

A428 - WIND-FASTWEB/CONDOTTE TELECOM ITALIA

Provvedimento n. 21277

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 23 giugno 2010;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

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

VISTA la segnalazione della società Wind Telecomunicazioni S.p.A., pervenuta in data 24 febbraio 2010;

VISTA la segnalazione della società Fastweb S.p.A., pervenuta in data 12 aprile 2010;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

Telecom Italia S.p.A.

1. Telecom Italia S.p.A. (di seguito, TI) è una società attiva nell'installazione e nella fornitura di infrastrutture di telecomunicazioni, nonché nell'offerta dei relativi servizi. In particolare, TI è titolare della rete pubblica commutata, sulla quale fornisce servizi di interconnessione ad altri operatori per la loro operatività sui mercati dei servizi finali. TI opera con diversi marchi, rivolgendo la propria offerta tanto a soggetti rivenditori di servizi quanto all'utenza finale affari e residenziale, fornendo servizi di telefonia fissa, mobile e satellitare, servizi di trasmissione dati e accesso ad Internet, servizi di connettività, servizi di rete e accesso a infrastrutture, 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.

TI è controllata da Telco S.p.A., che ne detiene il 22,45% del capitale sociale. A sua volta, Telco S.p.A. è partecipata da Telefonica per il 42,3%, Assicurazioni Generali (11,9%), Mediobanca (10,6%), Intesa Sanpaolo (10,6%) e altri investitori.

Nel 2009, il fatturato complessivo realizzato a livello mondiale da Telecom è stato di circa 27 miliardi di euro, di cui circa 21,6 miliardi derivanti da vendite in Italia.

Wind

2. Wind Telecomunicazioni S.p.A. (nel seguito WIND) è una società di telecomunicazioni facente capo al gruppo multinazionale Weather Investments ed è attiva nell'offerta di servizi di telecomunicazione mobile, Internet, voce e dati su linea fissa, sia sul segmento residenziale che su quello non residenziale. WIND commercializza i propri servizi attraverso due brand, "Libero", per l'offerta di servizi Internet, anche in modalità *dial-up* e di servizi di portale internet, e "Infostrada", per l'offerta di servizi di telefonia fissa, voce e dati, anche a banda larga. WIND possiede una propria rete di telecomunicazione integrata costituita da circa 19.270 km. di *backbone* in fibra ottica e circa 3.725 km. di Metropolitan Area Networks (MANs) in fibra ottica in 39 città italiane.

Nel corso del 2008, il fatturato di WIND, interamente realizzato in Italia, è stato pari a circa 5,519 miliardi di euro.

Fastweb

3. Fastweb S.p.A. (di seguito, FW) opera principalmente nella gestione di servizi telefonici, internet, di trasmissione dati e servizi televisivi in banda larga. In particolare, FW svolge attività di sviluppo e gestione di infrastrutture di telecomunicazioni *broadband*, aggregazione di contenuti, attività di *e-commerce*, fornitura di servizi per il settore residenziale e il settore *business*. FW controlla inoltre e.BisMedia S.p.A., società attiva nel campo della distribuzione di servizi televisivi in formato diffusivo (Tv tradizionale), *multicast* (*Pay Tv* e *Pay-per-View*) e *unicast* (*Video-on-Demand* e Tv interattiva) ai clienti residenziali di FW.

L'82% del capitale sociale di FW è detenuto da Swisscom Italia S.r.l., società a sua volta interamente controllata da Swisscom Belgium N.V.

Nel 2009 Fastweb ha generato ricavi per 1,853 miliardi di euro.

II. I FATTI SEGNALATI

4. In data 24 febbraio 2010 WIND ha segnalato presunti comportamenti anticoncorrenziali messi in atto dalla società Telecom Italia S.p.A. (nel seguito TI) riguardanti: *i*) rifiuti di attivazione dei clienti e mancati aggiornamenti delle basi dati necessarie alla definizione degli ordini di attivazione; *ii*) politiche di forti sconti per i canoni di accesso relativi ad offerte *narrowband* (servizi POTS e ISDN) destinate a clienti *business* in aree aperte al servizio di *unbundling* del *local loop* (nel seguito ULL).

5. In data 12 aprile 2010 anche FW segnalava analoghi comportamenti riguardanti presunti abusi nelle offerte *narrowband* alla clientela *business* e alla pubblica amministrazione.

I rifiuti di attivazione

6. Con riferimento ai rifiuti di attivazione, WIND sostiene che TI stia mettendo in atto una strategia di “boicottaggio tecnico” consistente principalmente nell’opporre un elevato numero di rifiuti alle richieste di attivazione di servizi all’ingrosso formulate dai concorrenti, trasmettendo all’operatore alternativo (nel seguito anche OLO) richiedente rifiuti motivati da giustificazione di carattere tecnico – cosiddetti KO tecnici – che secondo il segnalante sarebbero numericamente eccessivi e strumentali, non essendo giustificati da reali motivi tecnici.

7. In particolare, WIND evidenzia che le percentuali di KO tecnici sarebbero notevolmente elevate per le linee “non attive”. La seguente tabella mostra l’andamento dei KO per motivi tecnici nell’anno 2009 per le diverse tipologie di servizio di accesso.

Tabella 1. – Totale dei rifiuti opposti da TI a WIND nel 2009 su linee ULL e WLR

	2009					
	ULL LNA	ULL LA	VULL	WLR LNA	WLR LA	Totale
Totale ordini	[omissis] ¹	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Ordini completati	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Ordini rifiutati	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Rifiuti/totale	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
a) cliente irreperibile	[omissis]			[omissis]		[omissis]
b) rifiuto cliente	[omissis]			[omissis]		[omissis]
c) cliente in giunzione						[omissis]
d) comune sconosciuto	[omissis]			[omissis]		[omissis]
e) presenza di apparati/dispositivi sulla rete di accesso	[omissis]	[omissis]	[omissis]			[omissis]
f) identificativo di centrale errato						[omissis]
g) altro ordine in corso per stessa utenza					[omissis]	[omissis]
h) centrale non aperta al servizio				[omissis]	[omissis]	[omissis]
Totale						[omissis]*

* Tale cifra si riferisce solo ai KO ricevuti per le causali da a) ad h). Il resto dei KO è attribuibile a svariate altre causali non incluse nella lista.

Come si evince dalla tabella, nel caso di richiesta di servizi per linee non attive (ULL LNA e WLR LNA), ossia per nuovi clienti, la percentuale di KO risulta attorno al [omissis].

8. WIND ha effettuato un’analisi delle causali tecniche di tutti i rifiuti al fine di dimostrare come alcuni di essi abbiano giustificazioni pretestuose mentre altri riflettano l’uso scorretto di causali il cui utilizzo dovrebbe essere circoscritto a precisi eventi. In altri casi, infine, WIND sostiene che alcuni rifiuti derivino dalla mancata o incompleta implementazione da parte di TI di procedure e controlli che, ove fossero stati effettuati, avrebbero condotto all’immediata attivazione dei servizi.

9. Con riferimento alla causale “cliente irreperibile” e “rinuncia cliente”, WIND evidenzia che tali rifiuti hanno luogo ogniqualvolta, nel corso del processo di attivazione, si rende necessario il contatto con il cliente stesso, ed è una causale di rifiuto tipicamente usate da TI nei casi di attivazione di servizi *wholesale* su linea non attiva.

10. WIND segnala che è occorsa una recente modifica dei processi di attivazione dei clienti, in base alla quale laddove ad un primo tentativo (effettuato da TI) il cliente sia irreperibile o dichiari di rinunciare all’attivazione, tale circostanza viene notificata all’OLO che ha tempo 3 giorni per ricercare il cliente.

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

A seguito di tale modifica, che ha pertanto veicolato parte della responsabilità del contatto del cliente sull'OLO, WIND dichiara di essere stata in grado di contattare l'80% dei clienti per i quali precedentemente aveva ricevuto un KO per "cliente irreperibile" e il 93% dei clienti per i quali aveva ricevuto un KO per "rinuncia cliente".

Con riferimento a quest'ultima causale, WIND ha inoltre segnalato che in [omissis] casi nel 2009 la stessa società ha potuto constatare che i clienti non erano stati mai contattati da TI per l'attivazione del servizio, nonostante TI avesse restituito la causale "rinuncia cliente".

11. Con riferimento alle altre causali di rifiuto, quali il mancato o incompleto aggiornamento di database vari, o la mancanza di sufficienti informazioni trasmesse agli OLO, WIND ritiene che esse siano comunque imputabili a TI.

12. In definitiva le percentuali elevate di KO tecnici, e la natura evitabile di una larga parte di essi, dimostrerebbero che, secondo WIND, TI utilizza strategicamente il processo di fornitura di servizi *wholesale* come strumento per ostacolare l'accesso al mercato da parte dei concorrenti, e in particolare per rallentare il processo di acquisizione di nuovi clienti.

Le politiche di sconto nelle aree ULL

13. WIND e FW segnalano inoltre presunti comportamenti discriminatori messi in atto da TI e consistenti nell'applicazione di prezzi notevolmente differenziati per la clientela *business* attestata in aree aperte all'unbundling rispetto alle condizioni a quest'ultima applicate in aree non aperte all'unbundling.

14. Secondo i segnalanti tale pratica avrebbe l'effetto di permettere a TI di incamerare profitti nelle aree non aperte all'unbundling – e pertanto in aree dove la concorrenza degli OLO avviene solo attraverso altri servizi di accesso quali WLR e *bitstream*, ossia mediante una concorrenza non "infrastrutturata" – che le permetterebbero di finanziare numerosi e rilevanti sconti nelle offerte alla clientela finale *business* nelle aree *unbundling*, dove invece TI fronteggia la piena concorrenza degli operatori alternativi. Tale comportamento, in quanto posto in essere da un operatore dominante verticalmente integrato, costituirebbe, secondo i segnalanti, una fattispecie abusiva.

15. A tal proposito WIND ha rappresentato un listino di TI destinato alla clientela *business* da cui emergono indicazioni volte ad applicare sconti percentuali nelle aree aperte all'ULL rispetto al listino base di riferimento per i canoni di accesso a servizi di base (quali linea base RTG e linee ISDN); tale listino, al contrario, prescrive l'applicazione del prezzo pieno per la clientela attestata in centrali non aperte al servizio ULL. Gli sconti previsti per i canoni di accesso vanno dal 33% nel caso di accessi RTG al 45 e 69% nel caso di accessi ISDN.

16. FW, con riferimento a comportamenti analoghi, segnala che TI adotterebbe una politica di prezzo, destinata a clientela *business* e pubblica amministrazione, basata su una scontistica praticata solamente all'accesso nelle aree ULL, come nel caso di un'offerta rivolta alla Regione Umbria del 2006.

17. FW osserva inoltre che TI si è dotata dal settembre 2007 di cd. "*marketing guidelines*" sulla "gestione dei canoni e contributi per grande clientela affari" – che a giudizio di FW sarebbero tuttora vigenti – le quali prevedono l'applicazione di una lista di sconti predefinita sui servizi di accesso PSTN/ISDN in presenza delle seguenti circostanze: i) la linea di accesso deve essere connessa ad uno stadio di linea aperto all'ULL; ii) il cliente deve aver richiesto una procedura pubblica di selezione del *provider*.

18. Gli sconti in questione riguarderebbero sia i servizi di accesso tradizionale RTG sia l'accesso ISDN; secondo FW tali sconti andrebbero dal 10% fino al 69% rispetto al prezzo pieno previsto per le aree non ULL.

19. FW ritiene che la discriminazione di prezzo praticata da TI per i grandi clienti *business*, differenziata in base al grado di concorrenza presente in una determinata area, sia priva di giustificazioni oggettive e non basata su alcuna giustificazione tecnologica, dal momento che le componenti di rete e la struttura dei costi sottostanti l'erogazione dei servizi di accesso sono le stesse sia nelle aree ULL sia nelle aree non ULL.

FW afferma pertanto che questa forma di discriminazione può essere solo spiegata in termini di intento escludente: essa sarebbe volta a contrastare le possibilità di concorrenza degli OLO in aree ULL.

20. FW e WIND segnalano inoltre che i forti sconti praticati da TI nelle aree ULL condurrebbero, in alcuni casi, all'applicazione di prezzi *retail* inferiori al corrispondente canone *wholesale*, rendendo le offerte ad alcuni grandi clienti *business* non replicabili da parte dei concorrenti.

21. FW e WIND segnalano a tal riguardo un'offerta fatta da TI al Comune di Firenze il 16 marzo 2009, in occasione della gara per l'offerta dei servizi di telefonia fissa e servizi correlati, dove TI avrebbe fissato i canoni di accesso RTG, ISDN BRA/PRA al prezzo di 5,97 euro per canale equivalente, ovvero ad un livello inferiore del 30% rispetto al corrispondente prezzo all'ingrosso praticato ai concorrenti per la sola componente del canone mensile ULL, che ammonta a 8,49 euro/mese.

22. FW ritiene che il prezzo di 5,97 euro/mese sia insufficiente a coprire anche i soli costi di rete. Secondo le stime di FW, infatti, i costi di accesso per un operatore alternativo, calcolati sulla base dell'offerta di riferimento 2009 di TI, ammonterebbero a 12,71 euro per accesso RTG e 9,17 euro (a canale) per offerta ISDN BRA.

23. Sempre con riguardo all'offerta destinata al Comune di Firenze, FW ha segnalato i livelli anormalmente bassi anche della componente "traffico" dell'offerta, che per tutte le direttrici considerate (distrettuale, interdistrettuale e verso mobile) avrebbe prezzi inferiori ai costi.

24. Con riferimento alla stessa offerta WIND segnala alcune anomalie anche per quello che concerne la parte tecnica, ovvero la parte che riguarda i tempi tecnici per il ripristino di guasti e l'assistenza in genere (i c.d. SLA). WIND riporta che gli SLA proposti al Comune di Firenze sarebbero migliorativi rispetto a quelli previsti dall'offerta *wholesale* di TI. In

particolare, si parla di 5 giorni solari per l'attivazione del 100% delle linee telefoniche a fronte di un'offerta *wholesale* ULL di 8 giorni; 3 ore come tempo massimo per la risoluzione dei disservizi nell'85% dei casi a fronte di un giorno nel 70% previsto dall'offerta *wholesale* ULL; e infine 3,7 ore di tempo massimo per la risoluzione del 100% dei casi a fronte dell'assenza di una offerta *wholesale*.

III. I MERCATI RILEVANTI

25. Ai fini della valutazione delle segnalazioni in oggetto, si individuano i seguenti mercati rilevanti:

- (i) il mercato all'ingrosso dell'accesso alle infrastrutture di rete in postazione fissa;
- (ii) il mercato all'ingrosso dell'accesso a banda larga;
- (iii) il mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa;
- (iv) il mercato al dettaglio dei servizi di telefonia vocale;
- (v) il mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad internet a banda larga.

Le condotte segnalate, poste in essere da TI sui mercati all'ingrosso sopra richiamati, sono idonee a produrre effetti nei relativi mercati al dettaglio.

III.1. Il mercato all'ingrosso dell'accesso alle infrastrutture di rete in postazione fissa

Mercato del prodotto

26. Il mercato dei servizi all'ingrosso di accesso fisico alle infrastrutture di rete in postazione fissa comprende il servizio di accesso completamente disaggregato alla rete locale (*local loop unbundling* o ULL), il servizio di accesso disaggregato alla sottorete locale (*sub-loop unbundling*), il servizio di accesso condiviso (*shared access*), forniti mediante le tecnologie su rame, fibra ottica e WLL (*wireless local loop*).

Mercato geografico

27. In merito alla definizione geografica, il mercato dell'accesso fisico all'ingrosso appare essere di dimensione nazionale. I servizi venduti su questo mercato, infatti, vengono quasi unicamente offerti dall'operatore TI, mentre gli operatori alternativi utilizzano la propria rete di accesso esclusivamente per l'autoproduzione.

Caratteristiche del mercato e posizione dominante

28. I servizi di accesso fisico all'ingrosso alle infrastrutture di rete sono forniti prevalentemente da TI, che possiede l'unica rete di accesso diffusa capillarmente su tutto il territorio nazionale. Sebbene sul mercato siano presenti anche altri operatori dotati di infrastrutture proprietarie, e quindi potenzialmente in grado di fornire servizi all'ingrosso, tuttavia le infrastrutture di accesso alternative sono utilizzate in via prioritaria per l'autoproduzione. Oltre a TI, i principali operatori alternativi sono FW, BT Italia, Colt Telecom, Infracom.

Dalle considerazioni precedenti consegue che TI detiene la quasi totalità delle quote di mercato, sia in termini di volumi sia di ricavi. Sebbene negli ultimi anni vi sia stato un parziale sviluppo di reti alternative, si osserva ancora la difficoltà degli operatori alternativi di duplicare le infrastrutture di rete dell'operatore *incumbent*; il mercato appare inoltre caratterizzato dalla presenza di economie di scala e diversificazione dovute alla possibilità di utilizzare la rete di accesso per la fornitura di più servizi. Si consideri infine che TI è l'unico operatore verticalmente integrato lungo tutta la catena tecnologica e impiantistica a livello nazionale. Tutto ciò considerato si può affermare che a TI sia ascrivibile una posizione dominante sul mercato dei servizi di accesso fisico all'ingrosso alle infrastrutture di rete.

III.2. Il mercato all'ingrosso dell'accesso a banda larga

Mercato del prodotto

29. Il mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso include i servizi di accesso a banda larga all'ingrosso comprendente le tecnologie su rame (xDSL), la fibra ottica ed il WLL, sia che siano venduti ad altri operatori, sia che vengano forniti come "autoproduzione", ovvero alle rispettive divisioni commerciali.

Mercato geografico

30. In merito alla definizione geografica, il mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso appare essere di dimensione nazionale. I servizi venduti su questi mercati vengono quasi unicamente offerti dall'operatore TI, mentre gli operatori alternativi utilizzano la propria rete di accesso esclusivamente per l'autoproduzione.

Caratteristiche del mercato e posizione dominante

31. Il servizio di accesso a banda larga all'ingrosso è offerto da TI su infrastruttura proprietaria e dagli operatori alternativi su infrastrutture proprietarie o ricorrendo all'ULL. Gli operatori alternativi offrono i servizi di accesso a banda larga all'ingrosso prevalentemente alle proprie divisioni commerciali (autoproduzione). Oltre a TI, i principali operatori presenti dal lato dell'offerta sono FW, Wind, Tele2, Tiscali, BT Italia, Colt Telecom, Infracom, Eutelia, MC-Link, Colt e Brennercom.

32. Le quote di mercato all'ingrosso in volumi e ricavi degli operatori per il periodo 2004-2007 sono riportate nella tabella seguente

Tabella 2. quote di mercato sull'accesso a banda larga all'ingrosso

	2004		2005		2006		2007	
	volumi	Ricavi	volumi	ricavi	volumi	ricavi	volumi	Ricavi
TI	86,56%	94,18%	84,37%	94,27%	79,15%	92,80%	74,72%	94,07%
FW	9,78%		9,78%		11,14%		10,81%	
Wind	1,67%		3,31%		4,45%		7,60%	
Tiscali	0,77%		1,41%		2,95%		3,13%	
Tele2	0,00%	5,82%	0,00%	5,93%	0,97%	7,20%	2,46%	5,93%
Altri	1,21%		1,13%		1,34%		1,28%	

Fonte: AGCom

33. L'elevato livello delle quote di mercato di TI, e la loro sostanziale stabilità nel tempo, unitamente alle considerazioni sopra svolte in relazione al mercato dell'accesso fisico con riguardo all'integrazione verticale ed alle economie di scala e diversificazione, portano a concludere in merito alla sussistenza di una posizione dominante di TI anche nel mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso.

III.3. Il mercato al dettaglio dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa

Mercato del prodotto

34. I servizi di accesso al dettaglio alla rete telefonica pubblica in postazione fissa permettono agli utenti finali della rete telefonica pubblica fissa di fare e ricevere chiamate vocali e servizi correlati. Si osserva che in Italia le offerte degli operatori sono indirizzate in modo specifico e distinto alla clientela residenziale ed alla clientela non residenziale, così come distinte sono le esigenze di qualità di servizio e di assistenza tra clientela residenziale e non residenziale. Peraltro, anche le politiche commerciali e di marketing degli operatori tendono ad essere differenziate per categoria di cliente.

Si osserva, inoltre, che in Italia solo alcuni dei principali operatori (ad esempio FW, Wind, Tiscali) propongono offerte ad entrambe le tipologie di clientela. Gli altri operatori sono specializzati nell'offrire i servizi esclusivamente o alla clientela non residenziale (Colt Telecom e BT Italia) o a quella residenziale (Tele 2). Tale scenario conferma l'esistenza di differenze nelle caratteristiche tecnico-commerciali dei servizi offerti alle due tipologie di clientela tali da non permettere ad un operatore specializzato nella vendita ad un sola categoria di clienti di offrire i propri servizi – in breve tempo e senza sostenere ingenti investimenti – anche all'altra categoria di clienti.

Il servizio di accesso al dettaglio alla rete telefonica pubblica in postazione fissa, per clienti residenziali e non residenziali, è offerto da TI su rete proprietaria, nonché dagli operatori che dispongono di una rete di accesso proprietaria o che utilizzano l'ULL. In aggiunta, gli operatori alternativi possono offrire servizi di accesso ricorrendo alle offerte di servizi di WLR (*wholesale line rental*) e di *naked bitstream* (in questo secondo caso grazie alla tecnologia VoIP) dell'operatore *incumbent*. Dal lato dell'offerta, i principali operatori, oltre TI, sono FW, Wind, Tele2, Tiscali, BT Italia, Colt Telecom, Infracom, Eutelia, MC-Link, Colt, Brennercom, Welcome Italia. Dal lato della domanda sono presenti i clienti finali che richiedono servizi di accesso alla rete in postazione fissa per effettuare e ricevere chiamate vocali ed accedere ai servizi correlati.

Mercato geografico

35. La dimensione del mercato è allo stato ritenuta nazionale².

Caratteristiche del mercato e posizione dominante

36. Le quote di mercato dei principali operatori sono indicate nelle tabelle seguenti:

Tabella 3. Servizi di accesso clientela residenziale – quote di mercato (in volumi)

	2004	2005	2006	2007
TI	95,29%	93,17%	87,55%	82,36%
FW	2,73%	3,84%	5,70%	6,62%
Wind	1,98%	2,82%	4,47%	6,16%
Tele2	0,00%	0,00%	1,52%	3,43%
Tiscali	0,00%	0,08%	0,47%	1,10%
Altri	0,01%	0,09%	0,28%	0,33%

Fonte: AGCom.

Tabella 4. Servizi di accesso clientela non residenziale – quote di mercato (in volumi)

² [Cfr. *Delibera AGCom n. 314/09/CONS.*]

	2004	2005	2006	2007
TI	94,13%	91,84%	88,66%	85,21%
BT	1,70%	2,63%	3,14%	3,88%
FW	1,30%	1,82%	2,74%	3,38%
Wind	0,95%	1,27%	1,63%	2,52%
Infracom	1,07%	1,20%	1,39%	1,51%
Tiscali	0,00%	0,18%	0,68%	1,05%
Colt	0,41%	0,45%	0,64%	0,77%
Eutelia	0,16%	0,22%	0,34%	0,53%
Altri	0,28%	0,39%	0,78%	1,15%

Fonte: AGCom.

Tabella 5. Servizi di accesso clientela residenziale – quote di mercato (in ricavi)

	2004	2005	2006	2007
TI	93,02%	90,75%	87,45%	81,91%
Altri	6,98%	9,25%	12,55%	18,09%

Fonte: AGCom.

Tabella 6. Servizi di accesso clientela non residenziale – quote di mercato (in ricavi)

	2004	2005	2006	2007
TI	94,91%	93,20%	86,20%	84,85%
Altri	5,09%	6,80%	13,80%	15,15%

Fonte: AGCom.

37. L'elevato livello delle quote di mercato di TI, e la loro stabilità nel tempo, unitamente alla natura verticalmente integrata dell'operatore, indicano la sussistenza di una posizione dominante di TI anche nell'offerta dei servizi di accesso al dettaglio alla rete telefonica pubblica in postazione fissa.

III.4. Il mercato al dettaglio dei servizi di telefonia vocale

Mercato del prodotto

38. Il mercato dei servizi di telefonia vocale comprende i servizi locali nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico e forniti in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali, forniti anche in tecnologia VoIP *managed* in decade zero.

Gli operatori alternativi possono fornire i suddetti servizi telefonici in modalità di accesso diretto o indiretto. In caso di accesso diretto l'operatore alternativo deve disporre di una infrastruttura di rete propria per raggiungere l'utente chiamante, oppure avvalersi dei servizi di accesso disaggregato (ULL) o di accesso a banda larga all'ingrosso (*bitstream*) di TI. Nel caso di accesso indiretto l'operatore alternativo deve acquistare dall'incumbent l'originazione della chiamata attraverso i servizi attualmente disponibili di *Carrier Selection* e *Carrier Pre-selection*, in base ai quali è possibile instradare le chiamate sulla rete del vettore scelto dall'utente.

I servizi telefonici locali, nazionali e fisso-mobile disponibili al pubblico forniti in postazione fissa possono essere offerti attraverso l'utilizzo di due differenti modalità tecnologiche: *a*) commutazione di circuito (che utilizza la rete telefonica pubblica PSTN/ISDN), tramite accesso a banda stretta; *b*) commutazione di pacchetto (ossia i servizi di comunicazione vocale su rete IP, Voice over Internet Protocol, VoIP), tramite accesso a banda larga in fibra ottica o con tecnologia xDSL.

Con riferimento alla tipologia di clientela, si osserva che, sebbene da un punto di vista strettamente funzionale i servizi alla clientela residenziale siano analoghi a quelli offerti alla clientela *business*, le esigenze complessive in termini di qualità del servizio e assistenza differiscono sostanzialmente passando dall'una all'altra tipologia. In ragione delle suddette caratteristiche, gli operatori tendono a differenziare le proprie offerte alle due tipologie di clientela attraverso specifiche politiche commerciali e di *marketing*.

Mercato geografico

39. Il mercato dei servizi di telefonia vocale su rete fissa ha dimensione geografica nazionale. Ciò in considerazione sia della normativa vigente che prevede che l'ingresso sul mercato sia subordinato all'ottenimento di licenze aventi validità limitata al territorio nazionale, sia in ragione della necessità di avvalersi, per l'offerta dei servizi, di infrastrutture di rete localizzate sullo stesso territorio nazionale. In Italia i servizi di telefonia vocale all'utenza residenziale ed i servizi

di telefonia vocale all'utenza non residenziale sono offerti dagli operatori in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, sia in termini di copertura geografica che di condizioni economiche applicate alla clientela.

Caratteristiche del mercato e posizione dominante

40. La sussistenza di una posizione dominante in capo a TI nella fornitura di servizi di fonia all'utenza residenziale e non residenziale discende in primo luogo da considerazioni legate al possesso di consistenti quote di mercato, come emerge dalla seguente tabella.

Tabella 7. quote di mercato di TI in volumi e ricavi nei mercati dei servizi telefonici da rete fissa forniti alla clientela residenziale e non residenziale

	Volumi				Ricavi			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Mercato non residenziale	66,9%	65,9%	63,3%	60,3%	69,8%	68,7%	62,6%	65,2%
Mercato non residenziale	74,2%	71,2%	68,5%	66,4%	73,8%	71,4%	68,5%	67,6%

Fonte: AGCom.

41. La valutazione del potere di mercato di TI è rafforzata da considerazioni più generali connesse ad una serie di altri elementi fra i quali, in primo luogo, la titolarità della rete pubblica commutata capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale. L'indubbia e significativa esperienza di TI nella fornitura di prodotti e servizi e la facilità di accesso alle risorse finanziarie si accompagnano, infatti, al persistere, in capo alla società, di un livello di controllo dell'accesso alla clientela finale non confrontabile con nessun altro operatore sul mercato.

III.5 Il mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad internet a banda larga

Mercato del prodotto

42. Il mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad internet comprende servizi di accesso ad internet da rete fissa che consentono agli utenti finali di ricevere dati con una capacità relativamente elevata, indipendentemente dal mezzo trasmissivo utilizzato (rame, fibra ottica o satellite). Tale mercato comprende sia i servizi forniti ad utenti residenziali sia i servizi forniti ad utenti non residenziali.

Sotto il profilo tecnico, un accesso a banda larga supporta i medesimi servizi e contenuti fruibili con un accesso a banda stretta (c.d. accesso commutato o *dial-up*) ma con una velocità maggiore, nonché consente di usufruire di alcuni servizi e contenuti di tipo video e audio che non sono accessibili mediante tecnologie di accesso commutato. Inoltre, le tecnologie di accesso a banda larga consentono notevoli risparmi di tempo sia nella fase di attivazione e della connessione (pressoché immediata), sia nella fase di trasmissione dati.

Pertanto, sotto il profilo della domanda, un accesso a banda larga differisce sostanzialmente da un accesso a banda stretta, sia in termini di caratteristiche tecnico/qualitative che di applicazioni offerte all'utenza finale.

L'offerta di servizi di accesso a banda larga su rete fissa può avvenire tramite infrastrutture in rame con il supporto delle tecnologie x-DSL, oppure mediante cavi in fibra ottica, o con tecnologie alternative quali quella satellitare e le tecnologie *wireless* fisse. Dal momento che tali tecnologie di accesso sono tutte in grado di offrire l'intera gamma di prestazioni comunemente richieste dall'utenza finale, quest'ultima è indifferente rispetto ad esse, nonostante richiedano input differenti, per la cui produzione sono necessarie infrastrutture specializzate e non convertibili da un uso all'altro.

Il mercato geografico

43. Da un punto di vista geografico, a fronte di una disomogenea caratterizzazione territoriale delle infrastrutture trasmissive, non si rileva un'analoga frammentazione nelle condizioni competitive dell'offerta. Ciò è testimoniato dalla sostanziale uniformità delle politiche commerciali adottate sul territorio nazionale dagli operatori: sia TI che gli operatori alternativi adottano infatti politiche di prezzo omogenee su tutto il territorio nazionale a prescindere dal numero e dalla tipologia di infrastrutture trasmissive presenti sul territorio. Pertanto, le diverse tecnologie sono utilizzate dai principali operatori in modo da risultare complementari alla definizione di un'offerta unica nazionale di servizi a larga banda.

Di conseguenza il mercato dell'accesso a banda larga al dettaglio, comprensivo di tutte le tecnologie trasmissive attualmente presenti (x-DSL, fibra ottica, satellite), si caratterizza come mercato nazionale.

Le caratteristiche del mercato e la posizione dominante di TI

44. In Italia, a fine 2008 gli accessi complessivi a banda larga hanno superato gli 11 milioni. Con riguardo alle piattaforme trasmissive, la tecnologia x-DSL si conferma come l'infrastruttura largamente più diffusa, con il 97% degli accessi complessivi.

45. La seguente tabella illustra le quote di mercato degli operatori di telefonia fissa per i servizi a banda larga (sia ad utenti residenziali sia ad utenti non residenziali).

Tabella 8. – quote di mercato degli operatori negli accessi a banda larga (marzo 2009).

	%
TI	58,7
FW	12,9
Wind	12,8
BT Italia	1,1
Tiscali	4,9
Opitel-Vodafone	8,0
Altri	1,8
Totale	100,0

Fonte: AGCom, Relazione annuale 2009.

46. In considerazione della quota di mercato detenuta e della differenza tra tale quota e quella dei principali concorrenti appare possibile individuare, nel mercato al dettaglio dell'offerta di servizi a banda larga, una posizione dominante in capo a TI.

47. Come per i servizi al dettaglio di telefonia vocale, anche nell'offerta di servizi al dettaglio a banda larga, la posizione di dominanza di TI è ulteriormente rafforzata dalla natura verticalmente integrata dell'operatore. Come si è detto in precedenza, sul mercato all'ingrosso dell'accesso a banda larga, TI rappresenta al momento pressoché l'unico operatore che offre servizi di accesso *wholesale* a banda larga in tecnologia x-DSL a livello nazionale.

IV. VALUTAZIONI

48. Le segnalazioni in esame riferiscono di due distinte condotte abusive poste in essere da TI consistenti, da un lato, nell'elevato numero di rifiuti di attivazioni di servizi all'ingrosso richiesti dai concorrenti per la fornitura di servizi ai clienti finali; dall'altro, nell'applicazione di rilevanti sconti alla clientela *business* nelle aree aperte all'ULL, tali da non consentire agli OLO di competere in maniera efficace.

49. Quanto alla prima condotta, è stata evidenziata una significativa percentuale di rifiuti di attivazione opposti da TI a WIND per cause tecniche. Tali rifiuti ammonterebbero, per l'anno 2009, a una quota del [omissis] circa relativamente alle richieste di attivazione di servizi sulle linee già attive, e a circa il [omissis] per le richieste di attivazione di servizi (ULL e WLR) su linee non attive.

In diversi casi le causali di rifiuto sarebbero opposte da TI in maniera inesatta o imprecisa, e comunque in maniera pretestuosa e strumentale, al solo fine di rallentare l'attivazione dei servizi finali da parte degli OLO.

50. Una quota rilevante di mancate attivazioni costituisce fonte di ostacolo allo sviluppo degli OLO e pregiudizio per gli utenti finali. Infatti, la ricezione di un KO, successiva alla conclusione di un contratto con il cliente finale, rallenta e ostacola il processo di attivazione del servizio. Ciò comporta ovviamente dei costi in termini di aumento del lavoro necessario a ottenere l'attivazione e di allungamento dei tempi di consegna del servizio, oltre a comportare una generale perdita di credibilità agli occhi della clientela.

51. I comportamenti segnalati potrebbero essere riconducibili ad una strategia di TI volta ad ostacolare e ritardare le attivazioni di servizi *wholesale* richiesti dagli OLO in maniera strumentale, opponendo motivazioni tecniche ingiustificate o pretestuose, oppure non adottando sufficiente diligenza nella gestione dei propri processi di fornitura di servizi *wholesale*. Ove ciò trovasse conferma, i comportamenti in esame potrebbero integrare gli estremi di un abuso di tipo escludente sui mercati all'ingrosso dell'accesso alla rete fisica e dell'accesso a banda larga, con effetti sui corrispondenti mercati al dettaglio dei servizi vocali e dei servizi di accesso voce ed internet, in ragione della natura verticalmente integrata di TI.

52. La seconda tipologia di comportamenti segnalati attiene all'adozione, da parte di TI – operatore dominante nella fornitura di servizi di accesso all'ingrosso alla rete di telefonia fissa – di comportamenti abusivi di natura escludente, consistenti nell'applicazione di condizioni economiche sui canoni al dettaglio di alcuni servizi di telefonia vocale destinati alla clientela *business* nelle aree ULL non replicabili da parte dei concorrenti.

53. In primo luogo le condizioni economiche agevolate applicate alla clientela *business* per le aree ULL, richiamate dai segnalanti, che prevedono percentuali di sconto fino al 69% con riferimento ai canoni di accesso alla rete relativi a servizi *narrowband*, potrebbero condurre in alcuni casi a prezzi *retail* inferiori al prezzo degli input all'ingrosso necessari agli OLO per fornire il servizio.

54. Ove tali circostanze fossero verificate, ne risulterebbe che gli sconti previsti da TI potrebbero integrare profili di non replicabilità delle offerte praticate dall'incumbent ai propri clienti *business*, configurando una pratica abusiva basata sulla compressione dei margini di profitto.

55. In secondo luogo, rileva l'offerta presentata da TI al Comune di Firenze, quale esemplificazione della strategia di prezzo particolarmente aggressiva che TI pone in atto nelle aree ULL nei confronti dei clienti *business*. Tale offerta,

infatti, mette in evidenza valori per la componente accesso significativamente inferiori al valore previsto per il canone *unbundling* (5,79 euro a fronte del canone *unbundling* di 8,79 euro).

56. Posto che un OLO deve fronteggiare il costo di acquisto degli input all'ingrosso (sostenendo quindi il costo del canone *unbundling* e i costi accessori), appare evidente che questi si troverebbe nelle condizioni di poter replicare una tale offerta solo a costo di un notevole sacrificio nella componente di traffico.

Se si considera che, ad una prima analisi, anche la componente traffico dell'offerta di TI al Comune di Firenze sembra presentare valori particolarmente ridotti, ne discende che la formulazione da parte di un OLO di un'offerta competitiva rispetto a quella di TI potrebbe addirittura non risultare sostenibile.

57. In aggiunta al profilo economico, rileva anche l'offerta tecnica proposta da TI al Comune di Firenze. In particolare, sulla base della documentazione prodotta dai segnalanti, le prestazioni offerte in termini di tempistica di attivazione delle linee e risoluzione dei disservizi, sarebbero migliorative rispetto agli SLA (*service level agreements*) previsti dalle apposite offerte all'ingrosso di riferimento. Anche sotto questo profilo gli OLO non sembrano essere nelle condizioni di poter competere in maniera efficace con l'incumbent.

58. I prezzi praticati per l'accesso e per i servizi, nonché le condizioni tecniche predisposte da TI, presentano quindi possibili profili di rilevanza concorrenziale, che dovranno essere verificati anche con riferimento ad analoghe offerte per altri clienti *business* di TI.

59. I comportamenti fin qui esposti, ove effettivamente riscontrati, appaiono idonei a configurare due distinte ipotesi di abuso di posizione dominante da parte di TI, che, in virtù della posizione detenuta sui mercati a monte dell'accesso alla rete, propagherebbero i propri effetti sui mercati a valle dei servizi telefonici su rete fissa. Nello specifico, una percentuale elevata di KO per lo più evitabili è idonea ad ostacolare sensibilmente gli operatori alternativi nell'offerta di servizi alla clientela finale, con evidenti ripercussioni negative anche per quest'ultima.

Analogamente, la natura particolarmente aggressiva delle politiche di prezzo di TI, concentrate nelle aree ULL, potrebbe avere l'effetto di impedire agli OLO di competere in maniera efficace nell'offerta di servizi a clienti *business*, a causa di profili di non replicabilità di carattere economico e/o tecnico.

60. In conclusione, l'Autorità intende verificare se le condotte oggetto della presente istruttoria integrino abusi di posizione dominante da parte di TI in violazione dell'articolo 102 del TFUE.

Il pregiudizio al commercio intracomunitario

61. I descritti comportamenti appaiono idonei a pregiudicare il commercio intracomunitario e, pertanto, integrare gli estremi per infrazioni ai sensi dell'articolo 102 del TFUE.

62. Secondo la 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*, su GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004, il concetto di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

Si consideri, al riguardo, che i comportamenti posti in essere da TI investono mercati nazionali, come sopra più ampiamente descritti, i quali, per definizione, costituiscono una parte sostanziale del mercato comune. I comportamenti contestati sono idonei, quindi, a produrre effetti nei confronti di operatori sia italiani sia stranieri, attivi nei mercati dell'accesso e dei servizi di telecomunicazione sopra indicati.

63. Di conseguenza, le fattispecie oggetto del presente procedimento, apparendo idonee ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri, devono essere valutate ai sensi dell'articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, alla luce delle considerazioni su esposte, che i comportamenti descritti potrebbero dare luogo a violazioni dell'articolo 102 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Telecom Italia S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni trenta decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Giorgio Nizi;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 giugno 2011.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà