



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 36

**Publicato sul sito www.agcm.it
16 settembre 2024**

SOMMARIO

| | |
|---|----|
| OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE | 5 |
| C12659 - SWISSCOM ITALIA/VODAFONE ITALIA | |
| <i>Provvedimento n. 31320</i> | 5 |
| INDAGINI CONOSCITIVE | 46 |
| IC57 - EDITORIA SCOLASTICA | |
| <i>Provvedimento n. 31319</i> | 46 |
| ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA | 51 |
| AS2035 - PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI DERIVANTI DALL'ABROGAZIONE DEL COMMA 2 QUATER DELL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE 287/1990 | 51 |

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12659 - SWISSCOM ITALIA/VODAFONE ITALIA

Provvedimento n. 31320

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 settembre 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 documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Swisscom Italia S.r.l. (di seguito "SWI") è una società del Gruppo Swisscom la cui unica attività è quella di *holding* delle azioni di Fastweb S.p.A. (di seguito "FW"). SWI è indirettamente controllata - per il tramite di Swisscom (Switzerland) Ltd - da Swisscom Ltd, una società quotata alla Borsa Svizzera il cui capitale è detenuto per il 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 FW, 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. FW, a sua volta, controlla le società Fastweb Air S.r.l. e 7Layers S.r.l., attive in Italia, rispettivamente, nella gestione di servizi di telecomunicazione e nel commercio all'ingrosso di *computer*, apparecchiature informatiche periferiche e *software*.

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

2. Vodafone Italia S.p.A. (di seguito “VI”) 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”). VI è indirettamente controllata, per il tramite di Vodafone Europe B.V., da Vodafone Group PLC, la società capogruppo del Gruppo Vodafone. VI, a sua volta, controlla le seguenti società, attive in Italia: VND S.p.A., attiva nel commercio all’ingrosso di apparecchi e materiali telefonici, Vodafone Gestioni S.p.A., attiva nel commercio al dettaglio di prodotti, accessori e articoli per telefonia e VEI S.r.l., attiva nell’offerta di servizi di telecomunicazioni e trasmissione dati mediante il marchio Ho.

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

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

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

4. L’accordo [omissis] stipulato tra SWI, 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]²; [omissis]³.

5. L’accordo prevede altresì che, alla data del *closing* o in sua prossimità, VI e alcune società del Gruppo Vodafone stipuleranno contratti di servizio e altri accordi accessori, tra cui il [omissis]⁴ [omissis].

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

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

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

¹ Il Gruppo Swisscom non ha realizzato fatturato in altri paesi dell’Unione europea nel 2023.

² [omissis].

³ [omissis].

⁴ [omissis].

7. Il patto di non concorrenza, il divieto di storno di dipendenti, i contratti di servizio e gli altri accordi accessori sopra descritti possono essere qualificati come accessori alla concentrazione comunicata nella misura in cui contengono restrizioni direttamente connesse alla realizzazione dell'Operazione e a essa necessarie⁵. In particolare, il patto di non concorrenza può considerarsi accessorio all'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 SWI già opera nei mercati delle telecomunicazioni.

IV. VALUTAZIONI

IV.1 I mercati rilevanti

8. In considerazione dell'attività delle Parti, l'Operazione coinvolge numerosi mercati del settore delle comunicazioni elettroniche, sia di rete fissa sia di rete mobile. In particolare, risultano interessati da potenziali effetti orizzontali e/o verticali i seguenti mercati: (i) il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete mobile, (ii) il mercato dei servizi di rete mobile al dettaglio; (iii) il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete fissa; (iv) il mercato dei servizi di fornitura di linee affittate all'ingrosso; (v) il mercato dei servizi al dettaglio di rete fissa destinati alla clientela residenziale; (vi) il mercato dei servizi al dettaglio di rete fissa destinati alla clientela *business* e (vii) il mercato dei servizi al dettaglio di rete fissa destinati alla Pubblica amministrazione (di seguito, "PA").

9. Il mercato dei servizi all'ingrosso di accesso e raccolta delle chiamate su reti mobili comprende i servizi forniti dagli operatori infrastrutturati (MNO) a quelli virtuali (cosiddetti MVNO) e ad altri fornitori di servizi che tramite tali accordi si procurano accesso a una o più delle reti mobili dell'MNO per fornire servizi al dettaglio su rete mobile. Sul punto, la Commissione, nelle proprie precedenti decisioni, ha ritenuto che i servizi di accesso alla rete mobile e di 'call origination' siano parte dello stesso mercato. A tal riguardo, la Commissione ha sottolineato che entrambi tali servizi sono da considerarsi come elementi fondamentali per gli operatori virtuali al fine di garantire loro la possibilità di fornire i propri servizi *retail* di telecomunicazione mobile e sono, pertanto, generalmente forniti insieme. Le precedenti decisioni dell'Autorità e della Commissione europea individuano l'estensione geografica di tali mercati quale nazionale, in ragione dall'esistenza di stringenti barriere normative che regolano i vari mercati nazionali delle telecomunicazioni, nonché dal fatto che la portata geografica dei diritti d'uso concessi ai vari MNO è, per l'appunto, nazionale⁶.

10. Il mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione mobile, distinto rispetto a quello dei servizi al dettaglio di telecomunicazioni fisse, comprende le chiamate vocali nazionali e internazionali, gli SMS, la connettività mobile. L'Autorità ha ritenuto che il mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione mobile abbia estensione nazionale, in ragione dei regimi normativo-

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

⁶ Cfr. provvedimento del 21 maggio 202, n. 31205, §. 43, C12620 - *Wind Tre / BrightCo*, in bollettino 23/2024. Decisioni della Commissione europea; M.9871 - *Telefonica/Liberty Global/JV*, §. 43 del 19 novembre 2020; M.8792 - *T-Mobile NL/Tele2 NL*, §§. 181-190 del 27 novembre 2018; M.7758 - *Hutchison 3G Italy / WIND / JV*, §. 155 del 1° settembre 2016; M.6992 - *Hutchison 3G UK/ Telefonica Ireland*, §. 149 del 28 maggio 2014; M.7109 - *Deutsche Telekom/GTS*, §. 110 del 14 aprile 2014 e M.5148 - *Deutsche Telekom/OTE*, §. 15 del 2 ottobre 2008,.

regolamentari in vigore in Italia, nonché dell'estensione nazionale delle reti di telecomunicazione mobile⁷. Analogamente si è espressa la Commissione che, sotto il profilo merceologico, pur valutando talora la possibilità di ulteriori suddivisioni del mercato in esame, non è mai giunta a definire mercati più ristretti, ad esempio per i soli clienti aziendali⁸.

11. Per quanto riguarda i servizi di comunicazione su rete fissa, le attività svolte a livello *wholesale* consistono nella fornitura di servizi di accesso alla rete fissa a operatori che, utilizzando in tutto o in parte le infrastrutture di trasmissione non proprie, forniscono, a loro volta, accesso alla rete agli utenti finali. Al riguardo, l'Autorità ha riconosciuto in più occasioni il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa a banda larga e ultra-larga come autonomo e distinto rispetto a quello *retail*, definendolo come ricomprensivo dei 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-larga⁹. La dimensione geografica individuata dall'Autorità in relazione al mercato merceologico ha estensione nazionale¹⁰.

12. Il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa a banda larga/ultralarga può essere ulteriormente segmentato in base alla tecnologia di trasmissione per i servizi di accesso alla rete fissa distinguendo tra: i) *Fixed Wireless Access* (di seguito, "FWA")¹¹; ii) *Fiber to the Home* (di seguito, "FTTH") nel caso la connessione *broadband* arrivi tramite il cavo in fibra direttamente sino all'utenza o iii) *Fiber to the Cabinet* (di seguito, "FTTC"), nell'eventualità la connessione *broadband* in fibra arrivi sino a delle postazioni in strada (i.c.d. "armadio ripartilinea") e poi venga collegata all'utenza tramite cavi in rame¹². Sotto questo profilo, ai fini della valutazione prospettica della presente valutazione, viene in particolare rilievo il segmento individuato dalla tecnologia FTTH, in quanto destinato a diventare il principale *standard* di mercato nel prossimo futuro.

13. Il mercato dei servizi di fornitura di linee affittate all'ingrosso riguarda quelle infrastrutture di telecomunicazione che forniscono capacità di trasmissione dedicata tra punti terminali di una stessa rete. Le linee affittate all'ingrosso sono un *input* per la fornitura di servizi di telecomunicazione su rete fissa (accesso a *internet* al dettaglio su rete fissa), servizi di connettività aziendale al dettaglio e servizi di telecomunicazione su rete mobile. I fornitori di servizi di telecomunicazione (MNO,

⁷ Cfr., da ultimo, C12620 - *Wind3/Brightco*, cit.

⁸ Cfr., *ex multis*, decisioni della Commissione europea: M.10994 - *Liberty Global/Fluvius/Netco*, §. 129, del 30 maggio 2023; M.10515 - *Iliad / UPC Polska*, §§. 19 ss. del 10 marzo 2022 e M.10153 - *Orange / Telekom Romania Communications*, §§. 23 e ss., del 28 luglio 2021.

⁹ Cfr., da ultimo, C12620 - *Wind3/Brightco*, cit.

¹⁰ Cfr. *ibidem*.

¹¹ 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.

¹² La Commissione europea ha astrattamente considerato eventuali sotto-segmentazioni ulteriori di tale mercato basate su: (i) tipo di accesso e (ii) infrastruttura della rete, senza tuttavia esprimersi in maniera definitiva (cfr. decisioni del 28 luglio 2021, M.10153 - *Orange / Telekom Romania Communications*, §. 125; del 29 settembre 2019, M.6990 - *Vodafone / Kabel Deutschland*, §. 161; del 9 luglio 2018, M.8808 - *T-Mobile Austria / UPC Austria*, §§. 74-76 e del 26 giugno 2009, M.5532 - *Carphone Warehouse / Tiscali UK*, §§. 28-34). La Commissione europea ha, inoltre, escluso eventuali segmentazioni del mercato sulla base: (i) della velocità e, in particolare, le segmentazioni (a) 30 Mbit/s-300 Mbit/s, (b) 300 Mbit/s e oltre) o (ii) delle modalità di distribuzione (xDSL, fibra, cavo) sostenendo, rispettivamente, la sostituibilità dei servizi di accesso alla rete al di sopra di una certa velocità dal lato della domanda e l'insensibilità degli utenti rispetto alle modalità di trasmissione (cfr. decisione del 19 novembre 2020, M.9871 - *Telefonica / Liberty Global / JV*).

fornitori di *internet* su rete fissa fissi, i fornitori di connettività per i clienti aziendali) acquistano linee affittate all'ingrosso per integrare la loro rete, o perché non dispongono di infrastrutture fisiche in una determinata zona, oppure perché intendono aumentare la capacità della loro infrastruttura. In particolare gli MNO utilizzano le linee affittate all'ingrosso per servizi di *backhauling* tra le torri della rete mobile (cosicché il servizio è denominato *backhaul* BTS).

14. La prassi decisionale dell'Autorità non distingue tra la fornitura di linee affittate all'ingrosso ai fini del *backhaul* mobile e la fornitura di linee affittate all'ingrosso per altri scopi, analogamente alla prassi seguita dalla Commissione. Sotto questo profilo la definizione del mercato può essere lasciata aperta anche ai fini della valutazione dell'Operazione. Sotto il profilo geografico, l'Autorità, nei suoi precedenti, coerentemente con l'approccio della Commissione, ha ritenuto che il mercato abbia dimensione nazionale.

15. L'offerta di servizi di accesso al dettaglio alla rete fissa consiste nella fornitura di un collegamento alla rete attraverso tecnologie di linea fissa direttamente agli utenti finali¹³. Nella sua prassi, l'Autorità ha spesso individuato, in tale ambito, mercati distinti in base alla tipologia di clientela servita, suddividendo, in particolare, i servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa per la clientela affari (non residenziale) da quelli per la clientela residenziale e SOHO (*small office home office*, ovvero piccoli uffici). Ha, inoltre, individuato un mercato distinto per i servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa erogati alla PA, separato da quello relativo alla clientela affari¹⁴.

D'altra parte la Commissione, nei suoi precedenti, ha considerato la possibilità di segmentare il mercato anche in base alla tipologia di prodotto (banda larga, banda stretta, servizi di accesso a capacità dedicata) e alla tecnologia di distribuzione (ADSL, fibra ottica, banda larga mobile, ossia FWA, FTTH e FTTC¹⁵), lasciandone sempre aperta, tuttavia, l'esatta definizione.

16. Quanto all'estensione geografica del mercato, l'Autorità ha ritenuto che il mercato dei servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa abbia dimensione nazionale, date l'estensione geografica delle reti, le caratteristiche regolamentari nazionali, nonché la sostanziale presenza dei medesimi operatori sull'intero territorio nazionale¹⁶. Similmente, la Commissione ha definito i mercati dei servizi di accesso a Internet su rete fissa e dei servizi di fonia fissa come aventi dimensione nazionale

¹³ Cfr. decisioni della Commissione europea del 30 maggio 2023, M.10994 - *Liberty Global/Fluvius/Netco*, §. 91; del 18 ottobre 2019, M.9433 - *MEIF 6 Fibre / KCOM Group*, §. 27 e del 18 luglio 2019, M.8864 - *Vodafone / Certain Liberty Global Assets*, §. 47.

¹⁴ Cfr. provvedimento n. 29627 del 13 aprile 2021, C12354 - *Telecom Italia/Rami di azienda BT Italia* §. 19, in Bollettino n. 16/2021; 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.

¹⁵ La Commissione ha ritenuto che l'accesso mediante tecnologia FWA non faccia parte del mercato dei servizi di connettività *internet* su rete fissa (cfr. decisione del 6 marzo 2020 M.9674 *Vodafone Italia / TIM / INWIT JV*, §. 110); d'altra parte AGCOM ha, invece, individuato un mercato rilevante unico in cui rientrano tutti i servizi di accesso a banda larga al dettaglio in Italia, compreso sia il FWA che altre tecnologie quali *digital subscriber line* ("DSL"), *fiber-to-the-cabinet* ("FTTC") e *fiber-to-the-home* ("FTTH") (cfr. decisione n. 348/19/CONS, 18 luglio 2019, disponibile sul sito <https://www.agcom.it/documents/10179/15564025/Delibera+348-19-CONS/1fe1fd57-1b27-4755-bfd6-89455e12ce09?versione=1,0>).

¹⁶ Cfr. C12354 - *Telecom Italia/Rami di azienda BT Italia*, §. 21, cit.; C12476 - *Marbles/Irideos*, cit. e I850 - *Accordi FiberCop*, §. 30, cit..

data l'importanza della regolamentazione nazionale nel settore delle telecomunicazioni e delle differenze tra gli assetti regolamentari prevalenti in ciascun mercato nazionale¹⁷.

17. Alla luce della descritta prassi decisionale, ai fini della valutazione dell'Operazione risultano interessati i distinti mercati nazionali delle comunicazioni su rete fissa destinati alla clientela residenziale, alla clientela affari e alla PA.

18. Con riguardo ai servizi al dettaglio su rete fissa per la clientela residenziale, è altresì opportuno tenere conto delle più recenti evoluzioni del mercato che sembrano aver fatto emergere dinamiche competitive eterogenee nei diversi segmenti relativi alla tecnologia di distribuzione - in particolare con riguardo al collegamento in fibra fino all'abitazione degli utenti (FTTH) - nonché nelle principali aree urbane del Paese (Milano in primo luogo).

19. Secondo i precedenti dell'Autorità, i servizi di rete fissa destinati alla clientela affari (non residenziale) definiscono un mercato distinto rispetto a quello dei servizi per la clientela residenziale e SOHO: infatti, sebbene da un punto di vista funzionale i servizi offerti siano analoghi (*i.e.* servizi di fonia e connettività a banda larga e ultra-larga), le esigenze complessive in termini di qualità del servizio e assistenza, nonché le modalità di selezione, differiscono sostanzialmente tra le due tipologie di clientela. Tali differenze inducono gli operatori a differenziare le loro offerte per la clientela residenziale e quella affari attraverso specifiche politiche commerciali e di *marketing*.

20. Nella recente valutazione dell'Operazione Telecom Italia/Rami di azienda BT Italia¹⁸ l'Autorità 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.

21. Ai fini della valutazione dell'Operazione viene, altresì, in rilievo la fornitura al dettaglio di pacchetti, cosiddetti *multiple play*, comprendenti due o più servizi di comunicazioni (fonia fissa; accesso fisso a *internet*; servizi audiovisivi; servizi di telecomunicazione mobile; servizi a valore aggiunto). Essi, infatti, sono in qualche misura già presenti nell'offerta sia di FW che di VI e - secondo la prospettazione delle stesse Parti - la convergenza, in particolare tra servizi di comunicazione fissa e servizi di comunicazione mobile, rappresenterà un tratto distintivo della strategia del nuovo operatore a esito della concentrazione in esame¹⁹.

22. Al riguardo si osserva che un distinto mercato delle offerte *multiple play* non è stato fino a ora definito né dall'Autorità, né dalla Commissione; quest'ultima, in alcune recenti decisioni ha lasciato aperta la questione relativa all'esistenza di mercati *multiple play* distinti ovvero di un mercato unico comprensivo di tutti i pacchetti *multiple play*²⁰.

¹⁷ Commissione, decisione del 29 giugno 2009M.5532 - *Carphone / Warehouse / Tiscali UK*, §§. 54-56.

¹⁸ C12354 - *Telecom Italia/Rami d'azienda BT Italia*, cit.

¹⁹ Cfr. Comunicato stampa di Swisscom del 15 marzo 2024 (<https://www.swisscom.ch/it/about/news/2024/03/15-vodafone-italia.html>).

²⁰ Si veda, in particolare, la decisione della Commissione del 20 marzo 2023, M.10663 - *Orange / Voo / Brutele*, §§ 102 e 111-112.

23. Neppure in relazione al caso di specie l'eventuale definizione di un distinto mercato delle offerte *multiple play* appare necessaria, dal momento l'opportuna valutazione degli effetti concorrenziali della prospettata strategia del nuovo operatore intesa a commercializzare offerte convergenti appare poter essere condotta sulla base della consolidata definizione dei mercati al dettaglio sopra indicati.

24. Oltre ai mercati interessati sopra richiamati, sui quali si concentrerà la valutazione degli effetti dell'Operazione, ai fini della stessa sono rilevanti gli ulteriori mercati, di seguito definiti, in nessuno dei quali, si rileva fin da ora, l'Operazione è suscettibile di produrre effetti restrittivi della concorrenza:

- il mercato all'ingrosso, di ampiezza nazionale, della terminazione delle chiamate su singole reti mobili²¹, che comprende i servizi d'instradamento e consegna di una chiamata proveniente da un abbonato di un gestore di rete fissa o da un abbonato di un gestore mobile a un abbonato di un altro gestore mobile. La terminazione delle chiamate consente ai consumatori che utilizzano reti diverse di comunicare tra loro;

- il mercato nazionale dei servizi all'ingrosso delle chiamate end-to-end²²: in tale mercato gli operatori di rete fissa offrono pacchetti che combinano i servizi di raccolta e terminazione delle chiamate, al fine di consentire a operatori privi di una propria rete fissa la possibilità di fornire servizi al dettaglio di fonia su rete fissa, senza il bisogno di investire in infrastrutture di rete;

- il mercato all'ingrosso nazionale della terminazione di chiamata su reti fisse²³, il servizio mediante il quale – analogamente a quanto accade per le reti mobili - una chiamata proveniente dalla rete di un operatore è instradata e consegnata a un utente della rete di un diverso: la terminazione delle chiamate consente quindi agli utenti di reti diverse di comunicare tra loro;

- il mercato della fornitura all'ingrosso di servizi di connettività internet, di ampiezza globale sotto il profilo geografico²⁴: si tratta di servizi che consentono alla clientela affari di essere presente su *internet* a livello globale. La connettività a *internet* può essere raggiunta: (i) acquistando servizi di transito,;(ii) mediante il *peering* con reti selezionate o (iii) mediante una combinazione di (i) e (ii);

- il mercato dei servizi globali di telecomunicazione (di seguito, "GTS")²⁵: si tratta di servizi di telecomunicazione che collegano diverse sedi di clienti, generalmente in almeno due continenti diversi e in svariati paesi. Sono generalmente acquistati da società multinazionali che operano in diversi paesi e continenti. I fornitori di GTS tipicamente forniscono ai clienti pacchetti completi che includono reti private virtuali (di seguito, "VPN") per servizi di voce e dati e altre funzionalità avanzate;

- il mercato nazionale dei servizi IT²⁶, rispetto al quale sia l'Autorità che la Commissione hanno preso in considerazione distinti segmenti a seconda: (i) delle funzionalità del *software* e (ii) dei

²¹ Sia VI che FW, in qualità di operatori mobili, forniscono servizi all'ingrosso di terminazione delle chiamate sulle reti mobili.

²² VI non è presente in tale mercato, mentre FW vi ha appena fatto ingresso [*omissis*].

²³ Tale mercato è interessato verticalmente, ma le relative relazioni verticali non sono idonee a sollevare criticità concorrenziali, dato che le tariffe di terminazione voce su rete mobile sono strettamente regolamentate.

²⁴ Solo FW ha una presenza, peraltro marginale, in questo mercato.

²⁵ Solo VI è attiva in questo mercato.

²⁶ Entrambe le Parti hanno una presenza marginale in questo mercato: la quota di VI è pari a circa il [1 - 5]%, quella di FW a circa il [1 - 5]%

settori di attività nei quali operano i clienti²⁷, lasciando tuttavia aperta la definizione puntuale del mercato del prodotto²⁸;

- il mercato dei servizi di data center e cloud computing²⁹, servizi che rientrano nella più ampia categoria dei servizi ICT e rispetto ai quali l'Autorità, nelle sue precedenti decisioni, ha valutato l'opportunità di individuare mercati distinti, lasciando aperta la precisa definizione del mercato del prodotto sia sotto il profilo merceologico³⁰ che geografico³¹;

- il mercato nazionale dei servizi audiovisivi al dettaglio³², nel quale gli operatori offrono pacchetti di servizi audiovisivi lineari e/o non lineari agli utenti finali.

IV.2 Gli effetti dell'Operazione nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete mobile

a) Struttura e caratteristiche del mercato

25. In via preliminare si ricorda che nell'offerta di servizi di comunicazione mobile in Italia si confrontano sia operatori dotati di infrastruttura proprietaria (i cosiddetti MNO), tra cui segnatamente, TIM S.p.A. (di seguito, "TIM"), VI e Wind Tre S.p.A. (di seguito, "Wind3"), sia operatori mobili virtuali (cosiddetti MVNO, quali ad esempio, Poste Mobile) che operano sulla base di accordi per l'accesso alle infrastrutture degli MNO.

26. Rispetto a tale classificazione dicotomica assumono una posizione più ibrida Iliad e la stessa FW. Il primo, che ha fatto il proprio ingresso sul mercato italiano in qualità di *remedy taker* dell'operazione H3G/Wind³³, oltre a sviluppare l'infrastruttura di proprietà, anche sulla base degli *input* oggetto di cessione nell'ambito della menzionata concentrazione (frequenze e siti di colocalizzazione), si avvale anche di un accordo di *roaming* con Wind3, nonché di un accordo di coinvestimento per il 5G con il medesimo operatore (accordo Zefiro, vedi *infra*).

27. Per quanto riguarda FW, in sede di notifica la Parte ha sottolineato di essere un operatore avente natura quasi esclusivamente virtuale, benché in possesso dal 2019 di una licenza per esercitare l'attività di MNO. Invero, allo stato, per la tecnologia 4G, FW acquista i servizi di accesso

²⁷ Cfr. C12476 - *Marbles/Irideos*, cit.

²⁸ Commissione, decisioni: del 27 giugno 2019, M.9205 - *IBM / Red Hat*, §§ . 217-221; del 15 dicembre 2014M.7458 - *IBM/INF Business di Deutsche Lufthansa*, §§, 16-29 e 33; del 19 giugno 2013M.6921 - *IBM Italia/UBIS*, §§ . 12-24 e 25; del 18 novembre 2004 M. 3571 -, *IBM/Maerskdata/DM data*, §§. 9-14 e del 23 settembre 2002 M.2946 - *IBM/PWC Consulting*, §§ . 9-13.

²⁹ Sia FW che VI offrono servizi di *data center* e *cloud computing*: mentre FW dispone di propri *data center* che consentono di offrire *cloud computing* e altri servizi a valore aggiunto nell'ambito di un'offerta integrata, VI *[omissis]*. La nuova entità deterrà una quota inferiore al 5%.

³⁰ Cfr. C12476 - *Marbles/Irideos*, cit.; provvedimento n. 27414 del 14 novembre 2018, C12184 - *Irideos/CloudItalia Telecomunicazioni*, in Bollettino n. 45/2018 e provvedimento n. 26741 del 14 settembre 2017, C12106, *F2I SGR/Infracom Italia*, in Bollettino n. 37/2017

³¹ La dimensione geografica del mercato dei servizi di *data center* e *cloud computing* è stata definita come ambito compreso in un raggio di 50 chilometri dal centro dell'area urbana in cui sono localizzati i centri di elaborazione dati (cfr. C12184, *Irideos/CloudItalia Telecomunicazioni*, cit.); più recentemente, l'Autorità ha ritenuto che la dimensione geografica del mercato dei *data center* e dei servizi di *cloud computing* fosse tale da ricomprendere le macroaree Nord e Centro-Sud, con particolare riferimento alle aree di Milano e le relative province limitrofe nonché di Roma, lasciando tuttavia aperta la questione dell'esatta definizione della dimensione geografica del mercato (cfr. C12476, *Marbles/Irideos*, cit.).

³² VI agisce solo come *[omissis]*. FW non è attiva in questo mercato.

³³ Cfr. decisione della commissione europea decisione del 22 ottobre 2016, M.7758 - *HUTCHISON 3G ITALY / WIND / JV*,.

all'ingrosso alla rete mobile da TIM e da Wind3³⁴, sulla base di altrettanti contratti di *roaming*. Diversamente, per la tecnologia 5G, FW ha un accordo di co-investimento con Wind3, denominato accordo *Slice*, che è stato stipulato nel 2019, dopo che Wind3 e FW hanno ottenuto, in via indipendente, delle concessioni per lo spettro 5G³⁵.

28. L'accordo *Slice*, nell'istituire una *partnership* strategica tra Wind3 e FW in relazione a diverse attività, anche relative a tecnologie precedenti il 5G³⁶, con riguardo a tale tecnologia prevede il coinvestimento per la realizzazione di una rete 5G nazionale condivisa tra i due operatori, con l'obiettivo di coprire oltre il 90% della popolazione italiana entro il 2026. L'accordo ha una durata iniziale di dieci anni (che vengono a scadere il *[omissis]*). In sostanza detto accordo prevede la condivisione tra i due operatori delle infrastrutture - segnatamente le frequenze radio 5G, la rete di *backhauling*, nonché i macro-siti e le micro-celle³⁷ - *[omissis]*. Dal canto suo FW condivide una porzione di spettro in sua dotazione (segnatamente, un blocco di 40 MHz nella banda 3,5 GHz)³⁸, *[omissis]*.

29. *[omissis]*.

30. L'accordo *Slice* tra Wind3 e FW non è l'unico esempio di collaborazione tra operatori in vista dello sviluppo delle reti 5G: anche tra Wind3 e Iliad vi è un accordo, operato da una società comune (Zefiro Net S.r.l., di seguito "Zefiro"), in forza del quale i due operatori condividono le frequenze nelle aree meno densamente popolate, pressoché coincidenti con il 70% del territorio e poco meno del 30% della popolazione (diversamente dall'accordo *Slice*, che riguarda l'intero territorio nazionale). A differenza dell'accordo *Slice*, *[omissis]*.

31. Quanto all'attuale stato dell'arte delle coperture realizzate con reti 5G, secondo i dati aggiornati al 2023 forniti dalle Parti, mentre VI ha raggiunto una copertura della popolazione pari al *[omissis]* % con la sua rete, Wind3 (insieme a FW) ha già raggiunto il *[omissis]*% della popolazione. Segue TIM, che ha raggiunto il *[omissis]*% della popolazione.

32. FW non è attiva nell'offerta di servizi di accesso all'ingrosso; essa ha un accordo di *partnership* con Sky Italia S.r.l. (di seguito Sky) che attribuisce a quest'ultima *[omissis]* ³⁹. In altri termini, in base al suddetto accordo, *[omissis]*.

33. Quanto a VI, per le tecnologie precedenti il 5G, essa dispone di una rete di proprietà sulla quale fornisce accesso anche a diversi MVNO (tra cui il più rilevante è Poste Mobile); per il 5G VI, a partire dal 2018, successivamente all'aggiudicazione di concessioni per lo spettro frequenziale, ha dato inizio allo sviluppo della propria rete in autonomia (*i.e.* senza forme di co-investimento con altri operatori).

In sede di notifica la Parte ha rappresentato che dopo l'Operazione, il nuovo operatore *[omissis]*.

³⁴ Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 30985 del 28 novembre 2023, A556 *Richiesta dati per partecipazione Gara Consip TM9*.

³⁵ Cfr. comunicato stampa di FW del 25 giugno 2019 (<https://www.fastweb.it/corporate/media/comunicati-stampa/fastweb-e-wind-tre-annunciano-un-accordo-strategico-per-la-realizzazione-di-una-rete-5g-a-livello-nazionale/>).

³⁶ All'accordo *Slice* sono inoltre riconducibili pattuizioni relative a: *[omissis]*.

³⁷ Cfr. comunicato stampa di Wind3 del 25 giugno 2019 (<https://www.windtregroup.it/IT/Press-&-Events/comunicati-stampa/Comunicati-Istituzionali/2019/windtre-fastweb-accordo-5G.aspx>).

³⁸ Cfr. C12620 - *Wind Tre/Brightco*, cit...

³⁹ Accordo Sky Mobile sottoscritto in data 27 novembre 2023.

34. Con riguardo alle frequenze, allo stato l’allocazione dello spettro tra gli operatori è rappresentato nella successiva tabella 1.

Tabella 1: Allocazione attuale delle frequenze

| Banda di frequenza (MHz) | TIM | VI | Wind3 ⁴⁰ | Iliad | Fastweb |
|--------------------------|------------|------------|---------------------|------------|-----------|
| 700 | 20 | 20 | 0 | 20 | 0 |
| 800 | 20 | 20 | 20 | 0 | 0 |
| 900 | 20 | 20 | 20 | 10 | 0 |
| 1500 | 20 | 20 | 0 | 0 | 0 |
| 1800 | 40 | 40 | 40 | 20 | 0 |
| 2100 | 30 | 30 | 40 | 20 | 0 |
| 2600 | 30 | 30 | 70 | 20 | 0 |
| 3400-3600 | 20 | 0 | 60 | 0 | 40 |
| 3600-3800 | 80 | 80 | 20 | 20 | 0 |
| <u>Totale</u> | 280 | 260 | 270 | 110 | 40 |

Fonte: elaborazioni su dati delle Parti

Legenda

| | |
|--|------------------------------|
| | Condivisione W3/FW |
| | Zefiro (accordo Wind3/Iliad) |
| | Banda pregiata per il 5G |

35. Infine, per quanto riguarda le infrastrutture passive (*i.e.* siti che ospitano gli apparati trasmissivi) VI a partire dal 2020 ha adottato il modello della esternalizzazione, oramai divenuto lo standard nel settore⁴¹, trasferendo le proprie infrastrutture a INWIT S.p.A. (di seguito, “INWITT”), una *tower*

⁴⁰ La dotazione di Wind3 tiene conto delle frequenze di cui l’operatore è recentemente divenuto titolare per effetto dell’acquisizione del controllo di Opnet (cfr. C12620 - *Wind Tre/Brightco*, cit.).

⁴¹ Wind3 e la sua società controllante CK Hutchinson hanno ceduto le proprie torri di trasmissione in Italia a Cellnex, la principale *tower company* in Europa, per numero di torri (cfr. C12358 - *Cellnex Italia/CK Hutchison Networks Italia*, provvedimento n. 29717 del 15 giugno 2021, in Bollettino n. 27/2021). Anche Iliad è in fase di cessione delle proprie infrastrutture passive a una *tower company* del Gruppo PTI (cfr. Avviso relativo all’operazione C12666 - *Acquisizione da parte di PTI Italia S.p.A. di rami di azienda di Iliad Italia S.p.A.* pubblicato sul sito dell’Autorità in data 2 settembre 2024).

company costituita nel 2014 da TIM, che fino al 2023 le due società (TIM e VI) hanno controllato congiuntamente⁴², ma che allo stato risulta proprietařmente separata da esse⁴³.

36. La successiva tabella 2 rappresenta la struttura dell'offerta di servizi all'ingrosso di accesso e raccolta delle chiamate su reti mobili (in termini di SIM *human* per l'anno 2022), evidenziando la posizione di *leadership* di VI, che detiene una quota di circa dieci punti percentuali piú elevata rispetto al suo principale concorrente (TIM).

Tabella 2: Servizi di roaming per la telefonia mobile - Quote di mercato in volume di SIM dei (dic 2022)

| | Quote % |
|-------------------|--------------------|
| VI | [45-50] |
| TIM | [35-40] |
| Wind3 | [15-20] |
| Iliad | [inferiore all'1%] |
| FW | [inferiore all'1%] |
| Totale di mercato | 100,0 |

Fonte: Calcolo di Oxera basato su TeleGeography e sui dati forniti dalle parti

b) La posizione delle Parti in merito all'assenza di effetti restrittivi della concorrenza

37. Le Parti rilevano che l'Operazione non comporta il consolidamento tra due MNO, in quanto FW non possiede una infrastruttura di rete mobile proprietaria, dispone di spettro limitato e fa significativo affidamento all'accesso all'ingrosso sulle reti dei concorrenti: tale condizione limita significativamente le possibilitá di FW di espandersi nel mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione mobile e ne impedisce anche la competizione su prodotti innovativi (ad esempio IOT, reti private) necessari soprattutto in prospettiva per completare l'offerta sia residenziale che *business*.

38. Piú in generale, l'Operazione non comporta un cambiamento strutturale nel mercato a monte, dove FW allo stato non è attiva né in prospettiva può ritenersi che diventerà un attore importante, tenuto conto del fatto che essa ha una disponibilitá di spettro limitata, in scadenza nel 2029, e non possiede alcuna infrastruttura di rete mobile; per tale ragione deve escludersi l'idoneità dell'Operazione a produrre effetti restrittivi di natura verticale.

⁴² L'acquisizione del controllo congiunto di INWIT da parte di TIM e Vodafone è stata valutata dalla Commissione (decisione M.9674, 6 marzo 2020, *Vodafone Italia / TIM / INWIT JV*).

⁴³ A seguito delle successive operazioni avvenute nel 2022 e nel 2023 attualmente INWIT non risulta piú controllata, ai sensi antitrust, né dal Gruppo Vodafone né da TIM. Inoltre, VI non ha mai detenuto una partecipazione diretta in INWIT, in quanto il Gruppo Vodafone deteneva una partecipazione indiretta nell'azienda attraverso Vantage Towers, una societá separata e interamente controllata dal Gruppo Vodafone, che raggruppa il *business* infrastrutturale delle torri di trasmissione del Gruppo Vodafone in tutti i Paesi europei.

c) La posizione dei terzi in merito agli effetti dell'Operazione

39. TIM⁴⁴ ha rappresentato particolare preoccupazione per la “*super dotazione frequenziale che si viene a creare in capo alla nuova FW nelle bande 3.4 - 3.8 Ghz e 26 Ghz*”, la quale deve essere valutata alla luce dell'integrazione verticale del nuovo operatore, considerata l'intenzione di FW - di cui dà conto la Delibera AGCOM n. 114/24/CONS - di “*dispiegare infrastrutture FWA proprietarie in tecnologia 5G utilizzando la propria dotazione spettrale a 26GHz e 3.5 GHz*”. Inoltre, è da considerare che la maggior dotazione frequenziale ha un impatto diretto sulla copertura radio del territorio nazionale e quindi sulla qualità dell'offerta ai clienti finali: di conseguenza, ad avviso di TIM “*lasciare immutata la situazione che si avrebbe post-concentrazione equivale ad accordare un vantaggio concorrenziale al nuovo soggetto, già di per sé forte, a danno dei concorrenti*”.

40. Sul punto anche Iliad ha rilevato che l'Operazione risulta critica in quanto comporta un incremento dell'asimmetria nella dotazione delle frequenze per i servizi di telecomunicazione mobile, che già allo stato è molto marcata e non trova precedenti in Europa⁴⁵.

41. Diversamente Wind⁴⁶ ha rilevato che, mentre le disponibilità combinate di FW e VI nelle bande 3,4-3,8 GHz supereranno il tetto di 100 MHz fissato nell'ultima asta, è noto, per affermazione del MIMIT e di AGCOM, che tale tetto era applicabile solo in sede di asta; inoltre AGCOM, con la recente Delibera 201/24/CONS, ha *inter alia* rilevato come tale situazione non solo non dia luogo a criticità di ordine competitivo, ma risulti maggiormente adeguata in relazione allo sviluppo del mercato radiomobile nazionale e alle libere dinamiche di mercato. E, infatti, una parte di questo spettro è oggetto di accordi di condivisione che - nell'ipotesi di mantenimento di tali accordi - ne garantiscono la disponibilità a Wind3 e, a sua volta, a Iliad.

42. Pertanto Wind3 “*desidera sottolineare che ogni possibile impegno delle Parti nel presente procedimento (o indicazione di codesta spettabile Autorità) non possa pregiudicare in alcun modo i diritti dei terzi discendenti dagli accordi in essere [omissis]. Wind Tre si aspetta che codesta spettabile Autorità richieda a Fastweb di continuare a dare esecuzione all'Accordo [omissis] in conformità a quanto dallo stesso previsto, incluso il rinnovo alla scadenza, a condizioni che continuino a consentire a Wind Tre [omissis]*”.

43. TIM, Iliad, Poste Italiane S.p.A. (di seguito, “Poste”) e Sky⁴⁷ hanno evidenziato possibili criticità dell'Operazione nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete mobile, nel quale, a valle dell'Operazione e una volta completata la migrazione dei clienti FW sulla rete mobile di VI, il nuovo operatore verrà a detenere una posizione molto significativa⁴⁸, in forza della quale potrebbe avere ridotti incentivi a offrire servizi competitivi di accesso agli MVNO concorrenti sui mercati al dettaglio, come Sky e la stessa Iliad, con conseguenze, a cascata, anche nel mercato *retail*.

⁴⁴ Cfr. doc. 8.

⁴⁵ Cfr. doc. 11.

⁴⁶ Cfr. doc. 16.

⁴⁷ Cfr. docc. 8, 9, 11 e 14.

⁴⁸ Ad avviso di TIM il nuovo operatore verrebbe a detenere una quota pari addirittura a circa il 70% nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso. Sul punto, si rileva come Tim non specifichi nel proprio contributo la fonte di tali dati.

d) Valutazione degli effetti dell'Operazione

44. In via preliminare, partendo dallo stadio più a monte della filiera relativa all'offerta di servizi di comunicazione di rete mobile, si rileva che l'Operazione non interessa il mercato dei servizi di ospitalità agli operatori su infrastrutture nel settore delle telecomunicazioni⁴⁹, giacché la partecipazione indiretta del Gruppo Vodafone in INWIT è al di fuori del perimetro dell'Operazione, in quanto resterà in capo al Gruppo Vodafone.

45. In termini di dotazione frequenziale, come evidenziato nella successiva tabella 3, a esito dell'Operazione saranno nella disponibilità del nuovo operatore complessivi 300 MHz, 120 dei quali nella banda 3,4-3,8 GHz, la più pregiata per la realizzazione della rete 5G. In tale banda, anche Wind3 dispone di una equivalente dotazione frequenziale, mentre più ridotte sono quelle di TIM (100 Mhz) e, soprattutto, di Iliad (20 Mhz). Al riguardo, si evidenzia che la dotazione di Wind3, allo stato, raggiunge i 120 MHz se si tiene conto del blocco di 40MHz che FW mette in condivisione nell'ambito dell'accordo Slice, che tuttavia non sarebbero più nella disponibilità della stessa Wind3 in caso di risoluzione del menzionato accordo, portando ad 80 MHz la dotazione frequenziale dell'operatore⁵⁰, nonché del blocco di 20 MHz portato in dote da Iliad, in condivisione nelle sole aree Zefiro (quindi non in tutto il territorio nazionale).

⁴⁹ Cfr. C12358 - *Cellnex Italia/Ck Hutchison Networks Italia*, cit..

⁵⁰ Nell'apprezzamento della dotazione frequenziale di Wind3 si tiene conto del blocco di 60MHz, di cui l'operatore ha acquisito la disponibilità con l'operazione Opnet (cfr. C12620 - *Wind Tre/Brightco*, cit.).

Tabella 3: Allocazione delle frequenze post-merger

| Allocazione dello spettro attuale | | | | |
|--|------------|------------|------------|------------------------------------|
| Banda di frequenza (MHz) | Tim | Wind3 | Iliad | Fastweb/Vodafone (nuova Entità) |
| 700 | 20 | 0 | 20 | 20 |
| 800 | 20 | 20 | 0 | 20 |
| 900 | 20 | 20 | 10 | 20 |
| 1500 | 20 | 0 | 0 | 20 |
| 1800 | 40 | 40 | 20 | 40 |
| 2100 | 30 | 40 | 20 | 30 |
| 2600 | 30 | 70 | 20 | 30 |
| 3400-3600 | 20 | 60 | 0 | 40 |
| 3600-3800 | 80 | 20 | 20 | 80 |
| <i>Totale</i> | 280 | 270 | 110 | 300 |

Fonte: elaborazioni su dati delle Parti

Legenda

| | |
|--|------------------------------|
| | Condivisione W3/FW |
| | Zefiro (accordo Wind3/Iliad) |
| | Banda pregiata per il 5G |

46. In merito a tale profilo si ritiene di poter escludere che l'incremento che l'operazione comporta nella dotazione frequenziale del nuovo operatore sia idoneo a produrre effetti restrittivi della concorrenza, in considerazione della presenza sul mercato di altri due operatori (TIM e Wind3) con dotazioni frequenziali confrontabili o solo di poco più contenute. Al riguardo si ricorda che AGCOM, nell'ambito del Parere reso all'Autorità ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 11, della legge n. 249/1997, in merito all'operazione di concentrazione tra Wind3/Brightco, ha ritenuto di per sé non critica in termini concorrenziali il raggruppamento, in capo a un solo operatore, di una disponibilità d'uso di frequenze confrontabile a quella che il nuovo operatore verrà a detenere a valle dell'Operazione⁵¹.

47. Né si ritiene condivisibile la preoccupazione espressa da TIM riguardo alla portata restrittiva della concorrenza che la dotazione frequenziale del nuovo operatore verrebbe ad assumere in considerazione dell'integrazione dello stesso nell'offerta, a valle, di servizi di comunicazione (fissa)

⁵¹ Cfr. C12620 - *Wind Tre/Brightco*, cit..

mediante tecnologia FWA (per la quale le onde radio rappresentano un *input* essenziale⁵²). Infatti e come evidenziato nella successiva sezione VI.6, l'Operazione non comporterà un significativo rafforzamento del nuovo operatore in tale segmento di mercato, nel quale FW detiene una posizione marginale e da ultimo *[omissis]* e intrapreso piuttosto una *partnership* con un operatore specializzato (Eolo S.p.A. nel caso di specie) che altri concorrenti sembrano in grado di replicare⁵³.

48. Al di là delle descritte modificazioni in termini di dotazione frequenziale, rileva considerare che l'operazione non riduce il numero di quattro operatori infrastrutturati che sono presenti sul mercato e che stanno sviluppando reti proprietarie per la tecnologia 5G (oltre al nuovo operatore, TIM, Wind3 e Iliad), né determina sovrapposizioni orizzontali nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete mobile, dal momento che FW non offre accesso a terzi, ma si limita a servire la propria clientela acquistando accesso dai concorrenti (Wind3 e TIM).

49. Infine si deve escludere che l'Operazione sia suscettibile di produrre gli effetti di natura verticale paventati da TIM e da Poste, giacché la circoscritta modifica strutturale che essa produce nel mercato a valle (dell'offerta al dettaglio di servizi di comunicazione mobile), su cui si dirà nella sezione successiva - *[omissis]* - non appare idonea a conferire al nuovo operatore la capacità e/o l'incentivo a precludere l'accesso ai servizi all'ingrosso agli MVNO concorrenti.

50. In conclusione, dunque, si ritiene che l'Operazione 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 di rete mobile e non comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

IV.3 Gli effetti dell'Operazione nel mercato dei servizi di rete mobile al dettaglio

a) Struttura e caratteristiche del mercato

51. Il mercato italiano dei servizi di rete mobile al dettaglio è caratterizzato da un livello di prezzo (ARPU) inferiore rispetto alla maggior parte dei paesi europei, nonostante risulti fortemente concentrato in capo ai tre MNO (tra i quali VI), che congiuntamente esprimono l'82,5% dell'offerta in valore (cfr. tabella 4). Per contro gli MVNO complessivamente esprimono circa il 9%; tra di essi, in particolare, FW che, nonostante sia presente sul mercato oramai da alcuni anni, detiene una quota di poco superiore al 3% in valore (4,6 in volume).

⁵² Si veda la nota 11.

⁵³ Cfr. Comunicato stampa di Eolo del 10 aprile 2024 (<https://www.eolo.it/home/blog/accordo-eolo-fastweb.html>).

Tabella 4: Servizi di telefonia mobile (Numero di SIM human) Quote di mercato - dic 2023

| | Valore | | | Volume | | |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Totale | B2C | B2B | Totale | B2C | B2B |
| <i>Tim</i> | 27,9 | 23,9 | 39,0 | 24,1 | 21,9 | 38,2 |
| <i>Wind3</i> | 27,4 | 29,2 | 22,3 | 24,6 | 24,9 | 22,7 |
| <i>VI</i> | 27,2 | 24,4 | 35,2 | 21,7 | 19,8 | 33,4 |
| <i>Iliad</i> | 8,8 | 11,9 | 0,1 | 13,7 | 15,8 | 0,0 |
| <i>FW</i> | 3,4 | 4,0 | 1,9 | 4,6 | 5,0 | 2,1 |
| <i>Postepay</i> | 2,7 | 3,3 | 1,1 | 5,4 | 5,9 | 2,4 |
| <i>Altri</i> | 2,5 | 3,3 | 0,3 | 5,9 | 6,7 | 1,2 |
| <i>FW + Vodafone</i> | 30,6 | 28,4 | 37,1 | 26,3 | 24,8 | 35,5 |
| <i>Totale di mercato</i> | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: AGCOM - Relazione annuale 2024 e Osservatorio sulle comunicazioni

52. La dinamica competitiva nel mercato ha registrato una significativa accentuazione a seguito dell'entrata di Iliad nel 2018, operatore che ha adottato e continua a perseguire politiche tariffarie aggressive. Ciò ha permesso ad Iliad di conquistare in pochi anni una quota significativa nel segmento italiano dei servizi su rete mobile al dettaglio B2C⁵⁴, raggiungendo una quota in valore pari a circa il 12% (15,8% in volume); nell'intero mercato la quota di Iliad è pari all'8,8% (13,7% in volume). Fin dal suo ingresso, Iliad ha costantemente incrementato il numero di nuovi clienti, con il saldo tra i clienti nuovi e quelli che lasciano Iliad (*net-adds*) superiore a tutti gli altri operatori del mercato⁵⁵.

53. In termini di prezzi, l'ingresso di Iliad, caratterizzato, come detto, da politiche aggressive, ha innescato una ulteriore riduzione delle tariffe per i servizi mobili al dettaglio e dell'ARPU degli operatori: infatti, gli MNO già presenti sul mercato hanno risposto all'ingresso di Iliad e degli MVNO, focalizzati sulla clientela più sensibile ai prezzi, con il lancio di marchi secondari cosiddetti "No Frills" (tra cui il marchio Ho di VI⁵⁶) e con l'introduzione di tariffe più basse, per lo più selettivamente indirizzate ai clienti dei suddetti operatori (cosiddette offerte *operator attack*).

b) La posizione delle Parti in merito all'assenza di effetti restrittivi della concorrenza

54. Le Parti ritengono che l'Operazione non determinerà alcun ostacolo significativo a una concorrenza effettiva nel mercato dei servizi di rete mobile al dettaglio. Tale valutazione viene espressa sulla base delle seguenti considerazioni:

⁵⁴ Iliad non è attiva nel segmento B2B.

⁵⁵ Dai dati forniti da Iliad risulta che la sua quota di mercato in termini di *net adds* è pari al [omissis], a fronte di quote pari, rispettivamente al [omissis] e al [omissis] per VI e FW (cfr. doc. 11).

⁵⁶ Il marchio Ho rientra tra gli *asset* di VEI S.r.l. e dunque nel perimetro della *target* dell' Operazione.

- FW è un operatore minore, che detiene una quota inferiore al 5%, cosicché la sua combinazione con VI non influirà in misura rilevante sulla struttura del mercato;
- il nuovo operatore avrà una quota di mercato molto contenuta, pari a circa il 26%, nonché simile a quella di TIM e Wind3; esso pertanto non acquisirà una posizione di *leadership*;
- a seguito dell'Operazione il nuovo operatore resterà soggetto alla forte pressione concorrenziale esercitata dagli altri MNO - TIM e Wind3 - che sono presenti sia con *brand* forti che *brand* secondari (Kena di TIM e Very Mobile di Wind3), nonché da Iliad - e da una serie di MVNO, tra cui alcuni di grandi dimensioni (ad esempio PosteMobile e Coop voce).

c) La posizione dei terzi in merito agli effetti dell'Operazione

55. Iliad⁵⁷ ha rilevato che l'Operazione è suscettibile di produrre una significativa restrizione della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione mobile al dettaglio, in ragione del fatto che FW è, a oggi, un diretto e importante concorrente di VI, come emergerebbe dalle stime dei *diversion ratio* (di seguito, "DR") a livello di operatore effettuate dalla stessa Iliad sulla base dei dati di *mobile number portability* (MNP). Queste mostrano infatti che, in proporzione a tutti i clienti che migrano dalle offerte di VI (incluso Ho Mobile), l'11,9% sceglie come destinazione FW; l'analogo valore per FW (i.e. la percentuale di clienti che sceglie VI tra tutti i clienti che migrano da FW) è pari al 21,7%⁵⁸. Peraltro a livello di rete - i.e. tenendo conto del ruolo di VI quale fornitore all'ingrosso di servizi *wholesale* per gli MVNO - i corrispondenti valori dei DR risulterebbero pari al 17,1% per VI e al 23,1% per FW.

56. A partire da tali dati sui DR Iliad ha inoltre ricavato stime del *Gross Upward Pricing Pressure Index* (di seguito, "GUPPI") che a suo avviso suggerirebbero che l'Operazione rischia di generare effetti unilaterali molto significativi, in particolare in termini di incrementi di prezzo. In particolare dall'esercizio svolto da Iliad risulta che il GUPPI per FW potrebbe attestarsi su un livello particolarmente elevato, superiore al 23%, mentre per VI tale indicatore sarebbe pari al 6,5%.

57. Iliad sottolinea, infine, che, a esito dell'Operazione essa resterà l'unico vincolo concorrenziale apprezzabile nei confronti dei tre principali MNO; essa tuttavia *[omissis]* una dotazione infrastrutturale *[omissis]* (e fortemente asimmetrica rispetto agli operatori *incumbent*) e da un accesso limitato ai siti di Inwit in virtù del *Master Service Agreement* stipulato dalla stessa con Vodafone e TIM, malgrado gli impegni forniti da queste ultime alla Commissione europea. In particolare, la dotazione spettrale molto ridotta di Iliad - in un contesto di mercato caratterizzato dal continuo e significativo aumento del consumo di dati da parte dei clienti - non potrà *[omissis]*.

58. Sky⁵⁹ sottolinea che l'Operazione, nel rendere accessibile a FW una base clienti molto più ampia di quella di cui dispone attualmente, di fatto ne elimina gli incentivi ad operare quale soggetto *maverick* in grado di destabilizzare gli equilibri collusivi di un mercato in cui quattro MNO esprimono l'80% dell'offerta.

⁵⁷ Cfr. doc. 11.

⁵⁸ Si tratta dei DR "verso l'esterno". Iliad ha stimato anche i DR "totali", che misurano la percentuale di clienti VI (FW) che migrano da o verso FW (VI), in proporzione a tutti i clienti che migrano da o verso VI (FW); questi tuttavia non risultano coerenti con la definizione tecnica di *diversion ratio*, che si riferisce solo ai flussi di clienti in uscita di un dato operatore e non anche ai flussi in entrata.

⁵⁹ Cfr. doc. 14.

59. Analoghe preoccupazioni circa il rischio di effetti restrittivi della concorrenza di natura coordinata sono stati espressi da AIIP⁶⁰, la quale ha evidenziato che l'Operazione intervenga in un mercato strettamente oligopolistico con terreno fertile per una collusione tacita tra i principali operatori, a scapito della poca concorrenza rimasta e dei consumatori.

60. Poste⁶¹ ha osservato che l'Operazione comporta il venir meno di un operatore autonomo parzialmente infrastrutturato (o in via di completa infrastrutturazione) come FW, particolarmente attivo sul mercato con offerte *stand-alone* mobili caratterizzate da *bundle* dati e offerte integrate fisso-mobile competitive e riservate ai propri clienti di rete fissa. Essa ha, dunque, auspicato che l'Autorità valuti l'opportunità di subordinare l'autorizzazione dell'Operazione a misure idonee a mitigare le possibili distorsioni concorrenziali nel mercato al dettaglio “[*omissis*]”.

61. Diversamente Wind3⁶² ha evidenziato che l'Operazione non sembra destare preoccupazioni con riguardo al mercato delle comunicazioni mobili, nel quale essa comporta un incremento della quota di mercato inferiore al 5%, con l'eccezione dei segmenti relativi alla clientela affari e alla PA: infatti relativamente alla clientela affari, il nuovo operatore andrebbe a detenere una quota del [35-40%] (appena dietro alla quota di TIM); nel secondo segmento relativo alla PA, pur nell'indisponibilità di informazioni puntuali, Wind3 prevede che l'incremento possa essere non marginale.

62. Con riguardo alla clientela affari anche Retelit S.p.A. (di seguito, “Retilet”) ha osservato che l'Operazione è suscettibile di determinare concreti rischi di riduzione della concorrenza, giacché in tale mercato il nuovo operatore, sulla base dei dati aggiornati al 2023, verrà a detenere una quota congiunta del 37,1%, con una crescita del 1,3% rispetto all'anno precedente, cosicché appare ragionevole ritenere che, anche per effetto delle sinergie derivanti dalla concentrazione, rapidamente si pervenga al superamento della soglia del 40%⁶³.

d) Valutazione degli effetti dell'Operazione

63. In primo luogo, si osserva che l'Operazione in esame non comporta una significativa modificazione della struttura di mercato *pre-merger*. Sotto tale profilo, infatti, l'entità *post-merger* deterrà una quota di mercato pari al 26,3% in volume e al 30,6% in valore, di poco superiori rispetto alle quote degli altri due principali operatori, che si attestano al 24% in volume e al 27-28% in valore. L'Operazione produce peraltro un aumento modesto della quota di mercato della nuova entità, pari al 4,6% in volume e al 3,4% in valore. Anche nel segmento B2B, nel quale Iliad non è attivo, l'Operazione comporta una modificazione strutturale invero trascurabile, in considerazione dell'esigua quota di mercato detenuta da FW, pari (in valore) o inferiore (in volume) al 2%. Inoltre, l'Operazione non appare idonea a eliminare un'importante forza competitiva dal mercato in esame, nel quale, come visto, l'operatore più dinamico è Iliad.

64. D'altra parte non si ritiene che FW, che a distanza di circa quindici anni dal lancio della sua offerta di servizi su rete mobile ancora non esprime più del 5% dell'offerta, rappresenti un'importante forza competitiva (o un operatore *maverick*) nel mercato. La lenta crescita di FW nell'offerta di servizi al dettaglio di telefonia mobile è del resto coerente con le scelte dell'operatore

⁶⁰ Cfr. doc. 18.

⁶¹ Cfr. doc. 9.

⁶² Cfr. doc. 16.

⁶³ Cfr. doc. 12.

di non dotarsi di una infrastruttura di proprietà e di concentrare il proprio *business* sulla telefonia fissa, che ulteriormente concorrono a qualificare la sua ridotta rilevanza competitiva nel mercato in esame.

65. Inoltre, le evidenze disponibili non inducono a ritenere che nel mercato della telefonia mobile vi sia una prossimità concorrenziale tra VI e FW particolarmente pronunciata, sufficiente a concludere che l'Operazione, nonostante l'aumento contenuto della quota di mercato, possa determinare effetti unilaterali significativi.

66. Sotto questo profilo rileva considerare che le stime dei *diversion ratio* (di seguito DR) presentate dalle Parti, che invero risultano sostanzialmente in linea con quelle elaborate da Iliad a livello di operatore⁶⁴, non mostrano una prossimità concorrenziale tra le Parti particolarmente pronunciata. Infatti, per quanto riguarda la mobilità della clientela di FW, non appare sintomatica di criticità la circostanza per cui il DR dei clienti di FW verso VI presenti un valore piuttosto elevato⁶⁵, giacché ciò risulta coerente con la struttura molto concentrata del mercato in esame. Va anche considerato in proposito che VI (incluso il suo operatore virtuale "Ho") è l'operatore infrastrutturato che presenta il DR minore, e con un *trend* decrescente nell'ultimo triennio; i principali operatori verso i quali migrano i clienti di FW sono invece TIM e Wind. Molto più contenuta risulta la mobilità verso FW della clientela di VI; inoltre anche i dati relativi alla mobilità dei clienti di FW verso gli altri operatori confermano che FW non è un *close competitor* di VI. Infatti i DR nei confronti di FW appaiono relativamente contenuti e di gran lunga inferiori a quelli nei confronti di Iliad⁶⁶, che rappresenta la principale destinazione dei clienti in uscita da VI, nonché degli altri operatori infrastrutturati (TIM, Wind3) e degli MVNOs.

67. In conclusione, alla luce degli elementi sopra richiamati, deve potersi escludere che l'Operazione sia idonea a produrre un significativo ostacolo alla concorrenza effettiva nel mercato dei servizi di comunicazione mobile al dettaglio.

68. Si ritiene che tale conclusione non possa essere contraddetta dall'esercizio di stima del GUPPI prodotto da Iliad, che risulta fondato su ipotesi non condivisibili⁶⁷ e, in ogni caso, richiede di essere contestualizzato: non può ad esempio trascurarsi che la mobilità di clienti da FW a VI è imputabile (anche) alle offerte *ad hoc* ("*operator attack*") che quest'ultimo operatore propone alla clientela del primo, significativamente scontate rispetto alle sue tariffe standard, le quali appaiono suscettibili di contribuire a sovrastimare il GUPPI della stessa FW.

69. In conclusione, dunque, si ritiene che l'Operazione 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 rete mobile al dettaglio e non comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

⁶⁴ Iliad ha svolto le proprie analisi anche a livello di rete; tuttavia, considerato che la concentrazione non incide sul mercato all'ingrosso della telefonia mobile, l'analisi a livello di operatore appare più rilevante di quella a livello di rete. Tale approccio è coerente con l'approccio della Commissione europea (cfr. M.8792 – T-Mobile NL/Tele2 NL, decisione del 27 novembre 2018, punti 66-68 dell'Annex A: *the Commission's quantitative analysis of non-coordinated retail price effects*).

⁶⁵ I DR da FW verso VI appaiono in linea con i *benchmark* stimati sulla base delle quote di mercato (ossia ipotizzando flussi di clientela proporzionali alle quote di mercato dei diversi operatori).

⁶⁶ Come risulta dai dati prodotti dalla stessa Iliad, nel primo semestre 2024 il [omissis] dei clienti in uscita da VI sono passati a Iliad, mentre l'analoga percentuale di quelli passati a FW è pressoché dimezzata (pari al [omissis]).

⁶⁷ In particolare si ritiene che [omissis].

VI.4 Gli effetti dell'Operazione nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete fissa

a) Struttura e caratteristiche del mercato

70. Allo stato, nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, gli operatori attivi in Italia sono tre: FiberCop S.p.A. (di seguito, "FiberCop"), Open Fiber S.p.A. (di seguito, "OF") e, in misura minore, FW.

71. FiberCop è l'operatore che gestisce gli *asset* di rete (primaria e secondaria) che in passato facevano capo a TIM. Dal 1° luglio 2024, FiberCop è infatti soggetta al controllo esclusivo del fondo di investimenti statunitense KKR e opera come soggetto verticalmente separato, attivo nella sola offerta di servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa. L'acquisizione, da parte di KKR, del controllo di FiberCop è stata accompagnata dalla sottoscrizione di un *Master Service Agreement* tra le Parti (di seguito, "TIM MSA") che ne governa i reciproci rapporti per il prossimo futuro⁶⁸.

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

73. Il terzo operatore di mercato è FW che si distingue dai primi due in ragione della propria integrazione nei mercati a valle; FW, tuttavia, nel mercato a monte detiene una posizione di gran lunga più contenuta (cfr. tabella 5) rispetto ai concorrenti. Essa, infatti, dispone di una limitata dotazione di *asset* di rete primaria⁶⁹ 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). Secondo quanto indicato dalla Parte *[omissis]*. FW offre a terzi (tra cui *[omissis]*) servizi di accesso all'ingrosso attivi; a tal fine, in particolare, essa combina: (i) la propria rete primaria; (ii) la rete FTTH di OF; (iii) una combinazione tra la rete primaria di FiberCop e la propria rete primaria e (iv) la rete secondaria (fibra spenta) acquistata da FiberCop.

74. Al riguardo, ai fini della valutazione dell'Operazione, rileva ricordare che l'approvvigionamento di FW di servizi di accesso passivo da FiberCop risale al progetto di coinvestimento che ha coinvolto TIM, FW, Tiscali e alcune società del fondo KKR, lanciato nel 2022 con la costituzione della società FiberCop⁷⁰, nell'ambito del quale FW e FiberCop sottoscrissero un accordo (*Master Service Agreement*, di seguito "Fastweb MSA") volto a definire i termini e le condizioni del rapporto di lungo termine di prestazione reciproca di servizi, tra cui, appunto, l'offerta di FiberCop a FW di servizi di accesso passivi. Benché il progetto di coinvestimento sia stato ufficialmente ritirato da TIM a fine 2023, dopo che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, "AGCOM"), 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 FW di accesso passivo da FiberCop prosegue alle condizioni previste dal Fastweb MSA.

75. L'infrastruttura di FW contempla anche la tecnologia FWA (impiegata anche per l'offerta a terzi) rispetto alla quale l'operatore ha recentemente *[omissis]*.

⁶⁸ Cfr. Comunicato stampa della Commissione relativo alla decisione del 30/5/2024 in merito all'Operazione M.11386 KKR / NETCO (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_2993).

⁶⁹ FW dispone di una rete primaria in ventinove città italiane (che facevano parte del progetto Flash Fiber) che copre circa 3,5 milioni di famiglie. Tale rete primaria si sovrappone alla rete primaria di FiberCop (ex TIM) ed è basata sulla stessa architettura, poiché entrambe le reti vanno dalla centrale locale agli armadi di distribuzione ex TIM.

⁷⁰ Cfr. I850 - *Accordi FiberCop*, cit..

Anche i concorrenti di FW nel mercato a monte dispongono di tale tecnologia (OF sulla base di un accordo di *partnership* con Eolo siglato nel 2022⁷¹) e offrono i relativi servizi di accesso.

76. VI non offre servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa: essa infatti dispone solo di una rete di accesso locale molto limitata (che viene utilizzata per fornire una frazione dei suoi servizi al dettaglio su rete FTTC) e possiede alcune infrastrutture dedicate alla connessione dei siti aziendali e dei clienti PA. Per contro essa si affida completamente ai servizi di accesso all'ingrosso di Fibercop e OF per operare sui mercati dei servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa. Peraltro, secondo quanto indicato dalle Parti, *[omissis]*.

VI ha, inoltre, stipulato un accordo *[omissis]* che le permette di fornire accesso 5G FWA ai propri clienti.

77. Di seguito, si riportano i dati delle quote di mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa per i soli accessi FTTC/H, ossia solo per le connessioni a banda ultralarga. Si precisa che, includendo anche le connessioni in rame e i servizi FWA, la quota di FW sarebbe più bassa:

Tabella 5: Servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa in modalità FTTC/ FTTH – Quote di mercato 2023 (numero di linee)

| | QUOTE DI MERCATO (%) | | |
|------------|----------------------|--------------------|--------------------|
| | Linee FTTH e FTTC | Linee FTTH | Linee FTTC |
| FIBERCOP | [55-60] | [5-10] | [85-90] |
| OPEN FIBER | [30-35] | [85-90] | [inferiore all'1%] |
| FW | [5-10] | [1-5] | [10-15] |
| ALTRI | [inferiore all'1%] | [inferiore all'1%] | [inferiore all'1%] |
| TOTALE | 100 | 100 | 100 |

Fonte: elaborazioni delle Parti

78. Da ultimo, si ricorda che l'accesso all'ingrosso alla rete fissa a banda larga in Italia è regolamentato. In particolare, sono in vigore sia una regolazione asimmetrica dell'accesso alla rete TIM/Fibercop sia rimedi simmetrici di accesso su due segmenti (segmento di terminazione e segmento di ingresso) di tutte le reti FTTH realizzate in Italia, imposti a tutti gli operatori di comunicazioni elettroniche.

b) La posizione delle Parti in merito all'assenza di effetti restrittivi della concorrenza

79. Le Parti ritengono che l'Operazione non sia suscettibile di produrre effetti restrittivi della concorrenza di natura verticale. Essa, infatti, non comporta alcuna sovrapposizione nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso, dove - come detto - FW detiene una posizione marginale, mentre VI non opera dal lato dell'offerta. Essa, di conseguenza non appare poter fornire a FW né la capacità, né gli incentivi di precludere l'accesso alla propria rete da parte di operatori concorrenti di VI nell'offerta di servizi al dettaglio di rete fissa. Né, d'altra parte, *[omissis]* appare idonea a precludere l'accesso alla clientela per i concorrenti di FW nel mercato a monte: la stessa, FW, infatti non ne

⁷¹ Cfr. Comunicato stampa di OF del 7 ottobre 2022 ([https://openfiber.it/media/comunicati-stampa/open-fiber-partnership-eolo-2/#:~:text=Per%20Open%20Fiber%201%27accordo,in%20FWA%20delle%20aree%20rurali\).](https://openfiber.it/media/comunicati-stampa/open-fiber-partnership-eolo-2/#:~:text=Per%20Open%20Fiber%201%27accordo,in%20FWA%20delle%20aree%20rurali).)

avrebbe l'incentivo, giacché essa stessa si approvvigiona da questi ultimi di servizi di accesso; inoltre, anche laddove [omissis], i suoi concorrenti potrebbero continuare a contare su una ampia base di operatori che acquistano accesso all'ingrosso, tra cui Wind3, Iliad, Sky.

c) La posizione dei Terzi in merito agli effetti dell'Operazione

80. OF⁷² ha rilevato che l'Operazione è idonea a restringere la concorrenza nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete fissa 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 VI, che attualmente si indirizza a OF; in tale scenario la domanda di servizi di accesso soddisfatta da OF potrebbe scendere al di sotto della soglia critica che rende sostenibile l'investimento infrastrutturale della stessa OF, che la società reputa pari al [omissis]% della domanda complessiva nelle aree nere⁷³, con la conseguenza di eliminare o indebolire l'importante vincolo competitivo che la stessa OF rappresenta nel mercato. Tale dinamica potrebbe riguardare non solo la nuova *customer base* di VI, ma anche le utenze Vodafone attualmente servite da OF.

81. Ad avviso di OF a esito dell'Operazione il nuovo operatore avrebbe l'incentivo a favorire la migrazione della clientela di VI sulla rete FW al fine di massimizzare lo sfruttamento dei vantaggi su cui quest'ultima può contare in ragione delle condizioni economiche di accesso alla rete Fibercop di cui gode in forza del Fastweb MSA, che prevedono che FW corrisponda, per i servizi di accesso passivi, un canone particolarmente vantaggioso (pari a 8,5 euro/mese per utenza servita, a fronte del canone di 10 euro/mese per linea attivata nelle aree nere previsto, per il medesimo servizio, nell'offerta pubblicata lo scorso 2 agosto da Fibercop). Detto MSA, inoltre, pone in capo a FW obblighi di acquisto minimo garantito che rendono del tutto priva di contendibilità la corrispondente porzione di domanda.

82. Analoghe preoccupazioni in merito all'idoneità dell'Operazione a produrre - in ragione degli incentivi che discendono dal Fastweb MSA - effetti restrittivi della concorrenza nel mercato in esame sono stati espressi anche da Sky⁷⁴ ([omissis]) e da Fibercop⁷⁵. Quest'ultima al riguardo ha evidenziato anche il rischio che l'approvvigionamento di servizi di accesso passivo a condizioni economiche favorevoli metta il nuovo operatore nella condizione di operare sul mercato praticando prezzi *retail* di fatto non replicabili da parte degli altri concorrenti, che sopportano costi più elevati per quanto riguarda l'acquisizione degli *input wholesale* necessari per la prestazione dei servizi alla propria clientela finale.

83. Parimenti TIM⁷⁶ ha evidenziato le criticità riconducibili al Fastweb MSA, che consente a FW di acquistare da Fibercop servizi di accesso passivo ad un canone particolarmente vantaggioso, sottolineando che esse assumono particolare rilievo in considerazione del fatto che la società risultante dalla concentrazione sarà il primo operatore verticalmente integrato attivo nell'offerta di servizi di comunicazione fissa, peraltro non sottoposto ad alcun obbligo regolamentare, e, per effetto

⁷² Cfr. doc. 7.

⁷³ Allo stato la domanda di accessi che [omissis] indirizzano ad OF consente il superamento di tale soglia critica.

⁷⁴ Cfr. doc. 14.

⁷⁵ Cfr. doc. 20.

⁷⁶ Cfr. doc. 8.

di tale condizione, disporrà di un importante vantaggio competitivo rispetto agli altri operatori che offrono servizi di accesso *ultrabroadband* da postazione fissa alla clientela *retail*⁷⁷.

84. Oltre a ciò (la sola) OF sottolinea le criticità riconducibili al TIM MSA, in quanto suscettibile di amplificare la descritta dinamica di sottrazione a OF di una porzione critica di domanda: tale contratto, infatti, nel prevedere un regime di esclusiva di lunga scadenza a favore di FiberCop per la vendita a TIM dei servizi di accesso alla rete, appare idoneo a determinare la completa non contendibilità da parte di OF delle linee servite da TIM sul mercato *retail*, che rappresentano una rilevante quota del mercato nazionale al dettaglio. Inoltre, il TIM MSA prevede per tutti i clienti di FiberCop sconti (condizionati al raggiungimento di soglie di nuove attivazioni) che, ad avviso di OF, sarebbero idonei a ostacolare la sua capacità di contendere le linee servite dai concorrenti di TIM⁷⁸.

85. Preoccupazioni sono state espresse anche da Poste⁷⁹, che ha sottolineato che FW risulta essere un soggetto essenziale per il mantenimento di un sufficiente livello di dinamica concorrenziale nel mercato, ricordando al riguardo che il ruolo di FW come terzo operatore nel mercato *wholesale* è alla base della decisione di AGCOM di eliminare il mercato dei servizi *Bitstream* dalla lista dei mercati di riferimento con il conseguente effetto di rimuovere ogni obbligo regolamentare in capo a TIM/FiberCom su tali servizi.

86. Infine Iliad⁸⁰, Sky⁸¹ e AIIP⁸² hanno rilevato che, a esito dell'Operazione, una volta migrata la clientela di VI sulla rete FW, quest'ultima si troverebbe verosimilmente in una posizione di forza tale da poter ricorrere a strategie escludenti nei confronti degli altri operatori *retail* (tra cui la stessa Iliad, che utilizza servizi *wholesale* forniti da FW), o quantomeno subirebbe incentivi fortemente alterati sotto il profilo delle condizioni di offerta proposte ai potenziali clienti all'ingrosso.

d) La valutazione degli effetti dell'Operazione

87. In via preliminare si osserva che l'Operazione non determina modificazioni strutturali nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete fissa, nel quale VI non è attiva dal lato dell'offerta, mentre FW è il terzo operatore del mercato, con una quota pari al [5 - 10%], di gran lunga inferiore a quella dei due principali concorrenti, OF e FiberCop.

88. Tuttavia, la circostanza per cui allo stato FW sia l'unico degli operatori del mercato all'ingrosso che risulta integrato nei mercati a valle fa venire in rilievo le potenziali criticità dell'Operazione di natura verticale, sulle quali molte preoccupazioni sono state espresse dagli operatori che hanno presentato osservazioni in merito all'Operazione.

89. Sotto questo profilo, per un verso appare fin da ora doversi escludere che, a esito dell'Operazione, FW avrà la capacità di precludere o deteriorare (come paventato da Iliad) l'accesso

⁷⁷ Al riguardo TIM ricorda che, a esito dell'Operazione, FW potrà disporre (sommando le proprie attuali infrastrutture a quelle di VI) di: (i) una rete FTTC che le consente una penetrazione nazionale sulle unità immobiliari superiore al 15% a fine 2023; (ii) una rete FWA che le assicura una copertura a livello nazionale - che la stessa TIM reputa ridondante - in quanto combina, oltre alle reti proprietarie di FW e VI, anche quella di Eolo, con cui la stessa FW ha un accordo di partnership; (iii) una estesa rete FTTH, considerando, oltre all'infrastruttura di proprietà, anche gli accordi commerciali con FiberCop e OF.

⁷⁸ Cfr. doc. 7.

⁷⁹ Cfr. doc. 9.

⁸⁰ Cfr. doc. 11.

⁸¹ Cfr. doc. 14.

⁸² Cfr. doc. 18.

all'ingrosso ai suoi concorrenti nei mercati a valle, perché questi ultimi potranno rifornirsi dai concorrenti della stessa FW, che complessivamente esprimono più del 90% dell'offerta. Diversamente - tenuto conto del contesto di mercato in cui l'Operazione si inserisce, e segnatamente delle condizioni economiche alle quali FW, in forza del Fastweb MSA, si approvvigiona da Fibercop di servizi di accesso passivi - sulla base degli elementi allo stato disponibili non appare potersi escludere che FW, successivamente all'acquisizione di VI, avrà la capacità e gli incentivi a spostare le linee di VI sui servizi di accesso offerti da Fibercop e, in misura minore, dalla stessa FW. Si tratterebbe di una determinazione suscettibile di modificare significativamente la struttura del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di rete fissa, non solo con riferimento alla propria posizione, ma anche con riguardo alle posizioni relative dei suoi due concorrenti (Fibercop e OF), i cui effetti concorrenziali appaiono meritevoli di approfondimento istruttorio.

IV.5 Gli effetti dell'Operazione nel mercato delle linee affittate

90. FW fornisce linee affittate all'ingrosso a diversi operatori, tra cui *[omissis]*. In particolare, essa fornisce servizi di fornitura di linee affittate all'ingrosso a diversi livelli della rete: *[omissis]*.

91. Rileva, inoltre, considerare che, in essenza, un servizio di linea affittata può essere fornito utilizzando tre principali tecnologie, in termini architetture: rete in rame, rete in fibra e collegamenti *wireless* (ponte radio). Sotto questo profilo FW è attiva solo nella fornitura all'ingrosso di linee affittate fisse (cioè non è attiva nella fornitura di linee affittate *wireless*).

92. VI non è attiva nel mercato dei servizi di fornitura di linee affittate all'ingrosso. Come MNO, VI acquista servizi di linee affittate per gestire la propria rete mobile.

93. Nel mercato delle linee affittate all'ingrosso il principale operatore è Fibercop che (sulla base degli *asset* già posseduti da TIM) nel 2023 deteneva una quota del *[40 - 45%]*. FW è il secondo operatore all'ingrosso di linee affittate fisse con una quota (per valore) del *[20 - 25%]* (la sua quota scende invece al *[15 - 20%]* nel sotto-segmento dei servizi di *backhauling* all'ingrosso). OF è invece in crescita nella fornitura all'ingrosso di linee affittate fisse, nel più ampio contesto di una dinamica concorrenziale vivace, che coinvolge anche altri operatori che, cumulativamente, raggiungono la quota di mercato di FW (cfr. tabella 6).

Tabella 6: Servizi di fornitura di linee fisse affittate all'ingrosso - Quote di mercato in valore (2020 - 2023)

| | QUOTE DI MERCATO (%) | | | |
|-------------------|----------------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| TIM | <i>[40-45]</i> | <i>[40-45]</i> | <i>[40-45]</i> | <i>[40-45]</i> |
| OPEN FIBER | <i>[5-10]</i> | <i>[5-10]</i> | <i>[10-15]</i> | <i>[10-15]</i> |
| FW | <i>[25-30]</i> | <i>[20-25]</i> | <i>[25-30]</i> | <i>[20-25]</i> |
| ALTRI | <i>[20-25]</i> | <i>[20-25]</i> | <i>[20-25]</i> | <i>[20-25]</i> |
| TOTALE | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Dati e stime forniti dalle Parti

94. Poiché le attività di FW nel mercato dei servizi di fornitura di linee affittate all'ingrosso sono verticalmente collegate a quelle di VI (in quanto l'una fornisce all'altra servizi di fornitura di linee

affittate all'ingrosso e, segnatamente, servizi di *backhauling*), l'Operazione è suscettibile di produrre effetti di natura verticale che tuttavia, in considerazione della struttura del mercato sopra richiamata, non si ritengono idonei a restringere la concorrenza.

95. A tale riguardo appare potersi condividere la valutazione delle Parti secondo cui l'Operazione non solleva alcuna preoccupazione collegata all'eventuale preclusione a livello di fattori di produzione: essa, infatti, non ha alcun impatto sulla struttura del mercato, poiché VI non opera dal lato dell'offerta. Inoltre il nuovo operatore, in considerazione della posizione di mercato che detiene, non sembra avere la capacità di porre in essere condotte di *foreclosure* dei concorrenti nel mercato a valle: questi, infatti, possono rifornirsi anche presso fornitori alternativi ed egualmente efficienti. A questo riguardo le Parti sottolineano che la rete di FW [omissis].

96. Parimenti appare potersi condividere la considerazione delle Parti secondo cui l'Operazione non è suscettibile di creare rischi di preclusione della clientela per i concorrenti di FW nel mercato a monte. Infatti, anche se il nuovo operatore, a esito dell'Operazione diminuisse, o smettesse completamente di rifornirsi di linee affittate all'ingrosso sul mercato, facendo esclusivamente affidamento sulla propria rete, i suoi concorrenti nel mercato a monte potrebbero comunque contare su numerosi altri acquirenti di servizi di fornitura di linee affittate, sia fornitori di servizi fissi che mobili.

97. In conclusione, dunque, si ritiene che l'Operazione non ostacoli, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato delle linee affittate e non comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

IV.6 Gli effetti dell'Operazione nel mercato dei servizi al dettaglio di rete fissa per la clientela residenziale

a) Struttura e caratteristiche del mercato

98. Nell'offerta di servizi di telefonia fissa al dettaglio per la clientela residenziale TIM è il *leader* del mercato, detenendo una quota (in valore) pari a circa il [40 - 45%] nel 2023. VI e FW allo stato sono il secondo e il terzo operatore (sulla base dei dati in valore aggiornati al 2023), con quote pari, rispettivamente, al [15 - 20%] e al [10 - 15%]; di conseguenza a esito dell'Operazione il nuovo operatore verrà a detenere una quota pari al [25 - 30%]. Anche Wind3 detiene una quota di mercato importante, pari a circa il [10 - 15%].

Tra gli altri operatori di mercato, che complessivamente detengono una quota confrontabile a quella di VI, vi sono alcuni nuovi entranti (Iliad, Sky ed Enel) che negli ultimi anni sono cresciuti in maniera dinamica a discapito degli operatori tradizionali: la quota di mercato (in valore) detenuta dagli operatori diversi dai quattro maggiori (compresi i nuovi entranti) è infatti aumentata di circa [5 - 10] punti percentuali tra il 2019 e il 2023.

99. La tabella 7, di seguito riportata, fornisce le quote di mercato nel quinquennio 2019 - 2023 calcolate sulla base dei dati comprensivi anche delle linee relative alla clientela Small Office Home Office (cd. SOHO), ossia gli utenti aziendali di piccolissime dimensioni. Ciò in quanto tale clientela non manifesta esigenze di servizio distinguibili dalla generalità della clientela residenziale.

Tabella 7: Servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa per la clientela residenziale – Quote di mercato in valore e in volume (2019- 2023)

| | QUOTE DI MERCATO (%) | | | | | | | | | |
|----------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Valore | | | | | 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] |
| FW | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] |
| WIND3 | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [10-15] |
| VI | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] |
| ALTRI | [5-10] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [15-20] | [10-15] | [10-15] | [10-15] | [15-20] | [15-20] |
| FW + VI | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] |
| TOTALE | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Dati AGCOM e dati e stime ricevuti dalle Parti.

100. L'analisi delle quote di mercato relative al solo segmento FTTH (cfr. tabella 8) restituisce un quadro differente, nel quale VI e FW allo stato detengono ciascuno una quota pari a o poco superiore al [15-20]%, a fronte del [25-30]% di TIM (sulla base dei dati in valore aggiornati al 2023); pertanto, a esito dell'Operazione il nuovo operatore, con una quota del [35-40]%, diventerà il *leader* in tale segmento di mercato in forte espansione e prospetticamente destinato a diventare il principale *standard* di mercato nel prossimo futuro. La restante concorrenza è espressa da Wind3 ([15-20]%) e dagli operatori nuovi entranti, che complessivamente esprimono il [15-20]% dell'offerta. Questi ultimi, in particolare, nel quinquennio considerato hanno registrato una crescita particolarmente dinamica: la loro quota di mercato complessiva è infatti più che triplicata, a partire dal [5-10]% del 2019.

Tabella 8: Servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa FTTH per la clientela residenziale e SOHO – Quote di mercato in valore e in volume (2019 – 2023)

| | QUOTE DI MERCATO (%) | | | | | | | | | |
|----------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Valore | | | | | Volume | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| TIM | [15-20] | [15-20] | [20-25] | [25-30] | [25-30] | [10-15] | [15-20] | [15-20] | [20-25] | [20-25] |
| FW | [35-40] | [25-30] | [20-25] | [20-25] | [15-20] | [35-40] | [25-30] | [20-25] | [15-20] | [15-20] |
| WIND3 | [15-20] | [20-25] | [20-25] | [15-20] | [15-20] | [20-25] | [20-25] | [20-25] | [20-25] | [15-20] |
| VI | [20-25] | [20-25] | [20-25] | [15-20] | [15-20] | [25-30] | [25-30] | [20-25] | [20-25] | [15-20] |
| OTHERS | [5-10] | [5-10] | [10-15] | [15-20] | [15-20] | [5-10] | [5-10] | [10-15] | [15-20] | [20-25] |
| FW + VI | [60-65] | [50-55] | [45-50] | [35-40] | [35-40] | [60-65] | [50-55] | [45-50] | [35-40] | [35-40] |
| TOTALE | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Dati e stime ricevuti dalle Parti

101. Da ultimo rileva osservare che negli ultimi anni è progressivamente cresciuta nel mercato l’offerta di servizi di telecomunicazione su rete fissa a banda larga basati sulla tecnologia FWA; questi sono prevalentemente forniti in via complementare rispetto ad altri servizi a banda larga, per coprire aree in cui si verificano “fallimenti del mercato” (ad esempio, nelle aree in cui la realizzazione di un’infrastruttura di rete basata su fibra risulta essere eccessivamente dispendiosa per l’operatore, tenuto conto della ridotta densità abitativa). Al riguardo le Parti hanno evidenziato che i servizi FWA *[omissis]*.

102. Oltre all’operatore pioniere di tale tecnologia, Eolo, al momento tutti i principali operatori di rete mobile, come TIM, Wind3 e VI, hanno introdotto offerte basate su FWA nelle aree non raggiunte da altre tecnologie a banda larga su rete fissa. Come si vede dalla tabella 9 di seguito riportata, tra questi, TIM e VI sono i principali operatori attivi nella fornitura di servizi FWA. Parallelamente, Wind3 sta ampliando la sua gamma di servizi FWA tramite l’acquisizione di OpNet, un operatore specializzato sul FWA.

103. In tale segmento FW allo stato rappresenta un operatore minore: dopo aver intrapreso, nel 2020, lo sviluppo di una rete proprietaria FWA, *[omissis]*.

Tabella 9. Servizi di telecomunicazione al dettaglio per la clientela residenziale e SOHO mediante tecnologia FWA – Quote di mercato in valore e in volume (2019 – 2023)

| | QUOTE DI MERCATO (%) | | | | | | | | | |
|---------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|
| | Valore | | | | | Volume | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| TIM | [1-5] | [5-10] | [10-15] | [15-20] | [20-25] | [<1%] | [5-10] | [10-15] | [15-20] | [15-20] |
| FW | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [1-5] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] |
| WIND3 | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [1-5] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [1-5] |
| VI | [<1%] | [1-5] | [5-10] | [5-10] | [10-15] | [<1%] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [10-15] |
| EOLO E ALTRI | [95-100] | [90-95] | [80-85] | [70-75] | [70-75] | [95-100] | [90-95] | [80-85] | [75-80] | [65-70] |
| FW + VI | [<1%] | [1-5] | [5-10] | [5-10] | [10-15] | [<1%] | [1-5] | [5-10] | [5-10] | [10-15] |
| TOTALE | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Dati e stime ricevuti dalle Parti

b) La posizione delle Parti in merito all'assenza di effetti restrittivi della concorrenza

104. Le Parti ritengono che l'Operazione in esame non determinerà alcun ostacolo significativo alla concorrenza effettiva nel mercato dei servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa per clientela residenziale e SOHO in quanto, anche a esito della stessa, il mercato nell'insieme rimarrà altamente competitivo, mentre TIM manterrà la propria posizione di *leader* con una quota che eccede *[omissis]* quella del nuovo operatore. Il mercato inoltre non presenta elevate barriere all'entrata, giacché i nuovi operatori possono contare sull'offerta di servizi all'ingrosso in concorrenza tra Fibercop, Open Fiber e FW.

105. L'Operazione non eliminerà dal mercato un'importante forza concorrenziale, giacché i nuovi operatori di successo come Sky, Iliad, Poste, Virgin Fibra e più recentemente Enel, che già allo stato stimolano vivacemente la concorrenza, continueranno a farlo anche dopo l'Operazione. Questi operatori hanno rapidamente incrementato la propria quota di mercato a scapito degli operatori storici e hanno continuato a espandere la copertura dei loro servizi sin dal loro ingresso sul mercato. Ad esempio, *[omissis]*. Per tali ragioni le Parti ritengono che gli operatori nuovi entranti possano facilmente espandere la propria posizione di mercato facendo *cross-selling* dell'offerta dei servizi di connettività al dettaglio su rete fissa nei confronti della loro clientela già esistente.

106. Le Parti evidenziano altresì di non essere diretti (*close*) concorrenti, dal momento che operano sul mercato con profili diversi in termini di infrastrutture e offerte: *[omissis]*.

c) *La posizione dei Terzi sugli effetti dell'Operazione*

107. Diverse delle osservazioni pervenute (tra cui quelle di Iliad⁸³, TIM⁸⁴ e Fibercop⁸⁵) hanno evidenziato che l'Operazione è idonea a produrre importanti effetti restrittivi della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione fissa per l'utenza residenziale, con particolare riguardo ai segmenti maggiormente strategici quali i servizi in banda ultra larga, sia FTTH che FTTC: a esito dell'Operazione, infatti, FW diventerà il primo operatore nel segmento FTTH, con una quota che eccede di 8 p.p. quella di TIM; esso avrà inoltre una quota del [30 - 35%] nel segmento FTTC (appena 6 punti percentuale al di sotto di quella di TIM), accompagnata da un elevato livello di infrastrutturazione, che assume rilievo in considerazione del processo di *upgrade* di tali reti verso reti FTTH.

108. A tale riguardo Fibercop osserva come la posizione di *leadership* che il nuovo operatore verrà a detenere nel segmento FTTH è suscettibile di ulteriore espansione nel prossimo futuro per effetto delle sopra menzionate favorevoli condizioni economiche di cui gode FW per l'accesso a un importante fattore di *input* (i servizi passivi su rete secondaria in fibra) che sono suscettibili di attribuire al nuovo operatore un vantaggio competitivo non replicabile nel mercato in esame.

109. Parimenti Retelit⁸⁶ ha rilevato che nel mercato relativo ai servizi *broadband* su rete fissa FW e VI appaiono in prima e terza posizione e la quota di mercato, pari al 45,4% a fine 2023, già ampiamente supera la soglia del 40% sintomatica della costituzione di una posizione dominante.

110. Anche Poste⁸⁷ ha rilevato che il venir meno di un operatore infrastrutturato, in un mercato in cui gli effetti della separazione societaria della rete di TIM e la riduzione della regolamentazione dei servizi all'ingrosso in capo a TIM/FiberCop prevista dalla Delibera 114/24/CONS9 non sono stati verificati anche in termini di impatto reale sulla concorrenza, potrebbe comportare un aumento dei prezzi ai clienti finali.

111. AIIP⁸⁸, anche in relazione a tale mercato (analogamente a quanto rilevato per il mercato dei servizi di comunicazione mobile al dettaglio), ha sottolineato il rischio di effetti restrittivi della concorrenza di natura coordinata insito nell'Operazione, la quale interviene in un mercato strettamente oligopolistico con terreno fertile per una collusione tacita tra i principali operatori, a scapito della poca concorrenza rimasta e dei consumatori.

112. TIM ha, altresì, rilevato come il nuovo operatore verrà ad assumere una posizione di forza anche nel segmento FWA, su cui influisce non solo la combinazione degli *asset* delle due società, ma anche l'accordo di *partnership* in essere tra FW ed Eolo, "*che assume tutto un altro peso in chiave antitrust se valutato nell'ambito della presente concentrazione*".

113. Ad avviso di Iliad⁸⁹, la modificazione strutturale prodotta dall'Operazione assume particolare rilievo in considerazione del fatto che FW e VI sono *close competitors* con quote di mercato,

⁸³ Cfr. doc. 11.

⁸⁴ Cfr. doc. 8.

⁸⁵ Cfr. doc. 20.

⁸⁶ Cfr. doc. 12.

⁸⁷ Cfr. doc. 9.

⁸⁸ Cfr. doc. 18.

⁸⁹ Cfr. doc. 11.

copertura territoriale e gamma di servizi offerti simili. Inoltre entrambi dispongono di *asset* proprietari per l'offerta di servizi FTTC (con disponibilità di una rete in fibra ottica fino ai *cabinet* stradali) che copre circa il 30% del territorio italiano, con un totale *overlap* sulle principali città. Entrambi, inoltre, come evidenziato da TIM, dispongono di reti di vendita capillarmente diffuse sul territorio (non solo per la clientela residenziale ma anche per quella *business*). Il resto dell'offerta è invece rappresentato da operatori più deboli, tra i quali la stessa Iliad e Sky, che in particolare utilizzano servizi *wholesale* di FW, la cui fornitura potrebbe essere compromessa a esito dell'Operazione.

114. In tale contesto, ad avviso di Iliad, l'Operazione è suscettibile di produrre un significativo impedimento alla concorrenza, dal momento che, in caso di aumento dei prezzi da parte del nuovo operatore, anche in virtù dell'elevata trasparenza che caratterizza il mercato, è possibile presumere che i principali concorrenti (TIM e Wind3) seguiranno tali aumenti, dal momento che tale strategia sarà per loro remunerativa.

115. TIM⁹⁰ e Fibercop⁹¹, infine, hanno rilevato la necessità di sottoporre a uno specifico esame la dinamica competitiva che caratterizzerà il mercato in alcuni ambiti locali, tra cui soprattutto quello relativo al comune di Milano, che è caratterizzato, da un lato, dal pieno raggiungimento della competizione infrastrutturale tra i due operatori *wholesale only* (OF e Fibercop) e, dall'altro lato, da un assetto concorrenziale del mercato a valle dei servizi *retail* completamente diverso da quello prevalente a livello nazionale: in tale ambito, infatti, il nuovo operatore registra una quota superiore al 50%, mentre TIM detiene una quota pari al 21%⁹², di gran lunga inferiore a quella detenuta a livello nazionale.

d) Valutazione degli effetti dell'Operazione

116. In via preliminare si osserva che l'Operazione, pur lasciando imm modificata la posizione di *leadership* che TIM detiene nel mercato in esame, realizza un importante consolidamento, riducendo da 4 a 3 il numero dei principali operatori in un mercato già molto concentrato. L'Operazione, inoltre, rafforza in misura alquanto significativa la posizione del secondo operatore (attualmente VI), la cui quota di mercato sostanzialmente raddoppia passando dal [15 - 20%] al [25 - 30%]. La sua distanza da TIM si riduce dagli attuali [25 - 30] p.p. a [10 - 15] p.p..

117. Gli effetti strutturali della concentrazione risultano altresì amplificati nel segmento relativo ai servizi FTTH, nel quale il nuovo operatore assumerà la posizione di *leader* di mercato che, peraltro, in prospettiva futura, appare in grado di mantenere o addirittura consolidare, in considerazione delle dotazioni infrastrutturali di cui dispone.

118. I descritti effetti di rafforzamento del nuovo operatore potrebbero risultare anche più accentuati di quanto possa dedursi dalla mera somma delle quote detenute dalle Parti prima dell'Operazione, laddove l'operatore riesca ad attuare la prospettata strategia di vendita di pacchetti congiunti fisso-mobile, [omissis], riuscendo a valorizzare l'importante posizione di VI nel mobile per trainare le vendite del nuovo operatore di servizi di comunicazione fissa alla clientela residenziale.

⁹⁰ Cfr. doc. 8.

⁹¹ Cfr. doc. 20.

⁹² Cfr. Delibera AGCOM n. 114/24/CONS.

119. A ciò si aggiunga che già *prima facie* appare evidente che, almeno sotto il profilo della tecnologia di trasmissione, FW e VI sono reciprocamente molto più prossimi rispetto a come ciascuna di esse si posiziona nei confronti di TIM: infatti, mentre quest'ultima appare in relativo ritardo nell'offerta di linee FTTH, queste costituiscono ampia parte dell'offerta sia FW che VI.

120. Sulla base degli elementi sopra richiamati si ritiene che l'Operazione sia suscettibile di determinare un significativo impedimento della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione fissa per l'utenza residenziale, nonché in alcuni specifici ambiti concorrenziali che appare opportuno distinguere all'interno dello stesso sotto il profilo merceologico (con riguardo alla tecnologia FTTH) e geografico (con riguardo ai principali centri urbani) in considerazione del fatto che presentano condizioni concorrenziali non omogenee a quelle dell'intero mercato, in particolare per la posizione di *leadership* conseguita dall'operatore risultante dalla presente concentrazione.

IV.7 Gli effetti dell'Operazione nel mercato dei servizi al dettaglio di rete fissa destinati alla clientela affari

a) Struttura e caratteristiche del mercato

121. Sulla base dei dati forniti dalle Parti (cfr. successiva tabella 10), i principali operatori che offrono servizi di telecomunicazione su rete fissa alla clientela affari sono TIM - che soddisfa oltre la metà della domanda proveniente dalla clientela affari con una quota nel 2023 del [55-60]% in valore e una leggermente superiore (pari al [55-60]%) in volume - e, a seguire, FW e VI. In particolare, FW rappresenta il secondo operatore considerando il mercato in termini di fatturato generato, dal momento che nel 2023 ha offerto i propri servizi [al 15-20]% della domanda, mentre risulta il terzo in termini di volumi, con una quota di mercato del [10-15]%. Specularmente, VI costituisce il terzo operatore del mercato con una quota nell'ultimo anno del [10-15]% in termini di ricavi, ed il secondo se si considera il posizionamento in termini di volumi soddisfatti, con una quota [del 10-15]%. Congiuntamente, i primi tre operatori realizzano circa il [85-90]% del fatturato totale derivante dalla clientela affari e coprono una quota leggermente inferiore di volumi, pari al [80-85]%

122. La restante domanda viene soddisfatta da operatori, tra cui Wind3 e BT, che presentano un posizionamento marginale, con quote comprese tra il [1-5]% e il [1-5]% - a seconda si considerino quote in valore o in volume - nel caso di Wind3, e sempre inferiori al [1-5]% nel caso di BT.

123. Il mercato appare dunque caratterizzarsi come un oligopolio ristretto, in cui la posizione di *leader* è detenuta da TIM, che si distanzia dal secondo operatore di [35 - 40] punti percentuali. FW e VI, viceversa, presentano un posizionamento di mercato piuttosto simile, con un distacco dell'ordine di [5 - 10] p.p. se si considerano le quote in valore, e dell'ordine di [1 - 5] punti percentuali in termini di quote in volume.

124. Inoltre, un'analisi dell'andamento del posizionamento dei diversi operatori sul piano temporale mostra un limitato dinamismo del mercato nell'ultimo quinquennio. In ogni caso, l'operatore che più degli altri risulta aver migliorato il proprio grado di penetrazione del mercato è VI, che ha incrementato la propria quota (in valore e in volume) nell'ordine di [1 - 5] punti percentuali.

Tabella 10: Servizi di telecomunicazione (dati e voce) al dettaglio su rete fissa per la clientela affari - Quote di mercato in valore ed in volume (2019 – 2023)

| | Quote di mercato (%) | | | | | | | | | |
|---------|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Valore | | | | | Volume | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Tim | [55-60] | [55-60] | [55-60] | [55-60] | [55-60] | [60-65] | [60-65] | [60-65] | [55-60] | [55-60] |
| FW | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] |
| Wind3 | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] |
| VI | [5-10] | [5-10] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] | [15-20] |
| BT | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] | [1-5] |
| Altri | [10-15] | [10-15] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [10-15] |
| FW + VI | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [30-35] | [30-35] | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] | [25-30] |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Dati e stime ricevuti dalle Parti

125. Si rileva, inoltre, che la sostanziale stabilità degli operatori attivi e delle loro quote di mercato (tranne quella detenuta da VI) deponga nel senso di ritenere sussistente la presenza di barriere all'entrata riconducibili principalmente alla rilevanza della dotazione di un'infrastruttura di rete fissa che [omissis]⁹³.

b) La posizione delle Parti in merito all'assenza di effetti restrittivi della concorrenza

126. Le Parti ritengono che l'Operazione non dia luogo a criticità concorrenziali. In primo luogo, esse osservano che il *focus* del mercato sta passando dalla connettività "pura" ai servizi a valore aggiunto VAS/ICT, dal momento che la crescente digitalizzazione delle imprese contribuisce ad alimentare una domanda in aumento di servizi ad alto valore aggiunto e ICT, mentre il fatturato generato dai servizi di connettività pura è sostanzialmente stabile o in calo. Conseguentemente la crescente domanda di pacchetti ("*bundle*") comprendenti sia servizi di connettività sia servizi VAS/ICT fa sì che gli operatori tradizionali siano sempre più esposti alla crescente concorrenza delle aziende *big tech* (come Amazon Web Services, Microsoft, Google) e dei c.d. *system integrator* (ad esempio, IBM, Accenture, KPMC, Maticmind).

127. Inoltre, le Parti ritengono che i rischi di effetti restrittivi della concorrenza siano fugati dalla complementarietà delle loro attività nell'offerta dei servizi alla clientela affari: [omissis], mentre FW avrebbe un posizionamento opposto. Esse, pertanto, sfruttando la reciproca complementarietà, anche infrastrutturale [omissis]⁹⁴.

⁹³ Cfr. Allegato_X.5.39 [omissis].

⁹⁴ Cfr. all. X.5.1 al Formulario di notifica, cit..

128. Con riguardo a TIM, le Parti evidenziano che a esito dell'Operazione rimarrà inalterata la *leadership* di mercato di tale operatore, che è in grado di fornire servizi mobili, fissi e VAS basati su *asset* e infrastrutture proprietarie (mobili e VAS) o su infrastrutture fisse ottenute a condizioni molto favorevoli da Fibercop. Inoltre, il vantaggio competitivo di TIM risulta particolarmente solido in ragione degli storici legami con le più grandi aziende italiane. In aggiunta, altri operatori di mercato competono in modo dinamico, offrendo sul mercato un portafoglio completo di servizi alla clientela affari comprensiva di servizi VAS/ICT, tra cui Wind3, Tiscali, BT e altri.

129. Infine, 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.

c) La posizione dei Terzi sugli effetti dell'Operazione

130. Retelit⁹⁵ ha osservato che la quota di mercato congiunta di FW e VI nel segmento affari di rete fissa a fine 2023, pari al 34,3%, mostra una crescita sensibile (+1,9%) rispetto alla fine del 2021, per cui è plausibile che, anche per effetto delle sinergie derivanti dalla concentrazione, si pervenga ben presto al superamento della soglia del 40%, che rende verosimile la costituzione di un soggetto che vanta una posizione dominante.

131. Iliad⁹⁶ ha osservato che nel mercato dei servizi di comunicazione per la clientela affari l'Operazione determina la creazione di un duopolio per effetto dell'eliminazione dell'importante vincolo competitivo fino ad ora rappresentato da VI, con effetti negativi per la clientela, che in particolare si troverebbe esposta ai rischi di aumento dei prezzi e di riduzione della scelta e dell'innovazione, in virtù della minore concorrenza tra i due *player* e del maggior rischio potenziale di coordinamento sulle rispettive politiche commerciali.

d) Valutazione degli effetti dell'Operazione

132. L'Operazione in esame comporterà il venir meno della pressione competitiva esercitata attualmente da VI – il terzo operatore di mercato – determinando la creazione di un duopolio composto da TIM e da FW. La restante parte del mercato sarà servita da una frangia competitiva di operatori che servirà una domanda piuttosto residuale, pari al [10 - 15%] in valore e al [10 - 15%] in volume.

133. Inoltre, occorre rilevare che l'indice HHI - già molto elevato *pre-merger* - passerà da 3.645 a 4.151, registrando un aumento ("delta") di 507 considerando le quote in valore⁹⁷.

⁹⁵ Cfr. doc. 12.

⁹⁶ Cfr. doc. 11.

⁹⁷ 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 [5 - 10%] in valore e al [10 - 15%] in volume. Infatti, laddove si fossero considerate anche le quote di mercato dei concorrenti rimanenti, l'indice HHI sarebbe aumentato.

134. L'Operazione, pur non facendo venir meno l'attuale posizione di preminenza di TIM, comporterà il rafforzamento di FW, che verrà a detenere una quota di mercato del [30 - 35%] in valore e del [20 - 25%] in volume, con un incremento di quota rispettivamente del [10 - 15%] e [del 10 - 15%]. L'entità *post-merger* aumenterà quindi il proprio distacco dagli altri operatori minori presenti sul mercato. In particolare, la differenza di quota di mercato rispetto a Wind3 risulterà pari a [30 - 35] punti percentuali considerando le quote in valore, e di quasi [20 - 25] punti percentuali in termini di quote in volume.

135. Inoltre, si osserva che l'Operazione determina l'uscita dal mercato di un importante concorrente che in passato sembra aver adottato una politica di offerta particolarmente interessante dal punto di vista della clientela in termini di prezzo e che in prospettiva appare avere un significativo margine di crescita. In questo senso viene in rilievo la circostanza che la quota in volume di VI (pari al [10 - 15]%) è superiore di qualche punto percentuale rispetto a quella in valore ([10 - 15]%). Tale evidenza è peraltro in linea con i dati forniti dalle Parti in relazione all'ARPU, dai quali emerge che, tra gli operatori più importanti - TIM, FW e VI - quest'ultimo è quello che si caratterizza per un ricavo medio più basso ([omissis] euro per linea a fronte di [omissis] euro/linea per TIM e [omissis] euro/linea per FW).

Tabella 11: Servizi di telecomunicazione (dati e voce) al dettaglio su rete fissa per la clientela affari - ARPU (euro per linea)

| | Euro per linea | | | | |
|-------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| TIM | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] |
| FW | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] |
| Wind3 | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] |
| VI | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] |
| Altri | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] |

Fonte: Dati e stime ricevuti dalle Parti

136. Alla luce di tali evidenze si ritiene che l'Operazione sia suscettibile di produrre un significativo impedimento della concorrenza nel mercato dei servizi di rete fissa per la clientela aziendale.

137. D'altro canto le Parti non appaiono fornire solide evidenze a supporto della prospettata assenza di criticità concorrenziali. In particolare, non risulta sostanziato l'argomento secondo cui l'Operazione risulterebbe idonea a rafforzare la capacità competitiva del nuovo operatore nei confronti dell'incumbent.

138. In relazione alla maggiore concorrenza che sarebbe generata da una crescita della domanda di pacchetti comprendenti sia servizi di connettività, sia servizi ICT/VAS, si osserva che tali tipologie di servizi non sono tra loro sostituibili. Infatti, come le stesse Parti hanno chiarito, i primi rappresentano un *input* necessario dei secondi. La circostanza che i servizi ICT/VAS possano, ma non debbano necessariamente, essere offerti in *bundle* con i servizi di telecomunicazione su rete fissa non implica che essi soddisfano le stesse esigenze della clientela affari. Peraltro, non sussistono

ragioni di natura tecnica che impongono un'offerta congiunta dei medesimi, trattandosi piuttosto di una scelta in termini di strategia commerciale che gli operatori possono decidere di adottare qualora offrano entrambe le tipologie di servizi. Ne consegue che gli operatori che offrono *soltanto* servizi VAS/ICT – quali ad esempio le big tech e i *system integrator* – non possono esercitare un vincolo concorrenziale nell'offerta di servizi di telecomunicazione su rete fissa. Piuttosto, dall'analisi dei documenti interni di FW emerge come uno degli obiettivi dell'entità *post-merger* sia quello *[omissis]*.

139. Per quanto riguarda l'asserita complementarità tra le attività delle Parti, *[omissis]*, si osserva che non sono presenti allo stato evidenze puntuali e complete in merito alle caratteristiche della clientela servita dai due operatori e alla natura dei rispettivi servizi acquistati.

140. Inoltre, in relazione all'asserito potere negoziale della domanda, occorre rilevare che esso appare difficilmente esercitabile in un mercato in cui, all'esito dell'Operazione, il numero dei principali concorrenti si riduce da tre a due, lasciando solo una minima possibilità di scelta a disposizione della clientela.

141. Infine, non appaiono allo stato sufficienti le evidenze prodotte in merito all'esistenza di possibili efficienze *[omissis]*.

IV.8 Gli effetti dell'Operazione nel mercato al dettaglio dei servizi di rete fissa destinati alla PA

a) Caratteristiche e struttura del mercato

142. La peculiare caratteristica del mercato in esame è rappresentata dal fatto che il fabbisogno della pubblica amministrazione, costituito da servizi di fonia e di connettività Internet (su rete FTTC o FTTH)⁹⁸, può essere espresso sia da centrali di committenza, quali Consip e Infratel, che agiscono come unici grandi compratori aggregando gli acquisti per conto di varie PA⁹⁹, sia da stazioni appaltanti locali. In entrambi i casi i termini contrattuali e i criteri di selezione dei potenziali fornitori sono definiti nell'ambito dell'organizzazione di gare pubbliche d'appalto. Queste ultime si concludono con l'affidamento di contratti di dimensioni significative o di "accordi quadro" (anche denominati, "convenzioni")¹⁰⁰.

143. Le descritte peculiari modalità di approvvigionamento dei servizi, comportano, dal lato dell'offerta, la necessità per gli operatori di dotarsi di strutture *ad hoc* specializzate nella gestione di tutte le procedure, riguardanti non solo l'attività commerciale e lo sviluppo di specifici servizi - tra cui quello di rendicontazione - ma anche la fase *post* aggiudicazione di assistenza alla clientela. Essi

⁹⁸ Come rilevato nella concentrazione C12354 - TELECOM ITALIA/RAMI D'AZIENDA BT ITALIA, i servizi di telefonia fissa tendono a essere forniti separatamente da quelli di telefonia mobile, mentre in genere il set minimo di servizi offerti comprende la fonia e la connettività Internet (su rete FTTC o FTTH), in cui la fonia è la componente che costituisce sempre più una *commodity*.

⁹⁹ La domanda veicolata dalle centrali di committenza proviene: (i) dalle PA c.d. "obbligate" - tra cui le amministrazioni centrali dello Stato - che sono tenute ad affidare i servizi agli operatori selezionati nell'ambito dell'accordo quadro e (ii) dalle PA c.d. "facoltizzate" - tra cui gli enti locali - che hanno la possibilità di affidare la fornitura del servizio in questione agli operatori ai quali è stato aggiudicato l'accordo quadro, oppure in alternativa di indire una gara pubblica separata.

¹⁰⁰ Nell'ambito degli accordi quadro, in alcuni casi i volumi assegnati a ciascun offerente/partecipante nei contratti di implementazione sono definiti in modo piuttosto dettagliato dall'accordo quadro originale. In altri casi, i volumi sono determinati attraverso successive gare d'appalto indette dalle varie PA, nelle quali gli aggiudicatari competeranno in una seconda tornata. Gli accordi quadro spesso prevedono anche una graduatoria degli aggiudicatari, che può avere implicazioni dirette sulla loro capacità di competere in queste gare successive. Più alto è il *ranking* ottenuto nell'accordo quadro, maggiore è la probabilità di aggiudicarsi contratti nelle tornate negoziali successive.

devono inoltre possedere un'elevata solidità finanziaria, a fronte dei requisiti di gara richiesti per la partecipazione alle gare tipicamente elevati (ad esempio, il versamento della cauzione), concludendosi spesso tali gare con l'affidamento di contratti di dimensioni significative.

144. Tali elementi innalzano importanti barriere all'entrata nel mercato, che infatti presenta un elevato grado di concentrazione: come emerge dalla tabella seguente, i principali operatori sono TIM e FW che insieme nel 2023 hanno servito il [85 - 90]% del mercato in valore e il [85 - 90]% del mercato in volume. Come l'Autorità ha già avuto modo di osservare nella citata concentrazione C12354 nel 2021, gli unici elementi di dinamicità del mercato su un arco temporale poco più che decennale sono riconducibili all'entrata e alla crescita significativa di FW, che ha consolidato nel tempo la sua posizione di principale concorrente di TIM, e la più recente partecipazione ad alcune gare, e relativa aggiudicazione, di VI.

145. Il primo operatore del mercato è TIM, che detiene quote di oltre il [55-60]% e [65-70]%, rispettivamente in valore e in volume. FW, il secondo operatore, benché abbia rafforzato il proprio posizionamento nell'ultimo quinquennio - passando da una quota in valore del [25-30]% nel 2019 ad una del [30-35]% nel 2023 e da una quota in volume del [15-20]% nel 2019 a una del [20-25]% nel 2023 - si colloca ancora ad una significativa distanza dal *leader* di mercato, con un distacco di [15 - 20] p.p. in termini di quote in valore e di [40 - 45] p.p. in termini di quote in volume. Il restante fabbisogno è sostanzialmente soddisfatto da VI, operatore che detiene una quota di mercato pari al [10-15]% in valore e al [5-10]% in volume. Anche VI ha assistito a un miglioramento del proprio grado di penetrazione del mercato nell'ultimo quinquennio, anche se in misura contenuta, nell'ordine di [1 - 5] punti percentuali. Operatori diversi da TIM, FW e VI esprimono poco più dell'1% dell'offerta.

Tabella 12: Servizi di telecomunicazione (dati e voce) al dettaglio su rete fissa per la PA - Quote di mercato in valore ed in volume (2019 – 2023)

| | Quote di mercato (%) | | | | | | | | | |
|--------------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Valore | | | | | Volume | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| TIM | [60-65] | [60-65] | [55-60] | [55-60] | [50-55] | [70-75] | [65-70] | [65-70] | [65-70] | [65-70] |
| FW | [25-30] | [25-30] | [30-35] | [30-35] | [30-35] | [15-20] | [20-25] | [20-25] | [20-25] | [20-25] |
| Wind3 | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] |
| VI | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [10-15] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [5-10] | [5-10] |
| Altri | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] | [<1%] |
| FW + VI | [30-35] | [35-40] | [35-40] | [40-45] | [40-45] | [20-25] | [25-30] | [25-30] | [35-40] | [35-40] |
| Totale di mercato | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Dati e stime ricevuti dalle Parti

b) La posizione delle Parti in merito all'assenza di effetti restrittivi della concorrenza

146. Secondo le Parti, una serie di elementi fattuali inducono a ritenere che l'Operazione non sia idonea a produrre criticità concorrenziali. In primo luogo, il mercato in questione sarebbe altamente competitivo, nella misura in cui il fabbisogno della pubblica amministrazione è sempre più veicolato da centrali di committenza, quali Consip, che negli anni hanno acquisito una significativa esperienza nella definizione della struttura delle gare, specie nell'ottica di garantire la più ampia partecipazione possibile degli operatori attraverso una serie di regole che delineano in tal senso l'architettura della gara ([*omissis*]).

147. Inoltre, nei mercati in cui gli acquisti avvengono mediante gare pubbliche, la discontinuità temporale della domanda, [*omissis*]. In questo contesto, dunque, le quote non appaiono [*omissis*], e, dunque, per rilevare la sussistenza di possibili effetti unilaterali a esito dell'Operazione.

148. Un altro argomento addotto dalle Parti attiene al fatto che le gare a evidenza pubblica sono a oggi di tipo multiprodotto, ed in particolare i servizi di telefonia fissa sono spesso acquistati dalle PA congiuntamente ad altri servizi a valore aggiunto e servizi ICT (ad esempio, servizi di *cloud*, *cybersecurity*, soluzioni personalizzate), che possono essere forniti da operatori alternativi a quelli di telecomunicazioni tradizionali. In particolare, il peso sempre più crescente che sta acquisendo la domanda di tali servizi da parte della PA rispetto alla componente connettività consente a operatori di connettività più piccoli o specializzati rispetto a quelli principali di stringere *partnership* tramite RTI con operatori ICT non telco - tra cui grandi aziende *big tech* e i c.d. *system integrator* - per partecipare e vincere gare relative ai servizi di connettività che includono anche elementi VAS e ICT.

149. Inoltre le Parti sottolineano che TIM rimarrà *leader* di mercato e continuerà ad esercitare una considerevole pressione concorrenziale a valle dell'Operazione, come dimostra il fatto che, nella selezione di gare bandite tra il 2019 ed il 2023 ricostruita dalle stesse Parti¹⁰¹, TIM ha partecipato [*omissis*].

150. Infine, le Parti sostengono che le loro attività sono complementari, il che non le pone in un rapporto di concorrenza diretta e, pertanto, l'Operazione non è idonea a produrre effetti restrittivi. Viceversa, la nuova entità rappresenterà il principale concorrente di TIM, [*omissis*].

c) La posizione dei Terzi sugli effetti dell'Operazione

151. TIM¹⁰² sottolinea che VI e FW si sono aggiudicate la quasi totalità delle commesse Consip: in particolare, in relazione alla gara inerente al sistema pubblico di connettività (SPC2), dai dati di consuntivo 2023 emerge che le due società controllano l'85% della commessa, contro il 15% di TIM. Ad avviso del segnalante ciò pone FW in una posizione di vantaggio per le prossime gare "e fa sorgere dubbi (che andrebbero immediatamente fugati) relativamente al fatto che un coordinamento possa essersi già realizzato in ordine alla partecipazione alle gare Consip, aspetto che dovrebbe portare alla estromissione dalla prossime gare (almeno fino al closing dell'operazione in esame)".

¹⁰¹ Cfr. allegato X.4.2.6 al formulario.

¹⁰² Cfr. doc. 8.

152. Iliad¹⁰³ sottolinea che il mercato dei servizi di comunicazione per la PA è caratterizzato da importanti barriere all'entrata, già evidenziate dalla stessa Autorità nella valutazione della concentrazione TIM/BT; di conseguenza l'Operazione, nel creare un duopolio, è suscettibile di produrre significativi effetti di restrizione della concorrenza, anche di natura coordinata, con il rischio di aumento dei prezzi e di riduzione della scelta e dell'innovazione.

d) Valutazione degli effetti dell'Operazione

153. Con la presente Operazione la struttura del mercato si modificherà nel senso che, venendo meno il vincolo competitivo esercitato da VI, il numero di concorrenti passerà di fatto da tre a due, con un rafforzamento del duopolio tra TIM e FW, ai quali si contrapporrà soltanto una frangia di operatori marginali, che congiuntamente soddisfano meno dell'1% della domanda. In prospettiva, inoltre, lo scarso dinamismo del mercato registratosi negli anni passati non consente di ipotizzare l'ingresso di nuovi operatori nel breve-medio periodo.

154. In questo contesto, l'Operazione, pur non pregiudicando l'attuale posizione di *leadership* sul mercato dell'operatore storico TIM, comporterà una riduzione dell'asimmetria tra i due principali concorrenti, – TIM e FW, che attualmente dominano il mercato. In particolare, sulla base dei dati forniti dalle Parti, l'entità *post-merger* verrà a detenere una quota di mercato del [45-50]% in valore, mentre quella in volume si attesterà al [30-35]%, con un incremento di quota rispettivamente pari al [10 - 15]% e al [5 - 10]%. Ciò implica che quasi la metà del fabbisogno in valore e circa un terzo dei volumi complessivi richiesti della pubblica amministrazione sarà servito dall'entità *post-merger*.

155. Inoltre diversi elementi allo stato disponibili sembrano indicare che FW e VI sono concorrenti diretti che offrono servizi sostituibili e si affrontano frequentemente in sede di gara per l'offerta di servizi di telecomunicazione su rete fissa. In particolare dal *dataset* di gare predisposto dalle Parti emerge che, ancorché TIM rappresenti il principale rivale di FW, avendo partecipato a tutte le gare cui ha preso parte anche quest'ultimo, VI rappresenta in ogni caso il secondo principale concorrente di FW sempre in termini di frequenza di partecipazione alle gare. Infatti, se VI e FW 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 FW sia di Wind ([omissis]), ovvero di VI e Wind ([omissis]).

Tabella 13: Servizi di telecomunicazione al dettaglio su rete fissa - Partecipazione dei principali operatori (sia singolarmente sia in RTI) alle gare alla PA

| Numero gare | TIM | FW | VI | Wind | Totale |
|--------------------|------------|-----------|-----------|-------------|---------------|
| TIM | | [omissis] | [omissis] | [omissis] | [omissis] |
| FW | [omissis] | | [omissis] | [omissis] | [omissis] |
| VI | [omissis] | [omissis] | | [omissis] | [omissis] |
| Wind | [omissis] | [omissis] | [omissis] | | [omissis] |

156. Inoltre, le gare alle quali hanno partecipato sia VI che FW rappresentano, in termini di ammontare della base d'asta, oltre la metà (53%) del valore complessivo delle gare contenute nel

¹⁰³ Cfr. doc. 11.

dataset fornito dalle Parti¹⁰⁴, mentre l'ammontare della base d'asta delle gare dove hanno concorso sia Wind3 sia FW 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 VI e Wind3 rappresenta meno del 10%. In altri termini, FW e VI 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. Per contro, allo stato non vi sono elementi sufficienti a ritenere – come sostenuto dalle Parti - che Wind3 o altri operatori eserciteranno in futuro una pressione competitiva significativa, tale da indurre a conclusioni diverse da quelle ricavabili dall'analisi della struttura del mercato dell'ultimo quinquennio e dei *pattern* di partecipazione alle gare.

157. Alla luce di tali elementi si ritiene che l'Operazione sia suscettibile di produrre importanti effetti restrittivi della concorrenza nel mercato in esame, di natura unilaterale e/o coordinata. A tale ultimo riguardo, in particolare, si rileva che a seguito dell'Operazione, il rafforzamento del duopolio con il venir meno di un concorrente, la riduzione dell'asimmetria tra gli unici due *player* rimasti in grado di contendersi la domanda derivante dalla pubblica amministrazione, nonché una maggiore trasparenza circa le strategie attuate dal rivale, potrebbe facilitare il raggiungimento di un'interpretazione comune circa i termini di un eventuale coordinamento.

158. In questo contesto, appaiono prive di pregio le argomentazioni delle Parti relative alla rilevanza concorrenziale di una pluralità di piccole imprese e alla natura multi-prodotto dei servizi oggetto di gara.

159. In primo luogo, i dati forniti dimostrano nei fatti, ed in particolare nella sostanziale stabilità delle quote di mercato nell'ultimo quinquennio che – benché le centrali di committenza disegnano le procedure di gara nell'ottica di assicurare la più ampia partecipazione possibile – tali procedure vedono spesso la partecipazione di un numero molto limitato di operatori e sono aggiudicate sempre ai medesimi. Come è stato rilevato, infatti, i requisiti alla partecipazione per le gare in questione sono normalmente molto elevati, sia dal punto di vista tecnico che finanziario, e costituiscono rilevanti barriere all'entrata.

160. Per quanto riguarda la natura multiprodotto dei servizi oggetto di gara, che consentirebbe ad operatori alternativi a quelli tradizionali di partecipare alle gare, occorre osservare che i servizi di connettività sono ancora un *input* necessario per fornire i servizi ICT/VAS¹⁰⁵. In altri termini, la connettività rappresenta una componente imprescindibile dell'offerta rivolta alla PA. Inoltre, per partecipare alle gare ad evidenza pubblica che richiedono *anche* la fornitura congiunta di servizi di connettività, gli operatori che offrono servizi ICT/VAS debbono necessariamente partecipare in RTI con operatori tradizionali di telecomunicazioni. Pertanto, una riduzione della concorrenza nella fornitura di servizi di connettività potrebbe anche determinare una riduzione della concorrenza nella

¹⁰⁴ Si tratta di un *dataset* denominato "dataset gare Oxera", originariamente costituito da *[omissis]* 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 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.

¹⁰⁵ Cfr. par. 836 del formulario.

fornitura di servizi ICT/VAS richiesti congiuntamente dalle stazioni appaltanti, potendo condizionare il numero di RTI concorrenti in grado di partecipare alle procedure in questione.

161. In aggiunta, dal *dataset* esaminato - che interessa le principali gare cui hanno partecipato Fastweb e Vodafone dal 2019 al 2023 - emerge come gli RTI che hanno partecipato alle gare aventi ad oggetto *anche* servizi di telecomunicazione fissa¹⁰⁶ hanno quasi sempre coinvolto i tre principali operatori di mercato (TIM, VI e FW). Soltanto *[omissis]* hanno registrato la partecipazione di RTI che *non* includono TIM, VI e FW, e pur avendone ottenuto l'aggiudicazione, soltanto in *[omissis]* sono risultati gli unici vincitori. Peraltro, *[omissis]* gare di cui sono risultate aggiudicatarie RTI composte *soltanto* da operatori alternativi hanno ad oggetto servizi che *prima facie* non appaiono qualificabili come servizi di telecomunicazione su rete fissa (dati e voce)¹⁰⁷.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione appare 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;

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

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Swisscom Italia S.r.l. e Vodafone Italia S.p.A.;

b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/1990, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni del Dipartimento Concorrenza 1 di questa Autorità, almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dottoressa Lara Magnani;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni del Dipartimento Concorrenza 1 di questa Autorità dai rappresentanti

¹⁰⁶ Escludendo dunque dal *dataset* delle Parti le gare riguardanti *soltanto* servizi di telefonia mobile e quelle aventi ad oggetto *soltanto* servizi identificati come "Altro" (tra cui *cloud*; cybersecurity; realizzazione di reti locali; servizi applicativi in ambito sanitario; prodotti *software*; sistemi IP; servizi ICT; sistemi di videosorveglianza; servizi *desktop*; servizi di *system management*) - dal momento che costituiscono servizi e, dunque, mercati distinti da quello di fornitura di servizi di telecomunicazione su rete fissa- rimangono *[omissis]* gare dalle *[omissis]* originarie.

¹⁰⁷ Si tratta infatti di servizi di gestione e manutenzione di centrali telefoniche.

legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro novanta giorni decorrenti dalla data di delibera del presente provvedimento, fatti salvi i termini necessari per l'acquisizione del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

INDAGINI CONOSCITIVE

IC57 - EDITORIA SCOLASTICA

Provvedimento n. 31319

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 settembre 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, e sue successive modifiche e integrazioni;

VISTA la Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, adottata dall'Autorità il 7 maggio 2024;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

1. L'editoria scolastica è un settore dalla significativa rilevanza in termini economici, sociali e culturali. A fronte di un fatturato annuo a livello nazionale stimabile nell'ordine di circa un miliardo di euro tra nuove tirature dei libri di testo (anche detti libri adozionali) e rivendita dell'usato, è notorio l'impatto stagionale, ovvero all'avvio di ogni nuovo anno scolastico, del reperimento dei titoli per i consumatori, corrispondenti a circa sette milioni di studenti e relative famiglie, oltre a quasi un milione di docenti. La valenza culturale del bene-libro, inoltre, ha portato all'adozione di normative speciali che ne condizionano le dinamiche di mercato.
2. Sotto il profilo imprenditoriale, l'editoria scolastica è caratterizzata da un forte e crescente grado di concentrazione, con la presenza di alcuni grandi gruppi – segnatamente, Mondadori, Zanichelli, Sanoma, La Scuola – titolari di ampi portafogli di marchi, perlopiù presenti sia nel segmento dei libri per la scuola primaria che in quelli dei libri per le scuole secondarie di primo e secondo grado¹.
3. La filiera dell'editoria scolastica e le relative interazioni tra domanda e offerta presentano alcune peculiarità. Infatti, chi sceglie i libri (docente) non ne sostiene i costi, chi li paga (famiglie e/o amministrazioni pubbliche) non li usa, mentre chi li usa (studenti) non li sceglie né li paga,

¹ V., *ex multis*, proc. C12393 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/DE AGOSTINI SCUOLA, provv. n. 29867 del 4 novembre 2021.

secondo un modello di fatto assimilabile a quello dei medicinali soggetti a prescrizione. L'intermediazione della domanda comporta, inoltre, che i libri vengano promossi nei confronti dei docenti da informatori editoriali, spesso organizzati in forma di agenzie indipendenti ma fortemente condizionate dai rapporti intercorrenti con gli editori².

4. In base alla normativa vigente (art. 7, comma 2, lett. e), D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297), la competenza all'adozione dei libri di testo è prerogativa del collegio docenti di ogni istituto scolastico, che vi provvede deliberando a maggioranza assoluta in maniera vincolante per tutta la durata del ciclo educativo del libro, limitando di fatto la scelta dei singoli docenti.

5. Le adozioni vengono comunicate dalle segreterie scolastiche e raccolte a livello nazionale, entro il mese di maggio di ogni anno, attraverso un'apposita piattaforma messa a disposizione e gestita dall'Associazione Italiana Editori, che trasmette ai suoi associati le informazioni rilevanti per i rispettivi titoli. Gli editori, pertanto, conoscono con ampio anticipo l'entità della domanda da soddisfare: sembrerebbero tuttavia ricorrenti i ritardi nella fornitura dei libri di testo in tempo utile per l'avvio dell'anno scolastico.

6. In generale, l'editoria scolastica risulta soggetta a una profonda evoluzione tecnologica che interessa tutte le sue produzioni, con un'incidenza sempre più marcata dei contenuti digitali, i quali possono essere forniti sia in maniera combinata con la versione cartacea del libro (c.d. libro misto) che esclusivamente in versione elettronica (*e-book*). I contenuti digitali presentano crescenti complessità di tipo tecnico (es. per la necessità di rendere i contenuti disponibili su dispositivi diversi in forma "liquida", con possibili aggiornamenti dinamici delle opere). Con riferimento agli *e-book*, si riscontrano specifiche questioni e controversie relative a diritti di proprietà e licenza, con effetti significativi sull'organizzazione e sviluppo dei relativi mercati secondari.

7. Anche per quanto riguarda i mercati secondari delle edizioni in formato cartaceo, peraltro, appare utile approfondire la ricorrenza di possibili criticità, legate in particolare al susseguirsi di edizioni rinnovate di un medesimo titolo che rende più difficile la rivendita dei libri usati. Si riscontra, inoltre, come modalità alternative di utilizzo dei libri di testo volte a contenere i costi a carico dei consumatori (es. noleggio, comodato d'uso) non abbiano sin qui trovato sostanziale sviluppo nel contesto nazionale.

8. Tenuto conto, da un lato, del periodico impegno economico per l'acquisto dei libri scolastici sostenuto dai consumatori privati e dalle amministrazioni pubbliche, e dall'altro della possibilità di connessioni, sinergie e criticità condivise tra le produzioni destinate ai diversi cicli scolastici, si ritiene opportuno approfondire lo stato attuale di tutti i diversi mercati del prodotto dell'editoria scolastica. Nello specifico, appare necessario prendere in considerazione i mercati dei libri destinati sia alla scuola primaria che alle scuole secondarie, oltre alla cosiddetta editoria parascolastica composta di ausili allo studio.

9. A valle della produzione editoriale, si ritengono altresì meritevoli di approfondimento le specifiche dinamiche della distribuzione, tenuto conto sia delle nuove possibilità di *downloading* diretto delle opere in formato digitale che delle evoluzioni riscontrate nelle fasi all'ingrosso e al dettaglio, dove, accanto agli operatori tradizionali, ormai da tempo risultano operanti sia la Grande Distribuzione Organizzata (GDO) che piattaforme online.

² Cfr. proc. 1848 - *PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA*, provv.ti n. 29894 del 16 novembre 2021 e n. 30179 del 24 maggio 2022.

10. Nel confronto competitivo tra tali operatori, con effetti diretti sui consumatori finali, incide peraltro una normativa – legge 13 febbraio 2020, n. 15 – che ha stabilito stringenti requisiti di sconto e attività promozionali, distinti a seconda che si tratti di editoria generalista o scolastica.

RITENUTO, pertanto, di dover procedere all'avvio di un'indagine conoscitiva sull'editoria scolastica in Italia;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

- a) l'avvio di un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, sull'editoria scolastica in Italia, comprensiva dei libri destinati sia alla scuola primaria che alle scuole secondarie di primo e secondo grado, oltre alla cosiddetta editoria parascolastica;
- b) che il responsabile del procedimento è il dott. Luca Arnaudo;
- c) che il termine di chiusura dell'indagine è fissato al 10 settembre 2025;
- d) nell'ambito dell'indagine, entro il termine di 30 giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera sul sito internet dell'Autorità, sarà possibile far pervenire da parte di ogni soggetto interessato contributi sui temi di cui ai precedenti paragrafi. In particolare, sono sollecitati contributi relativi, anche in maniera disgiunta, a:
 - (i) criticità esistenti nelle dinamiche di adozione, produzione e distribuzione dell'editoria scolastica (es. livelli di prezzo dei prodotti, difficoltà di approvvigionamento, frequenti modifiche delle edizioni, eventuali distorsioni competitive nella distribuzione al dettaglio tra librerie, GDO e grandi rivenditori online, ecc.), possibilmente distinguendo tra cicli della scuola primaria e delle scuole secondarie di primo e secondo grado;
 - (ii) difficoltà e ostacoli riscontrati nei mercati secondari dell'editoria scolastica (c.d. usato o seconda mano), possibilmente in maniera distinta per edizioni cartacee, miste e solo digitali, e/o nello sviluppo di modalità alternative di utilizzo dei libri di testo volte a contenere i costi a carico dei consumatori (es. noleggio, comodato d'uso);
 - (iii) opportunità e criticità osservabili nello sviluppo e impiego delle edizioni digitali dei libri scolastici;
 - (iv) opportunità di modifiche e riforme a normativa e regolamenti vigenti attinenti a editoria scolastica, adozione e impiego dei libri scolastici, tetti di spesa per l'acquisto a carico dei consumatori.

I contributi dovranno essere inviati in formato editabile esclusivamente all'indirizzo elettronico IC57@agcm.it, recando in oggetto la dicitura “*IC57. Call for input*” e l'indicazione della denominazione del mittente.

Ove i soggetti interessati ritengano che le proprie comunicazioni contengano dati sensibili, dovranno fornire le stesse sia in versione riservata che in versione pubblica; qualora non risulti fornita una versione riservata, quanto ricevuto potrà essere pubblicato integralmente. Si allega al presente provvedimento l'informativa sul trattamento dei dati personali che saranno trasmessi nell'ambito della predetta consultazione pubblica, ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento (UE) 2016/679.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Si riporta qui di seguito l'informativa sul trattamento dei dati personali trasmessi nell'ambito della partecipazione alla consultazione pubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva IC57 avviata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con provvedimento n. 31319 del 10 settembre 2024, ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento (UE) 2016/679.

L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, in qualità di titolare (con sede in Piazza G. Verdi n. 6A, IT-00198, Roma; email-PEC: protocollo.agcm@pec.agcm.it; centralino: +39 06858211), tratterà i dati personali conferiti nel rispetto delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/679 (di seguito "Regolamento"), in particolare per lo svolgimento delle attività ad essa demandate dalla disciplina in materia di indagini conoscitive (art. 12, comma 2, legge n. 287/1990). Il conferimento di questi dati è strettamente funzionale allo svolgimento di tali attività e il relativo trattamento verrà effettuato, anche tramite strumenti informatici e telematici, nei modi e nei limiti necessari al perseguimento di dette finalità o comunque connessi all'esercizio dei propri pubblici poteri, ivi incluse le finalità di archiviazione, di ricerca storica e di analisi per scopi statistici.

I dati personali saranno conservati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati e in conformità alle norme sulla conservazione della documentazione amministrativa. Tali dati potranno essere conservati per periodi più lunghi esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici. I dati conferiti saranno conosciuti da personale incaricato del trattamento e potranno essere comunicati a soggetti pubblici sulla base delle disposizioni di legge o regolamento ed eventualmente ai soggetti privati che vi abbiano interesse in applicazione della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi. I medesimi dati possono essere diffusi nel bollettino e sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it) nei limiti consentiti dalla legge e dai regolamenti.

Gli interessati hanno il diritto di chiedere al titolare del trattamento l'accesso ai propri dati personali e la rettifica o la cancellazione degli stessi o la limitazione del trattamento che li riguarda o di opporsi al trattamento (artt. 15 e ss. del Regolamento). L'apposita istanza è presentata

contattando il Responsabile della protezione dei dati presso l'Autorità (Autorità Garante della concorrenza e del mercato - Responsabile della Protezione dei dati personali, Piazza G. Verdi n. 6A, 00198, Roma, email: rpd@agcm.it). Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2035 - PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI DERIVANTI DALL'ABROGAZIONE DEL COMMA 2 QUATER DELL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE 287/1990

Roma, 11 settembre 2024

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro dell'Economia e delle Finanze

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 10 settembre 2024, ha deliberato, pur nel pieno riconoscimento e rispetto delle prerogative del Parlamento e del Governo, di formulare alcune osservazioni tecniche, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento all'articolo 10, comma 2, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113¹, recante "*Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico*", che abroga il comma 2-quater dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*".

Introdotta nel 2001, il comma 2-quater dell'articolo 8, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, prevede un obbligo a contrarre in capo alle imprese pubbliche o private che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale (di seguito, anche "SIEG") o operano in regime di monopolio sul mercato (di seguito, anche "*incumbent*"). In virtù di tale obbligo, qualora tali imprese mettano a disposizione di società partecipate o controllate, attive in mercati diversi, determinati beni o servizi, di cui abbiano la disponibilità esclusiva in dipendenza delle attività svolte per la gestione di SIEG, tali beni o servizi devono essere resi accessibili, a condizioni equivalenti, anche alle altre imprese direttamente concorrenti che ne facciano richiesta.

La disposizione è stata introdotta dal legislatore allo specifico scopo di riequilibrare il particolare vantaggio che il titolare di un SIEG o di un monopolio legale può riconoscere alle proprie controllate nei mercati collegati mettendo loro a disposizione gli *asset* utilizzati per la gestione del SIEG/monopolio: in altre parole, la *ratio* della norma è di garantire il *level playing field* tra i concorrenti attivi in tali mercati collegati, che subirebbe, invece, una significativa compressione laddove a un operatore fosse consentito di entrare su un mercato in libera concorrenza potendo contare su *asset* non acquisibili dai terzi, di cui ha la disponibilità esclusiva in quanto gestore di un

¹ Pubblicato in GU n. 186 del 9 agosto 2024.

SIEG. Del resto, già la prima parte della norma identifica la finalità della stessa, ossia quella di garantire “*pari opportunità di iniziativa economica*” tra gli operatori attivi nei mercati interessati. L’abrogazione del comma 2-*quater*, dell’articolo 8, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è idonea a recare un importante *vulnus* al dispiegarsi delle necessarie dinamiche concorrenziali nei mercati in cui sono attive società partecipate o controllate da imprese che gestiscono SIEG o operano in regime di monopolio, in contrasto con il principio di libera concorrenza di cui all’articolo 41 della Costituzione, in quanto impedisce di garantire il principio della parità delle armi, lesa proprio dalla posizione di vantaggio in cui si trovano a operare le suddette società rispetto alle imprese terze. Si tratta dunque di una norma che dà attuazione a principi di rilevanza costituzionale.

La centralità dell’articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai fini della tutela della concorrenza è stata evidenziata e confermata anche dal giudice amministrativo. Nella sentenza n. 9965/2016, il Tar Lazio ha rilevato che l’articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, “*di fondo [...] si pone a tutela della struttura concorrenziale del mercato intesa in senso lato, vale a dire a garanzia di parità di strumenti concessi alla libera iniziativa imprenditoriale, al fine di stimolare tutti i “competitors” a confrontarsi e concentrarsi sulla qualità del prodotto offerto, intesa come migliore proposta al consumatore, evitando posizioni di “nicchia” o benefici/rendite di posizione derivanti dall’usufruire di risorse riservate*”² (enfasi aggiunta). Nella medesima sentenza, il giudice amministrativo ha confermato che “*la “ratio” della norma sia quella di tutelare un mercato “aperto” a tutte le iniziative imprenditoriali e non di tutelare un (primo) accesso al mercato in quanto tale ovvero di “riequilibrare” situazioni economiche legalmente consolidate nel tempo, così da consentire ad imprese “piccole” di rimanere nell’alveo di una rendita di posizione garantita dall’avvalersi di beni e servizi riconducibili da un’impresa (controllante) esercente un SIEG, con la conseguenza di non ritenerla applicabile ad imprese già operanti sul mercato*” (enfasi aggiunta).

Né può valere a escludere la rilevanza concorrenziale dell’articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, la considerazione secondo cui l’obbligo di fornitura da esso previsto sarebbe suscettibile di incidere negativamente sugli incentivi, *ex ante* o *ex post*, a investire e a esplorare soluzioni alternative da parte dei concorrenti nei mercati interessati. Al riguardo, va infatti osservato che i concorrenti non vantano un diritto assoluto e illimitato ad avere accesso ai beni e ai servizi dell’impresa titolare del SIEG o di un monopolio legale, potendo avanzare tale pretesa solo qualora tali beni e servizi siano messi a disposizione delle società controllate dall’incumbent per entrare in mercati diversi, ossia solo quando si verifichi una situazione tale da alterare le normali condizioni competitive nei mercati interessati. Peraltro, gli *asset* oggetto degli obblighi di fornitura di cui all’articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sono sovente nella disponibilità delle società controllanti in virtù di investimenti pubblici e trasferimenti, non onerosi, a carico del

² “*In sostanza – prosegue il giudice amministrativo –, la nozione di “mercato” cui tende la norma è quella che vede una concorrenzialità piena, dove il soggetto che si impone è quello che, grazie alla sua capacità imprenditoriale, conquista porzioni dello stesso a discapito degli altri “competitors”, e non una concorrenzialità “offuscata”, ove il mercato è ripartito e ripartibile in parti, ove una minima di queste è comunque garantita ad imprese con minor fatturato che si accontenta di restare in una nicchia protetta e resa sostanzialmente inaccessibile perché fondata sul collegamento ad un’impresa controllante/partecipante che gestisce un SIEG e che sarebbe libera di escludere le dirette concorrenti dai benefici concessi, sia pure a titolo oneroso, sfruttando oltretutto la propria posizione per acquisire vantaggi di tipo concorrenziale al di fuori dall’ambito di operatività riservata alla gestione del servizio di interesse economico generale”, cfr. Tar Lazio, sentenza n. 9965/2016.*

patrimonio immobiliare statale, e non di investimenti privati. Al contempo, gli obblighi di cui all'articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sono necessari per favorire la più ampia partecipazione delle imprese nei mercati interessati, incentivando soprattutto operatori più piccoli e meno strutturati, che non possono contare su *asset* o infrastrutture di proprietà, a entrare nel mercato, con un evidente beneficio per i consumatori finali cui viene messa a disposizione una quantità e varietà più ampia di offerte.

Inoltre, sebbene la norma *de qua* abbia avuto un'applicazione limitata, essa ha svolto un fondamentale ruolo di indirizzo in senso pro-concorrenziale della condotta delle imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale o che operano in regime di monopolio, cui è stato imposto un obbligo a contrarre definito *ex ante* nei suoi presupposti e nelle sue condizioni, la cui finalità è di garantire un equo confronto competitivo. Sarebbe, dunque, riduttivo valutare la rilevanza dell'articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, assumendo come parametro di riferimento i soli casi di intervento interdittivo *ex post*, volti a ristabilire l'ordine violato dalle imprese gravate dall'obbligo di accesso, dovendosene piuttosto riconoscere l'importanza in un'ottica di prevenzione *ex ante* delle situazioni "patologiche" di alterazione del principio della parità delle armi.

A ciò si aggiunga che gli effetti dell'articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, non sembrano essere interamente assorbiti dalle varie discipline settoriali nazionali. Infatti, se è vero che alcune disposizioni speciali hanno trasposto il contenuto della norma abrogata nelle discipline del settore energetico, del settore ferroviario e in quello delle telecomunicazioni, a garanzia di un accesso equo e non discriminatorio alle diverse infrastrutture, è altresì incontestabile che norme analoghe non sono presenti in altri settori caratterizzati dalla presenza di SIEG erogati in regime di esclusiva, quali, a mero titolo di esempio, i settori del servizio idrico integrato, dell'illuminazione pubblica, dell'igiene urbana, del teleriscaldamento e del servizio universale postale. Pertanto, il riferimento al principio generale contenuto nella norma che si intende abrogare risulta imprescindibile per colmare eventuali lacune delle regolazioni di settore.

Pertanto, il legislatore a tutela degli *incumbent* e dei concorrenti ha disposto che gli *asset* debbano essere resi disponibili a condizioni (considerate in senso ampio, includendo dunque ad esempio condizioni logistiche ed economiche) "equivalenti" a quelle applicate alle imprese partecipate o controllate: ciò implica, ad esempio, che gli *incumbent* da un lato non possano richiedere condizioni economiche diverse rispetto a quelle offerte alla propria partecipata/controllata, ma che i concorrenti dall'altro non possano effettuare richieste di accesso sequenziali e opportunistiche.

Sull'applicazione concreta di condizioni equivalenti, che garantiscano tanto l'impresa tenuta a dare l'accesso quanto quella che lo richiede, si ricorda altresì che il giudice amministrativo svolge un penetrante controllo sulla ragionevolezza delle richieste presentate e delle condizioni imposte, come si evince dalla citata sentenza del Tar Lazio³, risultando in tal modo superato qualsiasi possibile rischio di un uso distorto dello strumento previsto dal comma 2-*quater* a danno del gestore del SIEG o dell'*incumbent*.

³ Cfr. Tar Lazio, sentenza n. 9965/2016.

Infine, si rappresenta che l'articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è norma a tutela del mercato e non dei singoli operatori⁴. Come già visto, infatti, la sua corretta applicazione garantisce soprattutto gli operatori più piccoli o meno radicati nel territorio, non comportando di per sé un consolidamento e/o la protezione delle posizioni di mercato raggiunte dagli operatori con maggiori quote di mercato.

In conclusione e alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità si permette di ribadire l'importanza del mantenimento dell'articolo 8, comma 2-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nell'ordinamento *antitrust* nazionale e chiede, pertanto, di valutare la soppressione del comma 2 dell'articolo 10 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, recante "*Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico*".

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁴ "la norma in esame continua ad essere posta a tutela del mercato – nonché del relativo interesse pubblico – e non dei singoli operatori concorrenti", cfr. Tar Lazio, sentenza n. 9965/2016.

***Autorità garante
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale
Anno XXXIV- N. 36 - 2024

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi
statistici
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
