/Ultrabb)

	2021	2022	2023
TIM	[60-65]%	[55-60]%	[55-60]%
FASTWEB	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
WINDTRE	[1-5]%	[5-10]%	[5-10]%
VODAFONE	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
ALTRI	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Analisi di mercato relativa al mercato business di telefonia fissa svolta dalla Società PTSCLAS.

274. La rilevanza dell’impatto strutturale dell’operazione in esame trova riscontro anche nell’indice HHI che, partendo da un valore già molto elevato *pre-merger* (3.451) passerà a 3.913, registrando un aumento (“delta”) di 462 punti considerando le quote in valore di cui alla tabella 17¹⁹⁶.

275. Per effetto dell’uscita dal mercato del terzo operatore, l’operazione fa venir meno un importante vincolo competitivo. In particolare allo stato Vodafone rappresenta un concorrente molto importante nel segmento delle piccole-medie imprese, nel quale – secondo i dati in volume (numero di accessi) riportati dallo studio presentato da FiberCop – detiene una quota pari al [20-25]%, a fronte del [5-10]% di Fastweb e al [55-60]% di TIM. D’altra parte, nel segmento dei clienti di maggiori dimensioni (nel quale Fastweb detiene una quota pari al [15-20]%) Vodafone, pur detenendo allo stato una quota pari al [10-15]%, deve essere ritenuto un concorrente con potenzialità di crescita, in considerazione degli *asset* infrastrutturali e delle caratteristiche organizzative che possiede, che le hanno consentito di entrare con successo in un mercato (quello della PA - vedi *infra*) in cui la domanda presenta esigenze contigue a quelle della clientela corporate.

276. In conclusione, dunque, sulla base degli elementi qui esaminati, si ritiene che, data la struttura del mercato, il venir meno del vincolo competitivo tra le Parti, unitamente al ridimensionamento della asimmetria tra gli unici due grandi *player*, sia idoneo a determinare un significativo pregiudizio concorrenziale.

¹⁹⁶ Secondo gli “*Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese*” (2004/C 31/03), “*È poco probabile che la Commissione individui problemi sotto il profilo della concorrenza orizzontale in un mercato se dopo la concentrazione lo HHI è inferiore a 1 000. [...] È parimenti improbabile che la Commissione formuli obiezioni sotto il profilo della concorrenza orizzontale se, dopo la concentrazione, lo HHI è compreso tra 1 000 e 2 000 ed il delta è inferiore a 250, ovvero se, dopo la concentrazione, lo HHI è superiore a 2 000 ed il delta è inferiore a 150*”. Inoltre, si consideri che l’indice HHI è stato calcolato in via cautelativa per le Parti escludendo la quota di mercato posseduta congiuntamente in via residuale da altri operatori (corrispondente alla voce “Altro”), pari al 3%. Infatti, laddove si fossero considerate anche le quote di mercato dei concorrenti rimanenti, l’indice HHI sarebbe aumentato.

277. D'altra parte, la concorrenza residua espressa da WindTre, Retelit e altri operatori minori allo stato non appare sufficiente a controbilanciare gli effetti restrittivi della concorrenza che l'operazione potrebbe generare. Il primo operatore, infatti, pur avendo una presenza non trascurabile nel mercato della clientela residenziale, non è stato fino ad ora in grado di imprimere una crescita apprezzabile alla propria posizione nel mercato della clientela affari. Retelit, invece, nonostante l'importante salto dimensionale realizzato con l'acquisizione di Irideos, che le ha consentito di abbandonare l'iniziale posizione di nicchia per passare ad aggredire il mercato a tutti i livelli¹⁹⁷, esprime un potenziale competitivo ancora limitato.

278. Secondo quanto emerso dall'istruttoria svolta, le potenzialità di crescita di tali operatori dipendono in ampia misura dalla possibilità di integrare adeguatamente la propria dotazione infrastrutturale mediante servizi di accesso all'ingrosso. Retelit, ad esempio, ha fornito una chiara indicazione in merito alla necessità di condizionare l'autorizzazione mediante "*importanti rimedi nel mercato wholesale (per la clientela aziendale), i quali avrebbero poi effetti anche nel mercato retail, nel senso che le prospettate modifiche alle condizioni di accesso ai servizi wholesale consentirebbero ad un operatore retail come Retelit di risultare più competitivo nel mercato a valle*"¹⁹⁸, evidentemente individuando proprio nelle difficoltà di accesso ai servizi all'ingrosso il principale limite alle proprie possibilità di crescita.

279. Diversamente, gli operatori già attivi nel settore delle telecomunicazioni hanno mostrato minori difficoltà a dotarsi degli ulteriori *input* necessari per operare nel mercato in esame, quali la capacità progettuale (che ad esempio Retelit ha mutuato dalla propria pregressa esperienza nel mercato *wholesale*), la rete di assistenza post-vendita con sedi in prossimità dei clienti serviti e l'organizzazione di marketing (che ad esempio Vodafone ha approntato valorizzando la propria esperienza nel mercato residenziale¹⁹⁹), o il personale qualificato, che in tale settore presenta una elevata propensione alla mobilità.

280. Parimenti la concorrenza potenziale potrebbe pervenire da operatori già attivi nell'offerta di servizi di telecomunicazioni che possano contare su, o procurarsi, infrastrutture e capacità organizzative adeguate a soddisfare le esigenze della clientela *business*. Al riguardo appare indicativa, per un verso, l'esperienza di Retelit, che è entrata sul mercato in esame facendo leva sulla dotazione infrastrutturale in fibra ottica di sua proprietà, già sviluppata per operare nel mercato a monte dei servizi *wholesale*, salvo poi ricorrere ad operazioni di crescita esterna per ampliare la base clienti e dotarsi delle necessarie strutture organizzative²⁰⁰. Per altro verso, Vodafone ha fatto ingresso sul mercato senza abbandonare il proprio modello di *business*, incentrato sull'acquisto all'ingrosso di servizi di accesso, valorizzando le capacità maturate nella sua pregressa esperienza negli altri mercati delle telecomunicazioni: in particolare l'esperienza derivante dalla sua importante presenza nel mercato dei servizi di rete fissa offerti alla clientela residenziale può essersi rivelata cruciale per approntare l'offerta di servizi indirizzati alle piccole e medie imprese, mentre le conoscenze acquisite a seguito della aggiudicazione di alcune gare della PA con ad oggetto i

¹⁹⁷ Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

¹⁹⁸ Cfr. verbale audizione Retelit del 4 ottobre 2024 (doc. 92).

¹⁹⁹ Cfr. memoria del 23 ottobre 2024 (doc. 114).

²⁰⁰ Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

medesimi servizi (e.g. SPC2) le hanno consentito di indirizzarsi anche ai clienti *corporate* che richiedono di regola soluzioni più sofisticate.

281. Con riguardo al profilo tecnologico, non appare potersi condividere la posizione di Iliad, secondo la quale un potenziale nuovo entrante necessiterebbe di effettuare ingenti investimenti per poter offrire anche tecnologie di accesso su rame: tale tecnologia, infatti, ha un rilievo minoritario nel mercato e decrescente nel tempo (come evidenziato nella figura 1), venendo in rilievo solo quando i clienti hanno sedi ubicate in aree periferiche non raggiunte dalla fibra²⁰¹. E in effetti Retelit ha fatto ingresso sul mercato soltanto a partire dalla propria infrastruttura in fibra ottica²⁰².

IX. IL MERCATO DEI SERVIZI AL DETTAGLIO DI RETE FISSA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

IX.1 *Le risultanze istruttorie*

Il sistema delle gare pubbliche

282. Come riscontrato dall’Autorità nell’istruttoria relativa alla concentrazione Telecom Italia/Rami d’Azienda BT Italia²⁰³, il mercato dei servizi al dettaglio di rete fissa per la PA presenta delle specificità con riguardo alle modalità di acquisizione dei fornitori, che sono basate sulla selezione dell’offerta economicamente più vantaggiosa e la richiesta di requisiti di qualificazione alle gare significativamente elevati in termini di capacità patrimoniale, e su norme che regolano tali forniture in maniera alquanto penetrante.

283. In particolare, il fabbisogno della pubblica amministrazione è espresso da centrali di committenza, attive sia su base nazionale, quali Consip e Infratel, sia su base regionale, che agiscono come unici grandi compratori aggregando gli acquisti per conto di varie PA, nonché da stazioni appaltanti locali. I termini contrattuali e i criteri di selezione dei potenziali fornitori sono definiti nell’ambito dell’organizzazione delle singole gare, che si concludono con l’affidamento di contratti di dimensioni significative o di “accordi quadro” (anche denominati “convenzioni”). Per i contratti quadro la dinamica contrattuale prevede che, all’esito di ogni gara, ciascun aggiudicatario stipuli con la centrale di committenza il proprio contratto quadro; a loro volta, le singole PA stipuleranno con il singolo fornitore il proprio contratto esecutivo. Nelle gare Consip, l’adesione agli accordi quadro è obbligatoria per le PA centrali (“PAC”), mentre le PA locali (“PAL”) non sono soggette al medesimo obbligo; tuttavia, le condizioni di qualità/prezzo stabilite nei loro contratti non devono essere peggiori di quelle stabilite negli accordi quadro.

284. Mentre fino al recente passato le centrali di committenza hanno seguito la prassi di bandire gare distinte per i servizi di telefonia fissa e per quelli di connettività, da ultimo, considerato che la fonia ha progressivamente assunto le caratteristiche di una *commodity*, esse si stanno orientando verso l’acquisto congiunto dei due servizi. Al riguardo rileva considerare che la terza edizione della gara

²⁰¹ Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

²⁰² Retelit non possiede una rete in rame (Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024, doc. 130).

²⁰³ Cfr. provvedimento dell’Autorità n. 29736 del 22 giugno 2021.

nell'ambito del Sistema Pubblico Connettività (SPC), che Consip si accinge a bandire, ha ad oggetto l'acquisizione di entrambi i servizi²⁰⁴.

285. A livello nazionale, le principali gare per i servizi di connettività e di telefonia bandite da Consip negli ultimi 20 anni sono state:

- per i servizi di connettività, la gara SPC1 e la gara SPC2 (i cui contratti esecutivi sono ancora in corso);
- per i servizi di connettività internazionale, le tre gare Ripa, S/Ripa1 e S/Ripa2 (i cui contratti esecutivi sono ancora in corso);
- per la telefonia fissa le gare TF4 e TF5, (i cui contratti esecutivi sono ancora in corso)²⁰⁵.

286. Con riferimento alle gare SPC1 e SPC2, che hanno una base d'asta rispettivamente di 1,2 e 2,4 miliardi di euro – le uniche due gare a livello nazionale svolte dal 2006 ad oggi per l'erogazione dei servizi di connettività alla PA, le cui caratteristiche sono sintetizzate nella successiva tabella 18 – si osserva la partecipazione da parte di un ampio numero di operatori, talvolta in RTI, tra cui le Parti della presente operazione: mentre Vodafone ha partecipato (in RTI) solo alla SPC2, Fastweb ha partecipato ad entrambe (in RTI alla SPC1), risultando tra gli aggiudicatari della prima²⁰⁶; con riguardo alla seconda gara, Fastweb è subentrata a Tiscali successivamente all'acquisizione del relativo ramo d'azienda, nel 2017 Di conseguenza, per i servizi di connettività, Fastweb risulta tra i fornitori *incumbent* a partire dal 2006. Precedentemente il fornitore del servizio era TIM, in qualità di aggiudicatario delle gare per la rete unitaria della PA (c.d. Rupa).

²⁰⁴ Cfr. <https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/avviso-di-preinformazione-spc-ed-3>.

²⁰⁵ Cfr. C12354 Telecom Italia/Rami d'Azienda BT Italia, cit..

²⁰⁶ Si tratta di gare bandite secondo il modello multifornitore.

Tabella 18: Gare Connettività SPC1 e SPC2

Gara	Anno bando	Anno aggiudicazione	Base d'asta Mln€	N. Partecipanti	Partecipanti	N. Aggiudicatari	Aggiudicatari	Anno scadenza	Durata e proroghe
SPC1		2006	1.200	5	BT, RTI Fastweb+HP, TIM, Wind, TISCALI	3	Fastweb 60%, BT 20%, Wind 15%, TIM 5%.	2015	5 anni + 4 anni proroga +2 anni1
SPC2	2013	2015	2.400	6	TIM, Fastweb, BT, Tiscali, RTI Vodafone- Ericsson, Wind RTI Infracom - Clouditalia Communicatio ns - MC Link	3	Fastweb (subentro a Tiscali Italia S.p.A. nel 2017) - Quota del 60%; BT Quota del 20% RTI Vodafone/Ericss on Quota del 20%.	2024	7 anni

Fonte: provvedimento dell'Autorità n. 29736 del 22 giugno 2021.

287. Le Parti dell'operazione risultano tra i partecipanti anche delle gare S/Ripa1 e S/Ripa 2 – con una base d'asta rispettivamente di 170 e 111 milioni di euro - per la connettività internazionale (Fastweb nella prima edizione, Vodafone nella seconda), ma non tra gli aggiudicatari.

Tabella 19: Gare S/Ripa Connettività rete internazionale

Gara	Anno bando	Anno aggiudicazione	Base d'asta Mil€	N. Partecipanti	Partecipanti	N. Aggiudicatari	Aggiudicatari	Anno scadenza	Durata e proroghe
S/Ripa 1	2009	2010	170	3	RTI BT-EDS- Elsag Datamat; TIM; RTI Fastweb- Verizon	1	RTI BT-HPS Italia- Elsag	2016	84 mesi
S/Ripa 2	2017	2019	111,2	3	RTI BT Italia- Leonardo; TIM; Vodafone	1	RTI BT Italia- Leonardo	2024	Prorogabil e 12 mesi

Fonte: provvedimento dell'Autorità n. 29736 del 22 giugno 2021.

288. Per quanto riguarda le gare per i servizi di telefonia – che, diversamente da quelle per la connettività, prevedono un unico aggiudicatario per la Convenzione (salva la possibilità di più fornitori nell'Accordo Quadro), si osserva che TIM è stato l'aggiudicatario storico di riferimento sino alla gara TF2, poi soppiantato da Fastweb a partire dalla gara TF3. Vodafone ha partecipato all'ultima edizione (TF5), risultando tra gli aggiudicatari nell'ambito dell'Accordo Quadro che prevedeva una base d'asta di 925 milioni di euro.

Tabella 20: Gare Consip Telefonia Fissa

Gara	Anno bando	Anno aggiudicazione	Base d'asta Mln€	N. Partecipanti	Partecipanti	N. Aggiudicatari	Aggiudicatari	Anno scadenza	Durata e proroghe
TF 4	2010	2011	1.280	4	Wind, TIM, Fastweb, RTI BT Italia - Tiscali	2	TIM - quota 75% Fastweb - quota 25%	2015	3 anni (durata complessiv a 7 anni)
TF 5	2015	2017	925	4	Fastweb, RTI Wind - Tiscali, TIM, RTI BT - Vodafone	3	1° Cl: Convenzione Fastweb AQ: Fastweb, RTI Wind Tiscali, RTI BT Vodafone	2021	Prorogabile 12 mesi

Fonte: provvedimento dell'Autorità n. 29736 del 22 giugno 2021.

289. Nel 2020 e nel 2022 sono state inoltre bandite da Infratel S.p.A. due gare per portare i servizi di connettività a banda larga, rispettivamente, nelle sedi delle scuole Italiane (Gara Scuola Connessa) e nelle strutture del servizio sanitario pubblico (Gara Sanità Connessa). La Gara Scuola, dal valore complessivo di 184Mln€, è stata suddivisa in 8 lotti, corrispondenti ciascuno a un raggruppamento di regioni territorialmente contigue, e ha registrato in tutti i lotti la sola partecipazione di Fastweb e TIM, con l'unica eccezione del Lotto 2 (Lombardia) dove ha partecipato anche Intred, risultando aggiudicataria. TIM e Fastweb si sono aggiudicate rispettivamente 4 lotti (per un valore complessivo a base d'asta pari a circa il 60% del totale) e 3 lotti (circa il 29% del totale)²⁰⁷. Parimenti la Gara Sanità, dal valore complessivo di 387Mln€, è stata organizzata secondo una ripartizione in 8 lotti definiti su base geografica e ha registrato la partecipazione di TIM, Fastweb, Vodafone, WindTre e Intred; tra questi, le Parti della presente operazione sono risultate aggiudicatarie di 6 lotti, di cui 4 Fastweb (per un valore complessivo a base d'asta pari a circa il 54% del totale) e 2 Vodafone (23% del totale); gli altri due lotti (anch'essi per un valore complessivo a base d'asta pari a circa il 23% del totale), sono stati aggiudicati a TIM²⁰⁸.

290. In prospettiva futura assume particolare rilievo la prossima gara per i servizi di connettività e di telefonia (SPC3), della quale Consip – come indicato nel recente avviso di pre-informazione -

²⁰⁷ Cfr. <https://www.infratelitalia.it/infratel-italia-per-il-pnrr/piano-scuola-connessa/la-suddivisione-degli-interventi-per-le-scuole>.

²⁰⁸ Cfr. <https://www.infratelitalia.it/infratel-italia-per-il-pnrr/piano-sanita-connessa/interventi-per-le-strutture-sanitarie>.

stima di pubblicare un avviso o un bando alla fine di febbraio 2025; la gara, che sarà aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo, ha un valore stimato estremamente ragguardevole, sia in assoluto (3 miliardi di euro), sia in relazione alla spesa complessiva della PA in servizi di telecomunicazioni²⁰⁹; per tale ragione l'esito di tale gara avrà un impatto di assoluto rilievo nella definizione della struttura del mercato nel prossimo futuro. Al riguardo rileva considerare che, per quanto il pre-avviso pubblicato da Consip non fornisca indicazioni in merito alla durata dell'appalto, l'esperienza delle precedenti edizioni induce a ritenere che essa sarà alquanto lunga²¹⁰.

291. In merito a tale gara Consip ha rappresentato che il bando è stato strutturato – con riguardo all'articolazione dei lotti (3 lotti PAC e 4 lotti PAL), al valore degli stessi e ai requisiti di partecipazione ai singoli lotti ([*omissis*] – in modo tale da consentire un'ampia partecipazione alla gara, anche da parte di operatori che, pur non avendo partecipato alla precedente edizione (come ad esempio [*omissis*]) o avendo rappresentato una forza competitiva minore (come ad esempio [*omissis*]), hanno mostrato il proprio interesse nell'ambito della relativa consultazione di mercato, condotta da Consip nel 2022. Inoltre, le regole di aggiudicazione dei lotti della gara, [*omissis*], sono state definite in modo tale per cui, anche laddove la partecipazione fosse ristretta ai soli due principali operatori, possa svilupparsi una corretta competizione tra di essi²¹¹.

Le caratteristiche del mercato

292. In via preliminare rileva osservare che il mercato in esame è caratterizzato dalle peculiari modalità con cui si manifesta la domanda – attraverso gare per contratti di grandi dimensioni e di lunga durata - le quali danno luogo ad una dinamica competitiva caratterizzata da occasioni di aperto confronto tra gli operatori (in occasione della presentazione delle offerte per la partecipazione ad una determinata gara) alternate a lunghi periodi di stabilità.

293. Le variabili competitive sulle quali è incentrata la concorrenza che si sviluppa in occasione della apertura delle singole gare sono rappresentate dal prezzo e/o dalla qualità, a seconda del modello prescelto dalla stazione appaltante, o dal legislatore. Al riguardo rileva osservare che il D.Lgs. n. 36/2023 ha previsto l'aggiudicazione sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, in tal modo superando il previgente criterio di aggiudicazione sulla base del solo prezzo, che ad esempio ha trovato applicazione nella gara SPC2.

294. Il tempo che intercorre tra lo svolgimento di una gara e il suo rinnovo è generalmente alquanto lungo, in ragione della circostanza per cui, in virtù del susseguirsi di proroghe, della complessità del processo di migrazione e del contenzioso in materia di appalti, i contratti stipulati con gli operatori all'esito dell'aggiudicazione di una gara finiscono per avere una durata molto più lunga di quella originariamente prevista.

²⁰⁹ TIM ha stimato che la spesa in servizi di connettività SPC equivale a circa il 65% della spesa complessiva della PA in servizi TLC (cfr. verbale dell'audizione del 2 ottobre, doc. 87).

²¹⁰ Ad esempio, la precedente edizione (SPC2) è stata bandita nel 2013, con durata fissata in 7 anni, in ragione di diverse proroghe, è tuttora vigente.

²¹¹ Cfr. verbale audizione Consip del 7 ottobre 2024 (doc. 76).

295. L'accesso al mercato in esame presuppone il superamento di importanti barriere all'entrata, rappresentate dagli investimenti infrastrutturali che gli operatori devono sostenere per erogare il servizio ad una vasta platea di amministrazioni, dalle garanzie e referenze richieste dalle stazioni appaltanti, nonché dalle specifiche esigenze organizzative che un fornitore deve fronteggiare per interfacciarsi con le pubbliche amministrazioni.

296. Per quanto riguarda l'infrastruttura, i partecipanti all'istruttoria hanno evidenziato che per operare nel mercato della PA, occorre sostenere investimenti specifici in infrastrutture dedicate a ciascun cliente²¹²; l'onerosità degli investimenti risulta amplificata dalla circostanza per cui, generalmente, una amministrazione si compone di una pluralità di sedi, che in parte possono essere ubicate nell'ambito di centri urbani, caratterizzati da un elevato livello di infrastrutturazione, e in parte, anche ragguardevole, sono capillarmente diffuse sul territorio. La fornitura di queste ultime richiede una dotazione infrastrutturale capillare e articolata sotto il profilo tecnologico, a seconda delle aree del Paese da raggiungere; diversamente, le sedi ubicate nei principali centri urbani allo stato sono generalmente servite mediante la soluzione tecnologica più performante, rappresentata dai collegamenti punto-punto in fibra ottica dedicata.

297. Con riguardo alla dotazione infrastrutturale, Consip ha rappresentato di aver tenuto conto, nella definizione del bando della gara SPC3, *“dell'importante evoluzione in corso nel settore sotto il profilo tecnologico, che allo stato fa registrare una disomogeneità tra gli operatori in termini di dotazione infrastrutturale”* e di aver optato, al fine di garantire la maggiore partecipazione possibile alla gara, per l'ammissibilità di offerte predisposte sulla base di profili tecnologici misti. Ad avviso della centrale di committenza, *“ciò configura un'opportunità, ai fini della partecipazione alla gara, per gli operatori che hanno una dotazione infrastrutturale che include la tecnologia FTTH; per contro, la mancanza di tecnologie non FTTH [...] non appare elemento idoneo a restringere la partecipazione alla gara, considerata la presenza allo stato di due operatori wholesale only, ai quali ciascun fornitore può rivolgersi per integrare la propria dotazione infrastrutturale, ove necessario”*²¹³.

298. Per quanto riguarda l'approvvigionamento all'ingrosso dei servizi di accesso, dall'istruttoria è emerso che per qualsiasi operatore l'erogazione dei servizi di connettività ad una pubblica amministrazione presuppone l'acquisto all'ingrosso di una porzione di input, la cui qualificazione ed estensione dipende dalla sua dotazione infrastrutturale di proprietà. Infatti, per servire ogni singola amministrazione si rende necessaria la predisposizione di un progetto infrastrutturale *ad hoc* ricorrendo ad un mix di servizi condivisi e dedicati, in diverse tecnologie (fibra, rame, FWA e persino collegamenti ponte radio), di cui ciascun operatore deve acquistare all'ingrosso le componenti che servono a completare la sua dotazione (come ad esempio, collegamenti in fibra dedicata dalla sede dell'amministrazione al più vicino punto di interconnessione con la rete di proprietà di *backbone*, porzioni di rete condivisa più o meno estese a seconda della specifica ubicazione delle sedi da raggiungere)²¹⁴.

299. Con riguardo ai profili organizzativi dall'istruttoria è emerso che per fornire i servizi alla PA è necessario disporre di una rete di assistenza post vendita capillarmente diffusa sul territorio, nonché

²¹² Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre 2024 (doc. 73).

²¹³ Cfr. verbale audizione del 7 ottobre 2024 (doc. 76).

²¹⁴ Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

di uno o più reparti interni dedicati, con personale adeguatamente qualificato per poter gestire efficacemente le specificità di tale segmento, che includono aspetti quali la navigazione nelle complessità delle procedure di gara pubbliche, la gestione dei contratti pubblici, la *governance* e la fatturazione²¹⁵.

300. Oltre alle barriere sopra descritte, che caratterizzano in generale l'ingresso nel mercato dei servizi per la PA, con riferimento alle singole gare vi sono alcuni aspetti che, nell'avvantaggiare il fornitore uscente, rappresentano specularmente una barriera per tutti gli altri partecipanti alla gara.

301. In primo luogo il fornitore uscente risulta avvantaggiato dalla conoscenza del cliente, sotto il profilo tecnico (vale a dire con riguardo alla configurazione dei servizi di accesso che si rendono necessari per erogare il servizio in ciascuna delle sue sedi) e sotto quello dei consumi (i.e. i consumi che il cliente esprime e la relativa evoluzione nell'arco di tempo di durata della fornitura). Per contro, l'indisponibilità di tali informazioni costituisce per i potenziali concorrenti un significativo ostacolo nella predisposizione dell'offerta di gara.

302. A tale riguardo Consip ha rappresentato che il profilo informativo rientra tra le sue priorità nella predisposizione delle regole di gara: essa infatti ha oramai da qualche tempo adottato la prassi di chiedere all'incumbent di produrre periodicamente informazioni che essa stessa poi rende disponibili in fase di pubblicazioni dei bandi ai partecipanti alle gare²¹⁶.

303. Inoltre, il fornitore *incumbent* risulta avvantaggiato nella misura in cui, in caso di riaggiudicazione della gara, potrà continuare ad avvalersi dell'architettura infrastrutturale già approntata e predisposta; diversamente un nuovo entrante dovrà progettare e implementare la propria infrastruttura e gestire la migrazione su di essa di un numero generalmente molto elevato di utenze. Tale processo presenta un elevato profilo di complessità e richiede tempi molto lunghi, che in sé concorrono a penalizzare il ritorno dell'investimento del nuovo entrante.

IX.2 La posizione dei terzi

304. In via preliminare si osserva che gli operatori intervenuti nell'istruttoria, nelle loro considerazioni, hanno per lo più accomunato il mercato dei servizi al dettaglio di comunicazione fissa per la PA a quello dei servizi per la clientela *business*. Pertanto in questa sede ci si limiterà ad evidenziare le osservazioni che hanno riguardato specificamente il mercato della PA, rinviando per il resto alla sezione precedente (cfr. paragrafo VIII.2).

Sulla struttura del mercato

305. Contestando, come detto, la rappresentatività dei dati forniti dalle Parti, TIM ha rilevato che la Nuova Entità raggiungerebbe una quota dell'85% sulla commessa SPC2, rispetto ad una quota del 15% della stessa TIM, esprimendo la preoccupazione che, in assenza di adeguate misure correttive, tale asimmetria potrebbe verificarsi anche nella gara SPC3 di prossima emissione. Più in generale, nell'intero mercato della PA, la Nuova Entità si troverà in posizione dominante, con un distacco da TIM di circa [15-20] punti percentuali. Alla luce di tale struttura di mercato verrebbero meno anche le preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità in termini di possibile coordinamento tra

²¹⁵ Cfr. Allegato X.4.2.6 al Formulario di notifica.

²¹⁶ Cfr. verbale audizione del 7 ottobre 2024 (doc. 76).

TIM e la Nuova Entità, in quanto quest'ultima non avrebbe interesse a coordinarsi dall'alto della sua posizione di dominanza²¹⁷.

Sugli effetti dell'operazione

306. WindTre ha espresso il timore che l'operazione in questione rafforzi il duopolio tra TIM e Fastweb (NewCo), rispetto ai quali essa non sarebbe in grado di esercitare un significativo vincolo competitivo, rilevando che, già nella fase che precede il *closing* dell'operazione di concentrazione, Fastweb e Vodafone si trovano in una posizione di vantaggio competitivo dal momento che entrambe potrebbero presentare offerte nelle prossime gare pubbliche bandite da Consip e di conseguenza avrebbero una possibilità di aggiudicazione raddoppiata, a discapito degli altri partecipanti²¹⁸.

307. AIIP ha sottolineato come l'operazione, ove autorizzata *tout court* attribuirebbe alla Nuova Entità una posizione dominante (*rectius*, "superdominante") nel mercato dei servizi alla P.A., in particolare in ragione dell'incolmabile vantaggio di cui disporrebbe in occasione delle future gare rispetto ai concorrenti. In particolare, nelle gare in cui Fastweb e/o Vodafone sono i fornitori uscenti la *Combined Entity* sarebbe l'unico concorrente in grado di conoscere i profili di consumo esatti della P.A. necessari per formulare l'offerta più efficace ed efficiente; inoltre, un eventuale nuovo aggiudicatario necessiterebbe di una piena ed efficace collaborazione del precedente aggiudicatario per spostare la P.A. sulla propria piattaforma²¹⁹.

Sui rimedi

308. Iliad²²⁰, da un lato, e dall'altro lato, Retelit²²¹, FiberCop²²² e AIIP²²³ hanno indicato per il mercato della PA i medesimi rimedi – rispettivamente di natura strutturale e di natura comportamentale (i.e. obbligo di accesso) già riferiti al mercato della clientela *business*, descritti nella sezione VIII.2, alla quale si rinvia.

309. Inoltre, in considerazione delle peculiarità del mercato della PA che derivano dal fatto che la domanda si esprime mediante gare, alcuni ulteriori rimedi *ad hoc* sono stati considerati indispensabili. In particolare, ad avviso di FiberCop sarebbe opportuno imporre a Fastweb l'obbligo di *[omissis]*²²⁴. Inoltre un obbligo di replicabilità delle offerte praticate da Fastweb nelle gare è stato auspicato sia da Retelit²²⁵ che da AIIP²²⁶. Secondo quest'ultima, detto obbligo dovrebbe essere accompagnato da quello di produrre tutte le informazioni necessarie ai concorrenti che partecipino ad una gara per una PA della quale Fastweb e/o Vodafone siano i fornitori uscenti, nonché da quello di fornire piena ed efficace collaborazione per la migrazione delle utenze.

²¹⁷ Cfr. verbale dell'audizione del 2 ottobre 2024 (doc. 87).

²¹⁸ Cfr. verbale audizione Wind del 19 settembre 2024 (doc. 50).

²¹⁹ Cfr. Memoria AIIP del 8 ottobre 2024 (doc. 72).

²²⁰ Cfr. memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (doc. 117).

²²¹ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).

²²² Cfr. verbale dell'audizione del 30 settembre 2024 (doc. 69) e memoria del 16 ottobre 2024 (doc. 104).

²²³ Cfr. memoria dell'8 ottobre 2024 (doc. 72).

²²⁴ Cfr. verbale audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69).

²²⁵ Cfr. verbale audizione Retelit del 4 ottobre 2024 (doc. 92).

²²⁶ Cfr. Memoria di AIIP del 8 ottobre 2024 (doc. 72).

310. WindTre ha rappresentato che un possibile rimedio per il mercato della PA potrebbe essere rappresentato dalla previsione di più lotti autoescludenti, messi a gara per assicurare a più soggetti di aggiudicarsi almeno un lotto, e dal contestuale divieto di aggiudicare un numero eccessivo di lotti allo stesso soggetto, accompagnato dall'utilizzo di Accordi Quadro piuttosto che Convenzioni con un unico aggiudicatario²²⁷. Infatti l'aggiudicazione anche di un piccolo lotto consentirebbe ad un operatore allo stato minore come WindTre di acquisire gli elementi (base clienti, competenze, esperienza) utili per poter, in prospettiva, consolidare la propria presenza.

IX.3 La posizione delle Parti

311. Le Parti hanno in primo luogo rilevato che nel mercato in esame, nel quale l'espressione della domanda attraverso procedure di gara attribuisce valenza cruciale alla concorrenza *per* il mercato, piuttosto che *nel* mercato, le quote di mercato storiche restituiscono un'immagine fuorviante della dinamica competitiva.

312. In particolare, ai fini della valutazione della presente operazione, limitarsi alle attuali quote di mercato significherebbe ignorare il grande cambiamento che porterà la prossima gara SPC3 in termini di ridefinizione della posizione di mercato degli operatori esistenti. Infatti, la quota che ad oggi può essere attribuita alla Nuova Entità risulta in larga misura dalla combinazione dei due lotti di SPC2 vinti da Fastweb e Vodafone, *[omissis]*; in prospettiva, assumendo, come prevedibile, che anche la gara SPC3 includa un limite ai volumi/lotti che possono essere assegnati a un singolo operatore, quand'anche la Nuova Entità dovesse arrivare prima, la percentuale di volumi aggiudicati sarebbe comunque di gran lunga inferiore ai volumi che Fastweb e Vodafone attualmente detengono congiuntamente.

313. Le centrali d'acquisto controllano in larga misura il processo competitivo e sono in grado di garantire un livello sufficiente di concorrenza per ogni gara bandita. La prassi dimostra che le gare sono strutturate e progettate in modo da garantire un ampio bacino di partecipanti e vincitori, con l'obiettivo di massimizzare il miglior rapporto "qualità-prezzo" per le PA.

314. Le barriere all'ingresso sono assenti o, in ogni caso, estremamente limitate, il che suggerisce che in futuro si svilupperanno dinamiche competitive ancora più forti. In particolare, allo stato la disponibilità di una dotazione infrastrutturale non appare rappresentare un requisito imprescindibile per l'accesso al mercato, in ragione della presenza nel mercato all'ingrosso di due grandi operatori di rete (Open Fiber e FiberCop) oltre che di Fastweb, che competono attivamente per vendere servizi di accesso all'ingrosso, inclusi i servizi *point to point*²²⁸, a tutti gli operatori attivi nei mercati al dettaglio. In questo senso deve ritenersi pretestuosa l'affermazione di Iliad sull'impossibilità di partecipare alle gare della PA a causa della mancanza di una propria infrastruttura sull'intero territorio nazionale che utilizzi tutte le tecnologie disponibili.

315. Le Parti sottolineano inoltre l'assenza di barriere economiche e di barriere informative, rilevando, sotto il primo profilo, che le centrali appaltanti tendono ad ampliare il bacino dei partecipanti, evitando di fissare requisiti di fatturato specifici e stringenti. Con riguardo alle informazioni, le Parti evidenziano che gli *incumbent* sono tenuti a fornire una serie di informazioni

²²⁷ Cfr. verbale dell'audizione del 19 settembre 2024 (doc. 50) e memoria del 25 novembre 2024 (doc. 214).

²²⁸ Ad avviso delle Parti, peraltro, la qualità del servizio richiesta dalle PA potrà essere soddisfatta anche attraverso la tecnologia GPON.

sui servizi erogati ai clienti della PA alle centrali appaltanti (ad esempio, Consip), che le mettono a disposizione di tutti i soggetti interessati. La condivisione delle informazioni nel corso del processo di offerta consentono agli operatori di valutare con cognizione di causa i ritorni sugli investimenti, riducendo il rischio e migliorando la competitività delle loro offerte.

IX.4 Valutazioni

a) Il mercato rilevante

316. Nel provvedimento di avvio della presente istruttoria l'Autorità, sulla scorta dei suoi precedenti²²⁹, ha ritenuto che i servizi di rete fissa destinati alla PA definiscano un mercato distinto in considerazione delle peculiarità della domanda, in termini di competenze e di servizi *ad hoc* che devono essere sviluppati, della necessità, dal lato dell'offerta, di sviluppare strutture apposite per la gestione della clientela PA, delle modalità di selezione dei fornitori - basate sulla selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e sulla richiesta di requisiti di partecipazione alle gare significativamente elevati in termini di capacità patrimoniale, nonché delle norme, estremamente formalizzate, che regolano tali forniture.

317. Quanto all'estensione geografica del mercato, si è ritenuto che il mercato abbia dimensione nazionale, date l'estensione geografica delle reti, le caratteristiche regolamentari nazionali, nonché la sostanziale presenza dei medesimi operatori sull'intero territorio nazionale.

318. Nell'ambito della presente istruttoria non sono emersi elementi suscettibili di contraddire tale definizione, che in effetti è stata condivisa sia dalle Parti che da tutti gli intervenienti.

b) Gli effetti dell'operazione

319. L'operazione in esame determina un importante consolidamento del mercato dei servizi di comunicazioni fisse per la PA, nel quale, con il venir meno del vincolo competitivo esercitato da VI, il numero di operatori passerà da tre a due, concentrando di fatto l'offerta in mano alla Nuova entità e a TIM.

320. Con riguardo alla posizione relativa di tali operatori, i dati acquisiti nel corso della presente istruttoria, relativi ai fatturati realizzati nel 2023, indicano che allo stato Fastweb è il primo operatore di mercato, con una quota pari al [40-45]%, che ad esito dell'operazione si rafforzerà, raggiungendo il [55-60]%, a fronte di una quota del [40-45]% di TIM.

321. Lo studio di fonte PTSCLAS, presentato da FiberCop restituisce invece un'immagine speculare del mercato, nel quale TIM è il primo operatore, con una quota in valore di poco superiore al [45-50]%, seguito da Fastweb, al quale allo stato è attribuita una quota pari al [35-40]%, che raggiungerà il [45-50]% ad esito dell'operazione. Inoltre, i dati in volume, relativi agli accessi, mostrano una distanza ancora più marcata tra i due operatori, attribuendo a TIM una quota pari a [55-60]% e alla Nuova Entità una quota pari al [35-40]%.

322. In ogni caso, ai fini della valutazione della presente operazione, non appare necessario addivenire ad una precisa ricostruzione della posizione relativa dei due duopolisti dal momento che la presente struttura del mercato inevitabilmente subirà una dirompente modificazione a seguito dell'aggiudicazione della gara SPC3, di cui Consip sta per pubblicare il bando: quest'ultima, infatti, nell'assommare i servizi di connettività e di telefonia, che in passato erano oggetto di gare distinte,

²²⁹ Cfr. provvedimento n. 29736 del 22 giugno 2021, caso C12354 TELECOM ITALIA/RAMI D'AZIENDA DI BT ITALIA.

esprime una porzione di domanda che approssima la totalità del mercato dei servizi di telecomunicazione per la PA.

323. Al riguardo si ritiene di condividere la posizione delle Parti secondo cui tale gara, ove adeguatamente disegnata in termini di lotti che possono essere assegnati a un singolo operatore, porterà la Nuova Entità, anche nell'ipotesi in cui dovesse qualificarsi al primo posto, ad aggiudicarsi volumi di fornitura inferiori rispetto alla somma dei volumi attualmente detenuti da Fastweb e Vodafone. E in effetti, l'articolazione della gara in più lotti, in presenza di vincoli al numero di lotti che potranno essere assegnati a ciascun operatore, può essere ritenuto uno scenario di gara alquanto plausibile, alla luce della pregressa esperienza delle gare bandite da Consip, nonché delle rappresentazione fornita dalla centrale di committenza nell'ambito della presente istruttoria, secondo cui la gara sarà articolata in una pluralità di lotti, definiti in modo tale da consentire un'ampia partecipazione, e contemplerà regole di aggiudicazione degli stessi, *“definite in modo tale per cui, anche laddove la partecipazione fosse ristretta ai soli due principali operatori, possa svilupparsi una corretta competizione tra di essi”*²³⁰.

324. In tale contesto, ciò che rileva è piuttosto la prossimità concorrenziale tra Fastweb e VI, quale si evince dalla rispettiva pregressa esperienza di partecipazione alle gare pubbliche per i servizi di telecomunicazione su rete fissa. Infatti, dal *dataset* di gare predisposto dalle Parti²³¹ emerge che, ancorché TIM rappresenti il principale rivale di Fastweb, avendo partecipato a tutte le gare cui ha preso parte anche quest'ultimo, Vodafone rappresenta in ogni caso il secondo principale concorrente di Fastweb sempre in termini di frequenza di partecipazione alle gare. Infatti, se Vodafone e Fastweb hanno concorso entrambi, in RTI o da soli, in *[omissis]* procedure ad evidenza pubblica su *[omissis]* (45%), minore è il numero di gare che ha registrato la partecipazione sia di Fastweb sia di WindTre (*[omissis]*), ovvero di Vodafone e WindTre (*[omissis]*).

Tabella 21: Servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa - Partecipazione dei principali operatori (sia singolarmente sia in RTI) alle gare alla PA

<i>Numero gare</i>	<i>TIM</i>	<i>Fastweb</i>	<i>Vodafone</i>	<i>WindTre</i>	<i>Totale</i>
TIM		<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>
FASTWEB	<i>[omissis]</i>		<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>
VODAFONE	<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>		<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>
WINDTRE	<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>	<i>[omissis]</i>		<i>[omissis]</i>

Fonte: elaborazione sul “Dataset gare Oxera”

325. Inoltre, le gare alle quali hanno partecipato sia Vodafone che Fastweb rappresentano, in termini di ammontare della base d'asta, oltre la metà (53%) del valore complessivo delle gare contenute nel

²³⁰ Cfr. verbale audizione Consip del 7 ottobre 2024 (doc. 76).

²³¹ Si tratta di un *dataset* denominato “dataset gare Oxera”, originariamente costituito da 61 gare sul quale il consulente economico ha prevalentemente svolto delle analisi in relazione alle aggiudicazioni e alle partecipazioni alle gare da parte dei principali operatori. La rappresentatività di tale *dataset*, peraltro, dovrà essere verificata nel corso dell'istruttoria dal momento che sono state inserite diverse gare ultranee rispetto ai servizi di telecomunicazione al dettaglio su fissa (fonia e voce). Inoltre, anche laddove sono state qualificate come appartenenti all'ambito dei servizi dei servizi di telecomunicazione su rete fissa, alcune gare non appaiono rientrare nel mercato in esame essendo descritte come aventi ad oggetto servizi di manutenzione e gestione di centrali telefoniche.

dataset fornito dalle Parti, mentre l'ammontare della base d'asta delle gare dove hanno concorso sia WindTre sia Fastweb è pari soltanto al 14% del totale della base d'asta complessiva risultante dalle [omissis] gare e quello delle gare in cui si sono confrontati Vodafone e WindTre rappresenta meno del 10%. In altri termini, Fastweb e Vodafone hanno concorso entrambe a procedure rilevanti sotto il profilo economico che coprono oltre la metà dell'importo complessivo del valore dei servizi messi a gara nell'ambito delle principali procedure relative all'ultimo quinquennio.

326. Nel contesto del mercato duopolistico sopra descritto, deve ritenersi che l'operazione, determinando il venir meno di un operatore che allo stato esercita un importante vincolo competitivo nei confronti di Fastweb, è suscettibile di determinare un significativo impedimento della concorrenza.

327. Anche sulla scorta delle pregresse evoluzioni del mercato si ritiene che un vincolo competitivo sufficiente a controbilanciare la restrizione concorrenziale riconducibile alla presente operazione possa essere espresso da operatori alternativi che, attraverso l'aggiudicazione di qualche lotto nella prossima gara, riescano a maturare la capacità di esprimere in prospettiva un adeguato potenziale competitivo. Al riguardo rileva considerare che una simile dinamica ha caratterizzato la pregressa evoluzione del mercato, nel quale l'incumbent storico nell'offerta di servizi di connettività e di telefonia – TIM, aggiudicataria delle gare per la rete unitaria della PA antecedenti a SPC e delle gare di telefonia fino all'edizione TF2– è stato soppiantato proprio da Fastweb, rispettivamente nella gara SPC1 e nella gara TF3. Fastweb a sua volta, a seguito di tali aggiudicazioni, ha assunto una presenza stabile nel mercato e viepiù significativa.

328. Al riguardo rileva considerare che – come evidenziato da Consip – anche una partecipazione alle gare nella non totale capacità di fare l'offerta più qualificata possibile, soprattutto nel caso degli operatori più piccoli, rappresenta una sorta di “palestra”, nel senso che consente di acquisire le competenze necessarie ad arrivare a presentare, nel tempo, offerte via via più qualificate. Questa sembra essere stata proprio la parabola di crescita di VI, che nel 2013 ha partecipato in RTI alla SPC2, risultando aggiudicataria di una quota del 20% dell'Accordo Quadro e nel 2015 all'ultima edizione della gara per la telefonia (TF5), risultando tra gli aggiudicatari nell'ambito dell'Accordo Quadro.

329. Le evidenze acquisite nell'ambito della presente istruttoria indicano che anche la prossima gara potrà rappresentare l'occasione di ingresso a pieno titolo nel mercato da parte di qualche operatore che allo stato occupa una posizione minore, come ad esempio Retelit o WindTre. La prima, in particolare, nel manifestare il proprio interesse a partecipare alla gara SPC3, ha rappresentato di aver finalmente acquisito la scala e l'organizzazione adeguate ad una partecipazione diretta e significativa anche nelle gare bandite dalle PAC²³². Anche Consip ha osservato che “[omissis] è nelle condizioni di fare un'offerta qualificata [omissis] mentre [omissis]; in ogni caso anche [omissis] potrebbe fare un'offerta valida e [...], utile nella prospettiva di acquisire le competenze necessarie a qualificarsi come importante player nelle prossime gare”²³³.

330. Tuttavia, la capacità di nuovi operatori di fare un ingresso qualificato nel mercato in esame dipende in primo luogo dalle condizioni di offerta del mercato all'ingrosso dove acquistano servizi attivi di accesso alla rete. Infatti, in ragione della complessa articolazione che caratterizza i progetti

²³² Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc.130).

²³³ Cfr. verbale audizione Consip del 7 ottobre 2024 (doc.76).

infrastrutturali dedicati alla fornitura del servizio alle diverse amministrazioni pubbliche, per qualunque operatore, anche se dotato di una porzione di infrastruttura propria, risulta imprescindibile il ricorso al mercato all'ingrosso per l'acquisto di una gamma più o meno ampia di servizi di accesso.

331. Inoltre, la capacità dei nuovi entranti di fare offerte qualificate nel contesto delle prossime gare, a partire dall'imminente gara SPC3, dipende dalla concreta possibilità di disporre di tutte le informazioni che si rendono necessarie per definire l'offerta e per gestire, in caso di aggiudicazione, il processo di migrazione delle utenze (come, ad esempio, informazioni disaggregate relative alla configurazione dei servizi di accesso che si rendono necessari per erogare il servizio in ciascuna delle sedi dell'amministrazione e dati sulla dinamica dei consumi espressi dall'amministrazione).

X. I RIMEDI PROPOSTI DA SWISSCOM

X.1 La prima proposta di Rimedi

332. In data 28 ottobre 2024, in base alle preoccupazioni sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio ed emerse dalla lettura della documentazione acquisita durante l'istruttoria, Swisscom - pur ritenendo che dette preoccupazioni non siano fondate - ha proposto alcune misure a suo avviso idonee a rimuovere in maniera effettiva e duratura le presunte conseguenze pregiudizievoli generate dall'esecuzione del progetto di concentrazione in esame.

333. Nella sostanza, i rimedi proposti da Swisscom sono volti a:

- (i) assicurare che i concorrenti possano acquistare da Fastweb connessioni *ethernet point-to-point* (P2P) in fibra ottica sia per siti già collegati alla rete esistente proprietaria di Fastweb, sia per siti in prossimità della stessa (Rimedio n. 1);
- (ii) fornire informazioni granulari rilevanti ai fini della partecipazione alle prossime gare pubbliche per l'acquisto di servizi di telefonia fissa e connettività fissa (Rimedio n. 2);
- (iii) offrire servizi di accesso all'ingrosso volti a garantire che gli operatori possano continuare o iniziare ad offrire servizi di rete fissa alla clientela residenziale/SOHO (Rimedio n. 3).

334. Specificamente le misure proposte da Swisscom si articolano nei punti di seguito illustrati:

Impegno n. 1

Swisscom è disponibile ad impegnarsi affinché Fastweb fornisca servizi di accesso all'ingrosso Ethernet to Connect ("E2C") per realizzare connessioni *ethernet point-to-point* ("P2P") in fibra ottica ("Servizi di Accesso all'Ingrosso P2P"). Tali servizi permettono di realizzare connessioni con capacità dedicata in accesso e condivisa in trasporto sulle linee in fibra ottica di proprietà di Fastweb. Essi saranno offerti sia per siti già collegati alla rete esistente proprietaria di Fastweb ("ON-Net"), sia per siti posti in prossimità della rete di Fastweb ("NEAR-Net")²³⁴ sulla base delle seguenti condizioni: i) velocità fino a 1 Gbps con banda simmetrica; ii) il Service Level Agreement ("SLA"), come da contratti all'ingrosso standard di Fastweb; e iii) prezzi non superiori a quelli indicati nella seguente tabella.

²³⁴ Si tratta tipicamente di sedi afferenti a centrali e cabinet dove Fastweb è già presente con le proprie infrastrutture e che possono di conseguenza essere collegate ai prezzi esposti nel listino, anche per edifici non ancora collegati alla rete.

Durata del contratto	12 Mesi		24 Mesi		36 Mesi	
	ON- Net	NEAR- Net	ON- Net	NEAR- Net	ON- Net	NEAR- Net
Canone mensile (€/mese)						
10 Mbps	[311-318]	[355-362]	[280-287]	[320-327]	[249-256]	[283-290]
20 Mbps	[325-332]	[375-382]	[295-302]	[337-344]	[260-267]	[300-307]
30 Mbps	[355-362]	[405-412]	[320-327]	[365-372]	[284-291]	[323-330]
50 Mbps	[376-382]	[428-435]	[337-344]	[383-390]	[300-307]	[340-347]
100 Mbps	[415-422]	[476-483]	[373-380]	[429-436]	[333-340]	[379-386]
200 Mbps	[445-452]	[517-524]	[400-407]	[465-472]	[357-364]	[413-420]
300 Mbps	[498-505]	[569-576]	[446-453]	[514-521]	[398-405]	[458-465]
500 Mbps	[640-647]	[738-745]	[575-582]	[662-669]	[512-519]	[588-595]
1 Gbps	[740-747]	[856-863]	[668-675]	[771-778]	[592-599]	[685-692]
Costo di attivazione del servizio (€)	[850-1150]	[2300-2600]	[850-1150]	[2300-2600]	[850-1150]	[2300-2600]

Impegno n. 2

Swisscom è disponibile ad impegnarsi affinché Fastweb e Vodafone forniscano un set di informazioni nell'ambito di qualsiasi gara pubblica che verrà bandita da Consip, da singole PA o da altre centrali di committenza regionali per l'acquisto di servizi di telefonia fissa e connettività fissa e per cui le Parti siano i fornitori al momento dell'autorizzazione dell'operazione.

Tali informazioni saranno trasmesse dalle Parti alla stazione appaltante entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta di quest'ultima. Al fine di agevolare la programmazione e l'esecuzione delle attività di migrazione, Swisscom è disponibile altresì ad impegnarsi affinché le Parti trasmettano al nuovo aggiudicatario della Gara ("Nuovo Fornitore") le informazioni aggiornate al mese precedente alla data della sua richiesta ("Informazioni Aggiornate"). La comunicazione delle Informazioni Aggiornate avverrà entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta del Nuovo Fornitore, previo inserimento del nuovo ordinativo di fornitura della PA.

Con specifico riferimento all'accordo quadro TF5, le informazioni ("Informazioni TF5") saranno le seguenti:

- i) data di sottoscrizione del contratto tra Fastweb/Vodafone e ciascuna PA;
- ii) data di prima attivazione del servizio di telefonia fissa per ciascuna PA;
- iii) le consistenze relative ai servizi di telefonia fissa al 31 dicembre dell'anno precedente la Gara ("Consistenze TF5"), e nello specifico:
 - a) le Consistenze TF5 complessive acquistate da tutte le PA, aggregate per comune;

b) le Consistenze TF5 disaggregate, con l'indicazione de: 1) il nome e l'ubicazione delle sedi della singola PA; 2) il valore delle consistenze suddiviso per ciascun servizio e area, riferibili a tali sedi; iv) il dato relativo al traffico dei servizi di telefonia fissa, al 31 dicembre dell'anno precedente la Gara, suddiviso per singole direttrici (i.e., nazionale urbana/interurbana, internazionale, fisso mobile e di rete intelligente) e nello specifico:

a) il traffico totale di tutte le PA, aggregato per Comune;

b) il traffico disaggregato, con l'indicazione de: 1) il nome e l'ubicazione delle sedi della singola PA; e 2) il traffico, disaggregato per singole direttrici (i.e., nazionale urbana/interurbana, internazionale, fisso mobile e di rete intelligente), riferibile a tali sedi.

Quanto alle ulteriori gare per servizi di telefonia fissa, le informazioni fornite saranno sostanzialmente analoghe alle Informazioni TF5, ma con un livello di dettaglio inferiore dovuto alla loro minore complessità e dimensione.

Con specifico riferimento all'accordo quadro SPC2, le informazioni fornite saranno le seguenti ("Informazioni SPC2"):

i) la data di sottoscrizione del contratto tra Fastweb/Vodafone e ciascuna PA;

ii) la data di prima attivazione del servizio di connettività fissa per ciascuna PA;

iii) le consistenze relative ai servizi di trasporto dati ("Consistenze SPC2") al 31 dicembre dell'anno precedente la Gara, fornite secondo le voci del listino previsto nell'ambito della gara SPC2, e nello specifico:

a) le Consistenze SPC2 complessive acquistate da tutte le PA, aggregate per comune;

b) le Consistenze SPC2 disaggregate, con l'indicazione de: (1) il nome e l'ubicazione di ciascuna sede della singola PA; e (2) il valore delle Consistenze SPC2 riferibili a tali sedi.

Quanto alle ulteriori gare per servizi di connettività fissa, le informazioni fornite saranno sostanzialmente analoghe alle Informazioni SPC2, ma con un livello di dettaglio inferiore dovuto alla loro minore complessità e dimensione.

Impegno n. 3.1

Swisscom è disponibile ad impegnarsi affinché Fastweb - fatto salvo il caso in cui intervengano modifiche sostanziali al quadro giuridico, economico e regolamentare di riferimento - non dia disdetta ai contratti all'ingrosso già in essere per la fornitura di servizi di accesso ultra-broadband nelle aree in cui Fastweb ha (ed avrà) la disponibilità di copertura diretta mediante co-locazione nelle centrali FiberCop ("Servizi di Accesso all'Ingrosso B2C"), sia in tecnologia FTTH GPON e VULA GPON, sia in tecnologia FTTC e VULA FTTC. È fatto salvo il diritto di recesso secondo quanto già contrattualmente disciplinato (e.g. nei casi in cui l'operatore contraente sia soggetto a procedure di liquidazione o fallimento).

Impegno n. 3.2

Swisscom è disponibile ad impegnarsi affinché Fastweb negozi in buona fede e a condizioni ragionevoli con gli operatori interessati la conclusione di nuovi contratti per la fornitura di Servizi di Accesso all'Ingrosso B2C.

335. Inoltre, al fine di assicurare l'ottemperanza ai Rimedi, Swisscom è disponibile a nominare un fiduciario preposto al loro monitoraggio ("**Fiduciario**"). Questi dovrà: i) trovarsi in una posizione

di indipendenza rispetto a Swisscom, alla controllante e alle società controllate da quest'ultima; ii) possedere le qualifiche necessarie per svolgere il suo mandato; e iii) non essere, né essere stato, esposto a un conflitto di interessi rispetto a Swisscom, alla controllante e alle società controllate da quest'ultima ("Requisiti Fiduciario").

336. Entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento di chiusura, Swisscom comunicherà all'Autorità una proposta per la nomina del Fiduciario ("Proposta del Fiduciario") che includerà: i) il nominativo e il curriculum del Fiduciario; ii) i termini del mandato proposto, che comprenderanno tutte le disposizioni necessarie per consentire al Fiduciario di adempiere in modo indipendente ai suoi obblighi ("Mandato del Fiduciario"); e iii) un piano di lavoro che descrive come il Fiduciario svolgerà il monitoraggio dei Rimedi ("Piano di Lavoro").

337. I tre Rimedi, nonché l'incarico del Fiduciario, avranno validità dalla data del *closing* dell'operazione fino al 31 dicembre 2027, salvo il diritto di Swisscom di chiedere una loro revisione nel caso di cambiamenti significativi relativi al quadro fattuale, regolamentare o normativo.

X.2 La versione definitiva dei Rimedi proposti da Swisscom

338. Alla luce delle osservazioni formulate dagli operatori sulla prima proposta di Rimedi, in data 13 novembre 2024 Swisscom ha presentato una successiva versione dei Rimedi (versione definitiva) recante alcune modifiche e integrazioni alla prima versione²³⁵.

339. In primo luogo Swisscom ha integrato il **Rimedio 1** prevedendo, oltre all'offerta di servizi standard ("Servizi E2C P2P Standard") anche l'offerta di servizi che forniscono migliori garanzie prestazionali assicurando il rispetto dello standard internazionale MEF²³⁶ ("Servizi E2C P2P MEF") sulla base di condizioni economiche a prezzi di mercato²³⁷ e in ogni caso non superiori ai valori indicati nella tabella seguente²³⁸.

²³⁵ Cfr. Proposta di rimedi pervenuta in data 13 novembre 2024 (doc. 180).

²³⁶ Si tratta di uno standard definito dal Metro Ethernet Forum, un'associazione mondiale di fornitori di servizi di telecomunicazione e operatori via cavo e di rete che sviluppa le specifiche tecniche e gli accordi di implementazione per promuovere l'interoperabilità e l'implementazione di Carrier Ethernet in tutto il mondo; con riguardo ai servizi in esame esso prevede il rispetto di una serie di parametri tecnici. Ad esempio i Servizi E2C P2P MEF garantiscono un tasso di perdita di pacchetti dati non superiore allo 0,01%, a fronte di un tasso di perdita dello 0,1% nel caso dei Servizi E2C P2P Standard.

²³⁷ Al più elevato livello prestazionale corrisponde l'applicazione di un prezzo leggermente maggiore rispetto ai servizi *non-compliant* con lo standard MEF.

²³⁸ Ai Servizi E2C P2P sarà applicato lo SLA di volta in volta in vigore, come da contratti all'ingrosso standard di Fastweb (l'Allegato 1 contiene lo SLA in vigore applicabile ai Servizi E2C P2P Standard; l'Allegato 2 contiene lo SLA in vigore applicabile ai Servizi E2C P2P MEF).

Tabella 23: Condizioni economiche servizio di accesso E2C P2P MEF

Durata del contratto	12 Mesi		24 Mesi		36 Mesi	
	ON- Net	NEAR- Net	ON- Net	NEAR- Net	ON- Net	NEAR- Net
	2025	2025	2025	2025	2025	2025
Canone mensile (€/mese)						
10 Mbps	[329-336]	[376-383]	[298-305]	[338-345]	[259-266]	[310-307]
20 Mbps	[346-353]	[395-402]	[309-318]	[353-360]	[270-277]	[323-330]
30 Mbps	[374-383]	[424-431]	[340-346]	[385-392]	[294-304]	[351-366]
50 Mbps	[395-402]	[447-455]	[357-364]	[399-406]	[313-320]	[391-401]
100 Mbps	[436-443]	[497-504]	[391-398]	[445-452]	[343-353]	[424-431]
200 Mbps	[470-477]	[539-546]	[419-426]	[486-493]	[368-375]	[533-343]
300 Mbps	[518-525]	[593-601]	[465-475]	[535-545]	[465-475]	[605-612]
500 Mbps	[667-674]	[764-771]	[600-607]	[684-694]	[529-536]	[643-651]
600 Mbps	[710-720]	[823-830]	[649-659]	[739-749]	[566-573]	[686-693]
800 Mbps	[761-768]	[865-872]	[682-692]	[782-789]	[598-605]	[705-712]
1 Gbps	[774-781]	[888-895]	[695-702]	[801-808]	[610-617]	[310-307]
Costo di attivazione del servizio (€)	[850-1150]	[2300-2600]	[850-1150]	[2300-2600]	[850-1150]	[2300-2600]

340. A questo riguardo, è stato inserito che tra i compiti del Fiduciario vi sia anche quello di verificare che Fastweb abbia dato corretta esecuzione alle richieste di nuovi servizi E2C P2P ed effettivamente attivato tali servizi in conformità con i termini previsti dallo SLA di volta in volta in vigore, applicando “prezzi a condizioni di mercato, [omissis]”.

341. Inoltre Swisscom ha introdotto un ulteriore rimedio (**Rimedio 1.2**) ai sensi del quale Fastweb fornirà servizi di accesso all'ingrosso attraverso connessioni P2P in fibra ottica a capacità dedicata *end-to-end* con tecnologia DWDM (“Servizi DWDM”)²³⁹, previa realizzazione di uno studio di fattibilità (“Studio di Fattibilità”). Tali servizi permettono di realizzare connessioni con capacità dedicata (sia in accesso, che in trasporto) su linee in fibra ottica di proprietà di Fastweb (c.d. connessioni con capacità dedicata *end-to-end*). Lo Studio di Fattibilità, come da usi di mercato, dovrà tenere conto se sia già presente una rete in fibra ottica di Fastweb, l'ubicazione del cliente, la collocazione degli *end point* e la complessità delle architetture di rete da attraversare. Ove lo Studio

²³⁹ Ai Servizi DWDM sarà applicato lo SLA di volta in volta in vigore, come da contratti all'ingrosso standard di Fastweb (Allegato 4).

di Fattibilità desse esito positivo, il prezzo del Servizio DWDM sarà determinato a condizioni di mercato.

342. Anche in questo caso, Swisscom indica espressamente tra i compiti del Fiduciario quello di verificare che Fastweb abbia dato corretta esecuzione alle richieste di Servizi DWDM realizzando lo Studio di Fattibilità, riscontrando altresì che, ove quest'ultimo abbia esito positivo, *“il prezzo richiesto sia in linea con [omissis]”*.

343. Per quanto riguarda il **Rimedio 2**, Swisscom ha previsto le seguenti integrazioni/modifiche:

- le informazioni saranno trasmesse da Vodafone e Fastweb non solo alla stazione appaltante ma anche, previa informativa a quest'ultima, direttamente agli operatori interessati che soddisfano i requisiti di partecipazione alla gara (“Operatori Richiedenti”);
- nell'ambito delle Informazioni TF5 saranno trasmesse le consistenze al 31 dicembre dei due anni precedenti la gara²⁴⁰, anziché del solo anno precedente a quest'ultima;
- nell'ambito delle Informazioni SPC2 saranno trasmesse le consistenze al 31 dicembre dei due anni precedenti la gara²⁴¹, anziché del solo anno precedente a quest'ultima;
- il Fiduciario dovrà verificare che: i) Fastweb e Vodafone abbiano effettivamente trasmesso le informazioni alla stazione appaltante e agli Operatori Richiedenti entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta; ii) eventuali differenze tra le Informazioni TF5 e SPC2 e quelle fornite da Fastweb e Vodafone per le ulteriori gare di telefonia fissa e connettività fissa siano giustificate dall'effettiva minore complessità e dimensione di quest'ultime; iii) Fastweb e Vodafone abbiano effettivamente trasmesso le Informazioni Aggiornate al Nuovo Fornitore entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta di quest'ultimo.

344. Per quanto riguarda il Rimedio 3, nell'ottica di risolvere le preoccupazioni degli operatori in merito all'incertezza relativa alla sua effettiva attuazione, Swisscom propone di attribuire espressamente in capo al Fiduciario il compito di verificare:

- in relazione al **Rimedio 3.1** che sia intervenuta una *“modifica sostanziale al quadro giuridico, economico e regolamentare di riferimento”* tale da rendere la prestazione di Fastweb eccessivamente onerosa, a causa ad esempio: (i) della modifica agli attuali termini e condizioni di approvvigionamento di Fastweb; e (ii) di eventuali novità normative o regolatorie significative che si verifichino a valle della de-verticalizzazione di TIM S.p.A.;
- quanto al **Rimedio 3.2**, che le condizioni offerte da Fastweb per la sottoscrizione di Nuovi Contratti siano *“negoziare in buona fede”* e a *“condizioni di mercato”*, *“facendo riferimento alle condizioni stabilite dai Contratti Esistenti, alla luce della tipologia dei servizi, delle condizioni tecniche e dei volumi”*.

345. Inoltre, con riferimento al Rimedio 3.2, Swisscom si impegna affinché Fastweb negozi con nuovi operatori la conclusione di nuovi contratti pluriennali con disponibilità a garantire, se richiesto, una durata fino a 5 anni.

²⁴⁰ Per chiarire con un esempio, laddove la Stazione Appaltante faccia richiesta di ricevere le Informazioni Fornite in data 1° gennaio 2025, Fastweb fornirà le rilevanti informazioni aggiornate: (i) al 31 dicembre 2023 e (ii) al 31 dicembre 2024.

²⁴¹ Cfr. nota precedente.

X.3 La posizione dei Terzi sui rimedi proposti da Swisscom

Osservazioni generali sui rimedi

346. Tutti gli operatori hanno manifestato perplessità sull' idoneità dei rimedi proposti a superare le criticità concorrenziali rilevate in sede di avvio del procedimento, proponendo una serie di modifiche ed integrazioni.

347. Open Fiber²⁴² ritiene che, poiché non affrontano le criticità concorrenziali riguardanti il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete fissa, i rimedi debbano essere rigettati o integrati con impegni consistenti: i) in un pieno e sostanziale rispetto di tutti gli accordi conclusi dalle Parti con Open Fiber; e ii) nella rescissione dell' MSA tra Fastweb e FiberCop o in subordine la rimozione delle condizioni economiche previste e degli obblighi di acquisto minimi, o in alternativa l' allineamento della scadenza di questi ultimi con la durata degli altri accordi in essere per le aree nere.

348. Ad avviso di FiberCop²⁴³ i rimedi eludono la questione della distorsione concorrenziale a vantaggio della nuova entità per effetto di quanto stabilito dall' MSA tra Fastweb e FiberCop. Pertanto, l' operatore reitera la necessità che i rimedi vincolino l' entità *post merger* a [omissis]. Inoltre, al fine di mantenere una sufficiente contendibilità delle aree in cui la nuova entità detiene una quota di mercato [omissis].

349. Iliad²⁴⁴ rileva come i rimedi siano inadeguati in quanto non hanno natura strutturale, come invece prevede la prassi della Commissione per la risoluzione di criticità concorrenziali nell' ambito di concentrazioni orizzontali, e non sarebbero equivalenti a una cessione di *asset*. In particolare, in relazione al mercato della clientela residenziale, Iliad reitera l' opportunità di considerare quali misure la cessione degli *asset* di rete fissa delle Parti che risultano in sovrapposizione, unitamente a degli impegni di natura comportamentale consistenti: i) nel divieto di offerte differenziate in funzione dell' operatore di provenienza sia per i servizi di rete fissa che per offerte convergenti fisso-mobile; ii) nell' obbligo a concludere un accordo di cessione/condizione delle frequenze o a fornire un servizio di roaming nazionale per competere sui servizi convergenti fisso-mobile.

350. Più in generale, TIM²⁴⁵ e Iliad²⁴⁶ hanno evidenziato come, a fronte delle criticità concorrenziali emerse dall' istruttoria in relazione ai tre mercati *retail*, rimedi che si limitano a cristallizzare lo *status quo* dell' offerta all' ingrosso di Fastweb non possono essere ritenuti idonei a controbilanciare effettivamente la riduzione della concorrenza a valle attesa ad esito dell' operazione. In altri termini, ad avviso di tali operatori, la valutazione dell' Autorità presenterebbe una illogicità tra l' accertamento della restrizione concorrenziale, da un lato, e i Rimedi, dall' altro.

351. Infine, secondo TIM²⁴⁷, i rimedi dovrebbero contenere una disponibilità ad impegnarsi da parte non solo di Swisscom, ma anche di Fastweb e Vodafone, essendo queste ultime a garantire direttamente l' attuazione delle misure.

²⁴² Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 162)

²⁴³ Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).

²⁴⁴ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 165).

²⁴⁵ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).

²⁴⁶ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 218).

²⁴⁷ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 163).

Osservazioni specifiche sul Rimedio 1

352. Tutti gli operatori hanno ritenuto che il rimedio in questione, così come inizialmente formulato, non fosse adeguato a superare le criticità concorrenziali nei mercati dei servizi di telecomunicazione su rete fissa per la clientela affari e per la PA.

353. Retelit²⁴⁸, TIM²⁴⁹, Iliad²⁵⁰, AIP²⁵¹ e FiberCop²⁵² hanno osservato che il rimedio è limitato a un servizio attivo, e dovrebbe essere esteso anche alla fornitura di servizi passivi e all'accesso alle infrastrutture (Retelit), in modo da consentire agli acquirenti di personalizzare il servizio ed essere autonomi nella definizione dell'offerta nei mercati al dettaglio.

354. Retelit, TIM, Iliad e AIP hanno rilevato che il servizio oggetto dell'obbligo di fornitura non si configura pienamente come un servizio di banda dedicata *end to end* nella misura in cui la banda a valle della rete di accesso è condivisa tra più utenti. Pertanto, ad avviso di Retelit, tale servizio soddisfa al più le esigenze della clientela SOHO ed è insufficiente per la clientela affari.

355. Diversi operatori hanno rilevato l'assenza di un valore aggiunto rispetto a quanto già attualmente disponibile sul mercato *wholesale* perché il servizio oggetto del rimedio: i) è già disponibile, peraltro a condizioni economiche migliori rispetto a quelle indicate nella proposta di rimedio (Iliad, Colt²⁵³ e Retelit); ii) fornisce prestazioni ridotte in termini di ampiezza dei profili di velocità offerti (TIM); iii) prevede penali ridotte in caso di sfioramento dei tempi di fornitura e ripristino del servizio offerto (Iliad).

356. Iliad ha altresì osservato che il Rimedio in esame, avendo riguardo soltanto ai profili relativi alla disponibilità dei servizi di accesso, non appare adeguato a rimuovere del tutto le barriere all'entrata presenti nei mercati a valle della clientela *business* e della PA e a facilitare l'ingresso di nuovi concorrenti, dal momento che in tali mercati gli ostacoli strutturali alla crescita dei concorrenti non dipendono dal mero accesso agli *input* necessari per formulare le offerte, bensì dalle dimensioni minime necessarie per operare in modo profittevole sul mercato, dall'acquisizione di un *know-how* specifico da parte di un quota importante del personale, dall'accesso a risorse ulteriori rispetto alla mera connettività, etc.²⁵⁴.

357. In aggiunta, alcuni operatori ritengono che il rimedio non definisca in maniera chiara alcuni aspetti dell'offerta sia economici, non includendo un listino relativo a tutti i tagli di banda e tutte le voci di costo ad essi connessi (WindTre²⁵⁵), sia tecnici, non definendo puntualmente la rete proprietaria di Fastweb e i siti in prossimità di quest'ultima sui quali verrà offerto il servizio di accesso all'ingrosso (AIP). Inoltre, il rimedio non offre alcuna garanzia che verrà offerto un livello di servizi analogo a quello offerto alla propria divisione *retail* (FiberCop).

358. Infine, secondo Iliad e TIM, il rimedio non include alcuna garanzia sul fatto che le informazioni ricevute da Fastweb in relazione all'interesse dell'operatore verso l'acquisto del servizio non venga

²⁴⁸ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).

²⁴⁹ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).

²⁵⁰ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 165).

²⁵¹ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).

²⁵² Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).

²⁵³ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 171).

²⁵⁴ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 218).

²⁵⁵ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 166).

utilizzata dalla nuova entità per svolgere attività di *retention* o, come ritiene FiberCop, per operare pratiche di *margin squeeze* stante la conoscenza che in ultima analisi l'entità *post merger* acquisirà circa la struttura dei costi dei propri concorrenti.

359. Alla luce di tali osservazioni, alcuni operatori hanno proposto alcune integrazioni al rimedio in oggetto, indicando in particolare che: i) l'offerta preveda l'erogazione di un servizio completamente a banda dedicata *end to end* (Retelit, Iliad, TIM, AIIP); ii) l'offerta includa anche la fornitura di servizi passivi (Retelit, TIM, Iliad, AIIP, Colt, FiberCop), opportunamente disaggregati nelle varie componenti (FiberCop); iii) le condizioni economiche offerte agli operatori rispettino il principio di non discriminazione interna-esterna (TIM, Iliad); iv) il servizio sia offerto a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie (Colt, TIM); v) le condizioni economiche riflettano i meri costi sostenuti da Fastweb nel caso di servizi acquistati da altri operatori di accesso, inclusi gli sconti a volume (Retelit, TIM, Colt); vi) sia previsto un obbligo di trasparenza delle offerte (ad es. la pubblicazione di OR e DB di copertura) (Retelit, TIM) anche con la pubblicazione di un listino di riferimento (TIM); vii) si preveda un divieto di utilizzo delle informazioni di natura *wholesale* per la proposizione di offerte commerciali *retail* (TIM, Iliad); viii) si specifichi che nella "rete proprietaria di Fastweb" sia inclusa anche quella sulla quale la Parte ha diritti esclusivi di lunga durata, tra cui disponibilità in IRU (AIIP); ix) si specifichi che per "siti in prossimità della rete di Fastweb" si intendano anche siti a distanza di 100 metri (in linea d'aria) dalla rete di Fastweb (AIIP); x) le offerte al dettaglio rivolte alla clientela affari e alla PA siano sottoposte ad una verifica preventiva di replicabilità (Retelit, Colt).

360. In merito alla versione definitiva del Rimedio, Iliad, TIM e Colt hanno sostanzialmente ribadito le stesse critiche già prodotte con riguardo alla prima versione, ribadendo, in particolare, l'imprescindibilità di misure volta a garantire che i servizi siano offerti a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie con garanzie di replicabilità.

Osservazioni specifiche sul Rimedio 2

361. Tutti gli operatori hanno rappresentato che il rimedio proposto, così come inizialmente formulato, non fosse sufficiente a rimuovere le preoccupazioni nel mercato dei servizi di telecomunicazione fissi rivolti alla PA.

362. In primo luogo, secondo TIM²⁵⁶, Iliad²⁵⁷, WindTre²⁵⁸, Colt e FiberCop²⁵⁹, le informazioni che Vodafone e Fastweb dovrebbero fornire alle stazioni appaltanti non sono diverse da quelle che i fornitori uscenti sono già tenuti a trasmettere ai potenziali partecipanti alle gare. A questo riguardo, TIM evidenzia come il complesso delle informazioni oggetto del rimedio sono già oggetto di uno specifico obbligo che i fornitori SPC2 sono obbligati a trasmettere a Consip alla fine di ciascun anno di fornitura. FiberCop sottolinea come la condivisione delle informazioni indicate dai rimedi siano già oggetto di una reportistica periodica che la stazione appaltante chiede venga messa a disposizione a tutti gli operatori eventualmente interessati in fase di pubblicazione del bando.

²⁵⁶ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).

²⁵⁷ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 165).

²⁵⁸ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 166).

²⁵⁹ Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).

363. In secondo luogo, Retelit²⁶⁰ e AIIP²⁶¹ hanno valutato il rimedio inefficace nella misura in cui non riduce i costi e le tempistiche relative al processo di migrazione delle utenze della PA da Fastweb e da Vodafone verso un eventuale nuovo fornitore. Sotto questo profilo, ad avviso di AIIP e Retelit mancano garanzie affinché tale processo avvenga con tempestività e senza alcuna soluzione di continuità nell'ottica di evitare eventuali proroghe delle condizioni di gara in essere.

364. In terzo luogo, Iliad ritiene che il rimedio proposto non riduca le principali barriere all'ingresso di carattere tecnico, organizzativo, reputazionale e finanziario.

365. Sulla base di tali osservazioni, alcuni operatori ritengono che il rimedio debba essere integrato con ulteriori previsioni ed in particolare che: i) la nuova entità interrompa la stipula di nuovi contratti per un periodo non inferiore a 36 mesi e le acquisizioni di nuovi clienti nell'ambito della Convenzione SPC2 nelle more dell'aggiudicazione ed avvio delle contrattualizzazioni con la nuova Convenzione SPC3 (TIM); ii) le Parti forniscano alla stazione appaltante informazioni aggiornate al mese precedente (TIM); iii) si estenda lo stesso set informativo previsto per la gara SPC3 anche per le altre gare indette dalla PA (TIM); iv) Fastweb e Vodafone si impegnino a non presentarsi come soggetti separati nell'ambito della gara SPC3 (Retelit); v) si azzerino i costi una tantum di migrazione (Retelit); vii) nelle more del completamento del processo di migrazione si agevoli l'uso dei servizi esistenti senza fissare una durata minima del noleggio di servizi di accesso e con un obbligo di preavviso massimo di disdetta di 30 giorni (Retelit).

366. In merito alla versione definitiva del Rimedio, Iliad e TIM hanno sostanzialmente ribadito le stesse critiche già prodotte con riguardo alla prima versione, ritenendo che le integrazioni proposte non aggiungano nulla in termini di idoneità dell'impegno a risolvere le criticità concorrenziali dell'operazione.

Osservazioni specifiche sul Rimedio 3

367. Tutti gli operatori (TIM²⁶², Sky²⁶³, Poste²⁶⁴, Iliad²⁶⁵, AIIP²⁶⁶, WindTre²⁶⁷, Colt, FiberCop²⁶⁸) rilevano una sostanziale genericità e assenza di novità del rimedio in oggetto.

368. Per quanto riguarda il rimedio 3.1, ad avviso di Sky e Iliad il rimedio proposto è suscettibile di non trovare applicazione se: i) intervengono modifiche del quadro giuridico, economico e regolamentare, e ii) la nuova entità valuti tali modifiche aventi una natura sostanziale. Il carattere condizionato del rimedio rischia dunque di pregiudicarne l'attuazione.

369. Inoltre, il rimedio non aggiunge alcun elemento di novità rispetto al quadro attuale (Iliad, TIM, AIIP). In particolare, la proposta di proseguire la fornitura dei servizi di accesso con gli operatori già contrattualizzati equivale al rispetto di un obbligo contrattuale in essere.

²⁶⁰ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).

²⁶¹ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).

²⁶² Cfr. memorie del 5 e del 25 novembre 2024 (doc. 163 e 216).

²⁶³ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 160).

²⁶⁴ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 159).

²⁶⁵ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 165).

²⁶⁶ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).

²⁶⁷ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 166).

²⁶⁸ Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).

370. Con riferimento al rimedio 3.2, secondo Sky, TIM, Retelit²⁶⁹, Iliad, AIIP e WindTre, esso rappresenta una generica disponibilità a concludere nuovi contratti di fornitura senza prevedere alcun impegno in ordine alle condizioni economiche della fornitura stessa. In particolare, il mero criterio di ragionevolezza non appare sufficiente a garantire una conclusione positiva delle negoziazioni con nuovi operatori che decidano di ricorrere al servizio offerto dall'entità post-merger.

371. Iliad rileva altresì che, in assenza di clausole di recesso anticipato nei contratti in essere (tra Fastweb e gli operatori al dettaglio che acquistano servizi di accesso), il Rimedio 3.1 non aggiunge alcun miglioramento rispetto alla situazione attuale, anche in considerazione del fatto che i contratti hanno una durata residua superiore a tre anni.

372. Secondo WindTre inoltre, il rimedio presenta alcune lacune considerato che i) non prevede il riferimento a SLA o KPI che rappresentano invece un aspetto critico per garantire che un servizio di qualità alla clientela residenziale; ii) si dovrebbe applicare a tutte le aree coperte dalla rete di FiberCop che quest'ultima metterà a disposizione della nuova entità.

373. Infine, ad avviso di Sky e Iliad, il perimetro del rimedio sarebbe ingiustificatamente limitato non prevedendo un servizio di accesso alla rete con tecnologia FWA.

374. Secondo Colt, il mero impegno a negoziare in buona fede a condizioni ragionevoli con gli operatori interessati per la conclusione di nuovi contratti non è sufficiente se non accompagnato da misure volte a garantire la replicabilità delle offerte da parte dei concorrenti che si avvalgono degli input *wholesale* della nuova entità.

375. Sulla base di tali valutazioni, alcuni operatori hanno suggerito alcune integrazioni consistenti: i) nella rimozione delle condizioni cui è sottoposta l'applicazione del rimedio 3.1 (Sky); ii) nel rispetto del principio di non discriminazione interna-esterna delle offerte rivolte agli operatori (TIM, Poste) e in particolare sul mercato *retail* FTTH (FiberCop); iii) nell'offerta del servizio a condizioni eque, ragionevoli, non discriminatorie e orientate al costo (TIM); iv) nella pubblicazione di un listino di riferimento chiaro e completo (TIM, Poste); v) nell'inclusione di un obbligo di rinegoziazione in buona fede delle condizioni tecniche ed economiche dei contratti già in essere, tenendo conto delle sinergie derivanti dall'operazione e del livello dei prezzi praticati dagli operatori concorrenti nel mercato all'ingrosso (Sky); vi) nell'offerta di servizi di accesso completi c.d. "chiavi in mano" (Poste); vii) nell'indicazione di specifici KPI utili al monitoraggio della qualità del servizio reso (Poste); viii) nell'inclusione nell'offerta del servizio FWA (Sky, Iliad) e più in generale delle tecnologie di volta in volta disponibili (Sky); ix) nella disponibilità del servizio anche per la grande clientela affari (TIM); x) nell'applicazione dell'offerta a tutti gli ambiti territoriali, non solo alle aree di centrale di FiberCop in co-locazione (Sky); xi) nella garanzia di replicabilità delle offerte dell'entità post merger in relazione ai nuovi contratti da parte dei concorrenti (Colt).

376. In merito alla versione definitiva del Rimedio 3.1 Sky²⁷⁰ osserva che le integrazioni proposte da Swisscom non sono idonee a superare il vizio di inammissibilità del Rimedio 3.1 in quanto condizionato. In particolare, ad avviso dell'operatore, il Rimedio, nel limitare il diritto di Fastweb a risolvere i contratti esistenti ai casi di eccessiva onerosità sopravvenuta, demandando al Fiduciario l'accertamento in merito all'alterazione dell'equilibrio sinallagmatico, si pone in contrasto con l'art.1467 cod. civ. che affida all'Autorità Giudiziaria Ordinaria l'accertamento, in contraddittorio

²⁶⁹ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).

²⁷⁰ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 219).

tra le parti, dell'allegata alterazione del sinallagma contrattuale e la eventuale conseguente risoluzione del contratto. In tale contesto, laddove il Fiduciario dovesse verificare l'eccessiva onerosità sopravvenuta dei contratti esistenti, la Combined Entity potrà far valere in giudizio una valutazione in tesi "qualificata" fatta – in assenza delle garanzie processuali - da un soggetto terzo approvato dall'Autorità, con conseguente aggravio degli oneri probatori a carico dell'altro contraente. In tal modo il Rimedio, di fatto rappresenta una riduzione delle tutele contrattuali degli operatori clienti *wholesale*.

377. Sky ravvisa una analogia criticità in relazione al Rimedio 3.2 nella misura in cui l'obbligo di negoziazione in buona fede – di cui compete al Fiduciario verificare il rispetto – replica la previsione codicistica per cui le parti nello svolgimento delle trattative devono comportarsi secondo buona fede (art. 1337 c.c.), con la conseguenza che in caso di contestazione relativa alla violazione di tale obbligo, la Combined Entity potrà far valere in giudizio il parere espresso - in mancanza di garanzie procedurali - da un soggetto terzo "approvato dall'Autorità" con conseguente aggravio degli oneri probatori a carico dell'altro contraente.

Osservazioni specifiche sulla durata dei Rimedi

378. Sulla durata dei rimedi, AIIP²⁷¹ ritiene che essi debbano avere una durata minima decennale, salvo che intervengano cause di forza maggiore. Ad avviso di Sky²⁷², la loro durata dovrebbe essere coerente con la prassi commerciale degli accordi di accesso all'ingrosso che hanno una durata media pari a circa cinque anni automaticamente rinnovabili per uguale periodo. In ogni caso, secondo Retelit²⁷³, una durata limitata solamente a due o tre anni è del tutto insufficiente.

379. Iliad²⁷⁴ rappresenta che l'orizzonte di tre anni risulta particolarmente inadeguato con riguardo all'impegno 2 in considerazione del fatto che, anche qualora la gara SPC3 venisse bandita nella prima metà del 2025, tipicamente saranno necessari, nella migliore delle ipotesi, alcuni mesi per la presentazione delle offerte di gara e l'effettiva assegnazione della stessa nonché ulteriori tempistiche per il processo di migrazione delle linee che porterebbero complessivamente ad una durata presumibilmente superiore ai 3 anni previsti dal Rimedio.

Osservazioni specifiche sul Fiduciario

380. TIM²⁷⁵ suggerisce che la durata dell'incarico del Fiduciario non si esaurisca con la conclusione della validità dei rimedi dal momento che le controversie tra l'entità post merger e gli altri operatori potrebbero protrarsi anche per un periodo successivo.

381. Inoltre, TIM e Sky²⁷⁶ ritengono opportuno che uno dei compiti del fiduciario sia quello di vigilare sulla ragionevolezza delle condizioni *wholesale* previste nell'ambito del rimedio 3, tenendo anche conto ad avviso di Sky del mutato contesto economico, delle sinergie derivanti dall'operazione, nonché delle migliori condizioni economiche disponibili sul mercato. Inoltre,

²⁷¹ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).

²⁷² Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 160).

²⁷³ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).

²⁷⁴ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 218).

²⁷⁵ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).

²⁷⁶ Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 160).

sempre secondo Sky il fiduciario dovrebbe vigilare sull'andamento dei rinnovi dei contratti in essere nonché delle negoziazioni con i nuovi clienti *wholesale*.

382. Inoltre, sarebbe opportuno che il Fiduciario abbia specifiche competenze nel settore delle TLC e si definiscano le condizioni di indipendenza (TIM). A questo riguardo, Sky propone che il fiduciario non abbia avuto rapporti professionali negli ultimi cinque anni con le Parti e che il fiduciario sia direttamente incaricato dall'Autorità.

383. Ad avviso di Sky gli esiti delle attività svolte da Fiduciario dovrebbero essere periodicamente resi noti anche al mercato mediante pubblicazione sul sito dell'Autorità.

X.4 Le osservazioni di Swisscom sui Rimedi

384. Ad avviso di Swisscom il pacchetto di rimedi è idoneo a superare le criticità individuate dall'Autorità in relazione ai tre mercati per l'offerta di servizi di telefonia fissa al dettaglio indirizzati, rispettivamente, alla clientela residenziale, alla clientela *business* e alla PA²⁷⁷.

385. In particolare il **Rimedio 1** è idoneo a favorire l'ingresso e l'espansione di nuovi operatori nei mercati della clientela affari e PA nella misura in cui consente loro un pieno accesso alle connessioni utilizzate da Fastweb per operare su tali mercati, e in particolare:

i) Servizi E2C P2P (ON-Net e NEAR-Net), che permetteranno agli operatori di realizzare connessioni con capacità dedicata in accesso e condivisa in trasporto sulle linee in fibra ottica di proprietà di Fastweb anche dove le sedi B2B e PA sebbene non ancora collegate alla rete di Fastweb, siano in prossimità della stessa (i.e. siti NEAR-Net);

ii) Servizi DWDM, previa realizzazione di uno Studio di Fattibilità, che permetteranno agli operatori di realizzare connessioni con capacità dedicata (sia in accesso, che in trasporto) su linee in fibra ottica di proprietà di Fastweb (c.d. connessioni con capacità dedicata end-to-end). Il che permetterà agli operatori interessati di avere maggiore flessibilità e di richiedere un servizio ad alta velocità realizzato ad hoc sulla base delle proprie esigenze.

386. Tale Rimedio "cristallizza" la fornitura di servizi attivi di accesso in fibra ottica proprietaria per collegare le sedi dei clienti B2B e PA che Fastweb rende attualmente disponibili sul mercato *wholesale*. [Omissis]²⁷⁸.

387. Swisscom evidenzia altresì che Fastweb garantirà il rispetto di specifici parametri qualitativi (stabiliti nei Service Level Agreement di volta in volta in vigore) e applicherà condizioni di mercato²⁷⁹. Con riguardo a queste ultime, la Parte sottolinea che il confronto con l'offerta dei concorrenti dovrà tenere conto delle differenze nelle rispettive dotazioni infrastrutturali (e segnatamente dell'estensione incomparabilmente maggior di quelle di FiberCop e Open Fiber rispetto a quella di Fastweb), nonché nei rispettivi modelli di *business* (incentrato esclusivamente sull'offerta di servizi all'ingrosso nel caso dei due concorrenti)²⁸⁰.

388. Rilevando che in ogni caso rientrerà tra i compiti del Fiduciario quello di valutare quali siano le condizioni di mercato di volta in volta da assumere a riferimento nella valutazione delle offerte di

²⁷⁷ Cfr. doc. 180.

²⁷⁸ [Omissis].

²⁷⁹ Il Rimedio 1.1 prevede altresì che le condizioni non debbano essere superiori a quelle previste nei listini prodotti nelle tabelle 22 e 23 del presente Procedimento.

²⁸⁰ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 228).

Fastweb, tenendo conto delle differenze esistenti tra le reti ed il modello di business della stessa Fastweb e dei suoi concorrenti, Swisscom ha rappresentato la disponibilità a “eliminare dalla Proposta di Rimedi le limitazioni poste alla discrezionalità del Fiduciario nel valutare le condizioni di mercato relative ai servizi inclusi nei Rimedi 1.1 e 1.2 (i.e. il parametro dei contratti all’ingrosso esistenti di Fastweb)²⁸¹.

389. Il Rimedio 2, ad avviso di Swisscom²⁸², è idoneo a garantire la massima parità di condizioni fra i concorrenti nel mercato dei servizi di telecomunicazione fissi rivolti alla PA, nella misura in cui azzera (o quantomeno riduce fortemente) ogni potenziale asimmetria informativa tra la nuova entità e gli operatori concorrenti. Infatti il *set* di informazioni che le Parti forniranno è completo e permetterà ai concorrenti i) nel breve periodo di formulare offerte più competitive in ragione della minore incertezza sui costi/ricavi connessi all’aggiudicazione della singola gara e ii) nel lungo periodo di programmare puntualmente i piani di sviluppo e investimento nel mercato della PA. Ciò in quanto il perimetro delle informazioni trasmesse riguarda non solo le due gare più importanti (TF5 e SPC2) degli ultimi anni, ma anche tutte le altre gare relative al mercato in oggetto. Inoltre, tali informazioni presentano un livello di dettaglio e disaggregazione che va ben oltre quanto condiviso ad oggi dalle stazioni appaltanti e che permette ai concorrenti di effettuare una puntuale ricostruzione della domanda delle PA sulla quale modulare la propria offerta.

390. Le informazioni trasmesse sono altresì idonee a garantire la massima efficienza del processo di migrazione, consentendo non solo di elaborare in sede di offerta un piano di migrazione competitivo ai fini del punteggio della gara, ma anche di attuare lo stesso secondo i tempi e le stime di costo inizialmente previste.

391. Per quanto riguarda le modalità di condivisione, Swisscom osserva che l’impegno a condividere le Informazioni non solo con le Stazioni Appaltanti, ma anche con gli Operatori Richiedenti che possiedono i requisiti di partecipazione, assicura che tutti gli operatori avranno il medesimo patrimonio informativo, ricevendo tempestivamente un set di informazioni completo sulle gare dove Fastweb-Vodafone sono *incumbent*.

392. In relazione alle tempistiche previste dal rimedio, Swisscom osserva che queste ultime consentono una condivisione tempestiva delle informazioni utili per la predisposizione in tempo utile delle offerte.

393. Swisscom²⁸³ rileva infine che con il Rimedio 3, assicurando ai concorrenti la possibilità di (continuare a) usufruire dei servizi di accesso all’ingrosso attivi offerti da Fastweb, rende stabile e certa la possibilità per il mercato di acquistare tali servizi, così da rafforzare la pressione esercitata dai nuovi operatori nel mercato dei servizi di telecomunicazione su rete fissa rivolta alla clientela residenziale, preservandone l’attuale dinamicità. Infatti, i servizi (attivi) offerti da Fastweb, sebbene rappresentino meno del [5-10]% delle linee FTTH e FTTC nel mercato *wholesale*, sono estremamente rilevanti in quanto consentono agli operatori attivi nel mercato al dettaglio di fornire servizi alla clientela residenziale senza sostenere investimenti rilevanti per dotarsi di proprie infrastrutture.

²⁸¹ Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 228).

²⁸² Cfr. doc. 180.

²⁸³ Cfr. doc. 180.

394. In particolare il Rimedio 3.1 è idoneo a garantire la continuità dell'offerta dei servizi di accesso all'ingrosso da parte di Fastweb, permettendo ai concorrenti nel mercato residenziale che già si approvvigionano presso quest'ultima di confermare e/o elaborare strategie di crescita. Inoltre, il Rimedio 3.2 assicura che la fornitura dei servizi attualmente offerti da Fastweb sul mercato *wholesale* sarà disponibile - sulla base di contratti negoziati in buona fede e a condizioni di mercato²⁸⁴ - sia per possibili nuovi entranti che ancora non si sono affacciati sul mercato, sia per concorrenti già attivi che volessero iniziare o continuare a rivolgersi a Fastweb per l'acquisto dei medesimi.

395. Al fine di far emergere con chiarezza le opportunità che il Rimedio offre agli operatori che hanno in essere un contratto di fornitura con Fastweb, la Parte ha specificato che alcuni contratti ([*omissis*]) scadranno ben oltre la cessazione dei rimedi, [*omissis*], cosicché per essi gli effetti del Rimedio 3.1 arriveranno quantomeno a [*omissis*]; diversamente per i Contratti Esistenti che verranno a scadenza nel periodo di vigenza dei Rimedi ([*omissis*]), l'operatore avrà il diritto di domandare a Fastweb la stipula di un Nuovo Contratto (sulla base del Rimedio 3.1), così cumulando gli effetti positivi derivanti dai Rimedi 3.1 e 3.2.

396. Sulla durata dei Rimedi, Swisscom osserva che un orizzonte di tre anni è coerente con la recente (e futura) evoluzione dei mercati B2B e PA. Nell'ambito di quest'ultimo, in particolare, la prossima gara SPC3 (prevista per febbraio 2025) rappresenterà una vera e propria "rivoluzione", assicurando che una quota significativa del mercato sia resa nuovamente contendibile; d'altra parte, il mercato della clientela *business* è ormai indirizzato verso l'integrazione dei servizi di connettività con i servizi ICT/VAS, permettendo ad ogni operatore interessato (anche di minore dimensione) di unire le forze con *system integrator* e grandi società *tech* e così guadagnare facilmente quote di mercato²⁸⁵.

397. Inoltre, con riguardo al Rimedio 3, l'obbligo a non recedere dai contratti esistenti e a sottoscrivere dei Nuovi Contratti pluriennali (con disponibilità di Fastweb a prevedere anche una durata quinquennale) per un periodo di 3 anni, determina che potenzialmente gli effetti del Rimedio potranno arrivare sino a 8 anni. Ad avviso di Swisscom si tratta di un'estensione temporale del tutto sufficiente ad ovviare a qualsiasi preoccupazione, specie considerato che il mercato è caratterizzato da un alto tasso di innovazione tecnologica e da fortissima dinamicità.

X.5 Valutazione dei Rimedi

Considerazioni generali

398. In via preliminare si rileva che i rimedi proposti da Swisscom – in particolare il Rimedio 1 e del Rimedio 3 – pur avendo ad oggetto comportamenti che Fastweb dovrà porre in essere nel mercato dell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso, non devono essere valutati con riguardo alle condizioni di concorrenza che caratterizzano tale mercato, nel quale - come rappresentato nella sezione VI del presente documento – l'operazione in esame non è suscettibile di produrre effetti restrittivi della

²⁸⁴ Anche con riguardo al Rimedio 3.2, Swisscom ha rappresentato la propria disponibilità ad eliminare il riferimento al parametro dei contratti all'ingrosso esistenti di Fastweb, lasciando alla piena discrezionalità del Fiduciario la valutazione delle condizioni di mercato di volta in volta da assumere a riferimento nella valutazione delle offerte di Fastweb, tenendo conto delle differenze esistenti tra le reti ed il modello di *business* della stessa Fastweb e dei suoi concorrenti (cfr. memoria del 25 novembre 2024, doc. 228).

²⁸⁵ Doc. 180.

concorrenza. Detti rimedi devono essere piuttosto valutati con riguardo alla loro idoneità a controbilanciare gli ostacoli alla concorrenza effettiva che l'operazione di per sé sarebbe suscettibile di produrre nei mercati a valle relativi all'offerta dei servizi alla clientela residenziale, alla clientela *business* e alla PA. In questa prospettiva, dunque, appaiono prive di pregio le considerazioni di Open Fiber e quelle di FiberCop, nella misura in cui rilevano l'inidoneità dei rimedi ad indirizzare i profili di criticità da esse stesse sollevati con riguardo al mercato all'ingrosso.

399. Per altro verso occorre considerare che, alla luce della circostanza per cui la posizione detenuta da Fastweb nel mercato nazionale dell'offerta di servizi all'ingrosso - ricostruita nella sezione VI del presente documento - non risulta essere dominante, sarebbe sproporzionata l'imposizione, in capo alla stessa Fastweb, degli obblighi di accesso all'infrastruttura di proprietà. Pertanto, i rimedi qui in esame (segnatamente, il Rimedio 1 e il Rimedio 3), nella misura in cui cristallizzano lo *status quo* dell'offerta all'ingrosso di Fastweb, devono essere ritenuti meritevoli di apprezzamento, dal momento che, in assenza di essi, rientrerebbe tra le facoltà dell'operatore (non dominante) il diniego dell'accesso all'infrastruttura di sua proprietà. In questo contesto risultano dunque prive di pregio le richieste degli operatori di integrare i rimedi presentati da Swisscom mediante obblighi – che in una prospettiva regolamentare vengono tipicamente imposti in capo ad un operatore con significativo potere di mercato - relativi alla replicabilità delle offerte ed al loro orientamento ai costi, al rispetto del principio di non discriminazione interna-esterna, alla trasparenza delle offerte e alla pubblicazione di un listino di riferimento o al divieto di utilizzo delle informazioni di natura *wholesale* per la proposizione di offerte commerciali *retail*.

400. Occorre inoltre rilevare che, alla luce del significativo contributo di Fastweb all'offerta di servizi di accesso –riconosciuto da diversi operatori sentiti nel corso dell'istruttoria (ad esempio Poste²⁸⁶ e Sky²⁸⁷), nonché da AGCOM, nella propria *Analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso*²⁸⁸ e dalla Commissione Europea nella valutazione dell'operazione KKR/Netco²⁸⁹ – deve ritenersi che la cristallizzazione dello *status quo* dell'offerta all'ingrosso di tale operatore, garantita dai Rimedi, sia adeguata ad alimentare e accrescere la pressione competitiva espressa dall'attuale concorrenza residua, nonché, in prospettiva, da quella potenziale, così da rimuovere gli ostacoli alla concorrenza effettiva che altrimenti l'operazione rischierebbe di produrre. Come rilevato da AGCOM, infatti, *“l'offerta wholesale di tale operatore [Fastweb] riveste un ruolo chiave nel contesto attuale di mercato [...] e dunque si pone a garanzia dello sviluppo dei mercati a valle a fronte di una significativa riduzione del numero di operatori derivante dall'operazione di concentrazione”*²⁹⁰. In tal senso appare del tutto priva di pregio la critica di illogicità della valutazione sollevata da Iliad e TIM.

401. Diversamente deve essere considerato sproporzionato il rimedio strutturale auspicato da Iliad, dal momento che la separazione e la vendita dell'intera divisione fissa di Vodafone (o quanto meno di quella attiva nella fornitura di servizi di rete fissa clientela *business* e PA), comprensiva delle

²⁸⁶ Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2024 (doc. 82).

²⁸⁷ Cfr. verbale audizione del 25 settembre 2024 (doc. 67).

²⁸⁸ Cfr. Delibera n. 114/24/CONS, del 30 aprile 2024.

²⁸⁹ Cfr. M.11386 KKR / NETCO, cit..

²⁹⁰ Cfr. Delibera n. 509/24/CONS recante il *“Parere all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in merito allo schema di provvedimento relativo all'operazione di concentrazione C12659 Swisscom Italia/Vodafone Italia”*.

relative infrastrutture di rete e della *customer base*, nel pregiudicare lo sfruttamento delle eventuali sinergie che la Nuova Entità potrebbe realizzare in relazione all'offerta di servizi di telecomunicazioni fisse, imporrebbe alle Parti un rimedio più oneroso di quanto strettamente necessario per rimuovere le criticità concorrenziali dell'operazione, evidenziate nelle sezioni precedenti del presente documento. Al riguardo rileva osservare che le evidenze agli atti hanno escluso la necessità di disporre di una infrastruttura in rame proprietaria²⁹¹ - ragione per cui secondo Iliad sarebbe imprescindibile la dismissione degli *asset* infrastrutturali di Vodafone - per fare accesso ai mercati della clientela *business* e PA. Inoltre, l'esperienza degli operatori attivi in tali ultimi due mercati non sembra indicare l'esistenza di sinergie con l'offerta di servizi alla clientela residenziale tali da rendere necessario il cumulo delle relative *customer base*: nei mercati della clientela *business* e della PA operano infatti in pianta stabile operatori specializzati che non indirizzano la loro offerta alla clientela residenziale.

402. Analoghe considerazioni vengono in rilievo con riferimento ad un rimedio strutturale, parimenti auspicato da Iliad, avente ad oggetto la cessione del ramo d'azienda costituito dai clienti FTTH di Vodafone e dagli *asset* dedicati esclusivamente alla fornitura a tali clienti di servizi di rete fissa con tecnologia in fibra ottica: la recente evoluzione del mercato mostra infatti che alcuni operatori sono riusciti ad entrare nel mercato con offerte esclusivamente in fibra e ad acquisire una posizione non trascurabile, con copertura estesa pressoché all'intero territorio nazionale, con un modello di *business* incentrato sull'acquisto all'ingrosso dell'intera gamma di servizi di accesso che si rendono necessari.

403. D'altra parte devono ritenersi ultronee rispetto alla valutazione oggetto del presente procedimento - nel quale sono oggetto di approfondimento soltanto i mercati relativi all'offerta di servizi di telecomunicazioni fisse - le richieste di Iliad di rimedi di natura comportamentale consistenti, da un lato, nel divieto di offerte differenziate in funzione dell'operatore di provenienza sia per i servizi di rete fissa che per offerte convergenti fisso-mobile e, dall'altro lato, nell'obbligo a concludere un accordo di cessione/condivisione delle frequenze o a fornire un servizio di *roaming* nazionale per competere sui servizi convergenti fisso-mobile.

Considerazioni sul Rimedio 1

404. Il Rimedio 1 affronta le criticità concorrenziali individuate nel corso dell'attività istruttoria relative ai mercati al dettaglio della clientela affari e PA nella misura in cui è idoneo a favorire un ingresso qualificato da parte di nuovi operatori o l'espansione di concorrenti già attivi su tali mercati nell'ottica di controbilanciare il venir meno della pressione concorrenziale ad esito dell'operazione. Ciò si realizza permettendo ai concorrenti di avvalersi della dotazione infrastrutturale dell'entità *post merger*, tramite la previsione in capo a quest'ultima di un obbligo di fornitura di **servizi attivi** di accesso in fibra ottica che Fastweb realizza in "auto-produzione" attraverso la propria rete e che utilizza per collegare le sedi dei propri clienti affari e PA.

405. La nuova formulazione del rimedio prevede, in risposta alle osservazioni degli operatori, anche la fornitura di servizi - basati su tecnologia DWDM - *interamente* a capacità dedicata, i.e. sia sulla rete di accesso sia sulla rete di trasporto, in modo tale che la nuova entità metterà a disposizione dei

²⁹¹ Cfr. verbale audizione Consip (doc. 76) e verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).

concorrenti l'intero *set* di servizi che attualmente Fastweb utilizza per servire la propria clientela affari e PA.

406. Inoltre, i servizi E2C P2P – che Fastweb dichiara di utilizzare in via nettamente prevalente consentendo il collegamento di oltre il 90% dei siti serviti di clienti affari e PA - sono stati integrati prevedendo *anche* un'opzione di fornitura di servizi conformi allo standard internazionale MEF, i quali forniscono alcune garanzie sotto il profilo prestazionale degli stessi.

407. Con specifico riferimento alle condizioni contrattuali dei servizi offerti, appaiono apprezzabili le modifiche ai rimedi proposti da Swisscom, nella misura in cui vanno nella direzione di garantire che l'offerta *wholesale* di Fastweb costituisca un'effettiva alternativa di approvvigionamento per gli operatori che intendano collegare i propri clienti senza dover effettuare investimenti infrastrutturali. Infatti, si prevede esplicitamente che il Fiduciario debba verificare che tutti i servizi (sia di tipo E2C P2P, sia con tecnologia DWDM) siano erogati da Fastweb secondo ben definiti SLA (allegati alla presente Decisione) e a condizioni di mercato che sarà compito del Fiduciario valutare, anche alla luce delle offerte dei concorrenti, tenendo nella debita considerazione le differenze tra le dotazioni infrastrutturali di questi ultimi e quelle di Fastweb.

408. Non appaiono invece condivisibili le osservazioni degli operatori sulla necessità di includere anche la fornitura di servizi passivi tra quelli che la nuova entità è tenuta ad offrire. Al riguardo si osserva in primo luogo che le evidenze istruttorie danno conto del fatto che il fabbisogno di servizi di accesso per operare nei mercati *retail*, tra cui quelli per la clientela business e la PA a cui si indirizzano specificamente i servizi oggetto del Rimedio qui in esame, può essere soddisfatto con l'acquisto di servizi attivi²⁹². È emerso inoltre che Fastweb non vende collegamenti *wholesale* passivi sulla cui base un operatore possa collegare la clientela finale in quanto *[omissis]*²⁹³; di conseguenza un rimedio consistente nell'obbligo di fornire servizi passivi non sarebbe proporzionato, stante peraltro il fatto che le Parti congiuntamente non detengono una posizione dominante nei mercati in oggetto. Infatti, considerato che l'infrastruttura di Fastweb non è stata pensata e sviluppata per offrire servizi passivi, un siffatto rimedio comporterebbe la necessità di affrontare nuovi investimenti, facendo quindi ricadere tale onere sulla nuova entità anziché sugli operatori che suppliscono alle proprie carenze infrastrutturali attraverso l'acquisto di servizi di accesso.

409. Più in generale, si ritiene che i Rimedi 1.1. e 1.2, così come prospettati nella versione definitiva, siano idonei a rimuovere il principale ostacolo alla crescita dei concorrenti effettivi, nonché all'ingresso di quelli potenziali, che le evidenze acquisite nell'ambito dell'istruttoria svolta portano ad identificare con la disponibilità di servizi di accesso (cfr. sezione VII.4).

Considerazioni sul Rimedio 2

410. Il rimedio in oggetto contribuisce, unitamente al precedente, a stimolare la crescita di operatori alternativi ai due principali ad esito dell'operazione nel mercato della PA, dal momento che riduce il vantaggio competitivo dell'entità *post merger* in termini di informazioni disponibili nelle gare in cui le Parti sono i fornitori uscenti, ridimensionando l'asimmetria informativa tra questi ultimi e i

²⁹² Cfr. verbale audizione Consip del 7 ottobre 2024 (doc. 76) e verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130), nel quale l'operatore rappresenta che allo stato i servizi di accesso all'ingrosso che acquista da Fastweb consistono *[omissis]*.

²⁹³ Cfr. verbale dell'audizione dell'8 novembre 2024 (doc. 182).

potenziali soggetti partecipanti alle gare. In tal modo l'impegno contribuisce a superare la principale barriera all'entrata nel mercato.

411. Quanto all'idoneità del descritto impegno a ridurre le barriere all'ingresso e alla crescita nel mercato della PA – messa in discussione da Iliad – si osserva che già nella valutazione di altre concentrazioni poste in essere nel medesimo mercato l'Autorità ha avuto modo di apprezzare il positivo contributo, in termini di sostegno alla concorrenza effettiva e potenziale, di misure volte a rendere disponibili informazioni utili ai partecipanti alle gare²⁹⁴. Inoltre, nel caso qui in esame, rileva considerare che i servizi oggetto dei Rimedi 1.1 e 1.2 sono adeguati a soddisfare anche il fabbisogno di operatori attivi nell'offerta di servizi alla PA, cosicché i relativi obblighi di accesso concorrono ad accrescere l'efficacia dell'intero pacchetto di Rimedi presentato da Swisscom nell'abbattere le barriere all'ingresso in tale mercato.

412. Con specifico riguardo al contenuto del Rimedio 2 presentato da Swisscom in questa sede si osserva che l'obbligo di fornire, sia alla stazione appaltante che ai soggetti che, sulla base della valutazione di quest'ultima, soddisfano i requisiti di partecipazione alla gara, informazioni dettagliate e disaggregate, in maniera organizzata, completa e in un'unica soluzione – anziché in risposta a singole richieste sottoposte di volta in volta dalla stazione appaltante – può agevolare la partecipazione e l'aggiudicazione di concorrenti alternativi, ponendo questi ultimi nella condizione di avere un quadro fin dall'inizio completo per presentare offerte in sede di gara più competitive, avendo una minore incertezza sui costi e ricavi attesi, e anche di affrontare più agevolmente un eventuale processo di migrazione.

413. Le informazioni fornite sono rilevanti anche al fine di procedere ad una migrazione dei clienti secondo le tempistiche e i costi inizialmente previsti, in quanto non comporta la necessità di effettuare una complessa ricostruzione delle informazioni necessarie per realizzare tale processo una volta ottenuta l'aggiudicazione della gara.

414. Al riguardo, diversamente da quanto obiettato dagli operatori, si evidenzia che la misura prospettata appare più ampia rispetto agli obblighi già vigenti. Sotto il profilo soggettivo, l'obbligo di trasparenza vale attualmente solo nei confronti delle stazioni appaltanti e non anche nei confronti degli operatori.

415. Sotto il profilo oggettivo, la trasmissione delle informazioni riguarda anche le consistenze degli ultimi due anni antecedenti la gara, il che consente agli operatori di avere non solo una visione aggiornata e completa dei servizi offerti alla PA, ma anche un inquadramento dinamico in termini di andamento della loro domanda. Inoltre, le informazioni sulla data di sottoscrizione dei contratti esecutivi e di prima attivazione della fornitura consentono agli operatori di disporre di una precisa indicazione dei tempi mediamente necessari per poter conseguire i ricavi iniziali²⁹⁵. Infine, le informazioni dettagliate per ciascun cliente PA risultano avere una granularità superiore rispetto a quella attualmente fornita alle stazioni appaltanti. In particolare, il rimedio prevede, ai fini della partecipazione alla prossima gara di connettività e telefonia fissa SPC3, la trasmissione di dati circa

²⁹⁴ Cfr. C12354 Telecom Italia/Rami d'Azienda BT Italia, cit..

²⁹⁵ Al riguardo rileva considerare che generalmente intercorre un tempo piuttosto lungo e incerto fra la data di pubblicazione della Gara, la data di aggiudicazione, la data di stipula del contratto esecutivo e l'effettiva prima attivazione della fornitura dei servizi oggetto di Gara. A fronte di ciò, disporre di una precisa informativa sulla data di sottoscrizione del contratto e prima attivazione del servizio assicura ai concorrenti un'indicazione importante sul tempo mediamente necessario per poter conseguire i primi ricavi dalla specifica fornitura.

consistenze e traffico relativi al servizio di telefonia fissa di ciascuna sede afferente alla singola PA dettagliato *anche* per ciascuna direttrice.

416. Infine, l'integrazione al rimedio proposta da Swisscom volta a demandare al Fiduciario il compito di verificare l'opportunità di estendere l'obbligo di fornire lo stesso livello di granularità delle informazioni previsto per le gare Consip anche ad altre gare costituisce un presidio a garanzia che tale livello di disaggregazione si applichi anche a queste ultime qualora sia necessario per favorire l'effettiva partecipazione alle gare di altri operatori.

Considerazioni sul Rimedio 3

417. Il Rimedio 3 è idoneo a sostenere la crescita di operatori già attivi, nonché l'ingresso di nuovi concorrenti nel mercato residenziale, dal momento che consentirà a tali operatori di usufruire dei servizi di accesso offerti da Fastweb per operare su tale mercato.

418. Alla luce delle criticità concorrenziali accertate nell'ambito del presente procedimento, il perimetro del rimedio appare del tutto congruo²⁹⁶. In particolare, la soluzione prevista di offerta di servizi attivi "chiavi in mano" risponde proprio alle esigenze degli operatori non infrastrutturati di minori dimensioni che, da un lato, costituiscono negli ultimi anni un vincolo concorrenziale di rilievo e con prospettive di crescita, dall'altro lato rappresentano la tipologia di concorrenti potenziali che potranno presumibilmente fare il proprio ingresso sul mercato nei prossimi anni.

419. In questo contesto, le modifiche del rimedio come da ultimo apportate da Swisscom consentono di fugare le preoccupazioni espresse dagli operatori in merito all'elevato rischio di mancata attuazione dello stesso. Infatti, con riferimento ai contratti esistenti, è previsto che sia il Fiduciario a valutare la natura sostanziale delle modifiche al quadro giuridico, economico e regolamentare tali da dare luogo ad una risoluzione degli stessi. Inoltre, le modifiche anzidette sono state circoscritte sostanzialmente a due situazioni - relative alle condizioni di approvvigionamento dell'entità *post merger* e al quadro normativo o regolamentare legato alla de-verticalizzazione di TIM - che appaiono effettivamente idonee ad incidere in maniera rilevante sullo scenario competitivo del mercato al dettaglio residenziale oggetto del rimedio.

420. Infine, con riguardo alla stipula di nuovi contratti, si riduce l'incertezza legata all'attuazione della misura in quanto uno dei compiti del Fiduciario è proprio quello di verificare che la negoziazione avvenga in buona fede e a condizioni di mercato, che egli stesso dovrà verificare, anche alla luce delle offerte dei concorrenti, tenendo nella debita considerazione le differenze tra le dotazioni infrastrutturali di questi ultimi e quelle di Fastweb.

421. Quanto all'idoneità del Rimedio 3 ad aggiungere miglioramenti rispetto alla situazione attuale, messa in discussione da Iliad in considerazione della durata residua dei contratti in essere e dell'assenza di clausole di recesso anticipato, si rileva che – sulla base dei chiarimenti forniti da Swisscom – esistono alcuni contratti che vengono a scadenza nel periodo di vigenza dei Rimedi (*[omissis]*), per i quali l'operatore avrà il diritto di demandare a Fastweb la stipula di un Nuovo

²⁹⁶ Con riguardo al rilievo formulato da Sky e Iliad secondo cui il rimedio avrebbe dovuto includere anche un servizio di accesso alla rete con tecnologia FWA, si rileva che le valutazioni svolte nell'ambito del presente procedimento hanno consentito di escludere che l'operazione sia suscettibile di produrre effetti restrittivi della concorrenza in relazione all'utilizzo di tale tecnologia, allo stato risulta prevalentemente utilizzata per offrire i servizi di connettività in aree non coperte dalle reti in fibra.

Contratto (sulla base del Rimedio 3.1), così cumulando gli effetti positivi derivanti dai Rimedi 3.1 e 3.2.

422. Da ultimo si osserva che rilievi formulati da Sky in merito alla sostanziale sovrapposizione con norme civilistiche dei criteri secondo cui il Fiduciario dovrà valutare, per il rimedio 3.1, che sia intervenuta una modifica sostanziale al quadro giuridico, economico e regolamentare di riferimento tale da alterare l'equilibrio sinallagmatico del contratto e da rendere la prestazione di Fastweb eccessivamente onerosa e, per il Rimedio 3.2, che le condizioni offerte da Fastweb per la sottoscrizione di nuovi contratti siano negoziate in buona fede si rileva quanto segue appaiono del tutto privi di pregio. È infatti di tutta evidenza che ogni valutazione che il Fiduciario svolgerà in attuazione dei Rimedi qui in esame rileva al solo fine di stabilire se Swisscom sta ottemperando alle Misure rese vincolanti dalla presente decisione, ferma restando qualsivoglia facoltà delle Parti di ricorrere all'Autorità Giudiziaria Ordinaria per le valutazioni di competenza di quest'ultima.

Considerazioni sulla durata dei Rimedi

423. L'orizzonte temporale previsto per i Rimedi – pari a 3 anni – appare adeguato, tenuto conto dello stadio di evoluzione e delle prassi correnti nei mercati interessati. Al riguardo rileva considerare che la prassi in uso nel mercato all'ingrosso di sottoscrivere contratti di accesso di durata pluriennale fa sì che la definizione di un orizzonte temporale di tre anni per la loro sottoscrizione sia idonea a determinare effetti potenzialmente ben più duraturi. Inoltre, con specifico riferimento al mercato della PA, si osserva che a breve sarà bandita la prossima gara SPC3 che, nell'assommare i servizi di connettività e di telefonia, che in passato erano oggetto di gare distinte, renderà contendibile una porzione assolutamente ragguardevole della domanda di mercato.

424. A tale ultimo riguardo appare priva di pregio la preoccupazione espressa da Iliad in merito all'adeguatezza dell'orizzonte di tre anni in relazione ai possibili tempi della gara SPC3, dal momento che la stessa è in procinto di essere bandita, cosicché l'impegno di Fastweb a rendere disponibile un set informativo adeguato a favorire la partecipazione da parte dei concorrenti risulta suscettibile di imminente attuazione; d'altra parte, alla luce dell'esperienza delle pregresse gare, si deve ritenere ragionevole che anche la relativa aggiudicazione avrà luogo nell'arco dei prossimi tre anni, cosicché l'aggiudicatario potrà effettivamente beneficiare delle informazioni utili alla migrazione che Fastweb si impegna a rendere disponibili.

Considerazioni sul ruolo del Fiduciario

425. Nel condividere l'opportunità che l'attuazione dell'articolato pacchetto di Rimedi in esame sia monitorata da un Fiduciario, si rileva che, in ragione del delicato ruolo che questi è chiamato a svolgere (in particolare in relazione al Rimedio 1 e al Rimedio 3), appaiono necessarie garanzie "rafforzate" di indipendenza dello stesso rispetto alle Parti. In particolare, si ritiene opportuno prevedere che, nell'ottica di evitare che il Fiduciario sia o sia stato esposto a un conflitto di interesse rispetto a Swisscom e alla controllante, alle controllate da quest'ultima e a Vodafone, il Fiduciario non debba avere avuto rapporti professionali per conto di tali soggetti nei tre anni precedenti la propria nomina, né tantomeno potrà averne nei tre anni successivi la conclusione del proprio incarico. Inoltre, il Fiduciario non può essere stato inquadrato come dipendente nell'organizzazione di Swisscom, della controllante, delle controllate da quest'ultima e di Vodafone.

XI. IL PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

426. In data 3 dicembre 2024 è stato richiesto all'Autorità per le Garanzie delle Comunicazione (AGCOM), ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante "*Istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*", di esprimere un parere relativamente all'operazione di concentrazione in oggetto, in vista dell'adozione del provvedimento finale.

427. Il parere è pervenuto in data 18 dicembre 2024. Con esso AGCOM condivide la definizione dei mercati effettuata dall'Autorità, ricordando – con specifico riferimento alla dimensione geografica del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete fissa – che essa, negli ultimi due cicli regolamentari, ha ritenuto opportuno svolgere una analisi geografica puntuale dei mercati e delle relative condizioni concorrenziali. Inoltre, avendo ritenuto condivisibili le valutazioni effettuate dall'Autorità sugli effetti dell'operazione in esame, AGCOM considera che i Rimedi proposti da Swisscom possano risolvere le criticità concorrenziali individuate nei mercati al dettaglio della clientela residenziale, affari e PA, in quanto favoriscono la crescita degli operatori già presenti in tali mercati e promuovono l'ingresso negli stessi di nuovi operatori, compensando il venir meno della pressione concorrenziale derivante dalla concentrazione. In particolare, ad avviso di AGCOM, l'impegno per l'entità *post merger* di assicurare agli operatori concorrenti la possibilità di acquistare gli stessi servizi all'ingrosso di tipo attivo che attualmente Fastweb fornisce (relativi sia al mercato residenziale sia a quello affari) bilancia gli effetti pregiudizievoli per il mercato derivanti dalla riduzione del numero di operatori attivi nei mercati al dettaglio.

428. Alla luce di tali valutazioni, AGCOM, per i profili di sua competenza, ha espresso parere favorevole allo schema di provvedimento finale relativo alla concentrazione in oggetto.

XII. CONCLUSIONI

429. In conclusione, l'istruttoria in oggetto ha permesso di appurare che la concentrazione in esame produce l'effetto di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati dei servizi al dettaglio di rete fissa per la clientela residenziale, dei servizi al dettaglio di rete fissa per la clientela aziendale e dei servizi al dettaglio di rete fissa per la pubblica amministrazione.

430. Ciò considerato, si ritiene che le misure correttive proposte da Swisscom risultino idonee a rispondere alle criticità concorrenziali analizzate *supra*. L'operazione di concentrazione notificata è, pertanto, suscettibile di essere autorizzata condizionatamente alla prescrizione, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, delle misure di cui alla Sezione X, conformemente a quanto proposto dalle Parti.

RITENUTO che l'operazione in esame è suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati dei servizi al dettaglio di rete fissa per la clientela residenziale, dei servizi al dettaglio di rete fissa per la clientela aziendale e dei servizi al dettaglio di rete fissa per la pubblica amministrazione;

RITENUTO necessario prescrivere, alla società Swisscom Italia S.r.l., ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990, misure per impedire il realizzarsi degli effetti distorsivi causati dalla realizzazione della concentrazione in esame;

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame è autorizzata subordinatamente alla piena ed effettiva esecuzione di tutte le misure prescritte nel presente provvedimento;

RITENUTO, altresì, che gli obblighi di non concorrenza, il divieto di storno di dipendenti, i contratti di servizio e gli altri accordi accessori intercorsi tra le parti sono accessori alla presente Operazione nei soli limiti sopra descritti e che l'Autorità si riserva di valutare i suddetti patti che si realizzino oltre i limiti ivi indicati;

DELIBERA

di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, a condizione che Swisscom Italia S.r.l. dia piena ed effettiva esecuzione alle seguenti misure prescritte ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990, che avranno validità dalla data del *closing* dell'Operazione e fino al 31 dicembre 2027²⁹⁷:

1. Servizi di accesso all'ingrosso alla rete per la fornitura di servizi al dettaglio alla clientela affari e Pubblica Amministrazione

Swisscom Italia S.r.l. dovrà assicurare che:

1.1. Fastweb fornisca servizi di accesso all'ingrosso Ethernet to Connect ("E2C") per realizzare connessioni ethernet point-to-point ("P2P") in fibra ottica ("Servizi E2C P2P"). I Servizi E2C P2P saranno offerti sia per siti già collegati alla rete esistente proprietaria di Fastweb ("ON-Net"), sia per siti posti in prossimità della rete di Fastweb e per cui sia possibile applicare prezzi di listino e tempi di collegamento standard ("NEAR-Net"), sia assicurando il rispetto dei profili MEF ("Servizi E2C P2P MEF"), sia senza quest'ultima garanzia ("Servizi E2C P2P Standard"). A tal fine, Fastweb proporrà agli operatori interessati un contratto per l'attivazione di nuovi Servizi E2C P2P che preveda: (i) velocità fino a 1 Gbps con banda simmetrica; (ii) i Service Level Agreement ("SLA") di volta in volta in vigore, come da contratti all'ingrosso standard di Fastweb (allegati al presente provvedimento); e (iii) prezzi a condizioni di mercato e comunque non superiori a quelli indicati nelle tabelle 22 e 23 del presente Provvedimento.

1.2. Fastweb fornisca servizi di accesso all'ingrosso attraverso connessioni P2P in fibra ottica a capacità dedicata end-to-end con tecnologia DWDM ("Servizi DWDM"), previa realizzazione di uno studio di fattibilità ("Studio di Fattibilità"). Lo Studio di Fattibilità, come da usi di mercato, potrà tenere conto se sia già presente una rete in fibra ottica di Fastweb, l'ubicazione del cliente, la collocazione degli end point e la complessità delle architetture di rete da attraversare. Ove lo Studio di Fattibilità desse esito positivo, il prezzo del Servizio DWDM sarà determinato a condizioni di mercato.

L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del Monitoring Trustee.

2. Messa a disposizioni di informazioni nelle procedure di gara

Swisscom si impegna affinché Fastweb e Vodafone ("FW-VI") forniscano le informazioni necessarie a garantire la massima parità di condizioni fra i concorrenti ("Informazioni Fornite") nell'ambito di qualsiasi gara pubblica che verrà bandita da Consip, da singole PA o da altre centrali di committenza

²⁹⁷ È fatto salvo il diritto di Swisscom di chiedere una loro revisione nel caso di cambiamenti significativi relativi al quadro fattuale, regolamentare o normativo.

regionali (“Stazione Appaltante”) per l’acquisto di servizi di telefonia fissa e connettività fissa e per cui FW-VI siano i fornitori uscenti. Le Informazioni Fornite saranno trasmesse da FW-VI (i) alla Stazione Appaltante e (ii) previa informativa a quest’ultima, agli operatori interessati che soddisfano i requisiti di partecipazione alla Gara (“Operatori Richiedenti”).

Quanto all’accordo quadro TF5, le Informazioni Fornite saranno le seguenti (“Informazioni TF5”): i) la data di sottoscrizione del contratto tra Fastweb/Vodafone e ciascuna PA; ii) la data di prima attivazione del servizio di telefonia fissa per ciascuna PA; iii) le consistenze, al 31 dicembre dei due anni precedenti la Gara, relative ai servizi di telefonia fissa (“Consistenze TF5”) e nello specifico: le Consistenze TF5 complessive acquistate da tutte le PA, aggregate per comune; le Consistenze TF5 disaggregate, indicando: (a) il nome e l’ubicazione delle sedi della singola PA; e (b) il valore delle Consistenze TF5, suddiviso per ciascun servizio e area, riferibili a tali sedi; iv) il dato relativo al traffico dei servizi di telefonia fissa, al 31 dicembre dei due anni precedenti la Gara, suddiviso per singole direttrici (i.e., nazionale urbana/interurbana, internazionale, fisso mobile e di rete intelligente) (“Traffico”) e nello specifico: il Traffico totale di tutte le PA, aggregato per Comune e il Traffico disaggregato, indicando: (a) il nome e l’ubicazione delle sedi della singola PA; e (b) il Traffico, disaggregato per singole direttrici (i.e., nazionale urbana/interurbana, internazionale, fisso mobile e di rete intelligente), riferibile a tali sedi.

Quanto alle ulteriori Gare per servizi di telefonia fissa, le Informazioni Fornite saranno analoghe alle Informazioni TF5, ma con un livello di dettaglio diverso in ragione della loro minore complessità e dimensione.

Quanto all’accordo quadro SPC2, le Informazioni Fornite saranno le seguenti (“Informazioni SPC2”): i) la data di sottoscrizione del contratto tra Fastweb/Vodafone e ciascuna PA; ii) la data di prima attivazione del servizio di connettività fissa per ciascuna PA; le consistenze, al 31 dicembre dei due anni precedenti la Gara, relative ai servizi di trasporto dati (“Consistenze SPC2”), fornite secondo le voci del listino previsto nell’ambito della gara SPC2, e nello specifico: le Consistenze SPC2 complessive acquistate da tutte le PA, aggregate per comune e le Consistenze SPC2 disaggregate, indicando: (a) il nome e l’ubicazione di ciascuna sede della singola PA; e (b) il valore delle Consistenze SPC2 riferibili a tali sedi.

Quanto alle ulteriori Gare per servizi di connettività fissa, le Informazioni Fornite saranno analoghe alle Informazioni SPC2, ma con un livello di dettaglio diverso in ragione della loro minore complessità e dimensione.

La comunicazione delle Informazioni Fornite avverrà entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta della Stazione Appaltante o degli Operatori Richiedenti.

Al fine di agevolare la programmazione e l’esecuzione delle attività di migrazione, Swisscom dovrà assicurare che FW-VI trasmettano al nuovo aggiudicatario della Gara (“Nuovo Fornitore”) le Informazioni Fornite aggiornate al mese precedente alla data della sua richiesta (“Informazioni Aggiornate”).

La comunicazione delle Informazioni Aggiornate avverrà entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta del Nuovo Fornitore, previo inserimento del nuovo ordinativo di fornitura della PA.

L’esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del Monitoring Trustee.

3. Servizi di accesso all'ingrosso per la fornitura di servizi al dettaglio alla clientela residenziale

Swisscom assicura che:

3.1. Fastweb - fatto salvo il caso in cui intervengano modifiche sostanziali al quadro giuridico, economico e regolamentare di riferimento - non dia disdetta ai contratti di fornitura di servizi all'ingrosso già in essere ("Contratti Esistenti") per la fornitura di servizi di accesso ultrabroadband nelle aree in cui Fastweb ha (ed avrà) la disponibilità di copertura diretta e mediante co-locazione nelle centrali FiberCop ("Servizi di Accesso all'Ingrosso B2C"), sia in tecnologia FTTH GPON e VULA GPON, sia in tecnologia FTTC e VULA FTTC. È fatto salvo il diritto di recesso secondo quanto già contrattualmente disciplinato (e.g. nei casi in cui l'operatore contraente sia soggetto a procedure di concordato preventivo, liquidazione o fallimento).

3.2. Fastweb negozi in buona fede e a condizioni di mercato con nuovi operatori la conclusione di nuovi contratti pluriennali (con disponibilità a garantire, se richiesto, una durata fino a 5 anni) per la fornitura di Servizi di Accesso all'Ingrosso B2C.

L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del Monitoring Trustee.

4. Nomina di un Monitoring Trustee

Swisscom nominerà un fiduciario preposto al monitoraggio dei Rimedi (Fiduciario), il cui incarico avrà la stessa durata dei Rimedi.

Entro 30 giorni dalla notifica del Provvedimento di chiusura del procedimento C12659, Swisscom comunicherà all'Autorità una proposta per la nomina del Fiduciario ("Proposta del Fiduciario). Il Fiduciario dovrà: i) trovarsi in una posizione di indipendenza rispetto a Swisscom, alla controllante e alle società controllate da quest'ultima; (ii) possedere le qualifiche necessarie per svolgere il suo mandato; e (iii) non essere, né essere stato, esposto a un conflitto di interessi rispetto a Swisscom, alla controllante e alle società controllate da quest'ultima e, in particolare, non aver ricoperto alcun incarico significativo per conto di Swisscom nei tre anni precedenti la propria nomina, né tantomeno averne nei tre anni successivi la conclusione del proprio incarico.

La Proposta del Fiduciario includerà: (i) il nominativo e il curriculum del Fiduciario; (ii) informazioni sufficienti per consentire all'Autorità di verificare che il soggetto proposto come Fiduciario soddisfi i Requisiti Fiduciario; (iii) i termini del mandato proposto, che comprenderanno tutte le disposizioni necessarie per consentire al Fiduciario di adempiere in modo indipendente ai suoi obblighi ("Mandato del Fiduciario"); e (iv) un piano di lavoro che descrive come il Fiduciario svolgerà il monitoraggio dei Rimedi ("Piano di Lavoro").

Secondo il Piano di Lavoro, il Fiduciario dovrà:

- quanto al Rimedio n. 1.1, verificare che Fastweb abbia dato corretta esecuzione alle richieste di nuovi Servizi E2C P2P ed effettivamente attivato tali servizi in conformità con i termini previsti dallo SLA di volta in volta in vigore, nonché applicato prezzi a condizioni di mercato e comunque non superiori a quelli previsti nel listino di cui valgono le tabelle 22 e 23 del presente Provvedimento;
- quanto al Rimedio n. 1.2: verificare che Fastweb abbia dato corretta esecuzione alle richieste di Servizi DWDM realizzando lo Studio di Fattibilità considerando la copertura esistente della rete in fibra di Fastweb, la ubicazione del cliente, la collocazione degli end point dell'operatore interessato e la complessità delle architetture di rete da attraversare e, ove lo Studio di Fattibilità abbia avuto esito positivo, verificare che Fastweb abbia dato corretta esecuzione alle richieste di Servizi DWDM ed applicato prezzi a condizioni di mercato;

- quanto al Rimedio n. 2, verificare che: (i) FW-VI abbiano effettivamente trasmesso le Informazioni Fornite alla Stazione Appaltante e agli Operatori Richiedenti entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta; (ii) eventuali differenze tra le Informazioni TF5 e SPC2 e quelle fornite da FW-VI per le ulteriori gare di telefonia fissa e connettività fissa siano giustificate dall'effettiva minore complessità e dimensione di quest'ultime; e (iii) FW-VI abbiano effettivamente trasmesso le Informazioni Aggiornate al Nuovo Fornitore entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta di quest'ultimo, previo inserimento del nuovo ordinativo di fornitura da parte della PA;
- quanto al Rimedio n. 3.1, nel caso in cui Fastweb voglia risolvere i Contratti Esistenti, verificare che sia intervenuta una "modifica sostanziale al quadro giuridico, economico e regolamentare di riferimento" tale da alterare l'equilibrio sinallagmatico del contratto e da rendere la prestazione di Fastweb eccessivamente onerosa, derivante ad esempio: (i) dalla modifica agli attuali termini e condizioni di approvvigionamento di Fastweb; e (ii) da eventuali novità normative o regolatorie significative che si verifichino a valle della de-verticalizzazione di TIM S.p.A.;
- quanto al Rimedio n. 3.2, verificare che le condizioni offerte da Fastweb per la sottoscrizione di Nuovi Contratti siano state "negoziate in buona fede" e siano "condizioni di mercato".

L'Autorità ha la facoltà di approvare o respingere la Proposta del Fiduciario, nonché di approvare o modificare il Mandato del Fiduciario al fine di consentire allo stesso di svolgere le proprie funzioni. In caso di approvazione: Swisscom dovrà: (i) conferire l'incarico al Fiduciario entro 7 giorni lavorativi dalla comunicazione della delibera di approvazione della Proposta del Fiduciario da parte dell'Autorità; (ii) fornire al Fiduciario la cooperazione, l'assistenza e le informazioni di cui lo stesso potrà ragionevolmente necessitare nell'esecuzione del Piano di Lavoro e, in generale, nello svolgimento delle proprie funzioni; e (iii) fornire al Fiduciario il compenso pattuito; e il Fiduciario dovrà: (i) assumere gli obblighi specificati nel Mandato del Fiduciario e nel Piano di Lavoro; (ii) sottoscrivere un accordo di riservatezza volto ad assicurare che le informazioni acquisite nell'esecuzione delle proprie funzioni siano condivise esclusivamente con l'Autorità e Swisscom; (iii) trasmettere all'Autorità e a Swisscom una relazione semestrale a partire dalla sua nomina e fino alla scadenza dei Rimedi, con gli esiti delle verifiche svolte ai sensi del Piano di Lavoro; (iv) informare l'Autorità ogni qual volta sorgano criticità nell'implementazione dei Rimedi; e (v) esercitare il ruolo di arbitro in eventuali dispute che possano eventualmente insorgere rispetto alla corretta esecuzione dei Rimedi.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

APPENDICE TECNICA SU GUPPI

1. Al fine di valutare l'incentivo ad aumentare i prezzi (o più in generale deteriorare l'offerta) dell'entità *post-merger* è stato calcolato l'indice GUPPI per ciascuna impresa *i* partecipante alla concentrazione, sulla base della seguente formula:

$$GUPPI_i = DR_{ij} * m_j * \frac{p_j}{p_i}$$

dove

DR_{ij} = DR dalla Parte *i* alla Parte *j*

m_j = margine di contribuzione (al netto dei costi variabili) medio percentuale (rispetto al prezzo) per cliente della Parte *j*

p_j = prezzo medio unitario applicato dalla Parte *j*

p_i = prezzo medio unitario applicato dalla Parte *i*

2. Per la stima dei GUPPI di Fastweb e Vodafone sono quindi stati utilizzati:

- i DR, i cui valori sono riportati nel testo, sulla base dei dati di FNP forniti dalle Parti relativamente al 2023;

- il margine di contribuzione medio di Vodafone e Fastweb che si evince da un documento interno allegato al formulario, pari al [30-40]% nel 2023²⁹⁸;

- il rapporto degli ARPU (per cliente e su base mensile) delle Parti che sono stati forniti dalle stesse²⁹⁹ come *proxy* del rapporto dei pezzi.

²⁹⁸ Cfr. allegato X.5.3. al formulario di notifica.

²⁹⁹ In particolare il rapporto $\frac{ARPU_{FW}}{ARPU_{VOD}}$ è quantificabile in circa [omissis], e di conseguenza il rapporto $\frac{ARPU_{VOD}}{ARPU_{FW}}$ è pari a circa [omissis].

3. Ne discende che il GUPPI di Fastweb, che misura l'incentivo dell'entità *post merger* ad aumentare i prezzi sulla clientela attualmente servita da Fastweb, è stimabile in un valore del [5-10]%, significativamente al di sopra della soglia critica del 5% utilizzata nella sua prassi dall'Autorità.
4. Il GUPPI di Vodafone, che cattura invece l'incentivo ad aumentare i prezzi sul bacino di utenti attualmente rifornito da quest'ultima, risulta pari al [5-10]%, anch'esso superiore alla suddetta soglia di criticità.
5. Per quanto riguarda il valore dei parametri utilizzati ai fini del calcolo del GUPPI, rileva osservare come le Parti abbiano fornito delle stime dei margini, in risposta ad una richiesta di informazioni³⁰⁰, che non sono state utilizzate per una serie di ragioni.
6. In primo luogo, si osserva come alcuni delle voci di costo inserite nel calcolo dei margini effettuato *ad hoc* dalle Parti sono di natura fissa o semi-variabile³⁰¹ quando invece il margine appropriato per il calcolo dell'indice è al netto dei *sol*i costi variabili.
7. In secondo luogo, alcune delle voci di costo presentate dalle Parti sono state escluse dalla Commissione nel calcolo dei margini in alcuni recenti precedenti³⁰².
8. In terzo luogo, i dati sui margini forniti dalle Parti sono significativamente diversi rispetto a quelli contenuti nel documento interno succitato – utilizzato per l'elaborazione del *Business Plan* della nuova entità - che le Parti hanno trasmesso in sede di notifica dell'operazione. La mancanza di comparabilità dei valori forniti rispetto a quello acquisito in sede di notifica si evince ad esempio dall'analisi dei margini al lordo e al netto dei costi di acquisizione dei clienti. Per quanto riguarda il primo, nelle stime fornite dalle Parti esso varia nel 2023 in un range del [30-40]% (in percentuale ai ricavi, all'ARPU) quando invece il valore contenuto nel documento interno si attesta al [45-55]%. Per quanto riguarda il margine al netto dei costi di acquisizione dei clienti, quest'ultimo riporta un dato nel 2023 pari al [30-40]%, quando invece le Parti hanno fornito delle stime in risposta alla richiesta di informazioni dell'ordine del [20-30]%. Peraltro, se nel documento interno il valore del margine al netto dei costi di acquisizione di clienti corrisponde al margine di contribuzione (come detto pari al [30-40]%), nella loro stima le Parti sottraggono ai ricavi ulteriori costi per arrivare ad un margine di contribuzione finale del [10-20]%

³⁰⁰ Cfr. risposte alla richiesta di informazioni pervenute in data 4 ottobre e 9 ottobre 2024.

³⁰¹ Per esempio, nel calcolo del margine di Fastweb, la Parte ha inserito, nonostante la richiesta di includere soltanto costi di natura variabile, un costo - per stessa ammissione della Parte a valle di una richiesta di chiarimenti - di natura fissa. Si tratta in particolare della voce "Access Network Set-Up", consistente nell'allocazione pro-quota degli investimenti in rete di accesso. Sempre a titolo esemplificativo, nel calcolo del margine, Vodafone ha incluso i costi sulle commissioni riconosciute nei diversi canali di vendita per l'acquisizione di nuovi clienti. Tuttavia, per stessa ammissione della Parte, essa ha incluso in tale voce – senza peraltro fornirne il peso sul valore totale - sia commissioni sulla vendita di ogni singola linea che commissioni al raggiungimento di determinate soglie.

³⁰² Ad esempio, nel caso M10896- *ORANGE / MASMOVIL / JV* decisione del 20/02/2024 la Commissione ha escluso costi riguardanti l'assistenza clienti e l'installazione o la logistica (intesa come spedizione dei dispositivi fissi). Per esempio, in relazione ai costi di assistenza clienti ha ritenuto che tali costi, pur potendo variare in funzione dei volumi di chiamate, non necessariamente variano in funzione del numero di clienti.

9. Le Parti hanno spiegato che tale divergenza tra i dati forniti in risposta alla richiesta di informazioni e quelli contenuti nel documento interno è riconducibile al fatto che i primi si riferiscono ai ricavi e ai costi di attivazione di nuove linee³⁰³, mentre il documento interno riporta dati relativi allo *stock* esistente di clienti.
10. Tuttavia, a fronte di una differenza così significativa tra le stime in risposta alla richiesta di informazioni e il dato utilizzato per l'elaborazione del *Business Plan* della nuova entità, le Parti non hanno fornito adeguati elementi probatori a dimostrare che le prime siano più attendibili rispetto al dato contenuto nel documento interno.
11. Dal documento interno, peraltro, emergono previsioni per gli anni futuri di *[omissis]*.
12. Inoltre, il valore del margine indicato nel documento interno è assolutamente in linea con quello considerato nei suoi precedenti dalla Commissione³⁰⁴, mentre quelli forniti *ad hoc* in risposta alla richiesta di informazioni risultano decisamente più bassi.
13. Pertanto, l'esercizio di quantificazione degli incentivi all'aumento del prezzo da parte dell'entità *post merger* è stato svolto basandosi unicamente sul valore del margine del documento interno, ritenendolo nettamente più affidabile.
-

³⁰³ Si noti che Vodafone ha indicato come il valore dei costi indicati almeno in parte non si basino su valori effettivi ma costituiscono delle previsioni.

³⁰⁴ Ad esempio, in M10896- *ORANGE / MASMOVIL / JV* il margine considerato è del 30-40% per un operatore e del 60-70% per l'altro (cfr. pagina 10 dell'Appendice A della decisione). In M.10663 – *ORANGE / VOO / BRUTÉLÉ*, decisione del 20 marzo 2023, i margini di contribuzione delle Parti sono compresi in un intervallo tra il 37,6% ed il 76,3% (cfr. pagina 91 della decisione).

INDAGINI CONOSCITIVE

IC56 - ALGORITMI DI PREZZO NEL TRASPORTO AEREO PASSEGGERI SULLE ROTTE NAZIONALI DA E PER LA SICILIA E LA SARDEGNA

Provvedimento n. 31411

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, e sue successive modifiche e integrazioni;

VISTA la Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, adottata dall'Autorità il 7 maggio 2024;

VISTO il proprio provvedimento del 14 novembre 2023, con il quale l'Autorità ha deliberato l'avvio, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, di un'indagine conoscitiva sugli algoritmi in uso nel settore aereo per la determinazione dei prezzi dei servizi di trasporto passeggeri in ambito nazionale da e per la Sicilia e la Sardegna;

VISTO il proprio provvedimento del 26 novembre 2024, con il quale l'Autorità ha disposto la pubblicazione, nel sito *internet* dell'Autorità, del Rapporto Preliminare relativo all'indagine conoscitiva sugli algoritmi in uso nel settore aereo per la determinazione dei prezzi dei servizi di trasporto passeggeri in ambito nazionale da e per la Sicilia e la Sardegna, fissando al 15 gennaio 2025 il termine entro il quale i soggetti che vi abbiano interesse possono presentare le proprie osservazioni;

VISTE le richieste di proroga del termine per la presentazione di osservazioni al Rapporto Preliminare, pervenute all'Autorità;

DELIBERA

di prorogare al 31 gennaio 2025 il termine entro il quale i soggetti che vi abbiano interesse possono presentare le proprie osservazioni al Rapporto Preliminare relativo all'indagine conoscitiva sugli algoritmi in uso nel settore aereo per la determinazione dei prezzi dei servizi di trasporto passeggeri in ambito nazionale da e per la Sicilia e la Sardegna.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino e sul sito *internet* dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2041 - FORNITURA DI SISTEMI DI CHIRURGIA ROBOTICA MININVASIVA VIDEO-ASSISTITA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Roma, 31 ottobre 2024

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Con riferimento alla richiesta di parere, formulata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in merito alla bozza del “*Bando di gara a procedura aperta per la fornitura di sistemi di chirurgia robotica mininvasiva video-assistita per le Pubbliche Amministrazioni, Edizione 1 (ID SIGeF 2766)*”, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 29 ottobre 2024, ha deliberato di svolgere, ai sensi dell’articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le considerazioni di seguito riportate.

In via preliminare, l’Autorità esprime apprezzamento per l’obiettivo perseguito dalla gara di centralizzare, per la prima volta, a livello nazionale la fornitura di sistemi di chirurgia robotica mininvasiva video-assistita, colmando altresì i divari regionali nel loro approvvigionamento.

Tale obiettivo è tanto più rilevante nel mercato di riferimento, caratterizzato dalla presenza di un operatore dominante che detiene oltre il 95% delle installazioni sul territorio nazionale, peraltro in prevalenza presso strutture ospedaliere pubbliche. Sebbene, infatti, nel mercato dei sistemi di chirurgia robotica mininvasiva video-assistita sia stato registrato, a partire dal 2018 e a seguito della scadenza dei diritti brevettuali sulle relative tecnologie, l’ingresso di due operatori alternativi allo storico *incumbent*, la loro quota di mercato in Italia resta ancora molto modesta, inferiore al 5%.

In tale contesto, l’Autorità ritiene che l’importanza della procedura in oggetto per il mercato dei sistemi di chirurgia robotica mininvasiva video-assistita imponga di valutarne attentamente le previsioni di gara, in quanto potrebbero non solo condizionare l’esito della sua aggiudicazione ma incidere anche sul più generale processo di apertura del mercato, determinando conseguenze di lungo periodo sul suo assetto concorrenziale.

Infatti, la disponibilità dei sistemi robotici presso i centri sanitari e la formazione del personale sanitario al loro utilizzo, appaiono elementi dirimenti nella successiva adozione e diffusione di specifici sistemi robotici. Dal punto di vista dell’offerta, l’apertura del mercato consente ai nuovi entranti di raggiungere una scala minima efficiente che ne giustifichi la permanenza nel mercato italiano. Dal punto di vista della domanda, invece, si osserva che le abitudini d’uso del personale medico possono incidere sulla futura adozione del sistema robotico, ad esempio, mediante la produzione scientifica correlata all’utilizzo di uno specifico *robot* o la presenza di personale già

formato, entrambi elementi di valutazione nelle decisioni di acquisto non solo delle pubbliche amministrazioni, ma anche del settore privato.

La procedura in questione consiste in un accordo quadro multi aggiudicatario, di durata annuale, prorogabile per un ulteriore anno in caso di non raggiungimento del massimale di adesione, per la fornitura di cinquanta sistemi robotici, suddivisi in venticinque unità cedute con la formula del noleggio quinquennale e venticinque mediante acquisto. Le regole di gara prevedono che: il primo aggiudicatario possa rifornire fino al 65% dei sistemi robotici (pari a trentadue unità, equamente suddivisi tra noleggio e acquisto); il secondo aggiudicatario possa fornire fino al 50% dei sistemi robotici (venticinque unità), mentre i restanti aggiudicatari possano fornire fino al 35% dei *robot* (diciotto unità ripartite equamente tra di loro). Inoltre, a esito di ogni appalto specifico, le amministrazioni stipuleranno un contratto quinquennale per la fornitura dei *kit* chirurgici e dei servizi connessi all'utilizzo del sistema robotico (quali la manutenzione e l'assistenza) e dovranno fornire la formazione del personale, servizi che attualmente rappresentano la parte preponderante della spesa della pubblica amministrazione¹.

L'Autorità osserva che lo strumento dell'accordo quadro appare essere il più appropriato nel contesto attuale di apertura del mercato dei sistemi robotici, in cui si assiste alla concorrenza tra sistemi chirurgici robotizzati tra loro *prima facie* fungibili, sebbene differenziati per le soluzioni tecniche adottate da ciascun fornitore. Tuttavia, in tale contesto e nell'ottica di garantire l'apertura del mercato e di preservare i necessari incentivi a competere, l'Autorità intende svolgere osservazioni su alcuni profili della gara che potrebbero pregiudicare uno sviluppo concorrenziale del mercato.

In primo luogo, l'individuazione nel bando di gara di un fabbisogno di cinquanta unità² appare sproporzionato rispetto alla domanda della pubblica amministrazione. Infatti, dalle indagini preliminari di mercato è emerso che, nel periodo 2021-2023, il numero di sistemi robotici acquistati dalle pubbliche amministrazioni è stato di circa ventiere unità e che, anche considerando congiuntamente la domanda pubblica e privata, il numero di unità acquistate in Italia è stato pari, in media, a circa trentaquattro unità.

Si consideri, altresì, che l'attuale numero di sistemi robotici installati presso le pubbliche amministrazioni si attesta a circa centoquaranta unità, di cui la metà (settanta unità) sono state installate nell'ultimo triennio e, pertanto, non saranno soggette a sostituzione per un periodo medio-lungo³. L'attuale base installata è, inoltre, stata fornita, come rilevato dalla stessa Consip, per circa il 95% dall'incumbent. La procedura in esame prevede, quindi, un fabbisogno (cinquanta unità) corrispondente a circa un terzo dell'intera base installata presso la pubblica amministrazione e si inserisce in un contesto in cui l'attuale base installata è stata, nella quasi totalità, fornita da un solo operatore e che, per circa metà, non sarà sostituita nei prossimi anni. La gara, quindi, avviene in un contesto di mercato estremamente cristallizzato in favore di un unico operatore.

¹ Secondo le stime di Consip, la spesa pubblica destinata ai sistemi robotici in Italia ammonta a circa novanta milioni di euro annui, includendo non solo la spesa per l'acquisizione del sistema robotico ma anche la spesa per il materiale di consumo (strumenti chirurgici adatti all'utilizzo con il sistema robotico quali pinze, forbici, suturatrici, ecc.) che copre circa il 50% della spesa e per i servizi collegati alla fornitura (pari a circa il 20% del valore di spesa).

² Cfr. par. 3 del Capitolato d'onere.

³ Secondo le stime di Consip, la vita media dei sistemi robotici attualmente installati è superiore a cinque anni.

Oltre a ciò, occorre osservare che, sebbene negli ultimi anni si siano svolte gare regionali che prevedevano forniture potenziali per un numero rilevante di sistemi robotici (circa venti per ciascuna gara), il quantitativo realmente richiesto nell'ambito dei contratti aggiudicati è stato significativamente inferiore⁴. Sicché non appare significativa la comparazione tra i fabbisogni individuati nelle gare regionali, posto che tali fabbisogni sono risultati sproporzionati rispetto alle reali esigenze delle strutture sanitarie.

La sproporzione del fabbisogno individuato nella presente procedura (cinquanta unità), quindi, determina il rischio che il primo classificato (il quale, per le regole di gara, può rifornire sino a trentadue unità) esaurisca l'intera domanda per l'intera durata dell'accordo quadro e acquisisca, con una sola gara, un numero di robot significativo se comparato all'intera base installata in Italia, sminuendo lo strumento dell'accordo quadro.

Si ha, pertanto, un significativo rischio di determinare una chiusura del mercato che si potrà protrarre nel lungo periodo. Infatti, sebbene l'accordo quadro abbia durata di un anno (eventualmente prorogabile per un ulteriore anno) - gli effetti dell'aggiudicazione si protrarranno per un più lungo periodo, trattandosi della fornitura di beni durevoli e di contratti per il noleggio e per i servizi connessi superiore a cinque anni. Tali effetti si produrranno in un contesto di mercato già significativamente asimmetrico verso un unico operatore.

La previsione di un fabbisogno sproporzionato rispetto alla domanda registrata presso la pubblica amministrazione è ancora meno giustificata alla luce della possibilità di modificare l'Accordo Quadro, accettando Appalti Specifici che eccedono il quantitativo massimo fino a una soglia non superiore al 30% del massimale medesimo dell'Accordo Quadro stipulato con ogni singolo Fornitore⁵. Le regole della gara, quindi, consentono di aumentare il numero di sistemi robotici a sessantacinque unità, vale a dire in misura corrispondente al fabbisogno di quasi un triennio delle pubbliche amministrazioni e a quasi la metà dell'intera base installata di sistemi chirurgici in Italia. Oltre allo sfioramento consentito, il bando riconosce anche la possibilità di incrementare l'importo massimo per il c.d. quinto d'obbligo (tuttavia, tale previsione si riferisce anche ai servizi connessi e non solo ai sistemi robotici).

L'Autorità ritiene, quindi, che il numero totale di apparecchiature oggetto di gara debba essere significativamente ridotto a un valore più congruo rispetto ai fabbisogni della pubblica amministrazione, la cui domanda è stata in media di circa ventitré unità annue nel periodo 2021-2023. In questo modo e anche considerando la possibilità di modificare in aumento l'Accordo Quadro, si otterrebbe un bilanciamento tra l'esigenza di garantire la soddisfazione dell'intero fabbisogno della domanda pubblica e di preservare la concorrenza statica, vale a dire gli incentivi a concorrere nella gara, e dinamica, consistente nell'evitare che le forniture si concentrino in un unico fornitore per un lungo periodo.

Un secondo profilo ha a oggetto le regole di gara⁶ in base alle quali le Amministrazioni ordinanti dovranno rivolgersi al fornitore primo in graduatoria sino a esaurimento della rispettiva quota di

⁴ Ad esempio, nella gara di Aria S.p.A. per la regione Lombardia (CIG 9410363D33), per i tre contratti quadro, attivati il 1° febbraio 2023 con scadenza 1° febbraio 2025, a fronte di massimale di complessivi 470,3 milioni di euro, alla data del 15 ottobre 2024 sono ancora attivabili circa 360,4 milioni di euro. Quindi, a pochi mesi dalla scadenza dell'accordo quadro biennale è stato richiesto solo il 23,4% del massimale individuato negli accordi quadro.

⁵ Cfr. par. 3.4 del Capitolato d'oneri.

⁶ Cfr. par. 23 del Capitolato d'oneri.

massimale ma avranno, tuttavia, la possibilità di inviare l'ordine di fornitura a un aggiudicatario diverso dal primo sulla base di specifiche esigenze di tipo "tecnico". Su tale aspetto, l'Autorità rileva il rischio che tale previsione, se non adeguatamente circoscritta, possa determinare che le amministrazioni pubbliche richiedano i sistemi robotici al secondo aggiudicatario motivando la presenza di esigenze tecniche che non hanno reale corrispondenza con le esigenze delle stesse e, comunque, risultino prive di connessione con necessità di carattere funzionale oggettive. Infatti, l'Autorità e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, "ANAC"), nell'ambito del protocollo di collaborazione instaurato tra le stesse, hanno osservato l'esistenza di prassi, da parte di molte Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale, consistenti nella richiesta di specifiche tecniche riconducibili esclusivamente a un determinato sistema robotico, prescindendo quindi dalla verifica di sistemi equivalenti in grado di soddisfare l'esigenza della pubblica amministrazione.

In assenza di adeguati correttivi, tale previsione potrebbe determinare che, laddove il primo classificato fosse uno dei nuovi entranti, le amministrazioni acquisiscano comunque i servizi dall'incumbent non in ragione della circostanza che questo si sia classificato per primo e, quindi, in assenza della presenza dell'offerta tecnico-economica migliore, bensì in ragione della sua consolidata presenza nel mercato e del possibile *lock-in* tecnologico a cui potrebbero essere soggette le strutture ospedaliere.

L'Autorità ritiene quindi che le specifiche esigenze di tipo tecnico debbano essere adeguatamente dettagliate nel bando di gara e avere natura quanto più oggettiva possibile, al fine di evitare che un simile meccanismo distorca i risultati di gara, frustrando anche l'incentivo a concorrere presentando l'offerta economicamente più vantaggiosa. Altresì, sarebbe necessario introdurre un limite quantitativo all'adesione a tale meccanismo, così da confermare il carattere di eccezionalità di tale previsione (ad esempio, gli ordini di fornitura che è possibile inviare a un aggiudicatario diversi dal primo non potranno eccedere il 50% del limite di fornitura di ciascun aggiudicatario).

In terzo luogo, in merito alla valutazione dei punteggi tecnici⁷, che pesano per il 70% dell'offerta, si invita a prestare attenzione affinché non diventino criteri che possano favorire l'operatore *incumbent*, ad esempio, mediante l'attribuzione di punteggi sproporzionati a certificazioni aggiuntive, che tuttavia hanno un impatto residuale sulla funzionalità dei sistemi robotici nella quasi totalità degli interventi chirurgici, o alle pubblicazioni scientifiche la cui produzione è diretta conseguenza della disponibilità dei sistemi robotici presso le strutture sanitarie e quindi della posizione storicamente detenuta dagli operatori. In generale, è necessario evitare che i criteri di valutazione dell'offerta tecnica, prettamente di natura discrezionale⁸, premino esclusivamente gli aspetti correlati alla presenza di una base installata consolidata nel tempo, senza che vi sia una reale concorrenza basata sulle funzionalità e capacità di ciascun *robot* e, quindi, una concorrenza basata sui meriti.

Da ultimo, occorre porre attenzione all'individuazione dei requisiti minimi dei sistemi robotici⁹, posto che tale aspetto incide sulla possibilità per il già ridottissimo numero di operatori di partecipare

⁷ Cfr. par. 17 del Capitolato d'oneri.

⁸ Nella specie, si rileva che i criteri discrezionali rappresentano oltre il 67% del punteggio tecnico, mentre i criteri quantitativi e tabellari rappresentano rispettivamente il 4% e il 29% del punteggio tecnico (cfr. par. 17.1 del Capitolato d'oneri).

⁹ Cfr. par. 2.1 del Capitolato tecnico.

al bando. Sul punto, si segnala una discrepanza tra i requisiti minimi richiesti dal bando e quelli indicati dagli operatori durante le consultazioni preliminari di mercato, come nel caso dei bracci chirurgici¹⁰, la cui specificità appare eccessiva e ulteriore rispetto ai requisiti tecnici condivisi dagli operatori, non necessaria per il soddisfacimento delle esigenze e idonea ad escludere immotivatamente i già limitati concorrenti.

L'Autorità auspica, quindi, una revisione di tali requisiti tecnici minimi, inserendo solo quelli strettamente necessari, e in generale rappresenta che - alla luce della circostanza che il bando richiede la certificazione per l'utilizzo nelle specialità di Urologia, Ginecologia e Chirurgia generale (non in tutte le sotto-specializzazioni) - la presenza del requisito di omologazione per tali specialità assicuri già l'idoneità del sistema chirurgico a soddisfare le caratteristiche minime per lo svolgimento delle operazioni chirurgiche mininvasive video-assistite nell'ambito di tali specialità

In conclusione, l'Autorità, nel ribadire l'apprezzamento per la procedura competitiva in oggetto nel mercato nazionale dei sistemi di chirurgia robotica mininvasiva video-assistita, auspica che siano adottate le modifiche del bando di gara, come precedentemente specificato, al fine di garantire la concorrenzialità sia del mercato di chirurgia robotica mininvasiva video-assistita e assicurare un corretto confronto competitivo non solo della singola procedura di affidamento ma anche in un'ottica dinamica, nel tempo.

Si chiede cortesemente ai soggetti destinatari del presente parere di informare tempestivamente l'Autorità delle modifiche del bando di gara che si intendono adottare, con particolare riguardo a quelle qui auspiccate.

In ogni caso, l'Autorità si riserva di valutare il bando pubblicato nonché gli esiti della gara, ove nel corso del suo svolgimento, emergano elementi suscettibili di configurare illeciti anticoncorrenziali.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato successivamente alla pubblicazione del bando di gara in esame.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

¹⁰ In particolare, occorre osservare che, sebbene nelle consultazioni di mercato sia stato richiesto il numero di bracci minimo, pari a quattro unità, nello schema di bando si richiede, in aggiunta, che tali bracci debbano essere tutti in grado di gestire sia l'endoscopio che gli strumenti chirurgici. Tuttavia, tale caratteristica aggiuntiva potrebbe escludere taluni sistemi robotici certificati per le specialità chirurgiche richieste, dotati di quattro bracci ma che, in ragione dell'adozione di soluzioni tecniche equivalenti, non sono tutti in grado di gestire l'endoscopio e gli altri sistemi chirurgici.

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS10009C - POSTE ITALIANE-CASSA DEPOSITI E PRESTITI/LIBRETTO SMART

Provvedimento n. 31409

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 dicembre 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, "Codice del consumo");

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie*" (di seguito, "Regolamento 2014"), adottato dall'Autorità con delibera del 5 giugno 2014, n. 24955, successivamente sostituito dal "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, "Regolamento 2015"), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 45211, a sua volta successivamente sostituito dal nuovo "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*" (di seguito "nuovo Regolamento"), adottato con Delibera dell'Autorità del 5 novembre 2024, n. 31356 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 18 novembre 2024;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento PS10009 del 9 marzo 2015, con la quale è stata contestata la violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo da parte di Poste Italiane S.p.A.;

VISTA la comunicazione del 3 luglio 2015 di estensione soggettiva del procedimento PS10009 nei confronti di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.;

VISTI tutti gli atti del procedimento e, in particolare, il proprio provvedimento del 2 dicembre 2015 n. 25758, con il quale è stato deliberato che la pratica commerciale descritta al punto II del citato provvedimento, posta in essere da Poste Italiane S.p.A., costituisce una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo, vietandone la diffusione o reiterazione ed è stata altresì disposta l'irrogazione nei confronti di Poste Italiane S.p.A. di una sanzione amministrativa pecuniaria di 540.000 € (cinquecentoquarantamila euro);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato del 9 luglio 2024, n. 6077, con la quale è stato annullato il suddetto provvedimento del 2 dicembre 2015 n. 25758, in ragione della mancata richiesta di parere alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (di seguito, "CONSOB"), individuata dal Giudice Amministrativo quale Autorità di regolazione competente ai sensi dell'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo;

VISTO il proprio provvedimento del 17 settembre 2024, comunicato a Poste Italiane S.p.A. e a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. in data 24 settembre 2024, con il quale è stata disposta la riapertura

del procedimento PS10009, al fine di acquisire il parere della CONSOB, ai sensi dell'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo, fatti salvi gli atti endoprocedimentali precedenti;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Poste Italiane S.p.A. (di seguito anche "Poste Italiane"), in qualità di professionista ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del consumo. La società è attiva, tra l'altro, nella raccolta di risparmio postale, ovvero la raccolta fondi con obbligo di rimborso, assistito dalla garanzia dello Stato, effettuata da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. avvalendosi di Poste Italiane¹. Sino all'ottobre 2015, il suo capitale era detenuto per circa il 62% dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

Nell'esercizio 2014, ha realizzato ricavi complessivi per 9 miliardi di euro, dei quali 5,3 miliardi di euro per servizi finanziari, nell'ambito dei quali rientrano i ricavi per il collocamento del Risparmio Postale, per circa 1,6 miliardi di euro.

2. Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito anche "CDP"), in qualità di professionista ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del consumo, è responsabile, tra l'altro, dell'emissione dei prodotti del risparmio postale e dell'impiego di tali risorse in finanziamenti a favore dello Stato, regioni, enti locali. Il suo capitale è detenuto per l'80% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il 15% circa da Fondazioni Bancarie.

Nell'esercizio 2014, il suo fatturato, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge 287/1990 (un decimo del totale attivo/passivo dello stato patrimoniale), è stato pari a 35 miliardi di euro dei quali 25 miliardi di euro derivanti dalla raccolta postale.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Il procedimento concerne la diffusione di messaggi pubblicitari relativi al prodotto di raccolta del risparmio postale denominato "Libretto Smart", senza rappresentare in modo trasparente le reali caratteristiche dell'offerta.

4. In particolare, i messaggi oggetto del procedimento sono stati diffusi all'interno di una campagna pubblicitaria del periodo gennaio - marzo 2015 posta in essere tramite *spot* video, il sito *internet* di Poste Italiane, a mezzo stampa, con l'invio di 643.000 *email* e SMS ai clienti Bancoposta, nonché tramite volantini e locandine².

5. In particolare, lo *spot* video, andato in onda sulle principali reti televisive dal 25 gennaio al 14 febbraio 2015, al cinema dal 29 gennaio 2015 al 4 marzo 2015, sul *web* dal 18 febbraio al 31 marzo 2015, sugli schermi Postamat e sui circuiti interni degli uffici postali dal 18 febbraio al 31 marzo 2015, si compone di una sequenza delle seguenti scritte, a caratteri molto evidenti e lette dalla voce narrante, "libretto Smart Tasso annuo lordo 1,50%", "zero spese e zero commissioni" "garantito

¹ Cfr. D.M. 6 ottobre 2004, articolo 1, comma 1.

² Cfr. docc. 35 e 8.

dallo stato italiano”, per concludersi con il fotogramma riportato nella figura n. 1. Durante lo *spot*, nella parte bassa dello schermo scorrono scritte a caratteri molto piccoli, che non risultano leggibili³.

Figura n. 1 fotogramma finale spot video



6. Il sito *internet* di Poste Italiane, all'indirizzo <http://www.poste.it/>, nel periodo 19 gennaio - 25 marzo 2015, riporta in evidenza, nella parte alta del sito, il messaggio di cui alla figura n. 2, che prospetta la possibilità di conseguire il “tasso annuo lordo 1,5%” tramite il Libretto Smart. A sinistra di tale *claim* si elencano le caratteristiche del Libretto Smart, ovvero la possibilità di ricevere bonifici, di usufruire di una “carta elettronica”, di servizi dispositivi *on line*, nonché la circostanza che il prodotto è garantito dallo Stato Italiano⁴.

³ Cfr. doc. 8, 21 e 35.

⁴ Cfr. docc. 7, 21 e 35.

Figura n. 2: messaggio pubblicitario all'indirizzo <http://www.poste.it/> nel periodo 19 gennaio 31 marzo 2015



7. Cliccando sull'immagine della figura n. 2 o sulla scritta "Scopri di più" il consumatore è condotto all'indirizzo <http://www.poste.it/landing/libretto-smart/index.shtml?WT.ac=BP-Libretto-Smart-HP-v2-21012015>, dove ricompare l'illustrazione della figura n. 2 seguita da informazioni aggiuntive sul prodotto.

Tramite una veste grafica che utilizza grandi icone, si ribadisce la possibilità di conseguire il tasso dell'1,50%, la circostanza che il prodotto è garantito dallo Stato Italiano, che si possono effettuare "trasferimenti facili dal conto corrente", che si tratta di uno "strumento gratuito", con "operazioni gratuite" e "carta gratuita". Si prosegue fornendo altre informazioni quali la possibilità di utilizzare servizi on line e app in modo sicuro.

Solo nella parte finale di tale pagina, in caratteri estremamente ridotti, compare la scritta "Messaggio Pubblicitario con finalità promozionale" (cfr. figura n. 3). Sotto tale scritta è presente l'informazione circa il periodo di applicazione del tasso e alcune delle condizioni per ottenerlo. Altre informazioni, come il concetto di "somme aggiuntive" per coloro che già detengono un Libretto Postale si apprendono solo cliccando sulla ulteriore scritta "scopri di più", che conduce a un'altra pagina del sito di Poste italiane.

Figura n. 3: informazioni poste in calce alla pagina internet <http://www.poste.it/landing/libretto-smart/index.shtml?WT.ac=BP-Libretto-Smart-HP-v2-21012015>

Messaggio Pubblicitario con finalità promozionale.

Tasso premiale applicato fino al 30 giugno 2015 sulle somme aggiuntive versate dal 1° gennaio 2015 al 31 marzo 2015. Il conseguimento del tasso premiale è subordinato al soddisfacimento delle seguenti condizioni: 1) attivazione della carta Libretto entro il 30 giugno 2015; 2) mantenimento del Libretto Smart e della carta attivi fino al 31 dicembre 2015; 3) mantenimento fino al 30 giugno 2015 di un saldo superiore o uguale al 90% del saldo iniziale. Per somme eccedenti i 3.000.000 € è riconosciuto il tasso sopra soglia. Per conoscere la definizione del saldo iniziale, di somme aggiuntive e del tasso sopra soglia, è necessario consultare il Foglio Informativo. Per le informazioni sulle condizioni economiche e contrattuali dei Libretti Smart consulta il relativo Foglio Informativo disponibile presso gli Uffici Postali e su poste.it e cdp.it. Per maggiori informazioni rivolgiti al personale dell'Ufficio Postale. I Libretti di Risparmio Postale sono emessi da Cassa depositi e prestiti S.p.A. e collocati da Poste Italiane S.p.A. - Società con Socio Unico - Patrimonio BancoPosta.

8. La campagna pubblicitaria a mezzo stampa, è stata effettuata, tra l'altro, tramite diversi formati pubblicitari presenti su un'unica uscita della stessa testata (*domination*). In particolare, il 23 marzo 2015, sul quotidiano "il Corriere della Sera", comparivano in prima pagina il logo di CDP e di Poste Italiane, e in basso un'immagine analoga a quella della figura n. 1 con la scritta "*preparati a far salire in alto i tuoi risparmi*". Nelle pagine successive comparivano altri tre messaggi che riportavano il tasso dell'1,5%, la possibilità di accreditare bonifici e gestire *on line* i risparmi, la garanzia dello Stato Italiano; una ulteriore intera pagina del quotidiano pubblicizza il *claim* "*zero spese e commissioni*" e un'altra ancora il tasso annuo lordo dell'1,50%. Solo sul fondo di tale ultima pagina in caratteri molto ridotti compaiono le condizioni per l'ottenimento di tale tasso, secondo una veste grafica analoga a quella della figura n. 3.

Inoltre, la campagna a mezzo stampa si è svolta anche dal 18 gennaio al 7 febbraio e il 24 febbraio 2015 tramite intere pagine di quotidiani che riportavano immagini analoghe a quelle della figura n. 1, in grande evidenza il tasso dell'1,5% e in caratteri molto piccoli, sul fondo della pagina dopo la scritta "*messaggio pubblicitario con finalità promozionali*" le informazioni analoghe a quelle riportate nella figura n. 3⁵.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) *L'iter del procedimento*

9. In relazione alla pratica commerciale sopra descritta, in data 9 marzo 2015 è stato comunicato a Poste Italiane S.p.A. l'avvio del procedimento istruttorio PS10009 per possibile violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo.

In tale sede veniva, in particolare, contestata l'omissività della campagna pubblicitaria in corso relativa al prodotto Libretto Smart, ai sensi dell'articolo 22 del Codice del consumo in quanto, prospettando un "*tasso annuo lordo dell'1,5%*" e dando particolare evidenza ad alcune caratteristiche del prodotto collegate a servizi di pagamento e alla presenza di una garanzia dello Stato Italiano, senza, al contempo, informare delle principali condizioni alle quali la remunerazione dell'1,5% fosse effettivamente concessa, poteva non rappresentare in modo completo e veritiero le reali caratteristiche dell'offerta. Inoltre, la circostanza che nei messaggi pubblicitari venisse, invece, data particolare evidenza, tra le numerose caratteristiche del prodotto, a funzionalità che richiamano servizi dispositivi e di pagamento che caratterizzano conti correnti non vincolati (bonifici SEPA,

⁵ Cfr. doc. 35.

carta elettronica, servizi dispositivi e informativi *on line*, trasferimenti facili, operazioni gratuite), poteva indurre in errore il consumatore rispetto alla natura del prodotto, che presenta in realtà caratteristiche di un prodotto vincolato, integrando per tal verso una violazione dell'articolo 21 del Codice del consumo⁶.

10. Poste Italiane ha risposto alla richiesta di informazioni formulata contestualmente all'avvio del procedimento il 3 aprile 2015; ulteriori informazioni sono state prodotte il 14 maggio 2015. Il professionista ha presentato memorie il 1° aprile, 27 luglio, 29 settembre e il 27 ottobre 2015. In data 30 aprile 2015 si è svolta un'audizione con il professionista. Il professionista ha esercitato il diritto di accesso in data 24 marzo e 20 ottobre 2015.

11. Con comunicazione del 24 aprile 2015, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, integrata il 14 maggio 2015, Poste Italiane ha presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 10 giugno 2015 con comunicazione al professionista in data 12 giugno 2015. Gli impegni avevano a oggetto modifiche alla pagina *web* dedicata al Libretto Smart, a futuri *spot* televisivi per offerte Libretto Smart e altre forme pubblicitarie per future offerte Libretto Smart, nonché una comunicazione agli Uffici Postali e al *Call Center* avente per oggetto schede informative sui requisiti e le condizioni per usufruire del tasso premiale, contatti telefonici della clientela e l'invio di raccomandate nel caso di mancata attivazione della Carta Libretto.

L'Autorità ha rigettato tali impegni valutando che gli stessi fossero relativi a condotte che, ove accertate, avrebbero potuto integrare fattispecie di pratiche commerciali "*manifestamente scorrette e gravi*", per le quali l'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, non può trovare applicazione.

12. Con atto del 3 luglio 2015, è stata comunicata a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e Poste Italiane S.p.A. l'estensione soggettiva del procedimento PS10009 nei confronti di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., per aver posto in essere la medesima pratica commerciale oggetto della comunicazione di avvio del procedimento.

13. CDP ha risposto alla richiesta di informazioni formulata contestualmente all'estensione soggettiva del procedimento il 17 luglio 2015; ha presentato memorie il 31 luglio e il 26 ottobre 2015. Ha esercitato il diritto di accesso in data 15 luglio 2015 e 17 settembre 2015.

14. In data 6 ottobre 2015 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento 2015.

2) Le evidenze acquisite

15. Il Libretto Smart, emesso da Cassa Depositi e Prestiti a partire dal 2013, è una tipologia di Libretto Postale che prevede "tassi premiali" per un certo lasso temporale, riconosciuti se sono soddisfatte numerose e articolate condizioni, e un "tasso base" in caso contrario. L'evoluzione dei tassi premiali e delle condizioni per ottenerli è definita allo scadere di ogni "edizione" del Libretto da CDP. Si sono quindi succedute varie edizioni del prodotto, caratterizzate da diverse condizioni economiche, anche differenziando all'interno della medesima edizione a seconda della data di apertura del Libretto, e tra nuova liquidità e somme già presenti su Libretti Postali⁷.

⁶ Cfr. doc. 9.

⁷ Cfr. doc. 21.

Le condizioni per ottenere il “tasso premiale” e le caratteristiche del Libretto Smart

16. Per i Libretti Smart emessi dal gennaio 2015, a cui si riferiscono i messaggi oggetto del procedimento, il tasso pubblicizzato dell'1,50% è il “tasso premiale” applicato fino al 30 giugno 2015. Tale tasso non è riconosciuto su tutte le somme versate in tale intero arco temporale, ma solo su quelle versate entro il 31 marzo 2015. Infine, debbono essere rispettate tutte le seguenti “condizioni premiali”:

- il saldo del Libretto deve mantenersi, giornalmente, almeno pari al 90% del “Saldo Iniziale”, definito come saldo al momento dell’adesione per nuovi clienti e saldo al 31/12/2014 del Libretto Postale ordinario, che doveva essere necessariamente essere convertito in Libretto Smart per chi già deteneva un Libretto Postale e voleva aprire un Libretto Smart;
- il tasso premiale è riconosciuto solo per “Somme Aggiuntive”, che, per chi già deteneva un Libretto Ordinario, sono definite come le somme addizionali rispetto al Saldo Iniziale del Libretto Ordinario convertito in Libretto Smart;
- il cliente deve attivare entro giugno 2015 una “carta elettronica” (carta Libretto), secondo alcune procedure;
- il Libretto deve restare aperto sino al 30 dicembre 2015 (anche senza denaro depositato e a costi nulli); gli interessi sono riconosciuti in tale data.

In assenza del rispetto di *tutte* le condizioni descritte è riconosciuto un “tasso base” dello 0,15%⁸.

17. Le somme presenti al 1° gennaio 2015 sui Libretti Smart aperti in precedenza, sono state remunerate, a partire da tale data, al tasso premiale dell'1% per i Libretti aperti dal 1° gennaio 2013 al 28 ottobre 2014 e dell'1,75% per le adesioni dal 29 ottobre 2014 al 31 dicembre 2014⁹.

18. Le funzioni dispositive del Libretto Smart si sostanziano nella possibilità di versare denaro con assegni o tramite bonifici bancari da un conto bancario o postale intestato al medesimo soggetto e dopo un’abilitazione agli uffici postali. La carta elettronica può essere utilizzata per prelevare o versare allo sportello Postamat o agli uffici postali al posto delle operazioni effettuate sul Libretto cartaceo. In ogni caso, il tasso premiale non è riconosciuto se, anche per un solo giorno, il saldo del conto scende al di sotto del 90% di quello iniziale¹⁰.

I consumatori interessati dalla campagna pubblicitaria

19. Il risparmio postale rappresenta, al dicembre 2013, il 13,9% delle attività finanziarie delle famiglie italiane sotto forma di raccolta bancaria, risparmio gestito, titoli di Stato e assicurazioni vita, con un peso di poco inferiore a quello dei fondi comuni di investimento e quasi la metà di quello dei depositi bancari¹¹.

Il numero di Libretti Smart al 31 dicembre 2014 era di [1,2-2]* milioni circa, per un controvalore di circa [30-40] miliardi di euro. A fine febbraio 2015 tali cifre sono salite, rispettivamente, a [1,2-2] milioni di Libretti per un controvalore di [30-40] miliardi di euro.

⁸ Cfr. doc. 21.

⁹ Cfr. docc. 21, 30 e 35.

¹⁰ Cfr. doc. 21.

¹¹ Cfr. doc. 45, allegato 9.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

Pertanto, la campagna pubblicitaria oggetto del procedimento ha contribuito a indurre, almeno fino al febbraio 2015, l'adesione di nuovi [100.000-500.000] consumatori circa. La maggiore raccolta per le Parti, che può essere derivata da Libretti di nuova apertura oppure da nuovi versamenti su Libretti preesistenti, ammonta a circa [1-5] miliardi di euro¹².

I ruoli e responsabilità delle Parti per le condotte oggetto del procedimento

20. Il Libretto Smart, come tutti i prodotti del Risparmio Postale, assistiti dalla garanzia dello Stato, è ideato ed emesso da Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che ne definisce i tassi, le condizioni e le loro evoluzioni nel tempo, comunicandoli a Poste Italiane. Poste Italiane ha la responsabilità di collocarlo in esclusiva. Le attività di CDP riconducibili alla raccolta di risparmio postale hanno natura di servizio di interesse economico generale¹³.

CDP e Poste Italiane hanno stipulato una Convenzione per disciplinare, per il quinquennio 2014-2018, i loro ruoli e responsabilità per il servizio di raccolta del risparmio postale¹⁴, ai sensi della quale Poste italiane riceve una remunerazione proporzionale alla giacenza media dello *stock* e legata a obiettivi di raccolta netta e qualità del servizio¹⁵.

21. Nella citata Convenzione è previsto che Poste Italiane individui “*d'accordo con CDP, le linee editoriali dell'attività pubblicitaria [...] sostenendone i relativi costi [...]*”. Inoltre, Poste Italiane “*è responsabile della predisposizione nonché dell'adeguata ed efficace allocazione e distribuzione del Materiale Pubblicitario*” trasmettendolo a CDP “*in visione*” 15 giorni prima della diffusione “*per eventuali commenti di CDP circa le parti di sua competenza*”. Poste Italiane “*in qualità di collocatore e autore*” del Materiale Pubblicitario “*è responsabile di tutte le informazioni in esso contenute, ed eccezione delle informazioni relative all'emittente, e alle caratteristiche finanziarie del prodotto del Risparmio Postale a essa fornite dalla CDP per la relativa redazione, per le quali rimane responsabile CDP*”¹⁶.

La medesima Convenzione prevede che CDP, in qualità di emittente dei prodotti di Risparmio Postale, si occupi della redazione dei fogli informativi dei prodotti e approvi i contenuti del “*Materiale Regolamentare*” per gli aspetti di propria competenza¹⁷.

Le iniziative assunte da Poste Italiane successivamente all'avvio del procedimento

22. A partire dal 25 marzo 2015 Poste Italiane ha modificato il sito *internet* del Libretto Smart ampliando le informazioni fornite, specificando il periodo e le condizioni di validità del tasso premiale in modo esplicito e schematico in un'unica pagina dedicata¹⁸.

¹² Cfr. doc. 21.

¹³ Cfr. D.M. 6 ottobre 2014, articolo 10.

¹⁴ Cfr. Convenzione del 4 dicembre 2014, stipulata in attuazione dell'articolo 2 del D.L. 1° dicembre 1993, n. 487, convertito in legge 29 gennaio 1994, n. 71.

¹⁵ Cfr. doc. 46, bilancio di CDP pag. 384.

¹⁶ Cfr. docc. 35 e 45, articolo 6 della Convenzione tra Poste Italiane e CDP.

¹⁷ Cfr. docc. 35 e 45, articolo 5 della Convenzione tra Poste Italiane e CDP.

¹⁸ Cfr. doc. 23 e doc. 58.

Dal 1° aprile 2015, in concomitanza con una nuova edizione del Libretto Smart, la campagna pubblicitaria si è svolta solo tramite il sito *internet* di Poste Italiane, specificando chiaramente le condizioni per ottenere il nuovo tasso premiale.

23. Il 15 aprile e il 15 maggio 2015, Poste Italiane ha contattato i consumatori titolari di Libretti Smart che non avevano attivato la Carta Libretto, ricordando loro di attivarla entro il 30 giugno 2015 al fine di ottenere il tasso premiale. Il professionista ha inviato circa [5.000- 10.000] sms, effettuato [4.000-9.000] telefonate dagli uffici postali e inviato [6.000 -11.000] lettere. Nel giugno 2015, Poste Italiane ha inoltre inviato lettere per ricordare le condizioni di validità del tasso premiale a circa [30.000-70.000] consumatori con carta Libretto non attiva e circa [1-2] milioni di consumatori con carta attiva. Ciò ha comportato per Poste Italiane un esborso complessivo di circa [200.000-400.000] euro.

3) Le argomentazioni difensive delle Parti

Sull'intervenuta prescrizione delle condotte illecite contestate

24. Con comunicazione del 4 novembre 2024, CDP, a margine di una richiesta di accesso agli atti, ha eccepito l'intervenuta prescrizione delle condotte illecite contestate, essendo trascorsi più di cinque anni dalla relativa attuazione.

Sul carattere ingannevole e omissivo delle condotte

25. Poste Italiane ritiene che le informazioni relative alle condizioni dell'offerta sarebbero state correttamente riportate nel materiale pubblicitario.

In particolare, negli *spot* televisivi sarebbero state incluse tutte le informazioni rilevanti, nei limiti degli spazi consentiti dal mezzo di diffusione e della complessità del prodotto, le cui caratteristiche sono definite da CDP. Negli uffici postali, inoltre, dove venivano trasmessi i video, erano disponibili fogli informativi e volantini relativi al prodotto. Nel sito *internet* le informazioni erano riportate nella pagina di atterraggio dedicata al prodotto e nei messaggi diffusi a mezzo stampa erano incluse le informazioni rilevanti¹⁹.

26. In ogni caso, i requisiti relativi alla necessità di attivare una carta elettronica e di mantenere il Libretto aperto sino al dicembre 2015 non potrebbero integrare una omissione ingannevole, non essendo suscettibili di pregiudicare il comportamento economico dei consumatori in quanto non comportano alcun aggravio o costo per i medesimi.

Il requisito delle "somme aggiuntive" valeva solo per i consumatori già titolari di un Libretto Ordinario e chi aveva aderito alle precedenti edizioni godeva del tasso premiale previsto sulle somme già versate.

Infine, il requisito della giacenza giornaliera del 90%, non sarebbe fondamentale, come avrebbe riconosciuto la stessa Autorità nel far risalire la cessazione della pratica al 25 marzo 2015, quando il sito *internet* di Poste Italiane è stato modificato, senza che tale condizione fosse stata specificata²⁰.

¹⁹ Cfr. doc. 68.

²⁰ Cfr. *ibidem*.

27. Tutte le funzioni dispositive del Libretto Smart sono correttamente descritte nei messaggi e pertanto tali indicazioni non potevano complessivamente indurre in errore il consumatore circa la natura del prodotto²¹.

Sulla responsabilità di Cassa Depositi e Prestiti per le condotte oggetto del procedimento

28. Cassa Depositi e Prestiti ritiene di non essere responsabile del carattereasseritamene ingannevole dei messaggi oggetto del procedimento.

Ai sensi della Convenzione che regola i ruoli e le responsabilità delle Parti, CDP ritiene di avere solo la competenza per le informazioni relative all'emittente e alle caratteristiche finanziarie dei prodotti, ai fini della predisposizione della documentazione di natura regolamentare ("Materiale Regolamentare"), mentre Poste Italiane sarebbe responsabile in via esclusiva per l'elaborazione e predisposizione del "Materiale Pubblicitario"²². Il riferimento nella Convenzione alla individuazione congiunta di linee editoriali dell'attività pubblicitaria si riferirebbe alle linee guida volte a identificare in termini programmatici i macro obiettivi che dovranno essere conseguiti nell'elaborazione e redazione del materiale pubblicitario, che spetta a Poste italiane²³.

CDP prenderebbe solo in visione il materiale pubblicitario predisposto e trasmesso da Poste Italiane. I commenti sul "Materiale Pubblicitario" si sarebbero limitati a contenuti "regolamentari" connessi alle caratteristiche dell'emittente e dei prodotti finanziari oggetto dell'offerta, che trascendono scopi promozionali e pubblicitari. Peraltro, non tutti i suggerimenti avanzati da CDP sarebbero stati accolti da Poste Italiane.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

29. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa per via televisiva, a mezzo stampa e tramite *internet*, in data 27 ottobre 2015 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

30. Con parere pervenuto in data 25 novembre 2015, la suddetta Autorità ha espresso le proprie valutazioni con riferimento all'attitudine degli specifici mezzi di comunicazione utilizzati per diffondere la pratica commerciale e all'idoneità degli stessi a incidere e amplificare l'eventuale scorrettezza della medesima. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che per l'effetto combinato della campagna televisiva e delle informazioni fornite dal sito *web*, il consumatore potrebbe effettivamente essere indotto a fruire dei servizi offerti dal professionista, sviluppandosi la piena potenzialità promozionale del messaggio pubblicitario, la cui capacità di penetrazione e pervasività è rafforzata dall'utilizzo congiunto di questi mezzi di diffusione.

V. PARERE DELLA BANCA D'ITALIA

31. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore creditizio, in data 27 ottobre 2015 è stato richiesto il parere a Banca d'Italia, ai sensi e per gli effetti di cui

²¹ Cfr. *ibidem*.

²² Cfr. doc. 49.

²³ Cfr. doc. 65.

all'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo, introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera a), del D.Lgs. n. 21/2014.

32. Con comunicazione pervenuta in data 23 novembre 2015, la suddetta Autorità ha ritenuto di non poter esprimere il parere richiesto in quanto le vigenti “*Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*” non si applicano alla raccolta del risparmio effettuata da Poste Italiane S.p.A. per conto di Cassa Depositi e Prestiti attraverso i libretti di risparmio postale.

VI. PARERE DELLA CONSOB

33. Poiché il Consiglio di Stato, con sentenza del 9 luglio 2024, n. 6077, ha individuato la CONSOB quale Autorità di regolazione competente in relazione alle condotte oggetto del presente procedimento, in data 18 ottobre 2024 è stato richiesto alla CONSOB il relativo parere ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo, introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera a), del D.Lgs. n. 21/2014.

34. Con comunicazione pervenuta in data 18 novembre 2024, la suddetta Autorità ha precisato di non ritenersi compresa tra le “autorità di regolazione” cui fa riferimento l'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo e ha fatto presente che l'attività di distribuzione da parte di Poste Italiane S.p.A. di libretti postali emessi dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. esula dalle competenze di vigilanza della CONSOB, che non dispone di elementi informativi in ordine alle fattispecie segnalate.

VII. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

35. Il presente procedimento ha a oggetto la campagna pubblicitaria posta in essere nel periodo gennaio 2015-marzo 2015 con riferimento al prodotto Libretto Smart, prospettando un tasso di interesse premiale dell'1,5%. I profili di scorrettezza riguardavano:

- a) la presenza di omissioni informative relative alle principali condizioni alle quali la remunerazione pubblicizzata è stata effettivamente concessa;
- b) una prospettazione complessivamente ingannevole della natura del prodotto derivante dall'enfasi posta, in assenza delle informazioni di cui al punto a), su alcune caratteristiche dispositive collegate a servizi di pagamento.

L'Autorità ritiene attuale l'interesse pubblico all'accertamento della scorrettezza delle condotte in questione e alla imposizione delle relative sanzioni, al fine di accrescere la certezza giuridica dei consumatori e delle imprese - orientandone il futuro comportamento sul mercato anche alla luce delle asimmetrie informative che tipicamente caratterizzano il settore della raccolta del risparmio postale - e di assicurare l'effettiva deterrenza dei comportamenti illeciti, scongiurando così il rischio della riproposizione di condotte analoghe.

Sulla eccepita prescrizione delle condotte illecite contestate

36. Con riferimento all'asserito decorso del termine di prescrizione di cinque anni dalla commissione del fatto, contenuto nella legge n. 689/1981, eccetto da CDP, occorre rilevare l'intervento di fatti idonei a interrompere il decorso di tale termine, riscontrabili sia nello svolgimento del procedimento da parte dell'Autorità che nei due gradi di giudizio dinnanzi al giudice amministrativo.

Infatti, la pratica scorretta è stata posta in essere nel periodo gennaio/marzo 2015, il procedimento è stato avviato nel marzo 2015 e concluso nel dicembre 2015, mentre la sentenza del TAR Lazio di rigetto del ricorso è stata emessa nell'agosto 2022 e quella del Consiglio di Stato di annullamento per vizio procedurale nel luglio 2024. Pertanto, l'eccezione di CDP appare destituita di qualsivoglia fondamento.

Sulla responsabilità di Cassa Depositi e Prestiti

37. Da quanto esposto in precedenza, si ritiene che non possa essere configurabile una responsabilità di Cassa Depositi e Prestiti per i messaggi oggetto del procedimento.

38. Dalla Convenzione stipulata tra Poste Italiane e CDP, infatti, emerge una suddivisione di ruoli e responsabilità tra il soggetto emittente, CDP, che definisce le caratteristiche del prodotto ed è responsabile del “*Materiale Regolamentare*”, e il soggetto incaricato della distribuzione del prodotto, Poste Italiane, che è il responsabile esclusivo della redazione e diffusione del “*Materiale Pubblicitario*”. La condivisione preliminare con CDP appare limitata alle linee generali delle campagne informative in vista della definizione dei relativi obiettivi. CDP visiona il materiale pubblicitario al solo scopo di verificare l'informativa relativa al soggetto emittente e alle *caratteristiche finanziarie* del Libretto Smart, in quanto soggetto emittente del prodotto.

Sul merito delle condotte

39. Con riferimento al profilo a) sopra menzionato, i messaggi pubblicitari omettevano di specificare che la remunerazione dell'1,5%, alla quale è data assoluta e quasi esclusiva enfasi, era in realtà riconosciuta con importanti limitazioni e condizioni in quanto:

- i) il tasso premiale era riconosciuto solo fino al 30 giugno 2015, e per somme versate non entro l'intero arco temporale, come comunemente si verifica per prodotti di raccolta con analoghe periodizzazioni, ma solo per le somme versate entro il mese di marzo 2015. Gli interessi erano poi liquidati a fine dicembre 2015;
- ii) inoltre, occorreva mantenere le somme inizialmente versate quasi totalmente vincolate, in quanto se la giacenza fosse scesa sotto il limite del 90% del saldo iniziale anche per un solo giorno, il tasso premiale non sarebbe stato corrisposto per l'intero periodo. Peraltro, tale saldo iniziale, per chi già era titolare di un Libretto Ordinario, era pari all'importo detenuto su tale prodotto e solo le somme aggiuntive erano remunerate con il tasso premiale;
- iii) infine, il consumatore doveva richiedere e attivare secondo alcune procedure una carta elettronica.

Infine, non veniva chiarito che le somme presenti al gennaio 2015 sui Libretti Smart aperti precedentemente erano state remunerate, a partire da tale data, al tasso dell'1% per i Libretti aperti dal 1° gennaio 2013 al 28 ottobre 2014.

40. Con riferimento al profilo b), si osserva che nei messaggi pubblicitari le informazioni aggiuntive rispetto al solo tasso di interesse riguardavano le caratteristiche del prodotto collegate a funzioni dispositive come bonifici SEPA, la possibilità di versare assegni, funzioni *on line*, *app* dedicate, carta elettronica, operazioni gratuite.

Nella rappresentazione complessiva del prodotto, la scelta di evidenziare tali informazioni, in luogo di quelle relative alle limitazioni per ottenere il tasso di interesse, poteva avere l'effetto di indurre in errore il consumatore rispetto alla natura del Libretto Smart, inducendolo a ritenere che si trattasse di un prodotto la cui principale caratteristica, oltre al tasso vantaggioso, fosse quella di offrire

strumenti di pagamento, mentre nella realtà, trattandosi di un prodotto vincolato ai fini dell'ottenimento del tasso pubblicizzato, consentiva nei fatti un utilizzo limitato delle funzioni dispositive.

41. Contrariamente a quanto sostenuto da Poste Italiane, inoltre, tutti gli elementi omissivi citati appaiono in grado di incidere sulle scelte economiche del consumatore.

In particolare, sebbene la carta elettronica potesse essere attivata senza costi, ciò che rileva è l'omissione informativa circa la necessità di effettuare tale attivazione entro giugno 2015. E infatti, come emerge dai numerosi messaggi di sollecito che Poste Italiane ha inviato nei mesi di aprile e maggio 2015, moltissimi consumatori non avevano attivato ancora a quella data la carta Libretto.

La condizione relativa alla necessità di mantenere aperto il Libretto al dicembre 2015, inoltre, implicava un pregiudizio derivante dal fatto che gli interessi non erano liquidati al termine del periodo di maturazione dei medesimi (giugno), ma a dicembre, determinandone un differente valore, anche puramente finanziario, per il consumatore.

La condizione relativa a un vincolo di giacenza del 90%, inoltre, caratterizzava il prodotto rendendolo quasi vincolato. La circostanza che il messaggio sul sito *internet* venga valutato nella sua configurazione sino al 25 marzo 2015 non implica, come sostenuto da Poste Italiane, il riconoscimento della ininfluenza dell'informazione sul requisito della giacenza del 90%, di cui nella nuova versione del sito ancora mancava l'indicazione; si rileva infatti che a fine marzo 2015 tale condizione non appariva quella di maggior rilievo, mentre era fondamentale l'informativa relativa al termine del 31 marzo per il versamento di nuova liquidità a cui si sarebbe applicato il tasso premiale, che infatti è stata inclusa nel messaggio. Peraltro, una nuova versione del sito è stata poi redatta a partire dal 1° aprile 2015 con la diffusione della nuova edizione del prodotto.

42. Infine, contrariamente a quanto sostenuto da Poste Italiane, il rinvio nei messaggi ad altre e più ricche fonti informative, rappresentate nello specifico dai fogli informativi, non può ritenersi sufficiente a escludere la portata decettiva dei messaggi. Pur tenuto conto delle restrizioni imposte dai mezzi di comunicazione utilizzati, infatti, le informazioni necessarie a una corretta comprensione dell'offerta pubblicizzata devono essere fornite contestualmente e in modo evidente, potendo il rinvio ad altra fonte servire, al più, a integrare i contenuti di quanto prospettato, ma non a circoscrivere e ridimensionare la portata di vanti suscettibili di ingenerare nel consumatore specifiche aspettative in merito all'entità dei vantaggi derivanti dall'adesione all'offerta stessa.

Nel caso di specie, inoltre, vi era ben spazio e tempo in tutti i mezzi di diffusione utilizzati per informare il consumatore con maggiore evidenza almeno di alcuni elementi fondamentali limitativi dell'offerta, come i termini di marzo e giugno 2015, avendo peraltro i professionisti scelto, in alcuni casi, di inserire, in luogo di tali informazioni, quelle relative a funzioni dispositive di dubbia utilità per il prodotto in esame.

Peraltro, le potenzialità decettive dei messaggi appaiono ancora più manifeste - e la necessità di un'informativa trasparente più rilevante - se si considera che le condizioni per ottenere il tasso premiale appaiono caratterizzate da una certa complessità peraltro crescente nel tempo.

In alcuni casi, poi, l'effetto pregiudizievole per i consumatori appare quasi inevitabile, come per i messaggi diffusi in un periodo ravvicinato rispetto al termine utile per versare le somme (31 marzo 2015), che, quindi prospettavano un rendimento -dell'1,5% - in realtà di ormai difficile realizzazione e valido, eventualmente, per un periodo molto limitato di solo tre mesi. In tale contesto l'inserimento, come effettuato in alcuni messaggi, delle complesse condizioni limitative dell'offerta

in caratteri minuscoli in una porzione limitata e finale del messaggio, peraltro dopo la scritta “*Messaggio pubblicitario con finalità promozionali*” (che non esorta il consumatore a un approfondimento), non appare affatto idoneo a informare correttamente il consumatore.

43. Per le ragioni esposte, la pratica commerciale posta in essere da Poste Italiane induceva il consumatore, cui sono stati prospettati rendimenti elevati rispetto a quelli correnti di mercato, ad aderire all’offerta, senza aver dato un’informativa trasparente e immediatamente accessibile nei numerosi canali informativi sopra descritti delle condizioni per l’ottenimento di tale tasso, peraltro peculiari rispetto ad altri prodotti presenti sul mercato, in violazione dell’articolo 22 del Codice del consumo.

Inoltre, la circostanza che nei messaggi pubblicitari venisse, invece, data particolare evidenza, tra le numerose caratteristiche del prodotto offerto, a funzionalità che richiamano servizi dispositivi e di pagamento che caratterizzano prodotti non vincolati, avrebbe potuto indurre in errore il consumatore rispetto alla natura del prodotto, che alla luce del requisito della giacenza giornaliera pari al 90% della somma iniziale appariva della tipologia dei prodotti vincolati, integrando per tal verso una violazione dell’articolo 21 del Codice del consumo.

44. Tale pratica ha potenzialmente riguardato per lo meno tutti coloro che hanno aperto un nuovo Libretto Smart a partire dal gennaio 2015 (almeno [100.000-500.000] consumatori), nonché coloro che hanno incrementato la giacenza di Libretti Smart preesistenti, che potrebbero aver versato somme nella convinzione di poter godere del tasso dell’1,5% a condizioni che nella realtà si sono rivelate diverse da quelle attese (per un totale di circa [1-5] miliardi di euro). Inoltre, i consumatori che hanno aperto il Libretto dal 1° gennaio 2013 al 28 ottobre 2014 potrebbero aver deciso di non ritirare i propri risparmi al gennaio 2015 nella convinzione che avrebbero potuto godere del tasso dell’1,5%, quando in realtà il tasso a loro riservato era dell’1% (si tratta di circa [1,2-2] milioni di Libretti per un controvalore di circa [30-40] miliardi di euro).

45. Infine, la pratica commerciale deve ritenersi non conforme al livello di diligenza professionale ragionevolmente esigibile nel caso di specie, in considerazione dell’importanza del professionista coinvolto, e dello specifico prodotto, caratterizzato da una rilevante complessità, emesso nell’esercizio di un’attività di interesse economico generale, con la garanzia dello Stato Italiano, collocato presso gli sportelli postali generando nei consumatori un particolare affidamento rispetto alla correttezza dell’operato del professionista.

46. Alla luce delle precedenti considerazioni, la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento dei consumatori.

VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

47. Ai sensi dell’articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l’Autorità dispone l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione. Ai fini della quantificazione della sanzione si osserva che la misura massima applicabile prevista dall’articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, è stata innalzata da 5.000.000 a 10.000.000 euro dal D.Lgs. 7 marzo 2023, n. 26, entrato in vigore il 2 aprile 2023 e che, pertanto, alle condotte

oggetto del presente procedimento si applica il limite edittale previgente di 5.000.000 in vigore alla data in cui le stesse sono state poste in essere.

48. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

49. Con riguardo alla gravità della violazione, le condotte in esame appaiono caratterizzate da un elevato grado di offensività, in quanto suscettibili di falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dell'ampio numero di consumatori interessati (almeno [100.000-500.000] per un controvalore della raccolta di [1-5] miliardi di euro), con riguardo a un elemento, come il tasso di interesse ottenibile dai propri risparmi, in relazione al quale scelte falsate sono in grado di determinare un pregiudizio significativo per i consumatori, anche in quanto poste in essere da un professionista, Poste Italiane, con una rilevante notorietà e posizione di mercato, nello svolgimento di un'attività rientrante nei servizi di interesse economico generale, enfatizzando la presenza della garanzia dello Stato Italiano e tramite una campagna pubblicitaria di ampia diffusione realizzata attraverso mezzi televisivi, canali internet e stampa, con un effetto combinato di tutte queste modalità particolarmente efficace, come sottolineato dall'Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni.

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere almeno dal 18 gennaio 2015 al 31 marzo 2015, periodo di diffusione dei messaggi analizzati.

50. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Poste Italiane S.p.A. nella misura di 520.000 € (cinquecentoventimila euro).

51. In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza aggravante in quanto il professionista risulta già destinatario di provvedimenti adottati in applicazione delle disposizioni contenute nel Codice del consumo²⁴, si ritiene di determinare l'importo della sanzione nella misura di 570.000 € (cinquecentosettantamila euro).

52. Si tiene conto, inoltre, di una circostanza attenuante in quanto il professionista ha adottato iniziative finalizzate a consentire ai consumatori l'effettiva fruizione del tasso premiale e si ritiene dunque di determinare l'importo della sanzione nella misura di 540.000 € (cinquecentoquarantamila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto dei pareri dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, di Banca d'Italia e di CONSOB, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli e omissivi relativamente alle caratteristiche e alle limitazioni del prodotto del Risparmio

²⁴ Cfr. PS3341 - *Poste Italiane – Rimborso Ritardo*, provvedimento n. 21912 del 15 dicembre 2010, PS6858 - *Poste Italiane – Moduli non disponibili*, provvedimento n. 23105 del 14 dicembre 2011,; PS7023 *Poste italiane - paccocelere internazionale*, provvedimento n. 24133 del 19 dicembre 2012,; PS8510 - *Banco Posta-Promo 4%*, provvedimento n. 24355 del 30 maggio 2013.

Postale denominato Libretto Smart, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al suddetto prodotto;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Poste Italiane S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 22 del Codice del consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

b) di irrogare alla società Poste Italiane S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 540.000 € (cinquecentoquarantamila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti

salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

VARIE

BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ANNO FINANZIARIO 2025 E PLURIENNALE 2025-2027

Provvedimento n. 31406

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 11 dicembre 2024;

VISTO il comma 7 dell'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Regolamento concernente la disciplina dell'autonomia contabile dell'Autorità pubblicato nell'Edizione Speciale del Bollettino - supplemento al n. 40/2015 del 9 novembre 2015, e in particolare l'art. 17;

VISTO il comma 7-ter, dell'art. 10 della legge n. 287/90, introdotto dal comma 1 dell'art. 5-bis del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, nel testo integrato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, il quale stabilisce che all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si provvede mediante un contributo a carico delle società di capitale, con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro;

VISTE le disposizioni di contenimento della spesa pubblica introdotte dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*";

VISTO il progetto di bilancio annuale di previsione 2025 e pluriennale 2025-2027 redatto dall'Ufficio bilancio e autofinanziamento della Direzione bilancio, autofinanziamento e personale del Dipartimento Amministrazione e presentato dal Segretario Generale;

VISTA la relazione del Collegio dei revisori dei conti allegata al verbale n. 236 del 29 novembre 2024, con la quale è stato espresso parere favorevole all'approvazione del progetto di bilancio annuale di previsione 2025 e pluriennale 2025-2027;

SU PROPOSTA del Segretario Generale;

DELIBERA

1. di approvare il bilancio annuale di previsione 2025 e pluriennale 2025-2027 nella versione allegata facente parte integrante della presente delibera;
2. di pubblicare la presente delibera e lo schema del bilancio di previsione per l'anno 2025 nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sul sito istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

***Autorità garante
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale
Anno XXXIV- N. 49 - 2024

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi
statistici
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
