

CONSULTAZIONE PUBBLICA SULL'IDENTIFICAZIONE ED ANALISI DEL MERCATO AL DETTAGLIO DEI SERVIZI DI ACCESSO AD INTERNET IN MODALITA' DIAL-UP, SULLA VALUTAZIONE DI SUSSISTENZA DEL SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO PER LE IMPRESE IVI OPERANTI E SUGLI OBBLIGHI REGOLAMENTARI CUI VANNO SOGGETTE LE IMPRESE CHE DISPONGONO DI UN TALE POTERE

I. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E REGOLAMENTARE

Quadro di riferimento normativo

1. Il 24 aprile 2002 le Istituzioni europee hanno adottato il nuovo pacchetto regolamentare che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica.
2. Il nuovo quadro regolamentare si compone principalmente di 5 direttive:
 - a. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2002/21/CE), c.d. "direttiva quadro"¹;
 - b. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/20/CE), c.d. "direttiva autorizzazioni"²;
 - c. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso e alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (2002/19/CE), c.d. "direttiva accesso"³;
 - d. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (2002/22/CE), c.d. direttiva servizio universale"⁴;
 - e. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (2002/58/CE), c.d. "direttiva protezione dati"⁵.

¹ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 33.

² In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 21.

³ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 7.

⁴ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 51.

⁵ In GUCE L 201 del 31 luglio 2002, pag. 37. A queste direttive deve aggiungersi la direttiva della Commissione europea sulla concorrenza nei mercati delle reti e servizi di comunicazione elettronica del 16 settembre 2002 (2002/77/CE, c.d. "direttiva concorrenza", in GUCE L 249 del 17 settembre 2002, pag. 21), la decisione della Commissione europea del 29 luglio 2002 che istituisce il gruppo dei "Regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica" (2002/627/CE, in GUCE L 200 del 30 luglio

3. Nel contesto del nuovo quadro regolamentare, particolare rilievo rivestono altri tre atti, ovvero:
 - a. la Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell'ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all'applicazione di misure *ex ante* secondo quanto disposto dalla direttiva 2002/21/CE, adottata l'11 febbraio 2003⁶ (di seguito, la Raccomandazione);
 - b. le Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, adottate dalla Commissione il 9 luglio 2002⁷ (di seguito, le Linee direttrici o Linee guida);
 - c. la Raccomandazione relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 23 luglio 2003⁸ (di seguito, la Raccomandazione sull'art. 7).
4. Il nuovo quadro normativo sopra delineato ed, in particolare, la direttiva quadro, la direttiva accesso, la direttiva autorizzazioni e la direttiva servizio universale sono state recepite, in Italia, dal d.lgs. 259/03 del 1° agosto 2003, recante "Codice delle comunicazioni elettroniche"⁹ (di seguito, anche il Codice).
5. La Raccomandazione ha ad oggetto i diciotto mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi del settore delle comunicazioni elettroniche le cui caratteristiche sono tali da giustificare l'imposizione degli obblighi di regolamentazione *ex ante*. L'art. 15, comma 3 e l'art. 7, comma 4, della direttiva quadro prevedono che uno Stato membro, ove ricorrano particolari circostanze, possa identificare un mercato rilevante differente da quelli previsti dalla Raccomandazione. Tali disposizioni sono state recepite dall'art. 18 e dall'art. 12, comma 4 del Codice.
6. Le Linee guida della Commissione illustrano alcuni criteri cui le Autorità nazionali di regolamentazione (di seguito, le ANR o le Autorità) devono fare riferimento nell'ambito delle analisi dei mercati di cui agli artt. 14, 15 e 16 della direttiva quadro, recepiti rispettivamente dagli artt. 17, 18 e 19 del Codice. L'art. 14, in particolare, attribuisce alle ANR il compito di svolgere le analisi sul grado di sviluppo della concorrenza nei mercati individuati dalla Raccomandazione, volte ad

2002, pag. 38), la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa ad un quadro normativo in materia di spettro radio nella Comunità europea (676/2002/CE, c.d. "decisione spettro radio", in GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 1) e il Regolamento relativo all'accesso disaggregato alla rete locale del 18 dicembre 2000 (2887/2000/CE, in GUCE L 336 del 30 dicembre 2000, pag. 4).

⁶ In GUCE L114 del 8 maggio 2003, pag.45.

⁷ In GUCE C 165 del 11 luglio 2002, pag. 6.

⁸ In GUCE L 190 del 30 luglio 2003, pag. 13.

⁹ Pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana del 15 settembre 2003, n. 214 ed entrato in vigore il 16 settembre 2003.

accertare se le imprese che vi operano dispongano, singolarmente o congiuntamente, di un significativo potere di mercato.

7. Il nuovo quadro regolamentare riconosce che la prima fase del processo di liberalizzazione dei mercati è ormai conclusa e sancisce, pertanto, la convergenza tra disciplina regolamentare e disciplina antitrust, stabilendo un'analogia tra la definizione di significativo potere di mercato e quella di posizione dominante. Infatti, la direttiva quadro (considerando 25) indica che "la definizione di quota di mercato significativa di cui alla direttiva 97/33/CE (...) si è dimostrata utile nelle prime fasi di liberalizzazione dei mercati in quanto soglia che fa scattare alcuni obblighi ex ante, ma essa deve essere adattata per tenere conto di realtà di mercato più complesse e dinamiche. Per tale motivo la definizione di cui alla presente direttiva è equivalente alla nozione di posizione dominante enucleata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee", laddove per posizione dominante si intende la "situazione di potenza economica grazie alla quale un'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti ed, in ultima analisi, di consumatori"¹⁰. Richiamandosi a tale definizione l'art. 14 della direttiva quadro stabilisce che "si presume che un'impresa disponga di un significativo potere di mercato se, individualmente o congiuntamente con altri, gode di una posizione equivalente ad una posizione dominante, ossia una posizione di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori".
8. Il percorso che il nuovo quadro regolamentare delinea per l'analisi sulla concorrenzialità dei mercati, richiede che le Autorità procedano dapprima alla definizione del mercato, sia per quanto riguarda i mercati identificati dalla Commissione come rilevanti in quanto suscettibili di regolamentazione ex ante, sia per ciò che concerne eventuali ulteriori mercati non inclusi in tale lista. Una volta definito il mercato dal punto di vista merceologico e geografico, si procede alla verifica della sussistenza di posizioni dominanti, individuali o collettive, al termine della quale le Autorità introducono, rimuovono o modificano gli obblighi regolamentari. Gli artt. 18 e 19 del Codice delle comunicazioni elettroniche prevedono, in applicazione degli artt. 15 e 16 della direttiva quadro, che la definizione dei mercati rilevanti e l'analisi degli stessi debbano essere condotte tenendo nel massimo conto la Raccomandazione e le Linee guida. In tal senso, la quota di mercato sarà uno degli elementi da prendere in considerazione al fine della verifica della sussistenza di una posizione dominante, dovendo le ANR analizzare tutta una serie di altri criteri, così come riportato nelle Linee guida.

¹⁰ Sentenza *United Brands* del 14 febbraio 1978, causa n. 27/76, in *Raccolta*, 1978, pp. 207 e ss..

9. Gli obblighi regolamentari imposti in esito di ciascuna analisi di mercato rimarranno in vigore fino al termine dell'analisi di mercato successiva,¹¹ fatta salva la possibilità di procedere ad un'attività di revisione e verifica qualora l'Autorità lo reputi opportuno.
10. Le procedure per lo svolgimento delle analisi di mercato sono contenute negli artt. 6 e 7 della direttiva quadro, nella Raccomandazione sull'art. 7, negli artt. 11 e 12 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nonché nelle delibere dell'Autorità n. 335/03/CONS¹² e n. 453/03/CONS¹³. In particolare, viene previsto che, qualora l'Autorità intenda adottare provvedimenti che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento, le parti interessate possano presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento, così come definito dall'art. 1, comma 2 della delibera n. 453/03/CONS, entro i termini stabiliti, comunque non inferiori a trenta giorni.
11. Al termine della fase di consultazione nazionale, la proposta di provvedimento viene inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che rende il parere entro il termine di quarantacinque giorni¹⁴ e contestualmente anche alla Commissione europea secondo quanto stabilito dalla delibera n. 373/05/CONS. In particolare, qualora l'Autorità intenda adottare un provvedimento che, tra l'altro, influenzi gli scambi tra Stati membri, rende accessibile il testo del provvedimento alla Commissione europea e alle altre ANR – secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 3 della direttiva Quadro – che si possono esprimere entro il termine di trenta giorni.
12. Qualora la Commissione, durante la consultazione, abbia espresso un parere nel quale dichiara che la misura proposta crea barriere al mercato unico, ovvero potrebbe rivelarsi incompatibile con il diritto comunitario o con gli obiettivi di cui all'art. 8 della direttiva quadro, il provvedimento non può essere adottato per due mesi ulteriori, nel corso dei quali la Commissione (sentito il Comitato comunicazioni) può adottare una decisione motivata in cui chiede all'Autorità di ritirare il progetto. Diversamente, se nei due mesi la Commissione non si pronuncia, l'Autorità può adottare il provvedimento così come era stato notificato in origine.
13. In deroga alla procedura descritta sopra, le Autorità hanno la facoltà di adottare misure temporanee al fine di salvaguardare la concorrenza e tutelare gli interessi

¹¹ Da effettuarsi, in ogni caso, ogni diciotto mesi (artt. 19 e 66 del Codice delle comunicazioni).

¹² Delibera del 24 settembre 2003, recante “Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l'accesso ai documenti, approvato con delibera n. 217/01/CONS” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del 15 ottobre 2003, n. 240.

¹³ Delibera del 23 dicembre 2003, recante “Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del 28 gennaio 2004, n. 22.

¹⁴ Secondo quanto stabilito nell'accordo di collaborazione tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di comunicazioni elettroniche, art. 1, comma 3, pubblicato sul sito web dell'Autorità, il 28 gennaio 2004.

degli utenti. Tali misure dovranno comunque essere comunicate alla Commissione e alle altre Autorità e, in ogni caso, per essere trasformate da temporanee in permanenti dovranno essere adottate seguendo la procedura di cui all'art. 12, commi 3 e 4 del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Quadro di riferimento regolamentare

14. Il quadro di riferimento regolamentare del 1998 (il cosiddetto quadro regolamentare ONP – *Open Network Provision*) non prevedeva una specifica regolamentazione, sia a livello *retail* che a livello *wholesale*, per i servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up*, i quali, conseguentemente, non risultavano esplicitamente menzionati nell'allegato A, parte 1, del d.P.R. n. 318/97 e nell'allegato I, parte 1 della direttiva 97/33/CE, che individuavano, ai fini della notifica di significativo potere di mercato, i servizi che costituivano il mercato rilevante dei servizi e delle reti di telefonia pubblica fissa ed il mercato dell'interconnessione, con riferimento alle reti telefoniche pubbliche fisse.
15. Nell'aprile del 2002, attraverso la legge n. 59, il legislatore, al fine di superare la differenziazione esistente a livello regolamentare tra Internet Service Provider (nel seguito, anche, ISP) indipendenti e operatori titolari di licenza individuale consentiva anche ai primi di accedere all'offerta di servizi di telecomunicazioni dell'operatore *incumbent* e disponeva che l'Autorità provvedesse, entro sessanta giorni, all'aggiornamento dell'elenco degli operatori aventi significativo potere di mercato sul mercato dell'accesso ad Internet.
16. L'Autorità, in ottemperanza a tali disposizioni di legge, con delibera n. 219/02/CONS, individuava due mercati rilevanti all'interno di quello più ampio dell'accesso ad Internet: il mercato finale dei servizi dell'accesso ad Internet da rete fissa in modalità *dial-up* ed il mercato intermedio dell'interconnessione di terminazione delle chiamate destinate ad Internet. L'opportunità di una segmentazione del mercato dell'accesso ad Internet in ulteriori mercati rilevanti emergeva, del resto, dal dettato e dalla *ratio* stessa della legge n. 59/02 che, disponendo l'equiparazione degli ISP agli operatori licenziatari ai fini dell'accesso alle condizioni dell'offerta d'interconnessione di riferimento di un operatore avente significativo potere di mercato, poneva in capo all'Autorità il compito di definire i criteri per l'operatività dell'interconnessione per traffico Internet. Ciò metteva in evidenza il ruolo cruciale del servizio intermedio di interconnessione nelle dinamiche del mercato dell'accesso ad Internet.
17. Dall'analisi di questi mercati, condotta sulla base del preesistente quadro normativo ONP, emergeva che, in relazione al mercato dei servizi *retail* di accesso ad Internet, Telecom Italia deteneva un significativo potere di mercato e veniva pertanto notificata come operatore dotato di *Significant Market Power* ("SMP"). In conseguenza di ciò, con la suddetta delibera 219/02/CONS, venivano posti in capo a Telecom Italia alcuni obblighi regolamentari previsti dal D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318. In relazione, invece, al servizio all'ingrosso di terminazione per le chiamate

destinate ad Internet in modalità “*dial-up*”, l’Autorità individuava in Wind e Telecom Italia gli operatori con notevole forza di mercato, imponendo loro di conseguenza, alcuni obblighi regolamentari.

18. Riguardo le risorse di numerazione, l’Autorità, dapprima con delibera n. 6/00/CIR e successivamente con delibera n. 9/03/CIR, ha disciplinato l’utilizzo delle numerazioni per i servizi Internet, individuando nella decade 7 la numerazione esclusivamente dedicata all’accesso ad Internet in modalità *dial-up*.
19. In seguito all’entrata in vigore del nuovo quadro normativo europeo per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica del 2002, l’Autorità, con delibera n. 417/06/CONS, relativa all’analisi dei mercati della raccolta, terminazione e transito delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa, ha identificato ed analizzato, oltre ai mercati della raccolta e del transito, anche il mercato all’ingrosso dei servizi di terminazione Internet giungendo alla conclusione che su di esso nessuna impresa deteneva un significativo potere di mercato.
20. In tale delibera l’Autorità si è espressa a favore della rimozione degli obblighi imposti, con delibera 219/02/CONS, a Telecom Italia e Wind in quanto operatori notificati come detentori di SMP sul mercato della terminazione Internet. Nello stesso tempo l’Autorità ha disposto il mantenimento, in capo a Telecom Italia, degli obblighi di cui alla delibera n. 152/02/CONS sulla presentazione e test di prezzo delle offerte *retail* di accesso ad internet *dial up*, nonché ha imposto gli obblighi di trasparenza, non discriminazione e non differenziazione delle tariffe *dial-up* tra accessi a numerazioni 701 *on-net* ed *off-net*.
21. In altre parole, l’Autorità, pur intravedendo nella forte integrazione orizzontale di Telecom Italia con i mercati intermedi della raccolta e della terminazione delle chiamate rivolte ad Internet un elemento di dominanza rilevante e potenzialmente di ostacolo allo sviluppo di una concorrenza effettiva, ha ritenuto che la regolamentazione vigente sul mercato al dettaglio dell’accesso ad Internet da una parte, e quella nei servizi di raccolta all’ingrosso, dall’altra, fossero in grado di creare condizioni sufficienti ad impedire a Telecom Italia di sfruttare la propria posizione dominante sul mercato della raccolta per concretizzarne un’altra su quello della terminazione Internet.
22. Nella medesima delibera n. 417/06/CONS l’Autorità manifestava inoltre l’intenzione di avviare un apposito procedimento volto al riesame del mercato al dettaglio dell’accesso ad Internet in modalità *dial-up*, al fine di rivedere, qualora le condizioni concorrenziali lo permettessero, gli obblighi vigenti e, se del caso, i modelli di interconnessione adottati per le numerazioni 701.
23. Fino alla conclusione del procedimento di riesame di cui al punto precedente, gli obblighi imposti a Telecom Italia in forza delle Delibere n. 219/02/CONS, n. 152/02/CONS e n. 417/06/CONS resteranno in vigore, conformemente a quanto

stabilito dall'art. 27 della Direttiva 2001/21/CE e dell'art. 44 del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Il Procedimento

24. La Commissione Europea, nel proprio parere espresso il 24 maggio 2006 (SG-Greffe 2006 D/202771) sulla bozza di delibera inerente i mercati della raccolta, terminazione e transito delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa (8, 9 e 10), in relazione agli "Obblighi relativi al mercato all'ingrosso della terminazione Internet *dial-up*", ha rilevato l'intenzione dell'Autorità di riesaminare il mercato al dettaglio dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up*, ed ha pertanto invitato l'Autorità a procedere in tal senso.
25. L'Autorità, a seguito di tale invito ed in ottemperanza alle disposizioni del nuovo quadro regolamentare, ha avviato, con delibera n. 589/06/CONS, il procedimento di identificazione ed analisi del mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up* ai sensi degli art. 18 e 19 del Codice delle comunicazioni elettroniche.
26. In fase di apertura del suddetto procedimento, Telecom Italia, Wind e Tiscali hanno raccolto l'invito dell'Autorità a presentare memorie preliminari in merito all'identificazione ed analisi del mercato dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up*. Tali memorie sono state acquisite dall'Autorità che ha utilizzato le informazioni ricevute per derivare alcune considerazioni preliminari sull'individuazione del mercato rilevante e per definire la struttura dei questionari da inviare agli operatori al fine di acquisire dati ed informazioni circa l'assetto del mercato.
27. In data 20 dicembre 2006 sono stati inviati ai principali operatori ed ISP dei questionari contenenti richieste di informazioni circa i volumi ed i redditi conseguiti sul mercato sottoposto ad analisi durante gli anni 2003, 2004, 2005 e 2006 (prima metà), circa i problemi competitivi riscontrati sul medesimo mercato e circa l'evoluzione del mercato stesso. In particolare sono state interpellati gli Operatori e le associazioni di ISP Telecom Italia, Wind, Tele2, Tiscali, BT Italia, Eutelia, Interfree, Welcome Italia, AIIP ed Assoprovider. Tutti, ad eccezione di AIIP ed Assoprovider hanno risposto al questionario inviato fornendo informazioni di natura quantitativa e commenti ed osservazioni circa lo stato e l'evoluzione del mercato.
28. Nel corso dei mesi di marzo ed aprile 2007 l'Autorità ha più volte contattato gli operatori che hanno fornito delucidazioni, spiegazioni ed informazioni utili allo svolgimento del lavoro di analisi e di comprensione delle dinamiche in atto e delle evoluzioni future.
29. Il 27 aprile 2007 è stata inviata agli operatori, inoltre, una richiesta di dati inerenti ai ricavi realizzati nel corso degli anni che vanno dal 2004 al 2006, ad integrazione delle informazioni fornite in sede di risposta al primo questionario inviato successivamente all'avvio del procedimento.

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE DEGLI OPERATORI IN SEDE APERTURA DEL PROCEDIMENTO.

30. All'invito dell'Autorità, come già indicato al punto 26, a fornire memorie esplicative in sede di apertura del procedimento hanno risposto gli operatori Telecom Italia, Wind e Tiscali.
31. Telecom Italia (di seguito, anche, "TI"), nella propria memoria evidenzia in primo luogo il suo favore all'apertura di un procedimento di individuazione ed analisi del mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet, che, a suo parere, accerterà il sufficiente grado di competitività riscontrabile nel mercato in esame. TI sostiene, infatti, che la regolamentazione *wholesale* sia sufficiente a riequilibrare il mercato nell'ipotesi di eventuali situazioni di dominanza a livello *retail*.
32. In secondo luogo, TI sottolinea che la valutazione del grado di competitività del mercato deve essere fatta tra i soggetti che detengono la titolarità del prezzo praticato al cliente finale e che, pertanto, devono essere considerati tutti i volumi di traffico Internet generati attraverso le diverse modalità di accesso possibili (es. accesso diretto, in CS/CPS, ULL, virtual ULL, *etc.*). Inoltre, in via prospettica, TI sottolinea che nel mercato in esame non si rilevano barriere all'ingresso, in quanto è possibile riscontrare la presenza sul mercato di una pluralità di offerte alla clientela finale da parte degli operatori alternativi e degli ISP e non è possibile individuare alcun costo per i clienti finali per il passaggio da un fornitore all'altro. In aggiunta TI sottolinea che le dimensioni del mercato sono in netta riduzione in virtù del continuo sviluppo e diffusione delle modalità di accesso ad Internet in banda larga.
33. Telecom Italia conclude affermando che a suo parere, non essendo soddisfatto nessuno dei tre criteri identificati dalla Commissione Europea al paragrafo 3.2. della Raccomandazione (cd. *three criteria test*), il mercato in esame non sarebbe in possesso dei requisiti necessari a giustificare il ricorso alla regolamentazione *ex-ante*.
34. Wind, nel proprio contributo, pone invece l'accento sulla definizione del mercato dell'accesso ad Internet, che, a suo parere, dovrebbe comprendere non solo l'accesso in modalità *dial-up*, ma anche l'accesso in banda larga in tecnologia ADSL, in quanto tale modalità di accesso risulterebbe perfettamente sostituibile, sia dal punto di vista funzionale, sia dal punto di vista economico. Wind sottolinea che nella fase corrente di sviluppo del mercato, l'offerta di servizi *dial-up*, in particolar modo di tipo *flat*, specialmente nelle zone non ancora raggiunte dai servizi ADSL, assume un valore strategico di particolare rilevanza. Difatti, la disponibilità di una ampia base di utenti in modalità *dial-up*, creerebbe le condizioni per una migrazione di questi ultimi verso i più remunerativi servizi in banda larga, non appena tali servizi si renderanno disponibili.
35. Anche Tiscali ritiene che la connessione ADSL sia sostitutiva del servizio *dial-up*, specialmente nelle aree geografiche non ancora raggiunte dalla banda larga. Tiscali,

inoltre, sottolinea l'impossibilità di replicare le offerte di accesso ad Internet *dial-up flat* di Telecom Italia, in quanto, a suo parere, il servizio di raccolta *wholesale FRIACO (Flat Rate Internet Access Call Origination)*, assolutamente necessario per l'erogazione di un servizio finale di tipo *flat*, presenterebbe limiti tecnici ed economici che lo renderebbero, di fatto, impraticabile.

36. Come è stato possibile evincere dalle risposte qualitative ai questionari inviati a tutti gli operatori in data 20 dicembre 2006 anche altri operatori, in via generale, concordano circa l'esistenza di un rapporto di sostituibilità tra l'accesso in modalità *dial-up* ed in tecnologia ADSL e posizionano il mercato in esame in fase di maturazione/declino in virtù della diffusione dei servizi in banda larga.
37. In modo unanime gli operatori *i)* non ritengono che sussistano barriere all'ingresso per coloro i quali volessero fornire questo servizio, *ii)* riconoscono l'esistenza di una ampia possibilità di scelta per gli utenti tra offerte provenienti da molteplici operatori e, infine, *iii)* non ritengono che sussistano barriere al cambiamento.

2. DEFINIZIONE DEL MERCATO RILEVANTE

Introduzione

38. Il nuovo quadro regolamentare si fonda sul principio che i mercati da assoggettare a regolamentazione siano definiti conformemente ai principi delle norme europee sulla concorrenza.
39. Si ritiene opportuno evidenziare che il mercato rilevante del prodotto/servizio comprende “i prodotti o i servizi sostituibili o sufficientemente intercambiabili, in funzione non solo delle loro caratteristiche obiettive, grazie alle quali sono atte a soddisfare bisogni costanti dei consumatori, dei loro prezzi e dell’uso cui sono destinati, ma anche in funzione della domanda e dell’offerta sul mercato in questione”¹⁵.
40. In sintesi, nell’ambito della pratica del diritto della concorrenza, la definizione del mercato è quel processo il cui fine ultimo è di individuare un insieme di prodotti/servizi e loro fornitori (attuali e potenziali) che siano effettivamente alternativi per la soddisfazione di un determinato bisogno economico — delimitandone al tempo stesso l’ambito geografico di riferimento.
41. Nell’applicare tale approccio, l’Autorità riconosce la particolare importanza della valutazione del contesto competitivo in termini prospettici e tiene in debito conto il prevedibile sviluppo dell’innovazione, rispettando, al contempo, il principio di neutralità tecnologica. Tale orientamento appare fondamentale anche alla luce della crescente convergenza tecnologica che aumenterà il livello di sostituibilità tra i diversi servizi di comunicazioni elettroniche.
42. Il punto di partenza per la definizione e l’individuazione dei mercati, è l’utilizzo del c.d. test del monopolista ipotetico (di seguito, TMI), volto a valutare la sostituibilità dal lato della domanda e dell’offerta¹⁶.
43. Il test viene applicato per stabilire se un contenuto ma significativo incremento non transitorio del prezzo (*small but significant non transitory increase in price*, SSNIP) all’interno del mercato — partendo dalla sua definizione più restrittiva sia dal punto merceologico che geografico — possa spingere i consumatori ad optare per altri prodotti/servizi sostitutivi ovvero indurre altre imprese a fornirli in un lasso di tempo molto breve. Se questo è il caso, i prodotti/servizi/fornitori alternativi vengono considerati appartenenti allo stesso mercato. Il test viene poi ripetuto fino a trovare quell’ambito merceologico e geografico tale che l’aumento del prezzo sia effettivamente sostenibile e profittevole per l’ipotetico monopolista.

¹⁵ Causa C-333/94 P *Tetra Pak/Commissione* in Raccolta I-5951.

¹⁶ Cfr. paragrafi 40 – 43 delle Linee guida per l’analisi dei mercati.

44. Salvo casi eccezionali, l'Autorità applica il test del monopolista ipotetico assumendo che la variazione del prezzo sia pari al 5-10% e il corrispondente periodo nel quale tale variazione si realizza sia pari 18 mesi (cioè, la periodicità che il Codice impone per le analisi di mercato).
45. Nell'analisi del mercato dal lato dell'offerta, l'Autorità, coerentemente con quanto indicato nelle Linee guida, considera altresì la concorrenza potenziale. La differenza tra la concorrenza potenziale e la sostituibilità dal lato dell'offerta è che mentre quest'ultima — non richiedendo costi aggiuntivi d'entrata — produce una risposta immediata alla variazione del prezzo, alla concorrenza potenziale sono associati costi irrecuperabili di ingresso sul mercato.
46. Una volta identificato il perimetro del mercato nella sua dimensione merceologica, il passo successivo nel processo di definizione dei mercati è la valutazione della loro dimensione geografica. Secondo la disciplina della concorrenza, il mercato geografico rilevante consiste in un'area in cui le condizioni concorrenziali (caratteristiche della domanda dei prodotti/servizi in questione e delle imprese attive/potenzialmente attive nell'offerta) sono simili o sufficientemente omogenee da permettere di distinguerla da aree adiacenti, in cui le condizioni prevalenti della concorrenza sono sostanzialmente diverse.
47. Per giungere alla definizione di tale area geografica l'Autorità, oltre che ad utilizzare la medesima metodologia prima discussa circa l'analisi della sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta in risposta ad una variazione di prezzo, tiene conto di: a) l'area coperta dalle reti di comunicazione in questione; b) l'esistenza di strumenti di regolamentazione giuridici o di altro genere.
48. L'Autorità segue l'approccio descritto per giungere, in primo luogo, ad una definizione puntuale e dettagliata dei mercati che la Commissione ha incluso nella lista della Raccomandazione sui mercati rilevanti suscettibili di regolamentazione ex ante, in quanto caratterizzati da: *i*) forti ostacoli non transitori all'accesso, *ii*) assenza di forze che spingano - nel periodo di tempo considerato - verso condizioni di concorrenza effettiva, e *iii*) insufficienza dell'applicazione della disciplina antitrust ad assicurare un corretto funzionamento del mercato. In secondo luogo, l'Autorità analizza i dati disponibili per valutare se esistano altri mercati delle comunicazioni — definiti nel rispetto dei principi del diritto della concorrenza — per i quali la presenza delle tre condizioni di cui sopra implichi la necessità di un intervento regolamentare.
49. Infine, nel definire il mercato, l'Autorità tiene conto degli orientamenti antitrust comunitari e nazionali, considerando comunque che la definizione del mercato al fine della regolamentazione ex ante non è necessariamente coincidente con quella a cui si arriva — pur applicando i medesimi metodi di analisi ed ispirandosi agli stessi principi — nell'ambito della tutela ex post della concorrenza.

2.1. IL MERCATO MERCEOLOGICO

2.1.1. *Il mercato merceologico nella definizione della Commissione*

50. Il memorandum esplicativo della Raccomandazione, al paragrafo 4.2, nel descrivere i mercati al dettaglio per l'accesso ai servizi dati generici, individua tre forme di accesso ad Internet da postazione fissa comunemente disponibili: *i)* l'accesso commutato (*dial-up*); *ii)* l'accesso ad ampiezza di banda superiore che utilizza tecnologie DSL (o equivalenti) o modem via cavo; *iii)* l'accesso dedicato.
51. Al medesimo paragrafo il memorandum, sulla base di valutazioni certamente più adeguate al periodo in cui la Raccomandazione veniva adottata che non al periodo ed al contesto di mercato attuale, precisa che “per gli abbonati privati e le piccole imprese, la forma più comune di accesso rimane la connessione a banda stretta (accesso commutato tramite linee telefoniche e modem analogici oppure tramite ISDN)”.
52. In relazione alla sostituibilità fra servizi di accesso in modalità *dial-up* e servizi basati su altre tecnologie a maggiore ampiezza di banda, il memorandum evidenzia l'esistenza di un rapporto di sostituibilità asimmetrica fra i servizi *dial-up* a banda stretta ed i servizi a banda larga, dal momento che è molto più probabile che i secondi possano considerarsi sostituti accettabili dei primi, che non i primi dei secondi. In aggiunta, il memorandum precisa che anche un servizio a banda stretta forfetario potrebbe, a causa della possibilità di interruzione in seguito a non utilizzo, non essere considerato un sostituto accettabile di un servizio a banda larga. Sempre in tema di sostituibilità fra servizi a banda stretta e banda larga, il memorandum conclude che non è facile determinare, sulla sola base delle differenze di prezzo, se esistano mercati al dettaglio distinti.
53. A proposito della possibilità di individuare mercati separati per offerte a consumo e per offerte forfetarie, il memorandum propende per considerare la modalità di tariffazione non rilevante ai fini dell'individuazione del mercato rilevante. Difatti, la sola differenza di struttura tariffaria, l'evidenza di sostituibilità fra i servizi e la disponibilità di prodotti all'ingrosso che consentono agli operatori di acquistare la raccolta forfetaria costituirebbero elementi sufficienti a propendere per l'individuazione di un mercato unico.
54. In conclusione, la Raccomandazione dedica ampio spazio ai servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up*, ma l'intento della Commissione è principalmente quello di fornire elementi a supporto della non sostituibilità fra servizi di accesso a banda larga e banda stretta piuttosto che l'individuazione di un mercato rilevante dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up*, che non risulta, difatti, contenuto nella lista di mercati passibili di regolamentazione ex-ante.

2.1.2. Descrizione del servizio nel contesto di mercato italiano

55. Per accesso *dial-up* si intende una modalità di accesso ad Internet realizzata ricorrendo ad apparati di modulazione/demodulazione (modem) con i quali si compongono normali numerazioni telefoniche. In questo tipo di connessioni è quindi la linea telefonica a rappresentare il canale di comunicazione con la rete, mentre il protocollo di comunicazione è comunemente rappresentato dal PPP (*Point to Point Protocol*) e dal TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*).
56. Le connessioni *dial-up* possono essere effettuate sia su di una convenzionale linea analogica PSTN (*Public Switched Telephone Network*) ricorrendo ai tradizionali modem analogici, sia su di una linea digitale ISDN (*Integrated Service Digital Network*), ricorrendo agli appositi modem ISDN. Le diverse tipologie di linea determinano diverse velocità di connessione: generalmente è possibile raggiungere una velocità massima di 56 Kbit/s su linea analogica e di 64 Kbit/s su linea digitale ISDN (128 *kbps* utilizzando contemporaneamente 2 canali ISDN-B).
57. La connettività Internet in *dial-up* fornisce, *inter alia*, la possibilità, al cliente finale, di utilizzare la posta elettronica ed i servizi di messaggeria, di collegarsi con altri utenti, di scambiare file, di consultare ed interagire con siti web e di effettuare transazioni. Ma le caratteristiche tecniche quali la velocità di interconnessione e la limitata capacità trasmissiva, impediscono di usufruire di servizi più avanzati quali ad esempio, i servizi di telefonia vocale su protocollo IP (VoIP) e di Televisione su protocollo IP (IPTV) ed in generale tutti i servizi di *streaming* di contenuti audio e/o video.
58. In considerazione della stretta correlazione fra servizi al dettaglio di accesso commutato ad Internet ed i corrispondenti servizi all'ingrosso, nel prosieguo, parallelamente alla descrizione del servizio, si forniranno anche alcune precisazioni circa i rapporti di fornitura delle componenti intermedie del servizio; tali precisazioni, infatti, saranno funzionali ad una migliore comprensione delle caratteristiche dell'offerta.
59. Il servizio di accesso ad Internet in modalità *dial-up* può essere fornito sia da operatori telefonici, sia da *Internet Service Provider* (ISP) indipendenti. Il collegamento tra l'utente ed il fornitore del servizio può avvenire sia in modalità "*on-net*", qualora il *provider* sia attestato sulla rete dell'operatore da cui origina la chiamata dell'utente (che può essere un utente in *Carrier Selection*, *Carrier Pre-Selection* o *Unbundling*), sia in modalità "*off-net*", qualora il *provider* sia attestato sulla rete di un operatore diverso da quello da cui ha origine la chiamata.
60. Per garantire ad un utente finale l'accesso ad Internet in modalità *dial-up*, occorre un canale di trasmissione adatto, che sia ovvero in grado di trasferire dati in entrambe le direzioni a velocità adeguate al servizio in questione (fino a 64 *kbps*). Di conseguenza, un fornitore di servizi Internet deve poter contare sulla fornitura all'ingrosso di servizi di raccolta e terminazione delle chiamate rivolte ad Internet,

nonché di connettività ad Internet, servizi per i quali gli operatori ed ISP devono concludere tra di loro tutti gli accordi necessari, al fine di assicurarsi l'accesso a un canale di trasmissione che li colleghi alla postazione dell'utente finale.

61. Allo stato attuale i servizi di accesso ad Internet all'ingrosso vengono offerti sia ricorrendo ad un modello diretto o cosiddetto di raccolta (utilizzando numerazioni 700, 702 e 709), in base al quale l'operatore assegnatario della numerazione fissa la tariffa al chiamante e remunera l'operatore di accesso per il servizio di interconnessione ed eventuali attività di fatturazione e rischio di insolvenza, sia ricorrendo ad un modello indiretto o cosiddetto di terminazione *inversa* (utilizzando numeri geografici o 701) in base al quale l'operatore dalla cui rete origina la chiamata fattura al cliente chiamante una tariffa urbana e corrisponde, all'operatore sulla cui rete è attestato l'ISP, il valore di interconnessione di terminazione. Si deve precisare che nel corso degli anni gli operatori ed ISP hanno fatto un uso crescente del modello di raccolta a scapito di quello di terminazione che risulta, al giorno d'oggi, utilizzato quasi esclusivamente da Telecom Italia.
62. Al fine di pervenire ad una corretta identificazione del mercato rilevante, l'Autorità ha analizzato le caratteristiche tecniche e la destinazione d'uso dei servizi al dettaglio sopra menzionati, le relative condizioni economiche, nonché le condizioni di sostituibilità prevalenti dal lato della domanda e da quello dell'offerta applicando, quando possibile, il test del monopolista ipotetico. In particolare, l'Autorità ritiene necessario verificare se:
- il mercato dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up* sia distinto da quello dell'accesso in modalità xDSL;
 - il mercato dell'accesso commutato ad Internet con tariffa minutaria sia distinto da quello dell'accesso commutato ad Internet con tariffa forfetaria;
 - il mercato dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up* tramite numerazioni geografiche o 701 debba essere considerato distinto da quello dell'accesso in modalità *dial-up* tramite numerazioni 700, 702 e 709.
63. Si noti che nell'analisi non è stato considerato come discriminante dei diversi tipi di servizio, l'accesso da postazione fissa oppure da postazione mobile in quanto quest'ultima modalità di accesso, da un punto di vista tecnico, è più facilmente assimilabile ad un accesso in tecnologia ADSL (in quanto non richiede una fase di instaurazione della chiamata) che ad un accesso di tipo commutato.

2.1.3. Accesso in modalità dial-up o xDSL

64. Un accesso a banda stretta, come indicato in precedenza, consente una velocità di connessione massima pari a 56 Kbit/s per le linee analogiche, a 64 Kbit/s per un singolo canale ISDN-B e a 128 Kbit/s nel caso di utilizzo congiunto dei due canali ISDN-B. Inoltre, i collegamenti *dial up* richiedono una fase di instaurazione della chiamata, l'assegnazione di uno (o due, nel caso di linee ISDN) canali di

trasmissione ed un rilascio esplicito della connessione al termine della stessa. La procedura di instaurazione ha dunque una durata variabile, che dipende essenzialmente dalla qualità della linea telefonica, e che è comunque valutabile nell'ambito delle decine di secondi. Una nuova procedura di instaurazione è necessaria per attivare una nuova connessione. In aggiunta, una linea telefonica impegnata in una connessione *dial-up* risulta non disponibile per comunicazioni di tipo vocale, pertanto la fruizione congiunta di servizi vocali e di servizi di accesso ad Internet *dial-up* richiederebbe l'impegno di due linee PSTN o di entrambi i canali ISDN-B (il che limiterebbe la velocità massima di connessione a 64 Kbit/s).

65. L'accesso a banda larga, invece, secondo quanto evidenziato dalla Commissione nel memorandum esplicativo, si distingue per il fatto di "consentire una capacità digitale in entrata per gli utenti finali superiore a 128 Kbit/s". Dal punto di vista tecnico, quindi, un accesso a banda larga supporta i medesimi servizi e contenuti fruibili con un accesso a banda stretta ma ad una maggiore velocità. In aggiunta, un accesso in banda larga consente di accedere ad alcuni servizi e contenuti di tipo video ed audio che, sebbene teoricamente accessibili anche mediante tecnologie di accesso commutato (*dial-up*), risulterebbero talmente penalizzati dalla limitatezza di banda da risultare inutilizzabili. Inoltre, le tecnologie di accesso in banda larga consentono notevoli risparmi di tempo, sia nella fase di attivazione della connessione, che risulta essere pressoché immediata, sia durante la trasmissione dei dati, grazie alla maggiore velocità raggiungibile. Infine, ad esclusione di alcuni casi, le tecnologie in banda larga consentono la trasmissione contemporanea di voce e dati ad alta velocità sul medesimo portante trasmissivo, prestandosi, quindi, alla fruizione congiunta di servizi dati e di servizi vocali.
66. Un accesso a banda stretta, pertanto, differisce sostanzialmente da un accesso a banda larga in termini di caratteristiche tecniche e di applicazioni che è in grado di veicolare all'utente finale.
67. Come evidenziato dalla Commissione (cfr. punto 52 di questo documento), dal punto di vista delle funzioni d'uso, tra le due modalità di accesso sussistono condizioni di sostituibilità asimmetrica: una connessione a banda larga è un sostituto accettabile di quella a banda stretta, tenuto conto sia della maggiore velocità che della possibilità di trasmettere contemporaneamente dati e voce, funzionalità non consentite ricorrendo a connessioni a banda stretta, che non si configurano, quindi, come sostituti accettabili delle connessioni a banda larga.
68. In particolare, tutte le tecnologie di accesso a banda larga sono in grado di offrire all'utente servizi differenziati che si distinguono per la velocità di connessione o per l'affidabilità del servizio o, ancora, per i requisiti di interattività e permanenza del servizio. Queste caratteristiche tecniche più evolute, immediatamente percepibili dall'utente, sono, infatti, riflesse nelle motivazioni al cambiamento dalla banda stretta a quella larga, che negli ultimi anni hanno caratterizzato il mercato dei

collegamenti Internet. I due prodotti non rappresentano, quindi, per l'utente, dei servizi sostitutivi.

69. Come dimostra la Tabella 1, tratta dal rapporto Federcomin/ANIE e-Family 2007, nel corso del periodo 2004-2006, i collegamenti a banda larga, non solo si sono più che raddoppiati, ma sono arrivati a rappresentare il 60% circa del complesso delle connessioni ad Internet residenziali. Tali valori confermano quanto affermato dagli operatori nei contributi presentati all'Autorità circa la sostanziale maturità del mercato dei servizi in banda stretta.

Tabella 1 – Modalità di connessione ad Internet residenziali^(*) (quote % sul totale collegamenti 2004-2006)

	<u>2004 (%)</u>	<u>2005 (%)</u>	<u>2006 (%)</u>
Servizi a banda stretta	72	50,2	34
Servizi a banda larga	28	49,8	59,8
Servizi mobili (GPRS/UMTS)	-	-	6,2
TOTALE COLLEGAMENTI INTERNET	100	100	100

^(*) Le percentuali relative agli anni 2004 e 2005 si riferiscono solo alle famiglie dotate di linea telefonica fissa; le percentuali 2006 sono relative anche alle famiglie dotate di soli collegamenti mobili.

Fonte: Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici/Federazione Anie: rapporto e-Family 2007 – Dati Niche Consulting.

70. Anche l'applicazione del test del monopolista ipotetico suggerirebbe che i due servizi, a banda stretta e a banda larga, costituiscono mercati differenti. Difatti, come è possibile osservare dalla Tabella 2, i differenziali di prezzo fra i due servizi (che hanno comunque subito una riduzione nel corso del tempo) sono tali che un aumento del prezzo dell'accesso a banda stretta (dell'ordine del 10%), molto difficilmente potrebbe avere un impatto rilevante sulla migrazione della domanda verso i servizi a banda larga.¹⁷

Tabella 2 – Confronto fra i prezzi medi di un accesso a banda stretta ed un accesso a banda larga (Euro, IVA inclusa – anno 2007)

	Banda stretta	Banda larga	Differenziale
Offerte a consumo (prezzo orario)	0,6	2	+333%
Offerte flat (prezzo mensile)	12	19	+158%

¹⁷ Sin noti, che nel contesto di mercato italiano, l'elevato differenziale fra le tariffe dei servizi a banda larga e a banda stretta, rende meno problematica, nonostante i timori della Commissione, riportati anche al punto 52, la valutazione, sulla sola base delle differenze di prezzo, dell'esistenza di mercati al dettaglio distinti.

71. Dal lato dell'offerta, un operatore che fornisce connettività a banda stretta agli utenti finali dispone di infrastrutture tali da non consentirgli di entrare immediatamente nel mercato dell'accesso a banda larga. Difatti, in assenza di regolamentazione, tale operatore dovrebbe sostenere ingenti investimenti in attrezzature e capacità trasmissiva per poter soddisfare la domanda di servizi a banda larga. Invece, un operatore che fornisce servizi di accesso a banda larga e che, quindi, dispone di capacità trasmissiva ed attrezzature in grado di trasferire dati a velocità elevate alla postazione dell'utente finale, potrebbe valutare la convenienza a fornire servizi in banda stretta (a segmenti di clientela non raggiunti o non interessati alla banda larga) senza dover sostenere ingenti costi aggiuntivi. Si parla, in questo caso, dell'esistenza di una sostituibilità asimmetrica dal lato dell'offerta. Dal lato dell'offerta, quindi le considerazioni appena svolte confermano le conclusioni raggiunte analizzando le condizioni di sostituibilità dal lato della domanda.
72. L'analisi svolta dall'Autorità porta a risultati analoghi a quelli raggiunti dalla Commissione europea ed evidenziati nella Raccomandazione sui mercati rilevanti: con riferimento al periodo temporale coperto da questa analisi di mercato, in Italia il mercato dell'accesso a banda stretta risulta distinto da quello dell'accesso a banda larga.

2.1.4. Accesso commutato ad Internet con tariffa minutaria e accesso con tariffa forfettaria.

73. Come indicato nella Raccomandazione, i servizi al dettaglio di accesso commutato ad Internet possono essere acquistati tramite formule minutarie o forfettarie; entrambe le formule tariffarie sono presenti nel contesto di mercato italiano. Per verificare la sostituibilità fra queste due formule è necessario verificare le reazioni dei consumatori in seguito ad un incremento limitato, ma non transitorio del prezzo dei servizi minutarie.
74. A tal fine si rileva, in primo luogo, che il tempo medio di utilizzo di Internet in modalità *dial-up* è cresciuto tra il 2005 ed il 2006 di circa il 25%, come evidenziato dalla tabella 2, passando da 27 minuti circa a quasi 34 minuti giornalieri.

Tabella 3 – Tempo di utilizzo giornaliero medio di servizi di accesso ad per connessioni residenziali ^(*), valori assoluti (2005-2006)

	<u>2005</u>	<u>2006</u>
Minuti giornalieri d'uso	33,5	38,8
- servizi in banda stretta	27,3	34,1
- servizi in banda larga	39,1	41,3

^(*) I dati relativi all'anno 2005 si riferiscono solo alle famiglie dotate di linea telefonica fissa; i dati 2006 sono relative anche alle famiglie dotate di soli collegamenti mobili.

Fonte: Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici/Federazione Anie:rapporto e-Family 2007 – Dati Niche Consulting.

75. Questo fenomeno è dovuto in parte alla variazione delle abitudini di consumo dell'utenza finale, che si è prontamente adeguata all'incremento di offerta di servizi on line (quali posta elettronica, blog, siti e servizi di *social networking* e di condivisione file, ecc.), ed in parte al fatto che la dimensione media dei file da inviare e ricevere – anche grazie alla diffusione dei servizi di accesso a banda larga – è aumentato. I due effetti appena delineati hanno conseguentemente condotto ad un incremento dei tempi di connessione ad Internet anche per l'utenza *dial-up*.
76. A causa della variazione degli schemi di consumo, e della conseguente maggiore attenzione degli utenti alla struttura delle tariffe, è plausibile che questi ultimi, in particolare coloro che fanno un uso più intensivo dei servizi e/o risiedono nelle zone in cui non sono disponibili servizi di accesso a banda larga, rispondano ad aumenti del prezzo del servizio minutarario aderendo ad offerte di tipo forfettario. Ne deriva che l'accesso con fatturazione al consumo e quello di tipo forfettario si possono considerare parte dello stesso mercato.
77. Dal lato dell'offerta, tenuto conto dell'esistenza di obblighi regolamentari sulla fornitura di servizi di raccolta su base forfettaria in capo all'operatore *incumbent*, risulta possibile che, in presenza di un aumento del prezzo *retail* dei servizi di accesso *dial-up* forfettario da parte di un monopolista ipotetico, gli altri fornitori di prodotti fatturati al consumo possano offrire un prodotto forfettario a prezzi inferiori e competitivi.
78. L'Autorità conclude che il mercato dell'accesso commutato ad Internet regolato a condizioni economiche minutarie oppure forfettarie non rappresentano mercati distinti.

2.1.5. Accesso commutato ad Internet verso numerazioni geografiche o 701 e accesso commutato verso numerazioni 700,702 e 709.

79. In genere le offerte degli operatori per i servizi di accesso *dial-up* ad Internet si distinguono, tra le altre cose, per i numeri da utilizzare per la chiamata d'accesso.
80. Per la fornitura del servizio di accesso in modalità *dial-up*, in realtà, fino a qualche anno fa erano utilizzate esclusivamente numerazioni di tipo geografico, ma già a partire dalla pubblicazione della delibera 6/00/CIR, nell'ambito del piano di riordino delle numerazioni del settore, l'Autorità aveva istituito apposite numerazioni in decade 7 da utilizzarsi, preferibilmente, per tale servizio.
81. Nel 2003, poi, con la delibera n. 9/03/CIR, i codici 70X sono stati esclusivamente dedicati all'accesso in modalità *dial-up* ad Internet. In particolare i numeri 700 sono stati dedicati all'accesso ad Internet con chiamata gratuita per il chiamante, quelli 701 e 702 sono stati dedicati agli accessi con addebito al chiamante ed, infine, quelli 709 sono stati riservati ai servizi con modalità di tariffazione specifica. La delibera citata, ha fissato, peraltro, un tetto massimo sia per la quota fissa alla risposta, sia per quella variabile minutaria.

82. Dal lato della domanda, l'accesso a numerazioni geografiche o 701, è percepito dagli utenti di Internet *dial-up* come un sostituto perfetto dell'accesso alle numerazioni 700, 702 e 709.
83. Per l'utente finale, infatti, l'utilizzo di una numerazione anziché un'altra non sembra rivestire grande interesse, sia perché la sua attenzione si focalizza principalmente sull'ISP/OLO che fornisce il servizio di accesso commutato ad Internet e sulla qualità del servizio stesso, sia perché non sempre sono pubblicizzate, dagli operatori, le eventuali differenze tariffarie esistenti tra una numerazione e l'altra. D'altra parte non è ragionevole immaginare che un incremento modesto, ma significativo, e non temporaneo del prezzo su una numerazione da parte di un ipotetico monopolista provochi la sostituzione del servizio, da parte dell'utente, che dovrebbe connettersi con un altro numero ad un altro ISP, tale da rendere inefficace l'aumento stesso.
84. D'altra parte, un operatore che offre il servizio di accesso commutato ad Internet utilizzando una numerazione geografica o 701, (che presuppone il modello di terminazione inversa - secondo cui l'operatore dalla cui rete origina la chiamata fattura al cliente chiamante una tariffa urbana e corrisponde, all'operatore sulla cui rete è attestato l'ISP, il valore di interconnessione di terminazione), non dovrebbe sostenere ingenti costi per fornire lo stesso servizio con le numerazioni 700, 702 e 709 (che, invece, si rifanno al modello di raccolta - secondo cui l'operatore assegnatario della numerazione fissa la tariffa al chiamante e remunera l'operatore di accesso per il servizio di interconnessione ed eventuali attività di fatturazione e rischio di insolvenza).
85. Gli elementi caratterizzanti il mercato dell'accesso commutato ad Internet, che interagendo fra loro ne definiscono i confini, gli operatori e le interazioni fra loro, si possono schematizzare come nella seguente Figura 1.

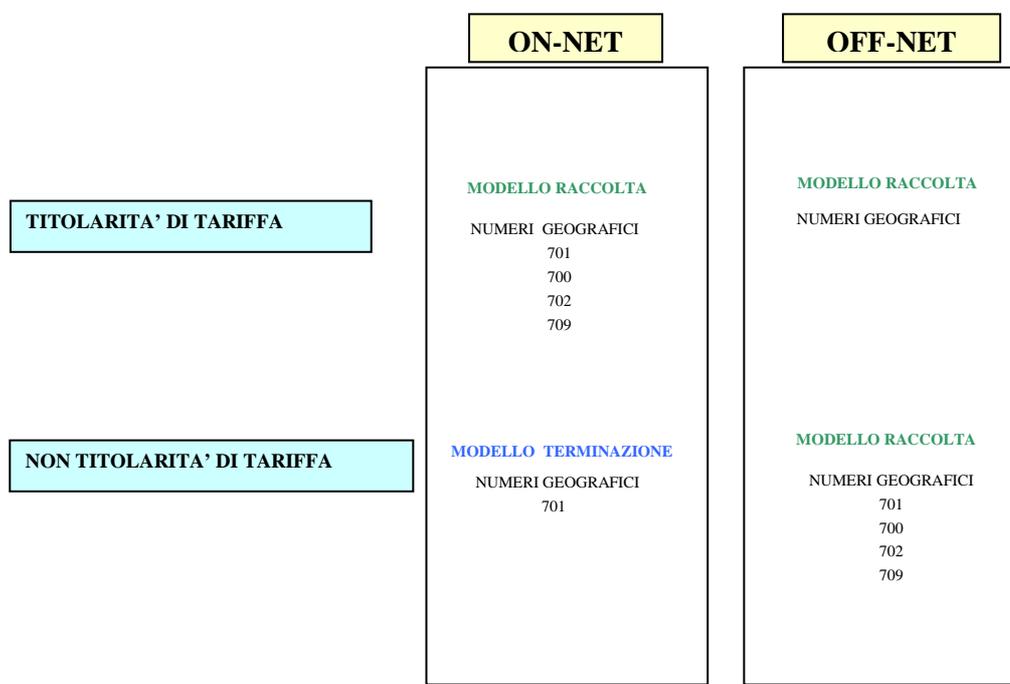


Figura 1 – Relazioni fra Titolarità della tariffa, numerazioni e modello di interconnessione

86. Da quanto evidenziato l’Autorità conclude che il mercato dei servizi finali di accesso commutato ad Internet verso numerazioni geografiche o 701 e quello dei servizi finali di accesso commutato ad Internet verso numerazioni 700,702 e 709 non rappresentano mercati distinti.

2.2. IL MERCATO GEOGRAFICO

87. Il mercato geografico comprende un’area in cui le condizioni della concorrenza sono simili o sufficientemente omogenee e che può essere distinta dalle aree adiacenti, in cui le condizioni della concorrenza sono sostanzialmente diverse.

88. Come indicato nella parte introduttiva al mercato merceologico, nel mercato delle telecomunicazioni la dimensione geografica del mercato rilevante viene determinata sia in base al criterio dell’area di copertura della rete, sia in base all’esistenza di strumenti di regolamentazione giuridici o di altro genere.

89. Per quanto concerne specificamente il mercato dell’accesso commutato ad Internet, tenuto conto che le condizioni di disponibilità di tali servizi in Italia sono uniformi su tutto il territorio nazionale, sia in termini di copertura geografica, sia in termini di prezzo, non si ha ragione di ritenere che vi sia una difformità delle condizioni

concorrenziali sul territorio tale da giustificare una distinzione geografica del mercato.

90. Inoltre, la presenza di una sufficiente omogeneità delle condizioni concorrenziali in tutto il territorio italiano è confermata dalle politiche commerciali adottate dagli operatori presenti nel mercato. Sia *l'incumbent* sia gli operatori alternativi, infatti, adottano politiche promozionali e commerciali omogenee a livello nazionale.
91. In virtù delle considerazioni effettuate ai due punti precedenti non appare necessaria l'applicazione del test del monopolista ipotetico suggerita dalle linee guida come strumento di analisi dei confini geografici del mercato rilevante.

Conclusioni in merito all'individuazione del mercato al dettaglio dei servizi di accesso commutato ad Internet.

92. Il mercato dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up* al dettaglio si caratterizza, quindi, come l'offerta e la domanda di servizi di accesso ad Internet in modalità commutata su linee analogiche, e su linee ISDN-B; esso comprende tanto i servizi offerti con tariffa minutaria, quanto quelli offerti forfetariamente, ricorrendo a numerazioni geografiche e non geografiche. Il mercato ha dimensione nazionale.

1. *Si condivide l'orientamento dell'Autorità circa la definizione del mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet in modalità dial-up esposta al punto 92?*

Relazione tra la definizione di mercato dell'Autorità e la Raccomandazione della Commissione

93. L'analisi svolta nei paragrafi precedenti ha portato alla definizione di un mercato rilevante non incluso esplicitamente tra quelli elencati nella Raccomandazione come suscettibili di regolamentazione *ex ante*.
94. L'Autorità, pertanto, ritiene necessario verificare se i tre criteri elencati nella Raccomandazione affinché un mercato sia suscettibile di regolamentazione *ex-ante* siano cumulativamente soddisfatti nel mercato in esame, ovvero se:
- a. sussistano forti ostacoli non transitori all'accesso;
 - b. sussistano caratteristiche che inducano a pensare che nel mercato non si svilupperanno, con il passare del tempo, condizioni di concorrenza effettiva;
 - c. l'applicazione del diritto della concorrenza sia insufficiente a correggere le carenze del mercato esistenti in mancanza di una adeguata regolamentazione *ex ante*.
95. Per quanto riguarda il primo ed il secondo criterio, l'Autorità non ritiene che il mercato dell'accesso ad Internet manifesti aspetti strutturali che possano condizionare l'ingresso di concorrenti potenziali.
96. L'analisi svolta ai successivi punti 131-138 evidenzia la presenza da lungo tempo sul mercato dei servizi al dettaglio di accesso ad Internet in modalità *dial-up* di due tipologie di attori di dimensioni differenti, gli operatori di telecomunicazioni e gli *Internet Service Provider*. La presenza di tali operatori, la regolamentazione all'ingrosso e l'assenza di barriere all'ingresso di tipo economico e normativo, l'assenza di costi non recuperabili (*sunk cost*), lo scarso peso delle economie di scala nella fornitura del servizio, tenuto conto della modesta capacità produttiva necessaria a fornire il servizio a costi medi di produzione minimi, la possibilità tecnica, per gli utenti, di accedere senza notevoli difficoltà al servizio offerto dai diversi fornitori sono, congiuntamente, fattori che denotano una struttura di mercato tendenzialmente concorrenziale, e l'assenza di ostacoli all'ingresso di nuove imprese, anche se la divergenza delle quote di mercato di Telecom Italia indicherebbe comportamenti volti ad acquisire quote residue di clientela da poter fidelizzare e quindi transitare verso i servizi a banda larga.
97. Non si riscontrano, inoltre, nel mercato in esame, caratteristiche che inducono a pensare che non possano svilupparsi, nel breve-medio periodo, condizioni di concorrenza effettiva; basti pensare alla dinamica dei prezzi praticati dagli operatori ed alla volatilità delle quote di mercato.
98. Tenuto conto che già i primi due criteri elencati nella Raccomandazione non sono soddisfatti, l'Autorità, ritiene superfluo argomentare circa la valenza o meno delle norme antitrust nel mercato in esame.

99. L'Autorità, pertanto, in conformità a quanto previsto dall'art. 44 del Codice delle comunicazioni elettroniche, ha esaminato l'attuale situazione di mercato e, non avendo individuato la sussistenza di imprese aventi significativo potere di mercato, ritiene che sia possibile revocare gli obblighi regolamentari attualmente gravanti in capo a Telecom Italia in relazione al mercato dei servizi al dettaglio di accesso ad Internet in modalità *dial-up*.
100. Tuttavia, l'Autorità ha voluto comunque procedere all'analisi del mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad internet in modalità *dial-up* tenuto conto che:
- a) il mercato era stato analizzato all'interno del quadro regolamentare europeo ONP del 1998. Nell'ambito di tale analisi l'Autorità identificava la società Telecom Italia come unico operatore in possesso di significativo potere di mercato e le imponeva una serie di obblighi regolamentari (Delibera n. 219/02/CONS);
 - b) successivamente, con delibera n. 417/06/CONS, nell'ambito dell'analisi del mercato della terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa compiuta sulla base del nuovo quadro regolamentare del 2002, l'Autorità imponeva a Telecom Italia, in quanto operatore notificato ai sensi della Delibera n. 219/01/CONS, l'obbligo di non differenziare le tariffe al dettaglio su numerazioni 701 *on-net* ed *off-net*, stabilendo inoltre il mantenimento degli obblighi di cui alla delibera n. 152/02/CONS relativi alla presentazione e test di prezzo delle offerte retail di accesso ad Internet *dial-up*.
 - c) l'Autorità, raccogliendo l'invito espresso della Commissione Europea nella lettera SG-Greffe (2006) D/202771 ad analizzare il mercato in esame, tenuto conto che "gli obblighi appropriati possono essere imposti solo a seguito dell'individuazione del significativo potere di mercato", ha avviato con delibera n. 589/06/CONS, il procedimento volto al riesame del mercato al dettaglio dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up* nell'ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, secondo la procedura di cui agli articoli 18 e 19 del Codice delle comunicazioni elettroniche e definendo i mercati secondo i principi del diritto della concorrenza.

2. Si condividono le conclusioni raggiunte dall'Autorità in merito alla l'identificazione del mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up* quale destinatario di regolamentazione *ex ante*?

3. VALUTAZIONE DEL SIGNIFICATIVO POTERE DI MERCATO

Introduzione

101. Il principale elemento di novità introdotto dal nuovo quadro normativo, in relazione al processo di definizione e di valutazione del significativo potere di mercato, è costituito dall'allineamento della definizione di significativo potere di mercato a quella data dalla Corte di giustizia europea per la nozione di posizione dominante di cui all'articolo 82 del trattato CE. Difatti, il Codice, all'articolo 17, comma 2, afferma che "si presume che un'impresa disponga di un significativo potere di mercato se, individualmente o congiuntamente con altri, gode di una posizione equivalente ad una posizione dominante ossia una posizione di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori". Una sintesi degli orientamenti della Commissione circa l'interpretazione del concetto di posizione dominante nell'industria delle comunicazioni elettroniche è contenuta nelle Linee guida dell'11 luglio 2002 che le ANR devono tenere in massimo conto nello svolgimento delle loro analisi di mercato (articolo 17, comma 3, del Codice).
102. Le linee direttrici al paragrafo 70 stabiliscono che le ANR devono fare in modo che le loro decisioni siano conformi alla prassi della Commissione ed alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado in materia di posizione dominante. In realtà l'applicazione ex ante della nozione di significativo potere di mercato da parte delle ANR richiederà un adeguamento delle modalità di valutazione del potere di mercato utilizzate dalle Autorità per la concorrenza, in virtù della considerazione che le ANR si baseranno, necessariamente, su ipotesi diverse da quelle assunte dalle Autorità per la concorrenza nell'applicazione retrospettiva dell'articolo 82. In particolare, le decisioni dell'Autorità si avvarranno, inter alia, di elementi di tipo previsionale basati su dati ed informazioni circa le condizioni del mercato disponibili al momento dell'adozione della decisione. L'orizzonte previsionale verrà calibrato sulla periodicità che il Codice impone per le analisi di mercato, che come già specificato altrove, è pari a 18 mesi.
103. Il potere di mercato di un'impresa si estrinseca e, pertanto, si misura, principalmente sulla base della capacità dell'impresa in questione di aumentare i prezzi senza che ciò comporti una riduzione apprezzabile delle vendite o dei ricavi a favore di altre imprese. Tale capacità è sottoposta ad una serie di vincoli di tipo concorrenziale provenienti sia dai concorrenti che l'impresa fronteggia direttamente nel proprio mercato di appartenenza, sia da imprese che potrebbero decidere di entrare nel mercato a medio termine qualora si verifici un piccolo, ma significativo e non transitorio, aumento dei prezzi.
104. La quota di mercato detenuta da un'impresa può essere utilizzata quale indicatore della competitività del mercato. Sebbene nel nuovo quadro regolamentare il ruolo delle quote di mercato nelle analisi concorrenziali risulti ridimensionato rispetto al quadro precedente, le linee direttrici della Commissione, al paragrafo 75,

ricordano espressamente che “le quote di mercato sono spesso usate come indicatore indiretto del potere di mercato”. Inoltre, anche se al paragrafo 76 si afferma che nel caso di prodotti differenziati è preferibile utilizzare quote di mercato calcolate sulla base del valore delle vendite, al successivo paragrafo 77, si afferma che “spetta alle ANR decidere i criteri più adatti per misurare la presenza sul mercato”, salvo però fornire alcune indicazioni circa le modalità di calcolo più adatte in alcuni dei mercati individuati dalla Raccomandazione.

105. La quota di mercato, però, non può essere utilizzata quale unico indicatore del potere di mercato e le linee guida, al paragrafo 78, ricordano che le Autorità di regolamentazione devono perciò “intraprendere un’analisi completa e globale delle caratteristiche economiche del mercato rilevante prima di formulare conclusioni circa l’esistenza di un significativo potere di mercato”. A tal proposito vengono indicati quali criteri per la misurazione del potere di mercato, inter alia, la dimensione globale dell’impresa, il controllo di infrastrutture difficilmente duplicabili, le barriere all’ingresso, le economie di scala e di diversificazione, l’integrazione verticale, la rete di distribuzione e vendita e la concorrenza potenziale.
106. Il riscontro di una posizione di dominanza non può prescindere da una valutazione della facilità di ingresso e quindi delle barriere all’ingresso. Le principali barriere all’ingresso nel settore delle comunicazioni sono costituite da vincoli normativi e dalla necessità di effettuare notevoli investimenti, non sempre recuperabili. Per quanto riguarda i primi si pensi, ad esempio, al caso in cui si è fissato un limite al numero di imprese aventi accesso allo spettro radio per l’offerta di servizi connessi. Per quanto riguarda i secondi, si consideri l’incidenza sui costi totali di produzione di investimenti in capitale fisso con limitati usi alternativi al di fuori dell’industria delle comunicazioni. Tali barriere all’ingresso, però, possono rivestire un ruolo meno importante nei mercati caratterizzati da elevati tassi di innovazione tecnologica, come è il caso per determinati servizi/reti di comunicazione elettronica.
107. L’articolo 17, comma 2, del Codice stabilisce, in conformità con l’articolo 82 del trattato CE, che “un’impresa può detenere un rilevante potere di mercato, ossia può detenere una posizione dominante, sia individualmente che congiuntamente con altri”. Sebbene il concetto di dominanza collettiva sia in evoluzione, la Commissione e la giurisprudenza della Corte sono orientate a ritenere che una o più imprese detengano una posizione dominante collettiva quando in rapporto ai loro clienti e concorrenti si presentino come un’unica impresa, senza che vi sia concorrenza effettiva tra loro. Si noti che la Commissione ha affermato che l’assenza di concorrenza effettiva non necessariamente deve essere ricondotta all’esistenza di legami economici, nel senso di legami strutturali, o ad altri fattori che potrebbero dar luogo a qualche forma di correlazione fra le imprese.

108. Le Linee guida specificano, al paragrafo 96, che le Autorità nazionali di regolamentazione per valutare ex ante la presenza delle condizioni che possano favorire l'insorgenza di una posizione dominante collettiva, devono considerare: i) se le caratteristiche del mercato siano tali da favorire un coordinamento tacito, e ii) se tale coordinamento sia sostenibile. Affinché il coordinamento sia sostenibile è necessario che non vi siano incentivi per le imprese a sottrarsi al coordinamento, nonostante le possibilità di ritorsione degli altri componenti del cartello collusivo, e che gli acquirenti ed i concorrenti marginali e/o potenziali non abbiano la capacità o non siano motivati ad opporsi a tale forma di coordinamento.
109. Al paragrafo 97, le Linee guida affermano che, fatta salva la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia, è probabile che una posizione dominante collettiva si verifichi allorché sussistano alcune specifiche condizioni di mercato tra le quali si ricordano: un'elevata concentrazione, un parallelismo fra la struttura dei prezzi e dei costi, una crescita moderata o stagnazione della domanda, una scarsa elasticità della domanda, una maturità tecnologica e una conseguente assenza di innovazione tecnologica, la sussistenza di legami e interconnessioni – anche informali – fra le imprese, la mancanza di concorrenza potenziale.

3.1. L'analisi sul significativo potere di mercato

110. Per procedere alla valutazione del grado di concorrenza effettiva nel mercato rilevante dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up* e di verificare la presenza di imprese che godono di un significativo potere di mercato su di esso, l'Autorità ha acquisito tramite i questionari spediti agli operatori ed ISP in data 20 dicembre 2006 e 27 aprile 2007 (cfr. punti 27 e 29) informazioni circa:
- a) i volumi venduti ed i corrispondenti ricavi da servizi di accesso ad Internet *dial-up* a consumo relativamente agli anni 2003-2006, differenziati fra servizi resi *on-net* ed *off-net*;
 - b) i volumi venduti ed i corrispondenti ricavi da servizi di accesso ad Internet *dial-up flat* e *semi-flat* relativamente agli anni 2003-2006;
 - c) le offerte a consumo, *flat* e *semi-flat* lanciate sul mercato con l'indicazione dei periodi di validità delle offerte, il dettaglio delle tariffe e le numerazioni utilizzate;
 - d) le barriere all'entrata, allo sviluppo della concorrenza, i costi di cambiamento (*switching costs*) ed altri problemi di natura competitiva così come percepiti dagli operatori e dagli ISP.
111. L'Autorità ritiene che in relazione al mercato dell'accesso commutato ad Internet i criteri più importanti per la valutazione del significativo potere di mercato siano: la dinamica e l'ampiezza delle quote di mercato, il controllo delle infrastrutture e le barriere all'entrata, l'integrazione verticale degli operatori, la presenza di economie di scala e di diversificazione, la facilità di accesso alle risorse finanziarie ed altre caratteristiche strutturali del mercato, quali le barriere al

cambiamento da parte degli utenti e l'esistenza di un contropotere di acquisto della domanda di mercato.

3.1.1. Struttura del mercato dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up*

112. Il mercato dei servizi di accesso ad Internet, parallelamente alla diffusione di questo nuovo mezzo di comunicazione e, comunque, del “fenomeno” Internet, è cresciuto negli ultimi anni a ritmi molto sostenuti. Conseguentemente, i servizi di accesso sono arrivati a costituire, in termini di valore, una quota significativa del totale dei servizi di rete fissa. Nel segmento dei servizi di accesso ad Internet in modalità *dial-up*, identificato quale mercato rilevante nella sezione precedente, però, si presenta un fenomeno di progressiva sostituzione con i servizi di accesso a banda larga. Difatti, come è possibile osservare dalla Tabella 4, i cui valori sono, per motivi di omogeneità ed unitarietà della fonte, tratti da uno studio Assinform, e comunque solo marginalmente difformi da quelli in possesso dell'Autorità,¹⁸ il segmento dell'accesso *dial-up* ha subito, nel periodo 2003-2005, una riduzione annua prossima al 15%, mentre, nel medesimo periodo, i servizi a banda larga sono cresciuti a tassi superiori al 30%.

113. I dati raccolti tramite i questionari mostrano, nel corso del 2006, una ulteriore riduzione dei ricavi da servizi *dial-up* rispetto all'anno precedente, pari a circa il 25%. Gli operatori unanimemente concordano sul fatto che anche nell'arco dei prossimi due anni la riduzione dei ricavi nel segmento *dial-up* si attesterà su valori prossimi al 25% annuo.

Tabella 4 – Il mercato dei servizi di accesso ad Internet (2003-2005)

<i>(valori in milioni di euro)</i>	Ricavi totali 2003	Ricavi totali 2004	Δ % 2004/2003	Ricavi totali 2005	Δ % 2005/2004
<i>Dial-up</i> ⁽¹⁾	475	390	-17,9%	335	-14,1%
Banda larga ⁽²⁾	1.110	1.585	42,8%	2.055	29,7%
Accesso Internet	1.585	1.975	24,6%	2.390	21,0%

⁽¹⁾ Inclusa *reverse interconnection*.

⁽²⁾ Servizi erogati tramite accessi xDLS, fibra ottica e satellite.

Fonte: AITech-Assinform/Net Consulting.

114. Il mercato è caratterizzato dalla presenza di operatori di servizi di comunicazione di rete fissa, che presentano nel proprio portafoglio anche servizi di accesso *dial-up* ad Internet, e da una pluralità di *Internet Service Providers*, che forniscono il medesimo servizio nell'ambito di più ampia gamma di prodotti (quali

¹⁸ Le difformità fra i dati in possesso dell'Autorità e quelli riportati nello studio Assinform sono da imputarsi principalmente alla diversa definizione del mercato dei servizi.

hosting, housing etc.) specificamente rivolta ad una clientela che si avvale di Internet per le proprie attività.

115. Le offerte degli operatori, che sono riportate nella Tabella 9, si articolano sostanzialmente secondo due modalità di tariffazione:

- minutaria;
- forfetaria.

116. In relazione alle modalità di fatturazione, gli operatori che si avvalgono delle numerazioni 700, 702 o 709 per la fornitura del servizio, possono instaurare un rapporto contrattuale con i singoli utilizzatori finali e, pertanto, fatturano direttamente al cliente i servizi resi. Coloro, invece, che si avvalgono delle numerazioni geografiche o 701 per lo specifico servizio di accesso *dial-up* ad Internet, non fatturano direttamente il cliente finale per il servizio reso, ma ricorrono ai servizi di fatturazione e rischio insolvenza di Telecom Italia.

3.1.2. Livello ed andamento delle quote di mercato

117. La seguente Tabella 5 illustra le quote di mercato, calcolate in riferimento al totale dei ricavi conseguiti nel mercato *retail*, distinti secondo la modalità *on-net* ed *off-net*.¹⁹

Tabella 5 - Quote di mercato in termini di ricavi al netto delle quote da riversare

	2003		2004		2005		2006 H1	
	Totale		Totale		Totale		Totale	
	<i>On-Net</i>	<i>Off-Net</i>	<i>On-Net</i>	<i>Off-Net</i>	<i>On-Net</i>	<i>Off-Net</i>	<i>On-Net</i>	<i>Off-Net</i>
Telecom Italia	60,60%		51,88%		38,27%		33,32%	
	82,59%	45,52%	80,55%	36,31%	77,96%	14,81%	77,15%	12,04%
Wind	26,53%		32,34%		41,51%		44,46%	
	16,49%	33,42%	17,66%	40,31%	19,70%	54,40%	20,85%	55,93%
Tiscali	9,67%		11,71%		14,56%		17,13%	
	0,11%	16,23%	0,60%	17,75%	0,67%	22,78%	0,66%	25,12%
Altri	3,20%		4,07%		5,66%		5,09%	
	0,81%	4,83%	1,19%	5,63%	1,67%	8,01%	1,34%	6,91%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori

118. Le quote di mercato sono state calcolate utilizzando come base di riferimento il valore complessivo dei ricavi degli operatori ed ISP attivi nel mercato *retail* al netto

¹⁹ Si veda il punto 59 per una definizione di chiamate *on-net* ed *off-net* nel contesto del servizio oggetto d'analisi.

delle quote da riversare ad altri operatori/ISP. E' opportuno precisare che tali ricavi hanno subito una vistosa contrazione passando da un valore pari a circa 497 milioni di euro nel 2003 a circa 120 milioni di euro dei primi 6 mesi del 2006 (approssimativamente 240 milioni su base annuale).

119. Le quote di mercato calcolate sui ricavi degli operatori al netto delle quote da riversare, che costituiscono, per un operatore, il reale valore del servizio di accesso ad Internet *dial-up*, mostrano una continua riduzione del peso di Telecom Italia sul mercato, con una significativa riduzione tra il 2004 ed il 2005. Wind, Tiscali e gli altri operatori, invece, registrano un graduale incremento delle proprie quote di mercato.
120. La quota di mercato di Wind, pari al 44,6%, risulta essere la più ampia nell'ultimo periodo di rilevazione (il primo semestre del 2006). In ogni caso, nessun operatore ha conseguito, nel medesimo periodo, una quota di mercato superiore al 50%.
121. La costante crescita della quota di Wind nel corso del periodo di rilevazione potrebbe suscitare alcuni timori circa la possibilità che il mercato prospetticamente, nel corso del periodo di validità di questa analisi, possa riconcentrarsi in mano all'operatore Wind. L'Autorità non ritiene, però, che tali timori siano fondati, sia perchè la dinamica temporale della quota di Wind ha subito, nel corso del periodo 2005-2006 un rallentamento, essendo cresciuta in tale periodo di meno di tre punti percentuali (meno, in termini relativi, di quanto non sia cresciuta la quota di Tiscali), il che renderebbe improbabile che nel corso dei prossimi 18 mesi essa possa superare la soglia d'attenzione del 50%, sia perchè, come è possibile osservare dalla seguente Tabella 6, che riporta l'indice di Herfindhal-Hirschman, il mercato ha mostrato, nel tempo, una costante riduzione della concentrazione.

Tabella 6 – Indice di Herfindhal-Hirschmann - ricavi

	2003	2004	2005	2006H1
Indice HHI	4.480	3.891	3.432	3.406

122. La Tabella 7 illustra le quote di mercato, calcolate in riferimento al totale dei minuti di collegamento nel mercato *retail*, distinti secondo la modalità *on-net* ed *off-net*.
123. Le quote di mercato sono state calcolate utilizzando come base di riferimento il numero complessivo dei minuti di traffico *dial-up* sviluppati dagli utenti sia in modalità *on-net* che *off-net*. Tale traffico ha, nel corso del tempo, manifestato una sostanziale riduzione passando dai circa 72 miliardi di minuti del 2003 ai circa 22 miliardi di minuti nei primi 6 mesi del 2006 (approssimativamente 44 miliardi di minuti su base annua), a causa della progressiva migrazione degli utenti verso i più veloci servizi a banda larga.

Tabella 7 - Quote di mercato in termini di volumi di traffico a consumo e flat

	2003		2004		2005		2006 H1	
	Totale		Totale		Totale		Totale	
	<i>On-Net</i>	<i>Off-Net</i>	<i>On-Net</i>	<i>Off-Net</i>	<i>On-Net</i>	<i>Off-Net</i>	<i>On-Net</i>	<i>Off-Net</i>
Telecom Italia	48,37%		48,18%		53,57%		55,65%	
	50,72%	47,18%	53,68%	45,77%	55,84%	52,52%	70,67%	47,69%
Wind	34,58%		32,31%		23,56%		25,19%	
	42,55%	30,56%	35,15%	31,07%	29,59%	20,77%	18,68%	28,64%
Tiscali	10,97%		10,86%		11,43%		10,08%	
	0,34%	16,34%	0,39%	15,46%	0,43%	16,51%	0,27%	15,29%
Altri	6,08%		8,65%		11,44%		9,08%	
	6,39%	5,92%	10,78%	7,70%	14,14%	10,20%	10,38%	8,38%

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati forniti dagli operatori

124. Le quote di mercato relative ai volumi di traffico generato mostrano che – tra il 2003 ed il 2004 – Telecom Italia ha registrato un mantenimento della propria posizione, cui ha fatto seguito una ripresa negli anni 2005 e 2006; Wind, invece, mostra un graduale decremento delle proprie quote, mentre Tiscali denota una sostanziale stazionarietà della propria posizione nel mercato, infine, gli altri operatori, hanno recuperato, nel tempo, qualche punto percentuale (ad esempio Tele2 ed Eutelia hanno migliorato la propria posizione di traffico *on-net*, probabilmente offrendo ai propri clienti servizi sempre migliori in termini di qualità dei collegamenti).
125. Telecom Italia risulta, nel tempo, l'operatore in possesso della maggiore quota di mercato in volumi, che, negli ultimi due periodi di rilevazione, supera la soglia del 50%; il mercato, come risulta dalla Tabella 8, ha conseguentemente mostrato, nel corso degli ultimi due periodi, una tendenza alla concentrazione.

Tabella 8 – Indice di Herfindhal-Hirschmann - volumi

	2003	2004	2005	2006H1
Indice HHI	3.693	3.558	3.686	3.916

126. Da una lettura combinata delle quote di mercato calcolate sui ricavi e sui volumi di traffico, sembrerebbe che Telecom Italia, a differenza degli altri operatori, abbia prediletto nel tempo strategie di mantenimento delle posizioni per quanto riguarda il traffico (quindi trattenendo quote di clientela che utilizzano maggiormente il servizio), a scapito di maggiori ricavi.

127. A parere di Telecom Italia, il differente andamento dei propri ricavi e dei propri volumi, entrambi decrescenti, ma con i primi in misura nettamente superiore ai secondi (che si riflette nelle quote di mercato di Telecom Italia, decrescenti in ricavi, crescenti in volumi) è dovuto alla maggiore aggressività delle proprie politiche di prezzo, in particolare, a partire dal 2005, sulle offerte *flat*. Secondo Telecom Italia, il successo delle proprie offerte *flat* ha causato un sensibile incremento nei consumi da parte degli utenti che hanno aderito a queste offerte e che in precedenza utilizzavano servizi minutari.
128. Dal punto di vista prospettico, L'Autorità ritiene che le quote di mercato in termini di ricavi non dovrebbero subire, nel periodo di validità di questa analisi, variazioni tali da lasciar intravedere ulteriori incrementi della quota di mercato di Telecom Italia. Anzi, la prevista riduzione dell'utilizzo dei servizi di accesso in modalità *dial-up*, in favore dei servizi in banda larga, ed il progressivo ampliamento della copertura territoriale dei servizi in banda larga dovrebbero portare ad un riequilibrio delle quote di mercato attraverso una riduzione delle quote degli operatori che maggiormente forniscono i propri servizi attraverso formule *flat* (gli utenti che aderiscono ad offerte *flat* sono, infatti, i primi a migrare verso le offerte di accesso a banda larga).
129. La valutazione delle quote di mercato calcolate in termini di ricavi evidenzerebbe l'assenza di operatori aventi significativo potere di mercato; d'altra parte si rilevano alcune criticità in relazione alla quota di mercato di Telecom Italia in termini di volumi.
130. Le linee Diretrici indicano però che non è possibile stabilire l'esistenza di una posizione dominante unicamente sulla base dell'analisi delle quote di mercato. Pertanto l'Autorità ritiene opportuno, prima di formulare conclusioni circa la sussistenza di imprese con significativo potere di mercato, analizzare altre caratteristiche strutturali del mercato dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up*. Sono stati pertanto analizzati altri criteri quali: il livello di integrazione verticale ed orizzontale, il controllo di infrastrutture difficili da duplicare, le barriere all'ingresso, le economie di scala e di diversificazione, la facilità di accesso alle risorse finanziarie, le barriere al cambiamento da parte degli utenti (*switching costs*) e l'esistenza di contropotere di acquisto della domanda di mercato.

3.1.3. Criteri aggiuntivi di valutazione del potere di mercato

Integrazione orizzontale e verticale

131. Tutti i maggiori operatori ed ISP presenti sul mercato presentano un buon grado di integrazione orizzontale in quanto offrono, nella totalità dei casi, un servizio di accesso ad Internet in modalità *dial-up*, commercializzato sia singolarmente, sia in congiunzione ad altri servizi, quali quelli di fonia, di *hosting*, di *housing*, di fornitura di servizi di posta elettronica, spazio *web*, registrazione di domini, *etc.* Pertanto, in

relazione al mercato dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up*, non si riscontrano significative asimmetrie nel livello di integrazione orizzontale fra gli attori presenti. In ogni caso, la presenza da lungo tempo sul mercato di due tipologie di attori di dimensioni molto differenti, gli operatori di telecomunicazioni e gli ISP, che perseguono logiche di fornitura congiunta di servizi molto differenti, maggiormente orientate all'integrazione con servizi di telefonia i primi, maggiormente orientate all'integrazione con servizi di *housing, hosting e farming* i secondi, porta a ritenere che l'integrazione orizzontale non possa costituire un ostacolo all'ingresso di nuove imprese nel mercato.

132. Nel mercato dell'accesso commutato ad Internet si possono distinguere tre tipologie di fornitori che si differenziano per il diverso grado di integrazione verticale lungo la catena del valore:

- *l'incumbent* che, controllando attraverso un'infrastruttura di rete propria l'intera catena produttiva, beneficia in misura massima delle economie derivanti dalla razionalizzazione dei costi di natura tecnico-operativa e dalla riduzione dei costi di coordinamento;
- gli operatori di telefonia fissa che, avendo accesso alla rete telefonica in rame secondo la regolamentazione vigente, beneficiano anch'essi delle economie derivanti dal controllo di buona parte dell'intero processo produttivo, ma in misura inferiore rispetto a Telecom Italia;
- gli ISP che, non operando nel mercato della trasmissione vocale e non essendo verticalmente integrati, ricorrono ad accordi commerciali con gli operatori di telefonia.

133. La regolamentazione vigente sul mercato all'ingrosso e la contemporanea presenza sul mercato di queste tre tipologie di fornitori segnalerebbero che l'integrazione verticale non costituirebbe un fattore discriminante fra le imprese esistenti e, più in generale, di ostacolo all'ingresso di nuove imprese.

Controllo di infrastrutture difficili da duplicare e barriere all'entrata.

134. Il controllo di infrastrutture di difficile duplicazione, inteso come vincolo per un funzionamento concorrenziale del mercato, nel mercato dell'accesso ad Internet non assume un ruolo importante, in quanto esso rappresenta sicuramente un generico prerequisito per la fornitura dei servizi, ma non un elemento discriminante, da parte di un qualunque operatore o ISP che volesse accedere al mercato in questione. Infatti, la regolamentazione esistente sui mercati intermedi della catena tecnologico-produttiva dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up*, consente ai potenziali concorrenti di approvvigionarsi di tutti gli strumenti trasmissivi utili alla fornitura dei servizi.

135. Inoltre, la differenza esistente tra operatori di telefonia autorizzati e ISP licenziatari, che fino a qualche anno fa rappresentava una barriera all'entrata di tipo

normativo nel mercato, è stata superata con la legge n. 59 del 2002 e dal quadro regolamentare del 2002 pertanto, allo stato, si può affermare con certezza che non esiste alcuna barriera di tipo normativo all'ingresso nel mercato dell'accesso ad Internet *dial-up*.

Economie di scala e di scopo

136. Le economie di scala, intese come riduzioni del costo medio di fornitura del servizio all'aumentare del numero di accessi da parte degli utenti, non hanno un peso significativo nel mercato in esame, in quanto la capacità produttiva necessaria a fornire il servizio a costi medi di produzione minimi (scala minima efficiente di produzione) è molto ridotta rispetto all'ampiezza del mercato, tanto che su di esso si rileva, dal lato dell'offerta, la presenza di numerosi ISP di dimensioni ridotte.
137. Appaiono, invece, più rilevanti le economie di scopo o diversificazione, intese, nella fattispecie, come quei risparmi di costo, nella fornitura del servizio di accesso ad Internet *dial-up*, che gli operatori ottengono quando sfruttano tecnologie e risorse e relazioni contrattuali utilizzate per la fornitura di altri servizi, quali quelli di telefonia. Questo spiegherebbe perché la maggior parte del mercato è in mano ad operatori di telecomunicazioni che sono in grado di affiancare ai propri servizi di telefonia una più vasta gamma di servizi, tra cui i servizi di accesso *dial-up* ad Internet, che, permettendo la condivisione di alcune componenti di costo, consentono loro di raggiungere livelli efficienti di produzione del servizio. L'Autorità, comunque, non rileva nel mercato in esame significative asimmetrie, in relazione alle economie di scopo conseguibili, tra gli operatori attivi.

Accesso alle risorse finanziarie

138. Nel mercato dell'accesso *dial-up* ad Internet eventuali nuovi entranti non devono effettuare ingenti investimenti di capitali, tenuto conto della semplicità dell'apparato tecnico-produttivo e la maturità delle tecnologie necessarie alla fornitura del servizio. Pertanto, le difficoltà che le nuove imprese o le imprese di dimensioni inferiori si trovano talvolta a dover affrontare, relative alle differenti condizioni di accesso alle risorse finanziarie, che tipicamente si manifestano sotto forma di interessi più elevati e di razionamento più severo dei fondi, non arrivano a costituire, nel mercato in esame, barriere all'ingresso.²⁰

Contropotere d'acquisto

139. Gli acquirenti possono esercitare qualche forma di contropotere d'acquisto nei confronti del fornitore nel momento in cui esiste una minaccia credibile che essi

²⁰ E' evidente che tali barriere all'ingresso sono da ricondursi non tanto alla struttura del mercato sottoposto ad analisi, quanto a quella del mercato dei capitali. Quest'ultimo infatti, non operando sempre in condizioni di efficienza, discriminerebbe verso nuovi entranti o piccole imprese.

possano servirsi altrove e che da ciò il fornitore ne derivi un sensibile danno economico. Nel caso del mercato dei servizi di accesso ad Internet, come del resto in tutti gli altri mercati al dettaglio rivolti principalmente all'utenza residenziale, è assolutamente improbabile che la minaccia di un singolo utente di cambiare fornitore possa esercitare alcun vincolo sul comportamento di quest'ultimo.

Barriere al cambiamento (switching costs)

140. Allo stato attuale esiste la possibilità per gli utenti finali di accedere in modalità *dial-up* ad un servizio Internet fornito da qualunque operatore presente sul mercato. Difatti, il cambiamento del fornitore di servizi di accesso è estremamente semplice e richiede la sola variazione della numerazione da raggiungere nelle opzioni di configurazione del computer. Di conseguenza, non si rileva l'esistenza di alcuna barriera per i consumatori dei servizi in esame al cambiamento.

3.2. Conclusioni circa la presenza di operatori con significativo potere di mercato

141. Sulla base dell'analisi svolta ai punti precedenti che ha riguardato: *i)* la struttura del mercato, *ii)* il livello e la dinamica delle quote di mercato, *iii)* l'integrazione orizzontale e verticale, *iv)* il controllo di infrastrutture difficili da duplicare e le barriere all'entrata, *v)* le economie di scale e di scopo, *vi)* l'accesso alle risorse finanziarie, *vii)* il contropotere d'acquisto, e *viii)* le barriere al cambiamento. L'Autorità ritiene che nel mercato al dettaglio dell'accesso ad Internet in modalità *dial-up* non vi siano operatori aventi significativo potere di mercato.

142. Pertanto l'Autorità ritiene che debbano essere rimossi i previgenti obblighi in capo a Telecom Italia in relazione al mercato oggetto d'analisi.

<p>3. Si condividono le conclusioni raggiunte dall'Autorità in merito alla valutazione del grado di concorrenza esistente nel mercato al dettaglio dei servizi di accesso ad Internet in modalità <i>dial-up</i>?</p>

Tabella 9 – Condizioni economiche degli accessi ad Internet in modalità *dial-up* (Euro– 2007)

	OFFERTA	TIPO OFFERTA	PREZZI (IVA ESCLUSA)		NUMERAZIONE					DECORRENZA
			CANONE	TARIFFA MINUTARIA (PEAK AL MINUTO)	GEOGRAFICA	701	702	ALTRA 700	ALTRA	
TELECOM ITALIA	TELECONOMY INTERNET	FLAT	10€MESE				X			1/8/2005
	OPZIONE ONLINE BUSINESS	FLAT	10€MESE				X			1/7/2005
	ALICE 1 CENT	MINUTARIA		0,83€/CENT		X				1/11/2003
	ALICE BASIC	MINUTARIA		0,83€/CENT		X				24/03/2006
	1 CENT.NET	MINUTARIA		0,83€/CENT		X				1/11/2003
WIND	H-NET 365	FLAT	103€/ANNO		X		X		X	1/10/1999
	H-NET 60	FLAT	6€BIMESTRALE+25€ ATTIVAZIONE							1/10/1999
	H-NET ABBONMENT	FLAT	6€MESE							1/10/1999
	LIBERO & SOGNO	FLAT	PREZZO LEGATO A CONTRATTO DI FONIA				X		X	01/09/2000
	FLAT NO-STOP	FLAT	51,21€PER ATTIVAZIONE		X					2002
	INTERNET SENZA LIMITI	FLAT	12€MESE				X			01/01/2007
	1088 LIGHT	MINUTARIA		0,20€/CENT	X					
	SPAZIO ZERO	SEMI/FLAT	4,625€MESE	0,79€/CENT	X				X	
	INTERNET GRATIS (D7 INFO.RACCOLTA)	MINUTARIA		0,95€/CENT				X		
	INTERNET GRATIS (D7 TUTTI REVERSE)	MINUTARIA		1,9€/CENT			X			

	OFFERTA	TIPO OFFERTA	PREZZI (IVA ESCLUSA)		NUMERAZIONE					DECORRENZA
			CANONE	TARIFFA MINUTARIA (PEAK AL MINUTO)	GEOGRAFICA	701	702	ALTRA 700	ALTRA	
	INTERNET GRATIS (GEO. INFO)	MINUTARIA		1,75€CENT		X				
	INTERNET GRATIS TUTTI					X				01/01/2007
TISCALI	INTERNET FLAT NIGHT	SEMI/FLAT	12,95€MESE	1,5€CENT			X			01/04/2003
	INTERNET FLAT DAY	SEMI/FLAT	14,95€MESE	1,5€CENT			X			01/04/2003
	INTERNET FLAT 24 ORE	SEMI/FLAT	29,95€MESE	1,0€CENT			X			01/04/2003
	INTERNET FREE	MINUTARIA		1,9€CENT			X			01/06/2006
	INTERNET FREE (DEDICATO AI CLIENTI CPS)	MINUTARIA		1,69€CENT			X			01/03/2006
TELE 2	TELE2 INTERNET	MINUTARIA		1,2€CENT			X			01/03/2005
BT ITALIA E ATLANET	VARIE OFFERTE CON FATTURAZIONE TI	MINUTARIA					X	X		
	VARIE OFFERTE CON FATTURAZIONE BT ITALIA	MINUTARIA						X		
EUTELIA	INTERNET NIGHT	SEMI/FLAT	12,00€MESE				X			2004
	SUPER FREE INTERNET	MINUTARIA		0,0189€CENT			X			2004
	EASYCALL	MINUTARIA		0,015€CENT			X			2004
	DISTANZA ZERO	MINUTARIA		0,012€CENT			X			2004
	POWERED DIAL	MINUTARIA		0,012€CENT			X			2004
WELCOME ITALIA	WELCOME FREESERVE INTERNET DIAL-UP	MINUTARIA		1,75€CENT					X	1/07/2005
Interfree ex CDC	INTERNET DIAL-UP	MINUTARIA		1,90€CENT	X		X			1999