

Provvedimento n. 7723 (A285) **INFOSTRADA/TELECOM ITALIA-
TECNOLOGIA ADSL**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 novembre 1999;

SENTITO il Relatore Professor Marco D'Alberti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la Convenzione tra il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e la SIP -Società Italiana per l'Esercizio delle Telecomunicazioni Spa- per la concessione dei servizi di telecomunicazione e l'attività di installazione ed esercizio di impianti di telecomunicazione a uso pubblico in ambito nazionale, approvata con D.P.R. 13 agosto 1984, n. 523;

VISTA la Direttiva della Commissione 90/388/CEE del 28 giugno 1990, e le successive integrazioni e modificazioni, in materia di concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni;

VISTO il Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 103, di attuazione della Direttiva 90/388;

VISTO il "Regolamento recante determinazione delle caratteristiche e delle modalità di svolgimento dei servizi di telecomunicazioni non riservati", approvato con D.P.R. 4 settembre 1995, n. 420, di attuazione del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 103;

VISTA la direttiva della Commissione 96/19/CE del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni;

VISTO il "Regolamento di attuazione delle direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni", approvato con D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318;

VISTO il decreto 23 aprile 1998, recante "Disposizioni in materia di interconnessione nel settore delle telecomunicazioni";

VISTA la denuncia della società Infostrada Spa, pervenuta in data 21 luglio 1999, e successive integrazioni, relativa ad alcuni comportamenti ritenuti lesivi della concorrenza tenuti da Telecom Italia Spa nella commercializzazione di servizi di telecomunicazione offerti in regime autorizzatorio ai sensi del D.P.R. n. 420/95, sulla base della fornitura all'utenza di collegamenti sulla rete telefonica generale mediante l'utilizzo di una tecnologia del tipo *Asymmetric Digital Subscriber Line*;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue

I. LE PARTI

1. La società Infostrada Spa (di seguito Infostrada) opera nel settore delle telecomunicazioni in ambito nazionale, in virtù di una licenza individuale rilasciata nel febbraio 1998 per l'installazione di una rete fissa di telecomunicazioni allo scopo di fornire al pubblico il servizio di telefonia vocale.

Sin dalla propria costituzione nel 1995, Infostrada fornisce servizi di telecomunicazione liberalizzati, quali servizi di telefonia per gruppi chiusi di utenti, servizi di trasmissione dati, servizi di rete privata virtuale, nonché servizi di accesso a Internet, attraverso una rete costituita da infrastrutture proprietarie e da linee affittate da Telecom Italia Spa. La rete di Infostrada è interconnessa in terminazione e in raccolta con le reti degli altri operatori di telefonia fissa e radiomobile.

L'intero capitale sociale di Infostrada è detenuto dalla *holding* olandese Oliman Holding Bv (di seguito Oliman), una società controllata da Mannesmann AG.

Il fatturato di Infostrada nel 1998 è stato di circa 258 miliardi di lire, realizzati integralmente in Italia.

2. Telecom Italia Spa (di seguito TI), società controllata dalla Technost Spa, ha per oggetto della propria attività l'installazione e la fornitura di infrastrutture di telecomunicazioni e l'esercizio dei relativi servizi. In virtù della convenzione stipulata tra SIP (ora TI) e il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni il 1° agosto 1984, e approvata con D.P.R. 13 agosto 1984, n. 523, TI ha svolto, in esclusiva legale fino all'entrata in vigore del D.P.R. n. 318/97, l'attività di installazione ed esercizio di impianti di telecomunicazione a uso pubblico in ambito nazionale, e, fino al 1° gennaio 1998, ha offerto, sempre in regime di riserva legale, il servizio di telefonia vocale.

TI opera anche nei mercati dei servizi diversi dalla telefonia vocale. Con particolare riguardo all'attività di fornitura di servizi di telecomunicazione offerti in regime autorizzatorio ai sensi del D.P.R. n. 420/95 (fra i quali in generale i servizi a valore aggiunto, servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet), TI opera attraverso la propria Direzione Clienti Business con il marchio Interbusiness, rivolgendo la propria offerta tanto all'utenza finale (clienti aziendali) quanto a soggetti rivenditori di servizi; la società è attiva inoltre, attraverso la *Business Unit* TIN della propria Direzione Clienti Privati, nell'offerta di servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e SOHO (*Small Office Home Office*).

3. Nell'esercizio 1998, il gruppo TI ha realizzato un fatturato nazionale complessivo di circa 45.400 miliardi di lire (valori consolidati).

Nello stesso periodo, il fatturato realizzato attraverso la vendita dei servizi TIN è stato di circa 54 miliardi di lire, mentre quello per i servizi Interbusiness è stato di circa 125 miliardi di lire.

II. I FATTI DENUNCIATI

4. In data 21 luglio 1999 è pervenuta una segnalazione della società Infostrada Spa, successivamente integrata in data 4 agosto 1999, nella quale si denuncia il fatto che TI starebbe svolgendo attività di commercializzazione dei propri servizi Interbusiness offrendo all'utenza accesso alle reti per trasmissione dati sulla base della tecnologia c.d. ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*). La società denunciante ha fornito evidenza del fatto che TI avrebbe già stipulato numerosi contratti per la fornitura di servizi in tecnologia ADSL con varie società nelle città in cui è disponibile il servizio.

5. Secondo il denunciante, da tale comportamento deriverebbe a TI un illegittimo vantaggio competitivo sul mercato dell'offerta di servizi di trasmissione dati e accesso a Internet ad aziende e ISP, a fronte dell'impossibilità per i concorrenti di fornire una simile tecnologia di accesso alla propria clientela.

I concorrenti di TI sui mercati dei descritti servizi di telecomunicazione, offerti in regime di autorizzazione ai sensi del D.P.R. n. 420/95, devono infatti ricorrere all'utilizzo di circuiti diretti numerici affittati da TI per assicurare alla propria clientela l'accesso alle proprie reti dati per la fruizione dei relativi servizi. In particolare, la società Infostrada ha sostenuto l'esistenza di sostituibilità, per larghe fasce d'utenza, della modalità di accesso con tecnologia ADSL offerta dalla sola TI con la modalità di accesso con circuiti diretti numerici urbani ai fini della fornitura sul mercato dei suddetti servizi.

Tuttavia, il confronto di costi fra le due modalità di accesso fornito dalla stessa società ha evidenziato come, a parità di banda trasmissiva, l'utilizzo di una connessione tramite circuiti diretti numerici urbani renda l'offerta dei servizi finali del tutto non competitiva sul mercato rispetto a quella ottenibile utilizzando un accesso con tecnologia ADSL.

6. Infostrada ritiene quindi che le attività di commercializzazione da parte di TI di servizi finali attraverso una modalità di accesso di cui dispone in via esclusiva in virtù del suo monopolio sulla PSTN

costituisca un comportamento anticoncorrenziale, in quanto ostacola la concorrenza su mercati di servizi liberalizzati in virtù dello sfruttamento di vantaggi derivanti da una posizione di monopolio su altri mercati.

III. LA TECNOLOGIA ADSL

7. Il sistema ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) appartiene alla più ampia famiglia delle tecnologie x-DSL di trasmissione dati ad alta velocità, le quali consentono l'utilizzo della comune linea telefonica in rame della parte distributiva della rete telefonica pubblica commutata (di seguito PSTN) per trasportare informazioni, ovvero dati e immagini, che in genere necessitano di specifici e più potenti mezzi trasmissivi, come ad esempio le fibre ottiche.

8. Le tecnologie di tipo DSL prevedono l'applicazione presso la sede dell'utente e presso la centrale telefonica locale di riferimento di speciali apparecchiature *modem* che, utilizzando tecniche di codifica digitale del segnale che aumentano notevolmente la capacità trasmissiva della linea senza interferire con il suo utilizzo contemporaneo per i servizi di telefonia vocale, consentono sostanzialmente di trasformare la parte distributiva della rete PSTN, utilizzata attualmente solo per la trasmissione di segnali vocali o di dati a velocità contenuta, in una rete di accesso c.d. "a larga banda".

L'ampiezza di banda è variabile in funzione di una serie di elementi, quali la sezione del doppino telefonico e la sua lunghezza, ovvero la distanza fra la sede d'abbonato e la centrale telefonica più vicina.

9. La peculiarità della versione ADSL consiste nel fatto che la relativa linea si configura con capacità diverse a seconda della direzione del flusso dati, vale a dire fino a 2 Mbit/s nella banda *downstream* (dalla rete verso la sede del cliente) e di 512 kbit/s nella banda *upstream* (dal terminale ADSL alla rete). Tale tecnologia permette quindi di incrementare la larghezza di banda della rete di accesso a costi contenuti, offrendo una velocità superiore di circa 10 volte rispetto a un collegamento ISDN base e di circa 50 volte rispetto a quella fruibile applicando a un collegamento PSTN un tradizionale modem *dial-up* a 33.6 kbit/s.

Considerate le necessità di capacità richieste dai principali servizi di trasmissione dati e a valore aggiunto, intrinsecamente non simmetrici (nel senso che il flusso informativo richiesto dall'utente alla rete è superiore a quello trasmesso dallo stesso utente alla rete) e in funzione dello sviluppo dei mercati dei servizi di telecomunicazione, attualmente tra le applicazioni possibili si annoverano i servizi di trasmissione dati, l'accesso a Internet ad alta velocità, a sedi *corporate*, a Web multimediali e a CED aziendali, nonché il collegamento a LAN (*Local Area Network*) aziendali, le soluzioni per il telelavoro, la teledidattica e la telemedicina.

10. Con l'applicazione della tecnologia considerata la normale linea telefonica può essere usata contemporaneamente per i servizi di telefonia vocale e per quelli di trasmissione dati ad alta velocità, consentendo una connessione permanente alla rete senza costi aggiuntivi legati al collegamento telefonico, diversamente agli accessi tradizionali di tipo *dial up*.

Considerata la capacità di banda utilizzabile, e le caratteristiche del collegamento offerto, i sistemi ADSL appaiono quindi particolarmente adatti per la fornitura di tutti i servizi multimediali e i servizi video interattivi (come ad esempio il *Video On Demand*) per l'utenza residenziale, e in tal senso potranno garantire in futuro un notevole sviluppo di servizi quali il commercio elettronico, l'*home banking*, i servizi televisivi non broadcasting.

IV. LE OFFERTE COMMERCIALI ADSL DI TELECOM ITALIA

11. TI risulta aver iniziato dal novembre 1998 una sperimentazione tecnico-commerciale fondata sull'integrazione delle tecnologie ADSL e ATM (*Asynchronous Transfer Mode*), per il trasporto dati in ambito urbano, in un primo periodo nelle città di Roma e Milano e successivamente anche nelle aree di Torino, Bologna, Brescia e Padova. Sulla base delle informazioni reperibili sul sito Internet della stessa TI, a ottobre 1999 i servizi con tecnologia ADSL erano già disponibili in sedici città italiane, prevedendosi un programma di estensione a venticinque località entro la fine dell'anno.

12. Ai fini del collegamento ADSL per un cliente, TI deve provvedere all'installazione, presso la sede del cliente e presso la centrale telefonica di pertinenza, a livello di rete di distribuzione, di un modem ADSL e del c.d. *Plain Old Telephone Service* (POTS) Splitter, un apparecchio utilizzato per separare il flusso dati dal flusso fonia.

Il prezzo praticato al pubblico da TI per un accesso ADSL con banda garantita da 128 kbps a 2 Mbps è pari a 660.000 lire all'anno, oltre a 400.000 lire come contributo di attivazione (comprensivo di *modem* e *Splitter*).

La tariffazione del servizio risulta quindi indipendente dal consumo, cioè dal tempo della connessione o dal volume dei dati scambiati. Per poter usufruire di un accesso ADSL è tuttavia necessario sottoscrivere un abbonamento a servizi tipo InterBusiness o ATMosfera gestiti da TI.

13. Infatti, l'accesso ADSL viene attualmente fornito da TI unicamente in associazione con propri servizi di trasmissione dati, quali quelli di trasporto nazionale offerti sul *backbone* Interbusiness, ovvero con servizi a valore aggiunto, come ad esempio l'accesso a Internet. Tali servizi si rivolgono sia ai clienti finali, quali le aziende che possono utilizzare a propri fini interni questa integrazione tecnologica per collegarsi al *backbone* ATMosfera o Interbusiness di TI, sia a Service Provider (ISP, CED, sedi *corporate*, ecc.) che utilizzano la connettività di TI per offrire servizi con accesso ADSL ai propri clienti. Al momento, sulla base delle informazioni disponibili sul sito Internet di TI, la tecnologia ADSL appare essere utilizzata dalla società per offrire servizi ai soli clienti "affari" serviti dalla Direzione Clienti Business di TI (aziende e ISP), attraverso le seguenti offerte commerciali: Big@ccess ADSL, per la navigazione interna a InterBusiness e Netway ADSL, per l'accesso a Internet; infine, TI risulta offrire un servizio di trasmissione dati con accesso ADSL denominato RING, attivo, dall'ottobre del 1999, in venti città italiane che diventeranno venticinque entro la fine dell'anno, assicurando progressivamente la copertura del 70% del potenziale delle aziende in Italia.

V. I MERCATI RILEVANTI

14. Il primo mercato interessato dalla fattispecie in oggetto è costituito dall'offerta dei servizi di accesso dell'utenza finale alle principali infrastrutture di telecomunicazione.

Per poter fruire dei relativi servizi, infatti, l'utenza necessita di collegamenti alle infrastrutture sui quali questi vengono forniti.

Con riferimento ai servizi di telecomunicazione diversi dalla telefonia vocale, in relazione alla fattispecie in oggetto, le diverse alternative tecnologiche attualmente disponibili sul mercato per l'accesso dell'utenza appaiono ricomprendere unicamente, oltre all'accesso mediante la parte distributiva della PSTN nelle sue diverse modalità, fra cui la nuova modalità di accesso ADSL offerta da TI, le connessioni ottenute mediante circuiti diretti urbani affittati dalla stessa TI.

15. Il secondo mercato interessato dalla fattispecie in oggetto è il mercato dei servizi di telecomunicazione offerti in concorrenza in regime autorizzatorio ai sensi del D.P.R. n. 420/95. Tali servizi ricomprendono i servizi di trasmissione dati e a valore aggiunto, fra cui il servizio di accesso a Internet.

VI. VALUTAZIONE GIURIDICA

La posizione dominante di TI

16. La società TI detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di accesso. In primo luogo, la società gode di una posizione di monopolio di fatto nell'offerta di circuiti diretti numerici.

Infatti TI, in virtù della riserva legale contenuta nella convenzione approvata con D.P.R. 13 agosto 1984, n. 523, ha goduto di un monopolio legale nella fornitura delle linee affittate, in quanto gestore in esclusiva della rete pubblica di telecomunicazioni di cui esse facevano necessariamente parte.

17. Il venir meno di tale riserva a seguito della liberalizzazione delle infrastrutture alternative disposta dalla Direttiva 96/19/CE, recepita nell'ordinamento italiano con il D.P.R. n. 318/97, non ha modificato la posizione di tale società, la quale conserva una posizione di monopolio di fatto sul mercato della fornitura delle linee affittate, e ciò in particolare in ambito locale, laddove l'installazione di infrastrutture alternative appare particolarmente onerosa in virtù della capillarità di rete necessaria e degli adempimenti burocratici richiesti.

18. TI, peraltro, possiede una posizione dominante anche nell'offerta di servizi alternativi di accesso, in particolare quelli offerti mediante utilizzo della parte distributiva della rete PSTN. Tale dominanza appare derivare dalla posizione di monopolio nell'installazione e gestione della stessa PSTN, posizione non

modificata, di fatto, dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 318/97, nonché dalla circostanza che nessun altro operatore di telecomunicazioni può fornire servizi di accesso analoghi, in mancanza della possibilità di accedere alla parte distributiva della rete pubblica commutata.

I comportamenti di TI

19. Sulla base delle informazioni disponibili, TI risulta praticare offerte commerciali sul mercato concorrenziale dei servizi di telecomunicazioni svolti in regime autorizzatorio ai sensi del D.P.R. n. 420/95 offrendo in via esclusiva alla propria clientela modalità innovative di accesso basate sulla tecnologia ADSL, mediante l'utilizzo della parte distributiva dell'infrastruttura telefonica pubblica commutata.

20. La commercializzazione di servizi di telecomunicazione congiuntamente ad accessi di tipo ADSL da parte di TI, in un quadro di incompleta definizione di vincoli regolamentari in materia di accesso a livello disaggregato alla rete dell'operatore dominante, volti a consentire lo sviluppo contestuale di analoghe offerte della concorrenza, potrebbe integrare un profilo di violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

TI, in qualità di soggetto in monopolio sul mercato dell'accesso, appare utilizzare in via esclusiva una tipologia di connessione per la propria clientela caratterizzata da condizioni di costo molto più vantaggiose rispetto a quelle delle sole tipologie di accesso che essa rende disponibili ai concorrenti, riducendo la capacità competitiva di questi ultimi sui mercati dei servizi di telecomunicazione.

21. Le pratiche di commercializzazione di servizi di telecomunicazione con accesso ADSL da parte di TI appaiono suscettibili, per le suesposte considerazioni, di determinare una grave alterazione della concorrenza nel mercato dei servizi di telecomunicazione forniti in regime autorizzatorio ai sensi del D.P.R. n. 420/95, ricadendo nel novero dei comportamenti che una consolidata giurisprudenza europea e nazionale ha ritenuto gravi violazioni della normativa della concorrenza, in quanto condotte aventi come effetto un ostacolo ai concorrenti e allo sviluppo della concorrenza sul mercato dei servizi finali¹.

22. In secondo luogo, considerate le possibilità di fruizione di servizi innovativi per l'utenza offerte dalla tecnologia di accesso in oggetto, i comportamenti commerciali di TI, strumentali al rafforzamento della posizione dominante detenuta da TI sul mercato dell'accesso, potrebbero integrare ulteriori profili di abusività in quanto suscettibili di frenare in maniera significativa, limitandone lo sviluppo concorrenziale, l'evoluzione dei mercati dei servizi di comunicazione che potranno essere disponibili in futuro grazie alla possibilità per l'utenza di fruire di servizi finali sulla base di offerte concorrenziali di accessi a larga banda quale quello con tecnologia ADSL.

RITENUTO che i suddetti comportamenti della società Telecom Italia Spa potrebbero configurare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi degli artt. 14 e 3 della legge n. 287/90, nei confronti di Telecom Italia Spa;

b) la fissazione del termine di giorni trenta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria "A" di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Valeria Amendola;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria "A" di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;

¹ Cfr. in particolare la decisione del Consiglio della Concorrenza francese del 1° luglio 1997, n. 97-D-53 France Telecom - Transpac e il provv. AGCM n. 5428, A178, Albacom/Telecom Italia - circuiti dedicati.

e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 maggio 2000.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesaro

* * *