



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.8.2013
C(2013) 5418 final

Autorità per le Garanzie nelle
Comunicazioni (AGCOM)
Via Isonzo 21/b
00198 Roma
Italia
All'attenzione di:
Angelo Marcello Cardani
Presidente
Fax: +39 06 696 44 933

Signor Presidente,

Oggetto: Decisione della Commissione relativa a:

casi IT/2013/1489-1490: dettagli dell'obbligo di controllo dei prezzi nei mercati dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete (compreso l'accesso condiviso o pienamente disaggregato) in postazione fissa e dell'accesso a banda larga all'ingrosso in Italia

avvio della seconda fase d'indagine a norma dell'articolo 7 bis della direttiva 2002/21/CE, modificata dalla direttiva 2009/140/CE

I. PROCEDIMENTO

Il 12 luglio 2013, la Commissione ha protocollato una notifica dell'autorità italiana di regolamentazione (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, AGCOM) riguardante il controllo dei prezzi nei mercati dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture e dell'accesso a banda larga all'ingrosso¹ in Italia.

La consultazione nazionale² sul controllo dei prezzi nel mercato dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete si è svolta dal 27 marzo 2013 al 12 maggio 2013 e quella sul controllo dei prezzi nel mercato dell'accesso alla banda larga all'ingrosso si è svolta dall'11 gennaio 2013 al 26 febbraio 2013.

¹ Corrispondenti ai mercati n. 4 e n. 5 della raccomandazione 2007/879/CE della Commissione, del 17 dicembre 2007, relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (raccomandazione sui mercati rilevanti), GU L 344 del 28.12.2007, pag. 65.

² Ai sensi dell'articolo 6 della direttiva quadro.

Il 18 luglio 2013 e il 23 luglio 2013 la Commissione ha inviato all'AGCOM delle richieste di informazioni³. La risposta è pervenuta il 24 luglio 2013. Domande supplementari sono state inviate all'AGCOM il 25 luglio 2013; le rispettive risposte sono state ricevute il 29 luglio 2013.

A norma dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, le altre autorità nazionali di regolamentazione, l'Organismo dei regolatori europei per le comunicazioni elettroniche (BEREC) e la Commissione possono trasmettere all'autorità di regolamentazione interessata osservazioni sullo schema di provvedimento notificato.

Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva quadro, la Commissione può notificare all'autorità nazionale di regolamentazione e al BEREC i motivi per cui ritiene che lo schema di provvedimento possa creare una barriera al mercato interno o per cui dubita seriamente della sua compatibilità con il diritto dell'UE.

II. DESCRIZIONE DELLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO

II.1. Contesto

La seconda analisi dei mercati dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete (compreso l'accesso condiviso o pienamente disaggregato) in postazione fissa e dell'accesso a banda larga all'ingrosso in Italia è stata notificata e valutata dalla Commissione nel 2009, nell'ambito dei casi IT/2009/0891 e IT/2009/0892⁴, in due fasi. In primo luogo, l'AGCOM ha definito il mercato e designato Telecom Italia quale impresa detentrica di un significativo potere di mercato (operatore SMP) in entrambi i mercati all'ingrosso. La Commissione ha inviato una lettera di osservazioni.

Successivamente, l'AGCOM ha notificato le misure correttive proposte, che la Commissione ha valutato nei casi IT/2009/0988 e IT/2009/0989⁵. Per quanto riguarda il mercato dell'accesso all'ingrosso alle infrastrutture, l'AGCOM ha imposto l'accesso alla rete in rame (accesso integrale, condiviso (ULL) e disaggregato alla sottorete locale (SLU)), l'accesso alle infrastrutture passive (cavi, condotte, ecc.) e alla fibra spenta, la trasparenza, la non discriminazione, la contabilità dei costi, la separazione della contabilità e il controllo dei prezzi (regime di *network cap* per l'accesso alla rete in rame e prezzi adeguati e ragionevoli per l'accesso all'infrastruttura passiva e alla fibra spenta).

In materia di accesso a banda larga all'ingrosso (WBA), l'AGCOM ha imposto l'accesso *bitstream* (compreso il *naked bitstream*) sulle reti in rame e in fibra a diversi livelli, imponendo altresì trasparenza, non discriminazione, contabilità dei costi, separazione della contabilità e controllo dei prezzi. La Commissione ha inviato una lettera di osservazioni.

Nel 2010, l'AGCOM ha notificato il suo modello contabile BU-LRAIC e ha fissato i prezzi all'ingrosso di Telecom Italia per i prodotti ULL e WBA, nel periodo 2010-2012, sulla base di un percorso di transizione verso tariffe calcolate in base a tale modello per il 2012. Tale notifica è stata valutata dalla Commissione nell'ambito del caso IT/2011/1133⁶.

³ Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva quadro.

⁴ SG-Greffe (2009) D/2188.

⁵ SG-Greffe (2009) D/8059.

⁶ SG-Greffe (2010) D/16578.

L'AGCOM non ha effettuato un'analisi separata dei costi del servizio WBA, ma ne ha derivato i prezzi da quelli del servizio ULL calcolati con il metodo BU-LRAIC, su un percorso di transizione. Quindi, l'AGCOM ha stabilito un *network cap* e ha aumentato i prezzi del WBA della percentuale annua di aumento del prezzo ULL. L'AGCOM ha applicato lo stesso approccio per il servizio WLR, con l'obiettivo di mantenere l'attuale "spazio economico" tra i prezzi dei servizi ULL, WBA e WLR, rispettivamente. La Commissione ha esortato l'AGCOM a verificare la validità dei dati sui costi di manutenzione e sui costi di commercializzazione nel suo modello, in linea con la metodologia BU-LRAIC utilizzata. La Commissione ha inoltre invitato l'AGCOM a rivedere il meccanismo attraverso il quale gli aumenti dei prezzi di Telecom Italia sono stati subordinati al rispetto da parte di quest'ultima di determinati criteri di qualità e ad analizzare se i prezzi dei servizi WLR e WBA non siano stati fissati in maniera non coerente con il modello BU-LRAIC.

Nei casi IT/2011/1230 e IT/2011/1231⁷ la Commissione ha valutato le notifiche inviate dall'AGCOM riguardo all'insieme delle misure correttive proposte per le reti di accesso di nuova generazione (*Next Generation Access*, NGA) nel mercato dell'accesso fisico all'infrastruttura e per l'accesso alle reti di nuova generazione (*Next Generation Network*, NGN) nel mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso. La Commissione ha commentato, tra l'altro, sulla necessità di garantire la trasparenza e la coerenza nella notifica delle misure correttive nell'ambito della procedura di consultazione dell'UE.

Infine, l'AGCOM ha notificato la proposta di fissare i prezzi del servizio WLR secondo il criterio dell'orientamento ai costi dal 1° giugno 2012 al 31 dicembre 2012, eliminando in questo modo il *network cap*. L'AGCOM ha calcolato i costi di rete del servizio WLR sulla base della metodologia BU-LRAIC utilizzata per fissare le tariffe dei servizi ULL. Tale notifica è stata valutata dalla Commissione nell'ambito del caso IT/2012/1384⁸. La Commissione ha invitato l'AGCOM a valutare la coerenza tra i prezzi WLR, ULL e WBA, rispettivamente, e di rivederli al più tardi nell'ambito della prossima analisi di mercato svolta sui mercati pertinenti, nella misura in cui l'obbligo di controllo del prezzo è stato considerato appropriato e giustificato. In proposito, la Commissione ha sottolineato che la proposta di modifica dei prezzi del servizio WLR incide sulla coerenza tra i prezzi dei servizi ULL, WBA e WLR nella seconda metà del 2012, poiché lo "spazio economico" tra il prodotto WLR (ora orientato ai costi) e i prodotti WBA (che restano invece soggetti alla vecchia regolamentazione) rischia di cambiare. La Commissione ha inoltre invitato l'AGCOM a valutare se la fissazione dei nuovi prezzi WLR con efficacia retroattiva non comportasse un'incertezza del diritto per gli operatori del mercato.

II.2. Le attuali proposte

Gli schemi di provvedimenti notificati riguardano l'obbligo di controllo dei prezzi imposti a Telecom Italia nei mercati dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete (mercato n. 4) e dell'accesso a banda larga all'ingrosso (mercato n. 5). In particolare, l'AGCOM propone di fissare, per il 2013, i prezzi regolamentati per i servizi di accesso pieno e condiviso ULL, per SLU e per i relativi servizi di posa nonché per WBA, nel contesto della valutazione dell'offerta di riferimento proposta da Telecom Italia per il

⁷ SG-Greffe (2011) D/10336

⁸ C(2012) 9112

2013. L'offerta di riferimento è stata pubblicata da Telecom Italia il 31 ottobre 2012⁹. Ogni eventuale decisione definitiva dell'AGCOM a seguito della sua attuale notifica avrebbe effetto retroattivo, con inizio a partire dal 1° gennaio 2013.

Nella sua notifica e nelle informazioni trasmesse in relazione al caso IT/2012/1384, l'AGCOM spiegava che stava svolgendo una valutazione complessiva delle condizioni di concorrenza nella fornitura dei servizi WLR, ULL e WBA nel contesto della terza analisi di mercato svolta sui mercati rilevanti. Essa prevedeva di notificare alla Commissione i risultati di tale esercizio entro il secondo trimestre del 2013.

Nel settembre 2012, l'AGCOM ha avviato la procedura relativa alla terza analisi del mercato al dettaglio per l'accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa (mercato n. 1) e dei mercati n. 4 e n. 5. Il 4 aprile 2013, ha avviato una consultazione nazionale sull'analisi dei mercati in questione, che ha avuto termine il 31 maggio 2013.

Inoltre, il 18 ottobre 2012, l'AGCOM ha adottato una decisione che stabilisce misure provvisorie in base alle quali i prezzi dell'accesso all'ingrosso nel 2012 sarebbero stati prolungati fino al 2013 e cioè fino al completamento delle già citate analisi di mercato e all'imposizione di nuove misure correttive.

In risposta alla richiesta di informazioni della Commissione, l'AGCOM ha fornito le seguenti spiegazioni sul motivo per il quale non ha proposto di fissare i sopracitati prezzi dell'accesso all'ingrosso per il 2013 sulla base delle analisi di mercato oggetto della consultazione pubblica del 4 aprile 2013:

- all'inizio del 2013 l'AGCOM ha osservato che la maggiore complessità della valutazione richiesta e i tempi più lunghi della procedura di consultazione formale non le consentivano di fissare i prezzi basandosi sull'analisi di mercato prima della fine del 2013;
- l'AGCOM ha deciso di applicare con urgenza prezzi WBA orientati ai costi, come suggerito dalla Commissione nelle sue osservazioni nel caso IT/2012/1384, al fine di garantire la coerenza relativamente allo standard e ai principi alla base dei costi adottati per i servizi ULL, WBA e WLR;
- l'AGCOM ha deciso di concludere la valutazione dell'offerta di riferimento relativa ai prezzi dei servizi ULL nel corso del primo semestre del 2013, i) alla luce di elementi che indicano una riduzione significativa dei costi di commercializzazione e di manutenzione per la fornitura del servizio ULL e ii) a causa delle richieste provenienti da molti operatori alternativi a partire dalla fine del 2012 che sollecitavano una tempestiva rivalutazione dei prezzi dei servizi ULL e WBA per il 2013 in modo da rispecchiare la riduzione dei costi.

Mercato n. 4

Canone mensile servizio *full ULL*

L'AGCOM propone di stabilire i prezzi ULL per il 2013 sulla base della metodologia BU-LRAIC applicata per la fissazione dei prezzi degli stessi servizi nel periodo 2010-2012. Le modifiche dei prezzi previste dall'AGCOM risultano dall'aggiornamento

⁹ Alla fine di ottobre di ogni anno Telecom Italia è tenuta a pubblicare un'offerta di riferimento per l'anno successivo.

dei seguenti parametri: (i) volume delle linee, che incide sui costi unitari di rete¹⁰, ii) ricarico applicato per il calcolo dei costi di commercializzazione¹¹ e iii) costo della manodopera, tasso di guasti delle linee e tasso di intervento, che sono tutti fattori fondamentali per il calcolo dei costi di manutenzione correttiva^{12, 13}.

L'AGCOM valuta anche il costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital*, WACC) e propone di mantenerlo al livello calcolato nel 2010 (9,36%)¹⁴. In precedenza, nel contesto dei processi di consultazione nazionale sui prezzi dei servizi ULL per il 2013 e dell'analisi dei mercati nn. 1, 4 e 5, l'AGCOM aveva proposto di fissare il WACC al 9,83% e al 10,40%, rispettivamente.

Il canone mensile per *full ULL* (in euro) sarà, di conseguenza, il seguente:

	2012	Proposta per il 2013	Variazione proposta
Costi di rete	6,74	6,85	1,6%
Costi di commercializzazione	0,6	0,35	-41,7%
Costi di manutenzione correttiva	1,94	1,48	-23,7%
Costo totale (mensile)	9,28	8,68	-6,5%

Canone mensile servizio *shared ULL*

¹⁰ I costi di rete sono aumentati in quanto nel 2012 si contavano quasi 500 000 linee in meno rispetto a quelle inizialmente previste nel 2010. Basandosi sul modello BU-LRAIC, l'AGCOM ritiene che una tale riduzione comporti un aumento del costo unitario pari a 11 centesimi di euro al mese.

¹¹ I costi di commercializzazione sono calcolati come margine di ricarico sul prezzo ULL proposto, che è di 8,68 EUR. Nella sua risposta alla richiesta di informazioni, l'AGCOM chiarisce che ha ridotto tale margine da 6,52% a 4%, in linea con la tendenza alla diminuzione osservata in tali costi, come riportato nella contabilità regolatoria degli ultimi tre anni. L'AGCOM sottolinea inoltre che un calcolo *bottom up* dei costi di commercializzazione comporterebbe valori inferiori rispetto a quelli derivanti dalla contabilità regolatoria del 2010 e 2011.

¹² Nella sua risposta alla richiesta di informazioni, l'AGCOM chiarisce che la manutenzione correttiva copre tutti gli interventi di riparazione richiesti sia da Telecom Italia sia da operatori alternativi.

¹³ Secondo la risposta dell'AGCOM alla richiesta di informazioni, la proposta riduzione da 1,94 a 1,48 EUR/mese/linea è dovuta principalmente al miglioramento del tasso di intervento per le riparazioni a partire dal 2009.

¹⁴ Nella sua risposta alla richiesta di informazioni, l'AGCOM spiega che, per valutare l'aggiornamento del WACC, ha analizzato in modo approfondito il tasso di rendimento di un'attività priva di rischio (tasso *risk-free*), il costo del capitale di debito e il premio per il rischio di mercato (*Equity Risk Premium*, ERP). Per il tasso di rendimento di un'attività priva di rischio, L'AGCOM osserva una tendenza oscillante attestata intorno a un valore medio del 3,96% (per i titoli decennali) e molto vicina al rendimento fissato per il 2010 per una simile attività (3,9%). Per quanto riguarda il costo del capitale di debito, il differenziale rispetto al precedente rendimento di un'attività priva di rischio, rilevato su un periodo di tempo ragionevole, non supera l'1,88% e non si discosta quindi dal valore del differenziale fissato nel 2010 (pari all'1,71%). Per quanto riguarda il premio per il rischio di mercato, l'AGCOM rileva valori divergenti (che vanno dal 3,4% al 5,8%) ma che non si discostano dal valore fissato nel 2010 (pari al 4,5%) e quindi propone di mantenere il valore precedente e cioè 4,5%.

L'AGCOM propone di fissare il canone mensile per i servizi *shared ULL* a 0,86 EUR/mese, una cifra che coprirebbe solo i costi di commercializzazione e di manutenzione. Secondo quanto riportato nella risposta dell'AGCOM alla richiesta di informazioni della Commissione, i costi di rete non sono stati presi in considerazione, in quanto il canone mensile *shared ULL* deve recuperare solo i costi incrementali sostenuti dall'operatore SMP (nel concedere l'accesso alla banda più alta dello spettro di frequenze del doppino di rame per la fornitura di ADSL) rispetto ai costi per i clienti che acquistano semplicemente servizi basati sul servizio telefonico convenzionale (*Plain Old Telephone Service*, POTS).

L'AGCOM spiega che tali costi incrementali sarebbero dovuti ai costi aggiuntivi della manutenzione correttiva, sostenuti dall'operatore storico a causa dell'utilizzo per l'ADSL dello stesso doppino di rame dei vecchi servizi convenzionali, e alla commercializzazione dell'accesso ULL condiviso. I costi di rete dovrebbero quindi essere recuperati mediante il canone mensile al dettaglio.

Canone mensile per il servizio SLU

L'AGCOM propone di fissare il canone mensile per il servizio SLU a 5,79 EUR. L'AGCOM spiega, nella risposta alla richiesta di informazioni della Commissione, che questo canone mensile non si basa su un modello BU-LRAIC, in quanto questo non era stato ancora sviluppato nel 2010, ma sulla proposta di Telecom Italia contenuta nell'offerta di riferimento per il 2013 (si considera che il canone mensile proposto per il servizio SLU sia pari a 2/3 del canone mensile per il servizio ULL). L'AGCOM segnala che sta sviluppando un modello di costo BU-LRAIC specifico per il servizio SLU, nel contesto dell'accurata analisi di mercato che la stessa Autorità sta attualmente svolgendo.

Condizioni tecniche per l'accesso agli armadi di distribuzione stradali

L'AGCOM fornisce ulteriori dettagli tecnici pratici in merito alla fornitura del servizio di posa di armadi di distribuzione stradali di Telecom Italia, alla luce dei recenti piani di quest'ultima e di altri operatori che prevedono di installare una rete NGA basata sulla tecnologia FttC (*Fibre to the Cabinet*, fibra fino all'armadio) e alle potenziali richieste di accesso allo stesso armadio di distribuzione da parte di più operatori.

Nella risposta alla richiesta di informazioni, l'AGCOM chiarisce che i) ha definito linee guida tecniche e procedurali per rendere la posa degli armadi esterni più efficiente dal punto di vista tecnico ed economico e che ii) tali linee guida sono state elaborate sulla base degli obblighi esistenti, imposti nel 2009 (nell'ambito dei casi IT/2009/0891 e IT/2009/0892) e confermati al momento di stabilire l'intera serie delle misure correttive per l'accesso NGA (casi IT/2011/1230 e IT/2011/1231). Pertanto, l'AGCOM non ritiene che queste misure rappresentino una misura correttiva nuova, ma che si tratti invece di specifiche tecniche per un obbligo già esistente¹⁵.

¹⁵ L'AGCOM spiega anche che Telecom Italia dovrà attuare tali linee guida procedurali in base alle scelte tecniche che ritiene opportune. In particolare, l'AGCOM propone che, nel caso in cui Telecom Italia intenda utilizzare nuove infrastrutture di accesso (armadi di distribuzione) o attuare una serie di modifiche per adeguare gli armadi esterni, dovrà invitare i soggetti interessati ad esprimere in anticipo, per mezzo di notifica, la loro volontà e l'impegno a richiedere l'accesso agli armadi, indicando inoltre i necessari servizi accessori necessari all'uopo. Inoltre, Telecom Italia deve pubblicare almeno tre mesi prima della data di inizio dei lavori gli eventuali progetti che riguardano la modifica degli armadi esistenti o l'applicazione di nuovi armadi *FttC*. Nel caso di vettorizzazione, l'AGCOM propone l'approccio MOV (*multi-operator vectoring*) secondo il quale le linee di accesso sono gestite in sincrono per eliminare le interferenze; Telecom Italia diventerebbe l'unico processore vettoriale

Mercato n. 5

Anziché aumentare i prezzi dei servizi WBA della percentuale annua di aumento delle tariffe dei servizi ULL, come avveniva in passato, l'AGCOM propone di fissare il canone mensile per i servizi WBA sulla base del modello BU-LRAIC utilizzato anche per fissare i prezzi dei servizi ULL e WLR. L'AGCOM aggiunge inoltre un ricarico del 3% per il costo del servizio WBA basato sul modello BU-LRAIC, in linea con il principio *ladder of investment* e allo scopo di promuovere la diffusione delle infrastrutture. L'AGCOM ritiene che questo ricarico garantisca un adeguato “spazio economico” tra i diversi prodotti di accesso all'ingrosso¹⁶.

Il canone mensile che ne deriva, per il WBA condiviso o *naked* (in euro), è il seguente:

	2012	Proposta per il 2013	Variazione
WBA condiviso	7,79	6,74	-13,5%
WBA <i>naked</i>	19,50	15,14	-22,3%

I prossimi prezzi programmati per il periodo 2014-2016

L'AGCOM afferma che i prezzi di accesso all'ingrosso proposti per il 2013 costituiscono il punto di riferimento del nuovo percorso di transizione da applicare nel periodo 2014-2016. Nella risposta alla richiesta di informazioni della Commissione, l'AGCOM spiega che i prezzi di accesso a cui si deve mirare per il 2016 saranno basati sul nuovo modello BU-LRAIC. Tali valori prestabiliti, o valori “obiettivo”, saranno raggiunti tenendo come punto di riferimento di partenza i tassi del 2013 e intraprendendo poi un percorso di transizione nel 2014 e 2015, per arrivare infine al tasso prestabilito per il 2016.

L'AGCOM precisa inoltre che i prezzi “obiettivo” per il 2016 terranno conto dell'analisi dei costi di commercializzazione e di manutenzione illustrata nell'attuale notifica, al fine di garantire la prevedibilità e la stabilità dei prezzi di accesso all'ingrosso proposti per il 2013. Ad esempio, l'AGCOM indica che la scala dei costi della manutenzione correttiva per i servizi ULL partirà dal valore ottenuto nel 2013, anno nel quale è stato osservato un minore tasso di guasti nella rete di accesso.

I prezzi dei servizi WLR per il 2013

Nella risposta alla richiesta di informazioni della Commissione, l'AGCOM spiega che in

incaricato di annullare il rumore su tutte le linee, mentre le altre funzioni del nodo sarebbero gestite da altri operatori attraverso le proprie linee, nella misura del possibile.

¹⁶ Nella sua risposta alle domande supplementari alla richiesta di informazioni della Commissione, l'AGCOM spiega che ha preso in considerazione il più elevato rischio di investimento (rispetto ai servizi WBA) che un operatore alternativo deve sostenere per la posa dei propri DSLAM in una centrale locale di Telecom Italia. Secondo l'AGCOM le spese non ricorrenti (vale a dire i costi iniziali) e i costi pertinenti ai DSLAM devono essere considerati investimenti più rischiosi in quanto non possono essere recuperati in caso di fallimento delle imprese. L'AGCOM ha quantificato la maggiore esposizione attraverso un premio di rischio del 4% da aggiungere al WACC (cioè 9,36%). L'applicazione di questo premio, nella metodologia BU-LRAIC, prevede un ricarico di circa 0,5 EUR/mese, che corrisponderebbe al 3% del canone mensile di accesso proposto di 15,14 EUR.

data 11 luglio 2013 ha inoltre adottato una decisione che aggiorna e fissa i prezzi dei servizi WLR per il 2013. L'AGCOM sottolinea che il prezzo ULL rappresenta la base per il calcolo dei prezzi orientati ai costi per il servizio WLR e chiarisce che per il 2013 tali prezzi rifletterebero i cambiamenti derivanti dall'attuale proposta di aggiornamento dei prezzi per ULL e servizi di posa. In particolare, l'AGCOM intenderebbe fissare il canone mensile WLR per POTS e BRA¹⁷ a 11,14 EUR e 13,78 EUR, rispettivamente. Si tratterebbe di una riduzione del canone del 4,9% e 4,0%, rispettivamente, in rapporto ai prezzi 2012.

Dato che non viene proposta alcuna modifica per quanto riguarda il modello per la fissazione del prezzo per il servizio WLR 2012, l'AGCOM ritiene che non sia necessario notificare tali misure, pur sottolineando che, in caso la Commissione lo ritenga invece necessario, procederà tempestivamente alla notifica.

III. VALUTAZIONE

La Commissione ha esaminato la notifica e le informazioni supplementari fornite da AGCOM e formula le osservazioni seguenti.

Necessità di garantire la trasparenza e la coerenza nella notifica di rimedi nell'ambito della procedura di consultazione a livello dell'Unione

La Commissione osserva che l'AGCOM non ha notificato la decisione di fissare i prezzi WLR per il 2013. L'AGCOM sostiene che i prezzi sono stati fissati utilizzando la stessa metodologia notificata nel caso IT/2013/1284, modificata unicamente in base alle proposte di aggiornamento del prezzo ULL e dei costi di posa. Secondo l'AGCOM, tale decisione prenderebbe efficacia una volta definitivamente adottate le misure in materia di prezzi ULL contestualmente notificate.

A questo proposito, la Commissione rileva che la modifica apportata dall'AGCOM ai prezzi WLR per il 2013 deve essere oggetto di una consultazione UE a norma dell'articolo 7 della direttiva quadro, poiché ogni modifica rilevante delle misure correttiva costituisce una modifica degli obblighi di regolamentazione di cui all'articolo 16, paragrafo 4, della medesima direttiva e potrebbe influire sugli scambi tra Stati membri. Infine, la Commissione ribadisce che, in virtù della propria raccomandazione relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva quadro, i livelli dei prezzi e le metodologie utilizzate per calcolare costi o prezzi si considerano modifiche rilevanti della natura o delle finalità delle misure correttive, cioè modifiche che hanno un'incidenza apprezzabile sul mercato e che devono quindi essere notificate in virtù dell'articolo 7¹⁸. Pertanto la Commissione rammenta all'AGCOM l'obbligo di notificare i prezzi WLR per il 2013 alla Commissione, al BEREC e alle altre autorità nazionali di regolamentazione.

¹⁷ Accesso di base.

¹⁸ Direttiva 2002/21/CE, GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33, modificata dalla direttiva 2009/140/CE (direttiva sul miglioramento della regolamentazione), GU L 337 del 18.12.2009, pag. 37, e regolamento (CE) n. 544/2009, GU L 167 del 18.6.2009, pag. 12.

La Commissione ritiene inoltre che lo schema di provvedimento dell'AGCOM relativo al controllo dei prezzi nei mercati dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete e dell'accesso a banda larga all'ingrosso rientri nel campo di applicazione dell'articolo 7 *bis* della direttiva quadro. La Commissione nutre seri dubbi circa la compatibilità degli schemi di provvedimento dell'AGCOM con il diritto dell'UE e ritiene che creino ostacoli nel mercato unico. A tale proposito la Commissione, sulla base della notifica e delle informazioni supplementari fornite dall'AGCOM, nutre i dubbi in seguito esposti.

Mancanza di prove sufficienti che giustificano l'aggiornamento degli obblighi di controllo dei prezzi nei mercati dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete in postazione fissa e dell'accesso a banda larga all'ingrosso a prescindere dalla conclusione dell'analisi di mercato ancora in corso

La Commissione rimanda all'articolo 8, paragrafo 4, all'articolo 13, paragrafi 1 e 2, della direttiva "accesso"¹⁹, che prescrive alle autorità nazionali di regolamentazione di: (i) imporre misure correttive, che si basino sulla natura del problema evidenziato e siano proporzionate e giustificate alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 8 della direttiva quadro, (ii) incoraggiare gli investimenti, anche nelle reti di prossima generazione, e (iii) fare in modo che i meccanismi di recupero dei costi prescelti servano a promuovere l'efficienza e la concorrenza sostenibile e ottimizzino i vantaggi per i consumatori.

La Commissione, pur riconoscendo alle autorità nazionali di regolamentazione una certa discrezionalità nell'aggiornare e modificare le misure correttive nel controllo dei prezzi per regolare i canoni di accesso, sottolinea che qualsiasi metodologia deve essere debitamente giustificata, onde dimostrarne la compatibilità con gli obiettivi politici e con i principi regolamentari del quadro normativo, in particolare, con l'articolo 8 della direttiva quadro.

In questo contesto, quel che inquieta la Commissione è l'elemento di arbitrarietà che emerge nel metodo adottato dall'AGCOM per fissare i prezzi nei mercati n. 4 e n. 5, in particolare per quanto riguarda l'abbandono della linea di condotta da essa inizialmente prevista e comunicata ai portatori di interesse solo nove mesi fa. Questa mancanza di coerenza nell'azione regolatrice dell'AGCOM nel tempo genera inutili rischi normativi supplementari e mina il principio della prevedibilità regolamentare sancito nel quadro normativo dell'UE, di particolare importanza per gli investimenti nelle reti di accesso di nuova generazione, settore nel quale l'Italia è in ritardo rispetto ad altri Stati membri.

Le misure notificate dall'AGCOM sollevano seri dubbi circa la loro compatibilità con il diritto dell'UE, con riguardo alle disposizioni di legge esposte di seguito.

a) Conformità con l'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva quadro

A norma dell'articolo 8, paragrafo 5, lettera a), della direttiva quadro, le autorità nazionali di regolamentazione devono promuovere la prevedibilità regolamentare, garantendo un approccio regolatore coerente nell'arco di opportuni periodi di revisione. La Commissione fa notare che, contrariamente a quanto aveva comunicato alla Commissione il 31 ottobre 2012 (caso IT/2012/1384), l'AGCOM

¹⁹ Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7).

non ha notificato alcun prezzo di accesso all'ingrosso (per ULL, WBA e WLR) per il 2013 definito dopo un'analisi di mercato dei corrispondenti mercati rilevanti. Eppure lo scorso ottobre, l'AGCOM aveva indicato che avrebbe notificato i prezzi di accesso basati sull'analisi di mercato entro il secondo trimestre del 2013.

La Commissione rileva inoltre che in settembre 2012 l'AGCOM ha avviato un'analisi completa dei mercati nn. 1, 4 e 5 e, nell'ottobre 2012, ha adottato una decisione che stabilisce una misura provvisoria in base alla quale i prezzi dell'accesso all'ingrosso nel 2012 sarebbero stati estesi al 2013, fino al completamento dell'analisi di mercato (avviata, all'epoca, solo il mese precedente). Nell'ambito dell'analisi di mercato, l'AGCOM ha dato il via, il 4 aprile 2013, alla prevista consultazione nazionale, che si è conclusa il 31 maggio 2013.

Invece di utilizzare l'analisi di mercato, già a buon punto, e disattendendo la propria decisione dell'ottobre scorso, l'AGCOM, con le presenti notifiche, propone i suddetti prezzi di accesso nell'ambito di un procedimento distinto (ossia la valutazione dell'offerta di riferimento proposta da Telecom Italia per il 2013). In tale procedimento, l'AGCOM aggiorna il modello BU-LRAIC applicato nel 2010 per fissare i prezzi ULL per il periodo 2010-2012 e propone di applicare lo stesso modello (aggiornato) per fissare i prezzi WBA. La consultazione nazionale relativa al procedimento distinto per i prezzi ULL 2013 è stata avviata circa una settimana prima della consultazione nazionale sull'analisi dei mercati nn. 1, 4 e 5 (vale a dire il 27 marzo 2013).

Ciò significa che l'AGCOM ha di fatto condotto in parallelo due consultazioni nazionali per interventi regolatori verosimilmente diversi nello stesso mercato. Un primo oggetto di consultazione è stato, sulla base dell'analisi di mercato obsoleta del 2009, l'aggiornamento dell'obbligo di controllo dei prezzi imposto sul mercato n. 4 per determinare i corrispondenti prezzi di accesso all'ingrosso per il 2013. Il secondo oggetto di consultazione, come già annunciato e comunicato alla Commissione, è stata l'analisi completa dei pertinenti mercati dell'accesso all'ingrosso, alla luce delle attuali condizioni concorrenziali e nell'ottica dell'adozione di opportune misure correttive per sanare la situazione della concorrenza osservata nel 2013 (e prevista per gli anni a venire).

La Commissione nutre seri dubbi quanto al fatto che tale approccio normativo possa garantire la prevedibilità regolamentare e condizioni stabili di programmazione per gli operatori del mercato. Questi ultimi devono essersi legittimamente attesi che i prezzi di accesso all'ingrosso per il 2013 sarebbero stati eventualmente modificati solo dopo analisi complete di mercato, dato che (i) l'AGCOM ha avviato tali analisi nel settembre 2012 e (ii) ha deciso, nell'ottobre 2012, di mantenere gli attuali prezzi di accesso finché le analisi fossero completate e avrebbero quindi reso obsoleti i dati relativi ai mercati ricavati dall'ultimo riesame (del 2009). Inoltre, l'AGCOM ha concluso la consultazione nazionale sulle analisi complete di mercato, verosimilmente con dati di mercato aggiornati, solo due settimane dopo la fine della consultazione nazionale sul procedimento distinto sui prezzi ULL 2013.

La Commissione è fermamente convinta che l'AGCOM avrebbe potuto notificare anche più tardi i prezzi ULL, WBA e WLR per il prossimo periodo regolatorio, sulla base di analisi di mercato valide e aggiornate e una volta che la raccomandazione della Commissione sull'applicazione di obblighi di non

discriminazione e metodologie di determinazione dei costi uniformi è stata adottata all'inizio di settembre 2013, data della quale tutte le autorità nazionali di regolamentazione erano a conoscenza al momento della presente notifica dell'AGCOM. È importante sottolineare che l'AGCOM non precisa le cause specifiche che hanno reso più complesse le analisi di mercato in corso e che hanno allungato i tempi della consultazione formale.

La Commissione ha tuttavia tenuto debitamente conto dell'argomentazione dell'AGCOM secondo cui la presente notifica avrebbe dovuto essere valutata alla luce della sua necessità di attuare le osservazioni formulate dalla Commissione, dapprima nel 2010 e, a titolo di conferma, nel 2012, per quanto riguarda il calcolo dei costi commerciali e di manutenzione e la coerenza tra i prezzi WLR, ULL e WBA. La giustificazione dell'AGCOM non è però del tutto plausibile, visto e considerato che le era stato chiesto di prendere nella massima considerazione le osservazioni della Commissione già nel 2010, e comunque ben prima del 2012; l'AGCOM avrebbe inoltre dovuto adottare molto prima una misura definitiva per rivedere non solo i prezzi WLR ma anche quelli WBA, onde garantire la dovuta coerenza tra tutti i pertinenti prezzi di accesso all'ingrosso. A maggior ragione, nulla vieta all'AGCOM di seguire le osservazioni della Commissione nel condurre le analisi di mercato in corso (comprese le stime più recenti circa i costi commerciali e di manutenzione), in particolare al momento di proporre le opportune misure correttive per il controllo dei prezzi.

In buona sostanza, l'AGCOM avrebbe dovuto tenere conto prima delle osservazioni della Commissione del 2010 e 2012, cioè già a partire dai prezzi adottati tra il 2010 e il 2012, e comunque non avrebbe dovuto ricorrere a un procedimento distinto per i prezzi di accesso ULL 2013. Quest'ultimo non include nel modello BU-LRAIC i dati più recenti sui costi di commercializzazione e di manutenzione, nonché i dati derivanti dall'analisi di mercato in corso, in modo da non disattendere le legittime aspettative generate dalla decisione dell'AGCOM di ricorrere a misure provvisorie per continuare ad applicare nel 2013 i prezzi dell'accesso all'ingrosso del 2012 e modificarli solo dopo un'analisi completa dei relativi mercati rilevanti.

La Commissione ha anche tenuto conto delle spiegazioni dell'AGCOM secondo cui i tempi necessari a condurre un'analisi completa del mercato potrebbero essere allungati dalla necessità di vagliare l'attuale proposta di Telecom Italia di separazione volontaria. A tale proposito, la Commissione ribadisce che molto probabilmente un'eventuale separazione volontaria inciderà sulle condizioni regolatorie e concorrenziali di molti mercati, vale a dire non solo i mercati nn. 1, 4 e 5, ma anche, ad esempio, i mercati all'ingrosso dei segmenti di terminazione delle linee affittate. Infatti, tra gli obblighi imposti all'autorità nazionale di regolamentazione dall'articolo 13 *bis*, della direttiva "accesso", vi è quello di condurre un'analisi coordinata dei diversi mercati collegati alla rete di accesso. Tenuto conto di ciò, la valutazione dell'impatto della separazione volontaria di Telecom Italia può richiedere un tempo relativamente lungo, che potrebbe impedire all'AGCOM di concludere l'analisi coordinata prima del 2015. Per questo motivo, la Commissione ritiene che la separazione funzionale volontaria pianificata da Telecom Italia non possa essere utilizzata come giustificazione per adottare le misure notificate e non notificare tempestivamente i risultati dell'analisi completa di mercato in corso. L'AGCOM dovrebbe piuttosto avviare un'analisi coordinata distinta in relazione alla separazione volontaria di Telecom Italia, se la ritiene opportuna e tempestiva, considerate le prescrizioni di cui

all'articolo 13 *bis*.

b) Conformità con l'articolo 8, paragrafo 5, lettera d), della direttiva quadro

L'articolo 8, paragrafo 5, lettera d), della direttiva quadro stabilisce che le autorità nazionali di regolamentazione promuovano investimenti efficienti e innovazione assicurando nel contempo la salvaguardia della concorrenza nel mercato.

A tale riguardo, la Commissione dubita seriamente che il WACC notificato rispecchi effettivamente le attuali condizioni di concorrenza, sia nei mercati pertinenti sia nei mercati dei capitali in Italia, e contribuisca alla necessaria trasparenza e alla solidità di questo importante parametro. In effetti, il WACC può incidere notevolmente sul livello reale dei prezzi dell'accesso e la sua scelta deve essere effettuata in base alle stesse condizioni economiche generali e allo stesso periodo di tempo degli altri parametri utilizzati per il calcolo dei prezzi.

In particolare, la Commissione osserva che in un breve arco di tempo (due settimane), tra l'avvio della consultazione pubblica sul procedimento distinto per i prezzi ULL 2013 e la consultazione pubblica sulle analisi di mercato, l'AGCOM ha proposto due valori per il WACC, che differivano considerevolmente (9,83% e 10,40%). Di fronte a questo fatto la Commissione si chiede con preoccupazione quale sia il motivo per cui i dati disponibili per calcolare lo stesso parametro varino in modo così significativo e in che misura le differenze presentate possano essere comprovate.

Nella sua attuale notifica, l'AGCOM ha scelto di mantenere il WACC calcolato nel 2010, ossia 9,36%, invece di optare per uno dei valori sottoposti a consultazione, e su questa base ha calcolato il prezzo dell'accesso ULL 2013. Considerato (i) il numero di parametri da prendere in considerazione per calcolare il WACC, (ii) i cambiamenti intervenuti nell'economia italiana negli ultimi tre anni, in particolare nei mercati finanziari, e (iii) le precedenti stime più elevate del WACC, la Commissione nutre seri dubbi circa la validità del valore scelto per il parametro in questione.

Quest'approccio è fonte di particolare inquietudine per la Commissione, poiché osservando altri Stati membri attualmente confrontati con analoghe difficoltà finanziarie, come la Spagna e il Portogallo, constata che i WACC utilizzati in tali paesi per calcolare i prezzi dell'accesso all'ingrosso differiscono notevolmente da quello proposto da AGCOM. Gli ultimi WACC calcolati dalle rispettive autorità nazionali di regolamentazione sono pari, rispettivamente, a 10,48% (per il 2012) e 11% (per il 2011), valori che, non a caso, si avvicinano di più ai WACC più alti proposti dall'AGCOM durante le due consultazioni nazionali (parallele) che non al WACC notificato di cui sopra.²⁰

In conclusione, la Commissione dubita seriamente che il valore del WACC, essendo spesso modificato dall'AGCOM, promuova investimenti efficienti (sia da parte degli operatori dominanti che da operatori alternativi) e innovazione e assicuri al tempo stesso la salvaguardia della concorrenza nel mercato.

c) Conformità con l'articolo 8, paragrafo 5, lettera c), della direttiva quadro e con l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva "accesso".

²⁰ Il WACC calcolato in Spagna ha presentato le seguenti variazioni: 10,94% nel 2009, 9,74% nel 2010 e 10,57% nel 2011. Analogo andamento per il in Portogallo, dove il WACC è passato da 10,3% nel 2010 a 11,7% nel 2011.

Conformemente all'articolo 8, paragrafo 5, lettera c), della direttiva quadro e all'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva "accesso", le autorità nazionali di regolamentazione devono salvaguardare la concorrenza a vantaggio dei consumatori e promuovere l'efficienza e la concorrenza sostenibile.

La Commissione è scettica sul fatto che, operando un ricarico del 3% nei prezzi WBA e stabilendo il prezzo SLU a 2/3 del prezzo ULL, l'AGCOM stia effettivamente orientando ai costi i prezzi di accesso all'ingrosso e quindi salvaguardi e promuova la concorrenza nei mercati italiani della banda larga.

La Commissione osserva che il ricarico del 3% risulta dall'applicazione di un premio di rischio del 4% al WACC per determinate attività (ad es. DSLAM) nelle quali deve investire l'operatore alternativo che utilizzi ULL (rispetto a una situazione in cui l'operatore alternativo è in concorrenza sulla base di servizi WBA). L'AGCOM non spiega come calcola tale premio di rischio o come Telecom Italia calcoli il rapporto di 2/3 per ricavare il prezzo SLU. La Commissione, sulla base delle informazioni in suo possesso, non può escludere che i parametri succitati siano stati determinati in modo alquanto arbitrario. Alla luce di quanto precede, la Commissione sottolinea quanto sia fondamentale determinare con coerenza i prezzi dei prodotti di accesso all'ingrosso lungo la stessa catena di valore, per garantire l'invio dei segnali corretti ai fini delle scelte di tipo *build or buy* e, dunque, incentivare la concorrenza sostenibile senza stravolgere le decisioni commerciali prese da tutti gli attori del mercato.

Secondo la Commissione, il fatto che l'AGCOM i) stia mettendo a punto un modello per il calcolo dei costi da applicare al prezzo SLU e ii) preveda di applicarlo quando imporrà le misure correttive nel contesto delle analisi complete di mercato, indica chiaramente che le modifiche notificate, per lo SLU e la fissazione dei relativi prezzi, non saranno attuate prima dell'analisi completa del mercato.

b) Conformità con l'articolo 3, paragrafo 3, lettera d), della direttiva quadro: principio di trasparenza

A norma dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva quadro, le autorità nazionali di regolamentazione devono esercitare i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo.

In relazione a ciò, la Commissione nutre seri dubbi sul fatto che gli schemi di provvedimento contengano un'indicazione chiara della metodologia seguita dall'AGCOM per stabilire parametri quali i) il WACC nel fissare i prezzi ULL, ii) il ricarico sul costo WBA in base alla metodologia BU-LRAIC nel fissare i prezzi WBA e iii) il rapporto tra i prezzi ULL e SLU nel fissare il prezzo SLU in assenza di un modello dei costi. Pare che i prezzi siano stati fissati in modo piuttosto arbitrario e, in ogni caso, senza il necessario rigore metodologico, approccio non conforme al principio della trasparenza.

Creazione di ostacoli nel mercato interno

I summenzionati effetti negativi causati dalle misure notificate sulla concorrenza e sugli investimenti possono al tempo stesso pregiudicare notevolmente lo sviluppo del mercato interno, ossia costituire un notevole ostacolo per il mercato unico.

La Commissione nutre seri dubbi sul fatto che l'assenza di trasparenza e di prevedibilità regolamentare dell'approccio adottato dall'AGCOM favorisca la

creazione e lo sviluppo di reti transeuropee, e non si frapponga invece all'ulteriore integrazione del mercato. In particolare, è un elemento deterrente per gli operatori multinazionali i quali, di fronte ad una procedura di fissazione dei prezzi di accesso all'ingrosso che pare dar luogo a prezzi instabili e imprevedibili, non sono invogliati ad installare infrastrutture proprie e/o ad acquistare l'accesso all'ingrosso a banda larga in Italia.

Conclusioni

Allo stadio attuale del procedimento e sulla base delle informazioni in suo possesso, la Commissione nutre seri dubbi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione dell'approccio seguito dall'AGCOM nell'attuazione dell'obbligo di controllo dei prezzi e nella fissazione dei prezzi di accesso all'ingrosso per il 2013 nel mercato dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete (compreso l'accesso condiviso o pienamente disaggregato) in postazione fissa e nel mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso, come notificato. Inoltre, la Commissione ritiene che la misura proposta creerebbe un ostacolo al mercato unico alla luce dell'approccio instabile e imprevedibile utilizzato per imporre i prezzi dell'accesso all'ingrosso a Telecom Italia.

La valutazione illustrata rispecchia la posizione preliminare della Commissione sulla notifica in oggetto e lascia impregiudicata l'eventuale adozione di una posizione diversa riguardo ad altri schemi di provvedimento notificati.

La Commissione sottolinea che, ai sensi dell'articolo 7 *bis* della direttiva quadro, gli schemi di provvedimento sul mercato dell'accesso alla banda larga all'ingrosso in Italia non possono essere adottati per altri tre mesi.

In conformità al considerando (17) della raccomandazione 2008/850/CE²¹, la Commissione pubblicherà il presente documento sul suo sito internet, corredandolo di un avviso con cui invita i terzi a trasmettere entro dieci giorni lavorativi osservazioni sulla lettera in cui esprime seri dubbi. La Commissione ritiene che le informazioni ivi contenute non abbiano carattere riservato. La invitiamo a segnalare alla Commissione²², entro tre giorni lavorativi dal ricevimento della presente se ritiene che, conformemente alle norme unionali e nazionali sulla riservatezza commerciale, il presente documento contenga informazioni riservate che Lei desidera siano cancellate prima della pubblicazione. La richiesta dev'essere motivata.

²¹ Raccomandazione 2008/850/CE della Commissione, del 15 ottobre 2008, relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE, GU L 301 del 12.11.2008, pag. 23.

²² La richiesta deve essere trasmessa tramite posta elettronica all'indirizzo CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu o via fax al numero +32.2.298.87.82.

Distinti saluti.

Per la Commissione

Johannes HAHN

Membro della Commissione

PER COPIA CONFORME
Per la Segretaria generale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Direttore della cancelleria
COMMISSIONE EUROPEA