

## **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 Italia<sup>1</sup>.

**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,

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

<sup>1</sup> [Il Gruppo Swisscom non ha realizzato fatturato in altri paesi UE nel 2023.]

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.

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 TIM<sup>2</sup>.

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) Limited<sup>3</sup>.

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 KKR<sup>4</sup>.

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 2016<sup>5</sup>. In Italia, WindTre è attiva 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.).

---

<sup>2</sup> [Cfr. *decisione Commissione europea, 30 maggio 2024, caso M.11386 KKR / NETCO.*]

<sup>3</sup> [Cfr. *decisione Commissione europea, 20 dicembre 2021, caso M.10450 – CDP/Macquarie/Open Fiber.*]

<sup>4</sup> [Cfr. *decisione Commissione europea, 30 maggio 2024, caso M.11386 KKR / NETCO.*]

<sup>5</sup> [Cfr. *decisione Commissione europea, 1° settembre 2016, caso M.7758 – Hutchison 3G Italy/Wind/Jv.*]

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]<sup>6</sup>; [omissis]<sup>7</sup>.

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]<sup>8</sup> [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 necessarie<sup>9</sup>. 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 FiberCop, Iliad, Open Fiber, PostePay S.p.A. (di seguito, "Poste"), Retelit, Sky, TIM, WindTre, e dall'Associazione AIMP.

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: AIMP, FiberCop, Iliad, Open Fiber, Sky, TIM, WindTre e Colt<sup>10</sup>.

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")<sup>11</sup>.

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 AIMP, 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 2024<sup>12</sup>. 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 2024<sup>13</sup>.

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 2024<sup>14</sup>, FiberCop in data 12 settembre, 31 ottobre e in data 21

---

<sup>6</sup> [Omissis].

<sup>7</sup> [Omissis].

<sup>8</sup> [Omissis].

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

<sup>10</sup> [Cfr. docc. 31, 32, 33, 34, 35, 38, 55 e 57.]

<sup>11</sup> [Cfr. docc. 47, 63, 64, 68 e 96.]

<sup>12</sup> [Cfr. doc. 50, 67, 69, 73, 74, 76, 81, 82, 87, 92, 107 e 130.]

<sup>13</sup> [Cfr. doc. 125, 152 e 182.]

<sup>14</sup> [Cfr. doc. 28, 62, 102, 173, 227 e 236.]

novembre 2024<sup>15</sup>, Open Fiber in data 12 settembre, 2 e 31 ottobre e in data 21 novembre 2024<sup>16</sup>, Sky Italia in data 12 settembre, 31 ottobre e in data 21 novembre 2024<sup>17</sup>, TIM in data 12 settembre, 30 ottobre e in data 21 novembre 2024<sup>18</sup>, WindTre in data 12 settembre e in data 22 novembre 2024<sup>19</sup>, Iliad in data 19 settembre, 30 ottobre e in data 21 novembre 2024<sup>20</sup>, AIIP in data 27 settembre, 31 ottobre e in data 25 novembre 2024<sup>21</sup>, Colt in data 27 settembre e in data 22 novembre 2024<sup>22</sup>. Swisscom ha, altresì, trasmesso una memoria difensiva in data 23 ottobre 2024<sup>23</sup>.

**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 2024<sup>24</sup>. 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 2024<sup>25</sup>. Le osservazioni sulla proposta di rimedi sono pervenute da Colt e Poste Italiane in data 4 novembre 2024<sup>26</sup> da Sky, Retelit, Open Fiber, TIM, AIIP, Iliad, WindTre e Colt in data 5 novembre 2024<sup>27</sup> e da FiberCop in data 12 novembre 2024<sup>28</sup>.

Alla luce delle osservazioni degli operatori, Swisscom ha presentato alcune modifiche e integrazioni ai rimedi inizialmente proposti<sup>29</sup>.

**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 Swisscom<sup>30</sup> che gli intervenienti (WindTre, FiberCop, TIM, Colt, Iliad, Sky e Open Fiber) hanno presentato memorie finali<sup>31</sup>.

**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"*<sup>32</sup>, e per tutta la durata dello stesso (includere le tempistiche previste per la valutazione in merito alle proposte di rimedi<sup>33</sup>). 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 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"*<sup>34</sup>.

**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

---

<sup>15</sup> [Cfr. doc. 31, 150 e 199.]

<sup>16</sup> [Cfr. doc. 32, 61, 153 e 201.]

<sup>17</sup> [Cfr. doc. 33, 154 e 202.]

<sup>18</sup> [Cfr. doc. 34, 148 e 203.]

<sup>19</sup> [Cfr. doc. 35 e 207.]

<sup>20</sup> [Cfr. doc. 46, 147 e 200.]

<sup>21</sup> [Cfr. doc. 55, 149 e 226.]

<sup>22</sup> [Cfr. doc. 57 e 206.]

<sup>23</sup> [Cfr. doc. 114.]

<sup>24</sup> [Cfr. docc. 122, 126, 131, 145, 177, 180.]

<sup>25</sup> [Cfr. docc. 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142.]

<sup>26</sup> [Cfr. docc. 158, 159.]

<sup>27</sup> [Cfr. docc. 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 171.]

<sup>28</sup> [Cfr. doc. 178.]

<sup>29</sup> [Cfr. Proposta di rimedi pervenuta in data 13 novembre 2024 (doc. 180).]

<sup>30</sup> [Cfr. doc. 228.]

<sup>31</sup> [Cfr. doc. 201, 215, 216, 217, 218, 219 e 220.]

<sup>32</sup> [Cfr. memoria di TIM del 25 novembre 2024 (doc. 216).]

<sup>33</sup> [Cfr. memoria di TIM del 5 novembre 2024 (doc. 163).]

<sup>34</sup> [Cfr. memoria di Iliad del 25 novembre 2024 (doc. 218).]

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 valutazione<sup>35</sup>.

**26.** Inoltre, la stessa TIM, così come Open Fiber<sup>36</sup> e AIIP<sup>37</sup> hanno lamentato la segretezza 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 commerciale<sup>38</sup>.

**28.** Da ultimo TIM<sup>39</sup> e AIIP<sup>40</sup> 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.

## **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)<sup>41</sup> 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 FWA<sup>42</sup>. 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 contrazione<sup>43</sup>. L'FTTH, dunque, sta progressivamente sostituendo le tecnologie meno evolute diventando quella prevalente<sup>44</sup>.

---

<sup>35</sup> *[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.]*

<sup>36</sup> *[Cfr. memorie di Open Fiber del 5 novembre 2024 (doc. 162) e del 25 novembre 2024 (doc. 220).]*

<sup>37</sup> *[Cfr. memoria di AIIP del 5 novembre 2024 (doc. 164).]*

<sup>38</sup> *[Cfr. doc. 157 e 184.]*

<sup>39</sup> *[Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).]*

<sup>40</sup> *[Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).]*

<sup>41</sup> *[Tutti gli operatori dispongono, in porzione più o meno estesa, di una propria rete di backbone.]*

<sup>42</sup> *[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.]*

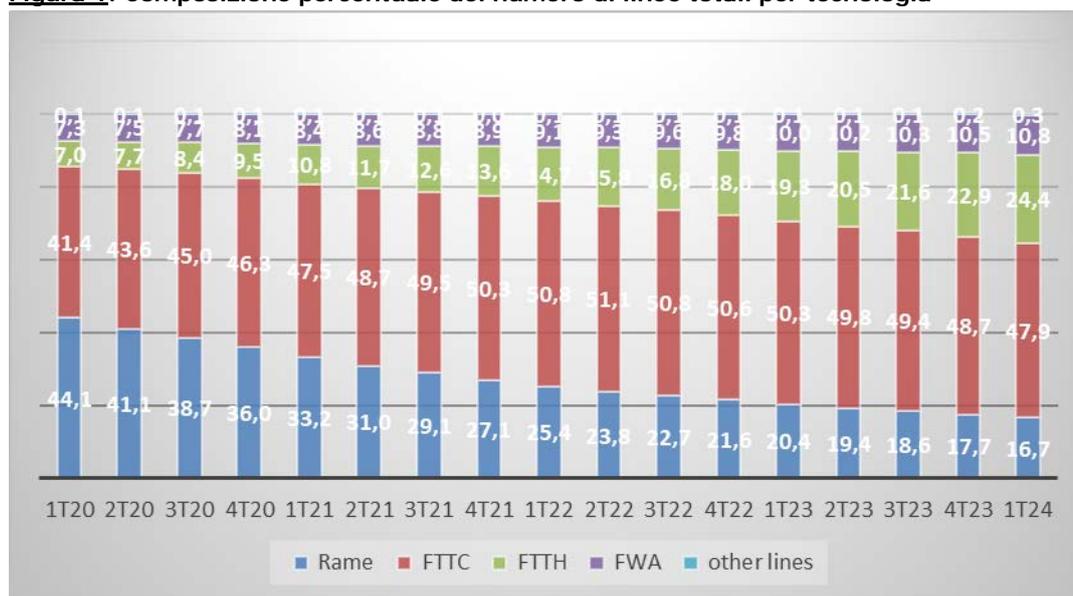
<sup>43</sup> *[Cfr. verbale di audizione Sky del 25 settembre 2024 (Doc. 67).]*

<sup>44</sup> *[Cfr. verbale di audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (Doc. 69).]*

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 certa rilevanza in alcune aree geografiche dove è "strutturalmente più agevole installare servizi con tecnologia FWA per ragioni di rapidità ed efficienza"<sup>45</sup>.

**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'ingrosso<sup>46</sup>.

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;
- 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 telecomunicazioni<sup>47</sup>;
- iii. la regolamentazione asimmetrica<sup>48</sup> 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 passivi<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> [Cfr. verbale di audizione WindTre del 19 settembre 2024 (Doc. 50).]

<sup>46</sup> [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.]

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

<sup>48</sup> [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.]

<sup>49</sup> [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

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 infrastrutturale<sup>50</sup>, 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 FiberCop<sup>51</sup>, 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 stato ritirato da TIM a gennaio 2024<sup>52</sup>, 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

*"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.]*

<sup>50</sup> [Cfr. – tra gli altri – il provvedimento n. 27102 del 28 marzo 2018, cui l'Autorità ha chiuso il procedimento 1799 - Tim-Fastweb-Realizzazione rete in fibra, e il provvedimento n. 30002 del 15 febbraio 2022, con il quale l'Autorità ha chiuso il procedimento 1850 - 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.]

<sup>51</sup> [Cfr. 1850 – Accordi FiberCop, cit..]

<sup>52</sup> [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.]

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 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 occorresse 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 finali<sup>53</sup>.

**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 attivi<sup>54</sup>. 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 Commissione<sup>55</sup> 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.

**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.

<sup>53</sup> [Cfr. verbale audizione Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>54</sup> [Fonte: elaborazione su dati AGCOM.]

<sup>55</sup> [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.]

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%<sup>56</sup>.

## 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 nazionale<sup>57</sup>.

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]<sup>58</sup>. 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 AGCOM<sup>59</sup>, 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

<sup>56</sup> [Dati tratti dalla Tabella V.11 del Documento V della delibera AGCOM n. 114/24/CONS. ]

<sup>57</sup> [Cfr. verbale audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69) e memoria del 25 novembre 2024 (doc. 215).]

<sup>58</sup> [Omissis].

<sup>59</sup> [Cfr. Delibera AGCom 38/24/CIR. ]

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. 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 Sky<sup>60</sup> e Poste<sup>61</sup>, 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*<sup>62</sup> 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, Retelit<sup>63</sup> e Colt<sup>64</sup> 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 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 Fiber<sup>65</sup> e FiberCop<sup>66</sup>) 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

<sup>60</sup> [Cfr. verbale audizione del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>61</sup> [Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>62</sup> [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.]

<sup>63</sup> [Cfr. verbale audizione del 4 ottobre 2024 (doc. 92).]

<sup>64</sup> [Cfr. verbale audizione dell'8 ottobre 2024 (doc. 107).]

<sup>65</sup> [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).]

<sup>66</sup> [Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di FiberCop, doc. 88.]

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 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*])<sup>67</sup>. 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 Parti<sup>68</sup>.

**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, FiberCop<sup>69</sup> 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 FTTH<sup>70</sup>, 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 ed il posizionamento competitivo del soggetto beneficiario, auspica che l'operazione sia autorizzata subordinatamente a misure specificamente indirizzate a tale criticità<sup>71</sup>.

**70.** Analoghe considerazioni sono condivise anche da Colt<sup>72</sup>, 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.

---

<sup>67</sup> [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*].]

<sup>68</sup> [Cfr. memoria Open Fiber del 25 novembre 2024 (doc. 220).]

<sup>69</sup> [Cfr. verbale audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69).]

<sup>70</sup> [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.]

<sup>71</sup> [Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).]

<sup>72</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 217).]

71. Per altro verso TIM<sup>73</sup> 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"<sup>74</sup> 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"<sup>75</sup>.

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 nazionale<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).]

<sup>74</sup> [Cfr. memoria difensiva depositata in data 23 ottobre 2024 da Swisscom Italia Srl, doc. 114.]

<sup>75</sup> [Cfr. memoria difensiva depositata in data 23 ottobre 2024 da Swisscom Italia Srl, doc. 114.]

<sup>76</sup> [Cfr., da ultimo, C12620 - WIND3/BRIGHTCO, provvedimento n. 31205 del 21 maggio 2024.]

**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; 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 2024<sup>77</sup>. 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 passato<sup>78</sup>, 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, 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 complementarietà.

**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 dedicata<sup>79</sup>: si tratta di servizi tipicamente richiesti dalla clientela aziendale e dalla Pubblica Amministrazione, che presentano costi, prezzi e modalità

---

<sup>77</sup> [Fonte: dati dell'Osservatorio delle Comunicazioni di AGCOM n. 2/2024.]

<sup>78</sup> [Cfr. provvedimento n. 28162 del 25 febbraio 2020, chiusura del procedimento A514 - CONDOTTE FIBRA TELECOM ITALIA.]

<sup>79</sup> [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.]

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 architetturali 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 operatore<sup>80</sup>. 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]%<sup>81</sup>. 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'offerta<sup>82</sup>, 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'operatore<sup>83</sup>.

**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 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

<sup>80</sup> [Cfr. M.11386 KKR / NETCO, cit., punto 169. ]

<sup>81</sup> [Fonte: elaborazioni su dati dell'AGCOM.]

<sup>82</sup> [Cfr. provvedimento di avvio dell'istruttoria, n. 31320 del 10 settembre 2024.]

<sup>83</sup> [Cfr. 1857 Accordo TIM-DAZN Serie A 2021/2024, provvedimento n. 30699 del 30 giugno 2023.]

(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 audizione<sup>84</sup> – 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 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 dall'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.

---

<sup>84</sup> *[Cfr. audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc.67) e verbale audizione Poste del 27 settembre 2024 (doc.82).]*

**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

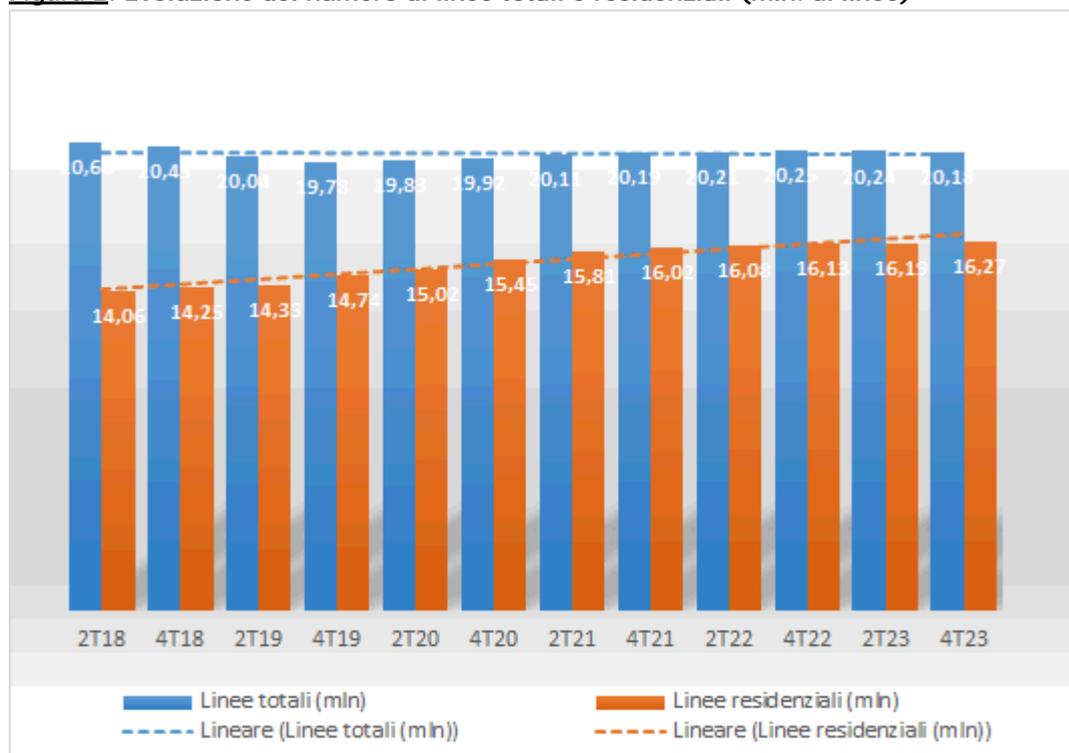
### VII.1 Le risultanze istruttorie

#### 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 saturo<sup>85</sup>, 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.

**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

<sup>85</sup> [Cfr. verbale di audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

di scorporare la propria rete fissa<sup>86</sup> (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 connessioni in tecnologia FTTH, ha una copertura circoscritta ad una quota di popolazione [omissis]<sup>87</sup>.

**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"<sup>88</sup>, 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 (Sky<sup>89</sup>, Poste<sup>90</sup>) 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 mercato<sup>91</sup>.

#### *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]%<sup>92</sup>, un ordine di grandezza che indica una bassa propensione degli utenti a cambiare il proprio fornitore.

**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 migrazione<sup>93</sup>, 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 società<sup>94</sup>.

---

<sup>86</sup> [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).]

<sup>87</sup> [Cfr. doc. 103.]

<sup>88</sup> [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.]

<sup>89</sup> [Cfr. verbale audizione del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>90</sup> [Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>91</sup> [Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre 2024 (doc. 73).]

<sup>92</sup> [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).]

<sup>93</sup> [Cfr. informazioni pervenute da Iliad in data 11 ottobre 2024 (doc. 100).]

<sup>94</sup> [Cfr. verbale audizione Iliad dell'1° ottobre 2024 (doc. 73).]

**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 utenti<sup>95</sup>.

**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 contendibile<sup>96</sup>, allungando altresì la durata media dei contratti<sup>97</sup>.

**121.** Secondo alcuni intervenienti (Sky<sup>98</sup> e FiberCop<sup>99</sup>), 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 FTTC<sup>100</sup>. 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”<sup>101</sup>. 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 promozionali che vengono lanciate sul mercato. Sotto questo profilo, Sky<sup>102</sup> 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 possono 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”<sup>103</sup>.

**124.** FiberCop ha rilevato come un’eventuale differenziazione 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 clienti<sup>104</sup>.

**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**<sup>105</sup>. Gli operatori di mercato interpellati sul punto hanno confermato questo aspetto<sup>106</sup>.

**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),

---

<sup>95</sup> [Cfr. informazioni pervenute da Iliad in data 11 ottobre (doc. 100).]

<sup>96</sup> [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. ]

<sup>97</sup> [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.]

<sup>98</sup> [Cfr. verbale audizione del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>99</sup> [Cfr. verbale audizione del 30 settembre 2024 (doc. 69).]

<sup>100</sup> [Cfr. verbale audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>101</sup> [Cfr. informazioni pervenute da FiberCop in data 16 ottobre 2024 (doc. 104).]

<sup>102</sup> [Cfr. verbale audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>103</sup> [Cfr. verbale audizione WindTre del 19 settembre 2024 (doc. 50).]

<sup>104</sup> [Cfr. verbale audizione del 30 settembre 2024 (doc. 69).]

<sup>105</sup> [Cfr. *inter alia*, caso M.8864 – VODAFONE/CERTAIN LIBERTY GLOBAL ASSETS, del 18 luglio 2019, pagina 87. ]

<sup>106</sup> [Cfr. verbale audizione Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67) e verbale audizione Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

possono includere anche servizi di abbonamento a contenuti audiovisivi, nonché servizi diversi (ad esempio, servizi assicurativi o di fornitura di servizi energetici)<sup>107</sup>.

**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]

**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”*<sup>108</sup>. 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 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 mobile<sup>109</sup>, 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 Poste<sup>110</sup>

<sup>107</sup> [Cfr. verbale audizione Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>108</sup> [Cfr. verbale di audizione di Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>109</sup> [Cfr. verbale di audizione di Iliad dell'1° ottobre 2024 (doc. 73).]

<sup>110</sup> [Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

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 commerciale<sup>111</sup>.

#### 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]<sup>112</sup>.

#### 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.

**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 pubblicamente<sup>113</sup>

<sup>111</sup> [Cfr. verbale di audizione di WindTre del 19 settembre 2024 (doc. 50).]

<sup>112</sup> [Cfr. verbale di audizione di Sky del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>113</sup> [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/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&gclid=Cj0KCOiA6Ou5BhCrARIsAPoTxrDCJviMWiCWqBpXHXF0mD0kynREx7-iKhbfPXg\\_tIbgG8gs6kxxeYaApPREALw\\_wcB&gclid=aw.ds&adfcid=1731924662.47rXcbJW-kCGaxOr7RjwMA.MTAXNDE4NCwxMzU4NzQ4](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&gclid=Cj0KCOiA6Ou5BhCrARIsAPoTxrDCJviMWiCWqBpXHXF0mD0kynREx7-iKhbfPXg_tIbgG8gs6kxxeYaApPREALw_wcB&gclid=aw.ds&adfcid=1731924662.47rXcbJW-kCGaxOr7RjwMA.MTAXNDE4NCwxMzU4NzQ4), <https://privati.vodafone.it/mobile/telefonia-mobile/family-plus>,

**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*<sup>114</sup>, caratterizzandosi per una proposta commerciale che tende ad essere più ampia.

**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 comparabile<sup>115</sup>. 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 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]

<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>

<sup>114</sup> [Le offerte *premium* considerate in tabella escludono quelle in *bundle* con servizi aggiuntivi rispetto a quelle di connettività fissa e voce.]

<sup>115</sup> [Cfr [Barometro delle connessioni fisse, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://media.nperf.com/files/publications/IT/2024-01-26\\_Barometro-connessioni-fisse-internet-nPerf-2023.pdf](https://media.nperf.com/files/publications/IT/2024-01-26_Barometro-connessioni-fisse-chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://media.nperf.com/files/publications/IT/2024-01-26_Barometro-connessioni-fisse-internet-nPerf-2023.pdf).]

**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 FiberCop<sup>116</sup> 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.

*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*"<sup>117</sup>.

**149.** Secondo Iliad inoltre, gli effetti dell'operazione vanno valutati anche alla luce della prossimità concorrenziale, sotto diversi profili, esistente tra Fastweb e Vodafone<sup>118</sup>. Le Parti presentano infatti una distribuzione simile della propria base clienti per tipologia di tecnologia offerta<sup>119</sup>, 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 (Iliad<sup>120</sup>, Poste<sup>121</sup>, TIM<sup>122</sup> e FiberCop<sup>123</sup>) 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

---

<sup>116</sup> [Cfr. verbale di audizione di FiberCop del 30 settembre 2024 (doc.69) e memoria pervenuta in data 5 novembre 2023 (doc. 169).]

<sup>117</sup> [Cfr. verbale di audizione di Iliad del 1° ottobre 2024 (doc. 73) e memoria pervenuta in data 15 ottobre 2024 (doc. 103).]

<sup>118</sup> [Cfr. documento pervenuto da Iliad in data 21 ottobre 2024 (doc. 111).]

<sup>119</sup> [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.]

<sup>120</sup> [Cfr. memoria pervenuta in data 15 ottobre 2024 (doc. 103).]

<sup>121</sup> [Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>122</sup> [Cfr. verbale di audizione di TIM del 2 ottobre 2024 (doc. 87).]

<sup>123</sup> [Cfr. verbale di audizione di FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69) e memoria pervenuta in data 16 ottobre 2024 (doc. 104).]

*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 AIIP<sup>124</sup> rappresentano che, ad esito dell'operazione, le Parti controllerebbero una quota di mercato considerevole in molte delle maggiori città italiane<sup>125</sup>, 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 (Iliad<sup>126</sup>, Poste<sup>127</sup> e TIM<sup>128</sup>) 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 (TIM<sup>129</sup>, Poste<sup>130</sup>, FiberCop<sup>131</sup>) 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 Sky<sup>132</sup>, sia secondo Poste<sup>133</sup>, 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 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, Poste<sup>134</sup> 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 Sky<sup>135</sup> 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

---

<sup>124</sup> [Cfr. memoria pervenuta l'8 ottobre 2024 (doc. 72).]

<sup>125</sup> [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. ]

<sup>126</sup> [Cfr. verbale dell'audizione del 1° ottobre 2024 (doc. 73).]

<sup>127</sup> [Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>128</sup> [Cfr. verbale audizione del 2 ottobre 2024 (doc. 87).]

<sup>129</sup> [Cfr. verbale di audizione di TIM del 2 ottobre 2024 (doc. 87).]

<sup>130</sup> [Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>131</sup> [Cfr. verbale audizione del 4 ottobre 2024 (doc. 92).]

<sup>132</sup> [Cfr. verbale di audizione 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>133</sup> [Cfr. verbale di audizione di Poste 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>134</sup> [Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>135</sup> [Cfr. verbale di audizione 25 settembre 2024 (doc. 67).]

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*<sup>136</sup>.

**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 enucleate<sup>137</sup>.

**159.** Con specifico riferimento al mercato della clientela residenziale Iliad<sup>138</sup> 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. 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 TIM<sup>139</sup> e FiberCop<sup>140</sup>, invece, i rimedi dovrebbero interessare l'accordo tra Fastweb e FiberCop con cui la società acquirente si approvigiona 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 esame<sup>141</sup>. 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.

**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.

---

<sup>136</sup> [Cfr. memoria dell'8 ottobre 2024 (doc. 72).]

<sup>137</sup> [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.]

<sup>138</sup> [Cfr. memoria del 23 ottobre 2024 (doc. 117).]

<sup>139</sup> [Cfr. verbale dell'audizione del 2 ottobre 2024 (doc. 87).]

<sup>140</sup> [Cfr. memoria del 23 ottobre 2024 (doc. 104).]

<sup>141</sup> [Cfr. risposta alla richiesta di informazioni pervenuta in data 4 ottobre 2024 (doc. 66) e memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (doc. 66).]

**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 futuro<sup>142</sup>.

#### *Sulla prossimità concorrenziale tra le Parti*

**170.** Sul punto, le Parti ritengono di non esercitare un 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]<sup>143</sup>.

#### *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 amministrazione<sup>144</sup>.

**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

<sup>142</sup> [Cfr. memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (doc. 114).]

<sup>143</sup> [Cfr. memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (Cfr. 114). Ad esempio [omissis].]

<sup>144</sup> [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.]

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.

#### *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 esposte 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 440<sup>145</sup>. 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 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]%.

<sup>145</sup> [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. ]

**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]
<b>Totale Altri</b>	[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]
<b>Totale Parti</b>	[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 operatori<sup>146</sup>. Tali quote sono dunque calcolate sul numero di nuovi clienti acquisiti in un anno da ciascun operatore senza dedurre i clienti in uscita<sup>147</sup>.

**196.** Sulla base della tabella seguente, che riporta una stima delle quote di mercato<sup>148</sup> 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).

<sup>146</sup> [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.]

<sup>147</sup> [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.]

<sup>148</sup> [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.]

**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.

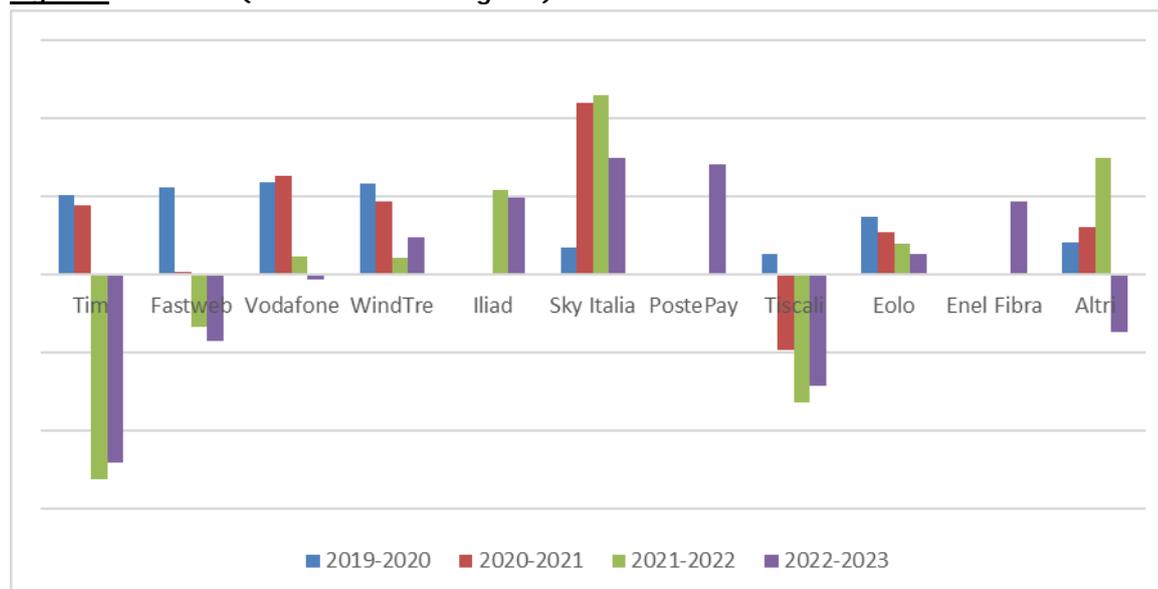
Fonte: elaborazioni AGCM su dati forniti dalle Parti.

#### 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 significativo<sup>149</sup>.

**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.

**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.

<sup>149</sup> [Cfr. "Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese", par. 28.]

## *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 profittevoli<sup>150</sup>.

**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 fissa<sup>151</sup>. 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 clienti<sup>152</sup>. Pur riconoscendone alcune limitazioni, dovute in particolare alla circostanza che tali dati registrano solo i passaggi di clienti che trasferiscono il proprio numero di telefono fisso<sup>153</sup>, 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 numero<sup>154</sup>.

**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 Parti<sup>155</sup>.

**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'Autorità<sup>156</sup>. 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.

---

<sup>150</sup> *[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.]*

<sup>151</sup> *[Cfr., inter alia, M.8864- VODAFONE / CERTAIN LIBERTY GLOBAL ASSETS, del 18 luglio 2019, M.10663- ORANGE / VOO / BRUTELE, del 20 marzo 2023.]*

<sup>152</sup> *[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.]*

<sup>153</sup> *[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.]*

<sup>154</sup> *[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 ([omissis]) 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.]*

<sup>155</sup> *[Vodafone non ha fornito prima del 2022 i dati relativi alla destinazione della clientela SOHO in uscita.]*

<sup>156</sup> *[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]%
<b>Vodafone</b>	<b>[20-25]%</b>	<b>[20-25]%</b>	<b>[20-25]%</b>	<b>[15-20]%</b>
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]%
<b>Fastweb</b>	<b>[20-25]%</b>	<b>[15-20]%</b>	<b>[10-15]%</b>	<b>[10-15]%</b>
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 Autorità<sup>157</sup> 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 variabili<sup>158</sup>. 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

<sup>157</sup> [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.]

<sup>158</sup> [Cfr. informazioni contenute nella risposta alla richiesta di informazioni pervenuta in data 4 ottobre e integrate in data 9 ottobre 2024 (doc. 66).]

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 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 in: *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]<sup>159</sup>. Tuttavia, le sue prospettive di espansione sono concentrate sulla clientela cui già offre servizi audiovisivi, [omissis]<sup>160</sup>.

**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]<sup>161</sup>. 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 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.

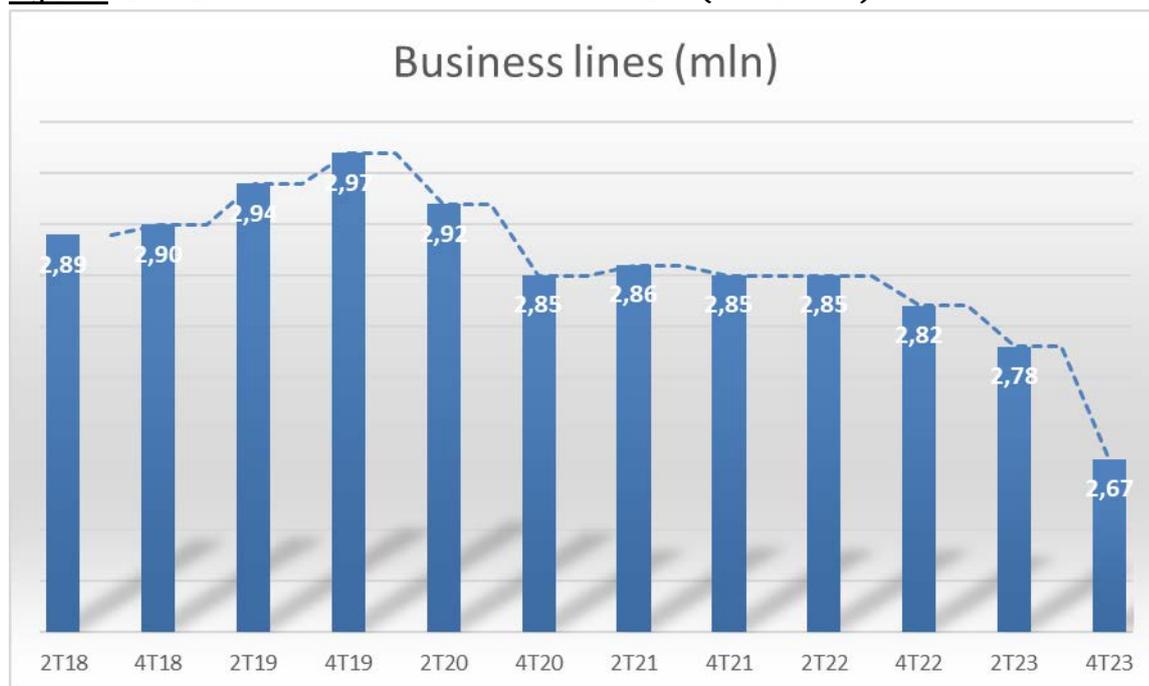
---

<sup>159</sup> [Cfr. verbale di audizione di Sky del 25 settembre 2024 (Cfr. doc. 67).]

<sup>160</sup> [Cfr. verbale di audizione di Sky del 25 settembre 2024 (Cfr. doc. 67).]

<sup>161</sup> [Cfr. verbale di audizione di Poste del 27 settembre 2024 (Cfr. doc. 82).]

**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 PTSCLAS<sup>162</sup>, 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.

**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 (%)		
<b>DSL</b>	[300-400]	[200-300]	[100-200]	[25-30]%	[20-25]%	[15-20]%
<b>FWA</b>	<100	<100	<100	<1%	[1-5]%	[1-5]%
<b>FTTH</b>	[100-200]	[100-200]	[200-300]	[10-15]%	[15-20]%	[20-25]%
<b>FTTC</b>	[500-600]	[500-600]	[500-600]	[55-60]%	[55-60]%	[55-60]%
<b>TOTALE</b>	[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

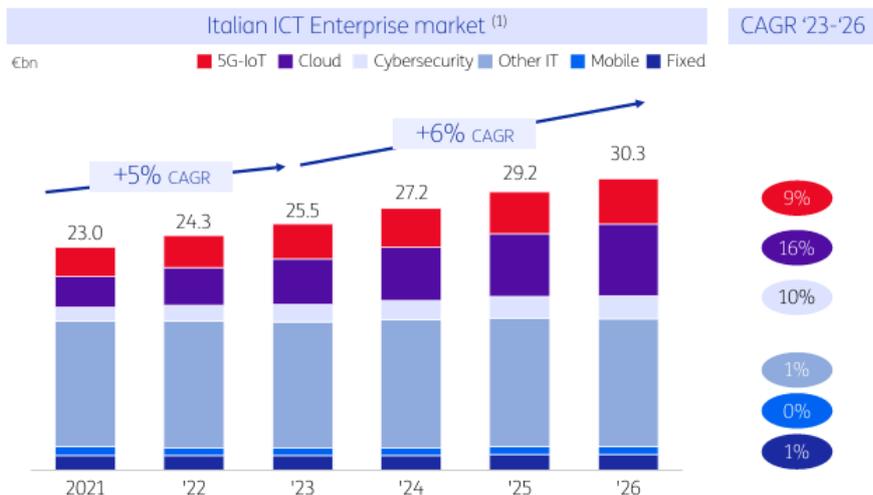
**235.** Con specifico riferimento al mercato Affari (al netto di PA e SOHO) lo studio presentato da FiberCop stima, al 31 dicembre 2023, un numero di accessi Broadband/Ultrabroadband pari a [700.000–800.000], anche in questo caso in contrazione sia rispetto all'anno precedente (- [1-5]%), che rispetto 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

<sup>162</sup> [Cfr. Doc. 123.]

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 TIM<sup>163</sup>

**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 dedicate<sup>164</sup>.

**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'ingrosso<sup>165</sup>; 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]*<sup>166</sup>, che in parte acquista da Retelit<sup>167</sup>.

**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 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 KKR<sup>168</sup>. 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'ingrosso<sup>169</sup>.

**241.** Per contro, la mancanza di una dotazione infrastrutturale adeguata alle esigenze della clientela *business* rappresenta per Iliad - secondo quanto dichiarato dall'operatore<sup>170</sup> - 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.

<sup>163</sup> [<https://www.gruppotim.it/content/dam/gt/investitori/webcast/2024/TIM-CMD-2024-Free-to-Run.pdf>]

<sup>164</sup> [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.]

<sup>165</sup> [Cfr. *Formulario di Notifica (doc. 1) e Seconda proposta di impegni (doc. 131).*]

<sup>166</sup> [Cfr. *Formulario di Notifica (doc. 1).*]

<sup>167</sup> [Cfr. *verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).*]

<sup>168</sup> [Cfr. *Decisione della Commissione del 30 maggio 2024 nel caso M.11386 KKR / NETCO.*]

<sup>169</sup> [Cfr. *verbale audizione del 4 ottobre 2024 (doc. 92).*]

<sup>170</sup> [Cfr. *verbale audizione del 1° ottobre (doc. 73).*]

**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 funzioni<sup>171</sup>.

**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 entrante<sup>172</sup>. 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 infrastrutture di rete idonee a raggiungere il cliente possono consentire ad un nuovo entrante di soppiantare il fornitore *incumbent*<sup>173</sup>.

**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 contrattuali<sup>174</sup>.

**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)

	<b>Fastweb</b>	<b>Vodafone</b>	<b>TIM</b>	<b>WindTre</b>	<b>Retelit</b>
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
<b>Totale</b>	<b>[500-600]</b>	<b>[900-1.000]</b>	<b>[1.000-1.100]</b>	<b>[400-500]</b>	<b>[100-200]</b>

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"<sup>175</sup>.

<sup>171</sup> [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).]

<sup>172</sup> [Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre (doc. 73).]

<sup>173</sup> [Cfr. Verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

<sup>174</sup> [Cfr. Memoria di SWI del 23 ottobre (doc. 114).]

<sup>175</sup> [Cfr. Formulario di notifica (doc. 1).]

## 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 PA<sup>176</sup>. 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-nazionali<sup>177</sup>.

### 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)<sup>178</sup>.

**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*<sup>179</sup>.

**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 rete<sup>180</sup>), 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 finale<sup>181</sup>.

**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 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 operatori<sup>182</sup> che, come Colt, sono presenti solo nel fisso<sup>183</sup>.

### 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

---

<sup>176</sup> [Cfr. verbale audizione TIM del 2 ottobre 2024 (doc. 87) e verbale audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69).]

<sup>177</sup> [Cfr. memoria dell'8 ottobre 2024 (doc. 72).]

<sup>178</sup> [Cfr. verbale audizione Tim del 2 ottobre 2024 (doc. 87).]

<sup>179</sup> [Cfr. verbale audizione Wind del 19 settembre 2024 (doc. 50).]

<sup>180</sup> [Cfr. Decisione della Commissione del 30 maggio 2024 di autorizzazione in fase I della concentrazione M11386 - KKR / NETCO. ]

<sup>181</sup> [Cfr. memoria AIIP pervenuta il 8 ottobre 2024 (doc. 72).]

<sup>182</sup> [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 attestata 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.]

<sup>183</sup> [Cfr. verbale audizione Colt del 8 ottobre 2024 (doc. 107) e memoria del 25 novembre 2024 (doc. 217).]

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]<sup>184</sup>.

**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 Retelit<sup>185</sup> e AIIP<sup>186</sup> 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 Vodafone<sup>187</sup>.

**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 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 questione<sup>188</sup>.

**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 colocazione FiberCop/POP<sup>189</sup> 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 rame<sup>190</sup>.

**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]<sup>191</sup>.

### **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]<sup>192</sup>.

**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*,

---

<sup>184</sup> [Cfr. verbale dell'audizione del 30 settembre 2024 (doc. 69) e memoria del 16 ottobre 2024 (doc. 104).]

<sup>185</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).]

<sup>186</sup> [Cfr. memoria dell'8 ottobre 2024 (doc. 72).]

<sup>187</sup> [Cfr. verbale audizione Retelit del 4 ottobre 2024 (doc. 92) e memoria AIIP del 8 ottobre 2024, (doc. 72).]

<sup>188</sup> [Cfr. memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (doc. 117).]

<sup>189</sup> [Point of Presence.]

<sup>190</sup> [Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre 2024 (doc. 73)]

<sup>191</sup> [Cfr. verbale dell'audizione di Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

<sup>192</sup> [Cfr. memoria del 23 ottobre 2024 (doc. 114).]

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 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 precedenti<sup>193</sup>, 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 mercato<sup>194</sup>.

**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.

##### *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).

---

<sup>193</sup> [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.]

<sup>194</sup> [Cfr. Verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

**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 FiberCop<sup>195</sup>: 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.

**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 17<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> [Cfr. doc. 123.]

<sup>196</sup> [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

**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.

**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 livelli<sup>197</sup>, 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*"<sup>198</sup>, 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 residenziale<sup>199</sup>), 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 organizzative<sup>200</sup>. 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 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

---

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. ]

<sup>197</sup> [Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

<sup>198</sup> [Cfr. verbale audizione Retelit del 4 ottobre 2024 (doc. 92).]

<sup>199</sup> [Cfr. memoria del 23 ottobre 2024 (doc. 114).]

<sup>200</sup> [Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

dalla fibra<sup>201</sup>. E in effetti Retelit ha fatto ingresso sul mercato soltanto a partire dalla propria infrastruttura in fibra ottica<sup>202</sup>.

## 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 Italia<sup>203</sup>, 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 nell'ambito del Sistema Pubblico Connettività (SPC), che Consip si accinge a bandire, ha ad oggetto l'acquisizione di entrambi i servizi<sup>204</sup>.

**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)<sup>205</sup>.

**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 prima<sup>206</sup>; 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).

---

<sup>201</sup> [Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

<sup>202</sup> [Retelit non possiede una rete in rame (Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024, doc. 130).]

<sup>203</sup> [Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 29736 del 22 giugno 2021. ]

<sup>204</sup> [Cfr. <https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/avviso-di-preinformazione-spc-ed-3>.]

<sup>205</sup> [Cfr. C12354 Telecom Italia/Rami d'Azienda BT Italia, cit..]

<sup>206</sup> [Si tratta di gare bandite secondo il modello multifornitore.]

**Tabella 18: Gare Connettività SPC1 e SPC2**

Gara	Anno bando	Anno aggiudicazione	Base d'asta Mil€	N. Partecipanti	Partecipanti	N. Aggiudicatari	Aggiudicatari	Anno scadenza	Durata e proroghe
<b>SPC1</b>		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
<b>SPC2</b>	2013	2015	2.400	6	TIM, Fastweb, BT, Tiscali, RTI Vodafone-Ericsson, Wind RTI Infracom – Clouditalia Communications – MC Link	3	Fastweb (subentro a Tiscali Italia S.p.A. nel 2017) - Quota del 60%; BT Quota del 20% RTI Vodafone/Ericsson 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
<b>S/Ripa 1</b>	2009	2010	170	3	RTI BT-EDS- Elsag Datamat; TIM; RTI Fastweb- Verizon	1	RTI BT-HPS Italia- Elsag	2016	84 mesi
<b>S/Ripa 2</b>	2017	2019	111,2	3	RTI BT Italia- Leonardo; TIM; Vodafone	1	RTI BT Italia- Leonardo	2024	Prorogabile 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 Miln€	N. Partecipanti	Partecipanti	N. Aggiudicatari	Aggiudicatari	Anno scadenza	Durata e proroghe
<b>TF4</b>	2010	2011	1.280	4	Wind, TIM, Fastweb, RTI BT Italia – Tiscali	2	TIM - quota 75% Fastweb - quota 25%	2015	3 anni (durata complessiva 7 anni)
<b>TF5</b>	2015	2017	925	4	Fastweb, RTI Wind – Tiscali, TIM, RTI BT – Vodafone	3	1° CI: 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)<sup>207</sup>. 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 TIM<sup>208</sup>.

**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 - 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 telecomunicazioni<sup>209</sup>; 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 lunga<sup>210</sup>.

**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

<sup>207</sup> [Cfr. <https://www.infratelitalia.it/infratel-italia-per-il-pnrr/piano-scuola-connessa/la-suddivisione-degli-interventi-per-le-scuole.>]

<sup>208</sup> [Cfr. <https://www.infratelitalia.it/infratel-italia-per-il-pnrr/piano-sanita-connessa/interventi-per-le-strutture-sanitarie.>]

<sup>209</sup> [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).]

<sup>210</sup> [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. ]

per cui, anche laddove la partecipazione fosse ristretta ai soli due principali operatori, possa svilupparsi una corretta competizione tra di essi<sup>211</sup>.

#### *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.

**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 cliente<sup>212</sup>; 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"*<sup>213</sup>.

**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)<sup>214</sup>.

**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 di uno o più reparti interni dedicati, con personale adeguatamente qualificato per poter gestire efficacemente le specificità di tale segmento, che includono

---

<sup>211</sup> [Cfr. verbale audizione Consip del 7 ottobre 2024 (doc. 76).]

<sup>212</sup> [Cfr. verbale audizione Iliad del 1° ottobre 2024 (doc. 73).]

<sup>213</sup> [Cfr. verbale audizione del 7 ottobre 2024 (doc. 76).]

<sup>214</sup> [Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

aspetti quali la navigazione nelle complessità delle procedure di gara pubbliche, la gestione dei contratti pubblici, la *governance* e la fatturazione<sup>215</sup>.

**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 gare<sup>216</sup>.

**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 TIM e la Nuova Entità, in quanto quest'ultima non avrebbe interesse a coordinarsi dall'alto della sua posizione di dominanza<sup>217</sup>.

#### *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 partecipanti<sup>218</sup>.

**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 piattaforma<sup>219</sup>.

---

<sup>215</sup> [Cfr. Allegato X.4.2.6 al Formulario di notifica.]

<sup>216</sup> [Cfr. verbale audizione del 7 ottobre 2024 (doc. 76).]

<sup>217</sup> [Cfr. verbale dell'audizione del 2 ottobre 2024 (doc. 87).]

<sup>218</sup> [Cfr. verbale audizione Wind del 19 settembre 2024 (doc. 50).]

<sup>219</sup> [Cfr. Memoria AIIP del 8 ottobre 2024 (doc. 72).]

**308.** Iliad<sup>220</sup>, da un lato, e dall'altro lato, Retelit<sup>221</sup>, FiberCop<sup>222</sup> e AIIP<sup>223</sup> 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]*<sup>224</sup>. Inoltre un obbligo di replicabilità delle offerte praticate da Fastweb nelle gare è stato auspicato sia da Retelit<sup>225</sup> che da AIIP<sup>226</sup>. 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.

**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 aggiudicatario<sup>227</sup>. 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*<sup>228</sup>, 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 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.

---

<sup>220</sup> [Cfr. memoria pervenuta il 23 ottobre 2024 (doc. 117).]

<sup>221</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).]

<sup>222</sup> [Cfr. verbale dell'audizione del 30 settembre 2024 (doc. 69) e memoria del 16 ottobre 2024 (doc. 104).]

<sup>223</sup> [Cfr. memoria dell'8 ottobre 2024 (doc. 72).]

<sup>224</sup> [Cfr. verbale audizione FiberCop del 30 settembre 2024 (doc. 69).]

<sup>225</sup> [Cfr. verbale audizione Retelit del 4 ottobre 2024 (doc. 92).]

<sup>226</sup> [Cfr. Memoria di AIIP del 8 ottobre 2024 (doc. 72).]

<sup>227</sup> [Cfr. verbale dell'audizione del 19 settembre 2024 (doc. 50) e memoria del 25 novembre 2024 (doc. 214).]

<sup>228</sup> [Ad avviso delle Parti, peraltro, la qualità del servizio richiesta dalle PA potrà essere soddisfatta anche attraverso la tecnologia GPON.]

## IX.4 Valutazioni

### a) Il mercato rilevante

**316.** Nel provvedimento di avvio della presente istruttoria l'Autorità, sulla scorta dei suoi precedenti<sup>229</sup>, 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 dirimpiente 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, 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"<sup>230</sup>.

**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 Parti<sup>231</sup> 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]).

<sup>229</sup> [Cfr. provvedimento n. 29736 del 22 giugno 2021, caso C12354 TELECOM ITALIA/RAMI D'AZIENDA DI BT ITALIA.]

<sup>230</sup> [Cfr. verbale audizione Consip del 7 ottobre 2024 (doc. 76).]

<sup>231</sup> [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 ultronee rispetto ai servizi di telecomunicazione al dettaglio su fissa (fonia e voce). Inoltre, anche laddove sono state qualificate come appartenenti all'ambito 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. ]

**Tabella 21: Servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa - Partecipazione dei principali operatori (sia singolarmente sia in RTI) alle gare alla PA**

<b>Numero gare</b>	<b>TIM</b>	<b>Fastweb</b>	<b>Vodafone</b>	<b>WindTre</b>	<b>Totale</b>
TIM		[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
FASTWEB	[omissis]		[omissis]	[omissis]	[omissis]
VODAFONE	[omissis]	[omissis]		[omissis]	[omissis]
WINDTRE	[omissis]	[omissis]	[omissis]		[omissis]

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 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 vieppiù 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 PAC<sup>232</sup>. 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"<sup>233</sup>.

**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 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).

<sup>232</sup> [Cfr. verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

<sup>233</sup> [Cfr. verbale audizione Consip del 7 ottobre 2024 (doc. 76).]

## 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")<sup>234</sup> 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.

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

<sup>234</sup> [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.]

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'Ingresso 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'Ingresso 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 versione<sup>235</sup>.

**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 MEF<sup>236</sup> ("Servizi E2C P2P MEF") sulla base di condizioni economiche a prezzi di mercato<sup>237</sup> e in ogni caso non superiori ai valori indicati nella tabella seguente<sup>238</sup>.

**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 via 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")<sup>239</sup>, 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

<sup>235</sup> [Cfr. Proposta di rimedi pervenuta in data 13 novembre 2024 (doc. 180).]

<sup>236</sup> [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.]

<sup>237</sup> [Al più elevato livello prestazionale corrisponde l'applicazione di un prezzo leggermente maggiore rispetto ai servizi non-compliant con lo standard MEF.]

<sup>238</sup> [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).]

<sup>239</sup> [Ai Servizi DWDM sarà applicato lo SLA di volta in volta in vigore, come da contratti all'ingrosso standard di Fastweb (Allegato 4).]

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 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 gara<sup>240</sup>, 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 gara<sup>241</sup>, 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.

### **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 Fiber<sup>242</sup> 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 FiberCop<sup>243</sup> 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.** Iliad<sup>244</sup> 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

---

<sup>240</sup> [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.]

<sup>241</sup> [Cfr. nota precedente.]

<sup>242</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 162)]

<sup>243</sup> [Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).]

<sup>244</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 165).]

differenziate in funzione dell'operatore di provenienza sia per i servizi di rete fissa che per offerte convergenti fissa-mobile; ii) nell'obbligo a concludere un accordo di cessione/condivisione delle frequenze o a fornire un servizio di roaming nazionale per competere sui servizi convergenti fissa-mobile.

**350.** Più in generale, TIM<sup>245</sup> e Iliad<sup>246</sup> 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 TIM<sup>247</sup>, 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.

#### *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.** Retelit<sup>248</sup>, TIM<sup>249</sup>, Iliad<sup>250</sup>, AIIP<sup>251</sup> e FiberCop<sup>252</sup> 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 AIIP 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, Colt<sup>253</sup> 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.<sup>254</sup>.

**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 (WindTre<sup>255</sup>), 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 (AIIP). 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 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,

---

<sup>245</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).]

<sup>246</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 218).]

<sup>247</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 163).]

<sup>248</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).]

<sup>249</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).]

<sup>250</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 165).]

<sup>251</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).]

<sup>252</sup> [Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).]

<sup>253</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 171).]

<sup>254</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 218).]

<sup>255</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 166).]

Iliad, TIM, AIIP); i) l'offerta includa anche la fornitura di servizi passivi (Retelit, TIM, Iliad, AIIP, Colt, FiberCop), opportunamente disaggregati nelle varie componenti (FiberCop); ii) le condizioni economiche offerte agli operatori rispettino il principio di non discriminazione interna-esterna (TIM, Iliad); iii) il servizio sia offerto a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie (Colt, TIM); iv) 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); v) 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); vi) si preveda un divieto di utilizzo delle informazioni di natura *wholesale* per la proposizione di offerte commerciali *retail* (TIM, Iliad); vii) 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); viii) 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); ix) 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 TIM<sup>256</sup>, Iliad<sup>257</sup>, WindTre<sup>258</sup>, Colt e FiberCop<sup>259</sup>, 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.

**363.** In secondo luogo, Retelit<sup>260</sup> e AIIP<sup>261</sup> 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 (TIM<sup>262</sup>, Sky<sup>263</sup>, Poste<sup>264</sup>, Iliad<sup>265</sup>, AIIP<sup>266</sup>, WindTre<sup>267</sup>, Colt, FiberCop<sup>268</sup>) rilevano una sostanziale genericità e assenza di novità del rimedio in oggetto.

---

<sup>256</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).]

<sup>257</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 165).]

<sup>258</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 166).]

<sup>259</sup> [Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).]

<sup>260</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).]

<sup>261</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).]

<sup>262</sup> [Cfr. memorie del 5 e del 25 novembre 2024 (doc. 163 e 216).]

<sup>263</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 160).]

<sup>264</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 159).]

<sup>265</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 165).]

**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.

**370.** Con riferimento al rimedio 3.2, secondo Sky, TIM, Retelit<sup>269</sup>, 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 Sky<sup>270</sup> 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'articolo 1467 cod. civ. che affida all'Autorità Giudiziaria Ordinaria l'accertamento, in contraddittorio 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 analoga 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 (articolo 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.

---

<sup>266</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).]

<sup>267</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 166).]

<sup>268</sup> [Cfr. memoria pervenuta in data 12 novembre 2024 (doc. 178).]

<sup>269</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).]

<sup>270</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 219).]

#### Osservazioni specifiche sulla durata dei Rimedi

**378.** Sulla durata dei rimedi, AIIIP<sup>271</sup> ritiene che essi debbano avere una durata minima decennale, salvo che intervengano cause di forza maggiore. Ad avviso di Sky<sup>272</sup>, 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 Retelit<sup>273</sup>, una durata limitata solamente a due o tre anni è del tutto insufficiente.

**379.** Iliad<sup>274</sup> 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.** TIM<sup>275</sup> 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 Sky<sup>276</sup> 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, 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 PA<sup>277</sup>.

**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]<sup>278</sup>.

**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 mercato<sup>279</sup>. 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

---

<sup>271</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 164).]

<sup>272</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 160).]

<sup>273</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 161).]

<sup>274</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 218).]

<sup>275</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 216).]

<sup>276</sup> [Cfr. memoria del 5 novembre 2024 (doc. 160).]

<sup>277</sup> [Cfr. doc. 180.]

<sup>278</sup> [Omissis].

<sup>279</sup> [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.]

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)<sup>280</sup>.

**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 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)<sup>281</sup>.

**389.** Il Rimedio 2, ad avviso di Swisscom<sup>282</sup>, 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.** Swisscom<sup>283</sup> 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.

**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 mercato<sup>284</sup> - 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

---

<sup>280</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 228).]

<sup>281</sup> [Cfr. memoria del 25 novembre 2024 (doc. 228).]

<sup>282</sup> [Cfr. doc. 180.]

<sup>283</sup> [Cfr. doc. 180.]

<sup>284</sup> [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).]

dimensione) di unire le forze con *system integrator* e grandi società *tech* e così guadagnare facilmente quote di mercato<sup>285</sup>.

**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 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 Poste<sup>286</sup> e Sky<sup>287</sup>), nonché da AGCOM, nella propria *Analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso*<sup>288</sup> e dalla Commissione Europea nella valutazione dell'operazione KKR/Netco<sup>289</sup> – 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"*<sup>290</sup>. 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 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

---

<sup>285</sup> [Doc. 180.]

<sup>286</sup> [Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2024 (doc. 82).]

<sup>287</sup> [Cfr. verbale audizione del 25 settembre 2024 (doc. 67).]

<sup>288</sup> [Cfr. Delibera n. 114/24/CONS, del 30 aprile 2024. ]

<sup>289</sup> [Cfr. M.11386 KKR / NETCO, cit..]

<sup>290</sup> [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".]

proprietaria<sup>291</sup> - 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 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 attivi<sup>292</sup>. È emerso inoltre che Fastweb non vende collegamenti *wholesale* passivi sulla cui base un operatore possa collegare la clientela finale in quanto *[omissis]*<sup>293</sup>; 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

---

<sup>291</sup> [Cfr. verbale audizione Consip (doc. 76) e verbale audizione Retelit del 23 ottobre 2024 (doc. 130).]

<sup>292</sup> [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]*.]

<sup>293</sup> [Cfr. verbale dell'audizione dell'8 novembre 2024 (doc. 182).]

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 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 gare<sup>294</sup>. 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 iniziali<sup>295</sup>. 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 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 congruo<sup>296</sup>. 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

---

<sup>294</sup> [Cfr. C12354 Telecom Italia/Rami d'Azienda BT Italia, cit..]

<sup>295</sup> [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.]

<sup>296</sup> [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.]

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 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.

**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 Comunicazioni (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 2027<sup>297</sup>:

#### **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

---

<sup>297</sup> [È fatto salvo il diritto di Swisscom di chiedere una loro revisione nel caso di cambiamenti significativi relativi al quadro fattuale, regolamentare o normativo.]

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 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, 11 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 alle 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 "negoziare 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 2023<sup>298</sup>;

- il rapporto degli ARPU (per cliente e su base mensile) delle Parti che sono stati forniti dalle stesse<sup>299</sup> come *proxy* del rapporto dei pezzi.

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 informazioni<sup>300</sup>, 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-variabile<sup>301</sup> quando invece il margine appropriato per il calcolo dell'indice è al netto dei soli costi variabili.

<sup>298</sup> [Cfr. allegato X.5.3. al formulario di notifica.]

<sup>299</sup> [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].]

<sup>300</sup> [Cfr. risposte alla richiesta di informazioni pervenute in data 4 ottobre e 9 ottobre 2024.]

<sup>301</sup> [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. ]

7. In secondo luogo, alcune delle voci di costo presentate dalle Parti sono state escluse dalla Commissione nel calcolo dei margini in alcuni recenti precedenti<sup>302</sup>.
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]%
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 linee<sup>303</sup>, 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 Commissione<sup>304</sup>, 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.

---

<sup>302</sup> [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.]

<sup>303</sup> [Si noti che Vodafone ha indicato come il valore dei costi indicati almeno in parte non si basano su valori effettivi ma costituiscono delle previsioni.]

<sup>304</sup> [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).]