



Bruxelles, 11.12.2013
C(2013) 8862 final

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 11.12.2013

ai sensi dell'articolo 7 bis della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), nei 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

Il testo in lingua italiana è il solo facente fede

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 11.12.2013

ai sensi dell'articolo 7 bis della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), nei 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

Il testo in lingua italiana è il solo facente fede

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro)¹, in particolare l'articolo 7 bis, paragrafo 5,

dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni conformemente a detto articolo² e viste le osservazioni trasmesse,

visto il parere dell'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)³,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Dal 27 marzo 2013 al 12 maggio 2013 l'Autorità italiana per le Garanzie nelle Comunicazioni, l'AGCOM, ha condotto una consultazione nazionale sul controllo dei prezzi nel mercato dell'accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete (compreso l'accesso condiviso o pienamente disaggregato) in postazione fissa (mercato n. 4)⁴. Dall'11 gennaio 2013 al 26 febbraio 2013 l'AGCOM ha condotto

¹ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108 del 4.4.2002, pag. 33), modificata dalla direttiva 2009/140/CE (GU L 337 del 18.12.2009, pag. 37) e dal regolamento (CE) n. 544/2009 (GU L 167 del 29.6.2009, pag. 12).

² Notifica pubblicata su: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

³ Parere del BEREC, del 5 settembre 2013, BoR (13) 97.

⁴ Corrispondente al mercato n. 4 della raccomandazione 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 (GU L 344 del 28.12.2007, pagg. 65-69), ("raccomandazione sui mercati rilevanti").

una consultazione nazionale nel mercato dell'accesso alla banda larga all'ingrosso (mercato n. 5)⁵.

- (2) Il 12 luglio 2013 la Commissione ha protocollato una notifica dell'AGCOM riguardante il controllo dei prezzi nei mercati n. 4 e n. 5.
- (3) Il 18 luglio 2013 e il 23 luglio 2013 la Commissione ha inviato all'AGCOM delle richieste di informazioni. 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.
- (4) Il 12 agosto 2013 la Commissione, a norma dell'articolo 7 *bis*, paragrafo 1, della direttiva quadro, ha notificato rispettivamente all'AGCOM e al BEREC i motivi per cui riteneva che lo schema di provvedimento avrebbe creato un ostacolo al mercato interno e per cui dubitava seriamente sulla sua compatibilità con il diritto dell'UE.
- (5) Il 20 settembre 2013 il BEREC ha comunicato il suo parere alla Commissione.
- (6) Il 9 ottobre 2013 si è svolta a Bruxelles una riunione tra l'AGCOM e la Commissione al fine di individuare le misure più idonee ed efficaci in conformità all'articolo 7 *bis*, paragrafo 2, della direttiva quadro.

2. DESCRIZIONE DELLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO

- (7) I prezzi all'ingrosso regolamentati per l'accesso disaggregato alla rete locale (ULL, *unbundling of the local loop*) e l'accesso a banda larga all'ingrosso (WBA, *wholesale broadband access*) erano stati precedentemente notificati e valutati dalla Commissione nell'ambito del caso IT/2010/1133. In quell'occasione l'AGCOM notificava il suo modello contabile BU-LRAIC e fissava un massimale per i prezzi all'ingrosso di Telecom Italia (TI) per i prodotti ULL e WBA, nel periodo 2010-2012, sulla base di un percorso di transizione verso le tariffe calcolate tramite tale modello per il 2012. L'AGCOM non aveva effettuato un'analisi dei costi distinta per il servizio WBA ma aveva aumentato i prezzi di tale servizio della percentuale annua di incremento del prezzo ULL. L'AGCOM applicava lo stesso approccio per il servizio WLR (*Wholesale Line Rental*), con l'obiettivo di preservare l'attuale "spazio economico" tra i prezzi dei servizi ULL, WBA e WLR, rispettivamente.
- (8) Nello schema di provvedimento notificato, l'AGCOM propone di fissare, per il 2013, i prezzi regolamentati per l'accesso pieno e condiviso alle reti e sottoreti locali, per i relativi servizi in co-locazione e per l'accesso a banda larga all'ingrosso, nel contesto della valutazione dell'offerta di riferimento proposta da TI per il 2013.
- (9) L'AGCOM fornisce le seguenti spiegazioni sul motivo per il quale non ha proposto di fissare i sopracitati prezzi di accesso all'ingrosso per il 2013 sulla base della 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, oggetto di consultazione pubblica dal 4 aprile 2013 al 31 maggio 2013:
 - (a) 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;

⁵ Corrispondente al mercato n. 5 nella raccomandazione sui mercati rilevanti.

- (b) 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;
- (c) 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, alla luce di i) elementi che indicavano 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 e gli obblighi di trasparenza.
- (10) 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 (in seguito "il modello BU-LRAIC"). Le modifiche dei prezzi previste dall'AGCOM risultano dall'aggiornamento dei seguenti parametri: i) volume delle linee, che incide sui costi unitari di rete, ii) ricarico applicato per il calcolo dei costi di commercializzazione 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. L'AGCOM propone di mantenere il costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital*, WACC) al livello calcolato nel 2010 (ovvero 9,36%). Su tale base, l'AGCOM propone di fissare il canone *full ULL* a 8,68 EUR/mese, apportando una riduzione del 6,5% rispetto al 2012.
- (11) L'AGCOM propone di fissare il canone mensile per il servizio SLU (*sub-loop-unbundling*) a 5,79 EUR, spiegando che esso non si basa su un modello BU-LRAIC, in quanto tale modello non era stato ancora sviluppato nel 2010, ma sulla proposta di TI contenuta nell'offerta di riferimento per il 2013 (si considera che il canone mensile proposto sia pari a 2/3 del canone mensile per il servizio ULL)
- (12) L'AGCOM illustra con dettagli tecnici le modalità di fornitura del servizio di posa degli 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.
- (13) L'AGCOM propone di fissare il canone mensile per i servizi WBA sulla base del modello BU-LRAIC. L'AGCOM propone inoltre di aggiungere 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 l'infrastrutturazione. L'AGCOM ritiene che questo ricarico garantisca un adeguato "spazio economico" tra i diversi prodotti di accesso all'ingrosso. Su tale base, l'AGCOM propone di fissare il canone *naked WBA* a 15,14 EUR/mese, apportando una riduzione del 22,3% rispetto al 2012.
- (14) L'AGCOM suggerisce che i prezzi di accesso all'ingrosso proposti per il 2013 costituiscano il punto di riferimento del nuovo percorso di transizione da applicare nel periodo 2014-2016, mentre i prezzi di accesso per il 2016 saranno basati sul nuovo modello BU-LRAIC.

3. SERI DUBBI DELLA COMMISSIONE ALL'AVVIO DELLA SECONDA FASE DELLA PROCEDURA DI CUI ALL'ARTICOLO 7 *BIS*
- (15) La Commissione ha espresso seri dubbi circa la compatibilità dello schema di provvedimento con il diritto dell'UE, spiegando i motivi per cui riteneva che tale schema creasse un ostacolo al mercato interno.
- 3.1. Compatibilità con il diritto dell'Unione europea
- (16) La Commissione rimanda all'articolo 8, paragrafo 4 e all'articolo 13, paragrafi 1 e 2, della direttiva accesso⁶, che prescrivono 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, ha sottolineato nella lettera in cui esprime seri dubbi che qualsiasi metodologia deve essere debitamente giustificata, onde dimostrarne la compatibilità con gli obiettivi politici e con i principi regolamentari del quadro normativo.
- (17) In questo contesto, la Commissione si è mostrata preoccupata dall'arbitrarietà che emerge nell'approccio 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. La Commissione ha sollevato seri dubbi circa la compatibilità di tale approccio con il diritto dell'UE, in particolare con l'articolo 8, paragrafo 5, lettere a), c) e d), della direttiva quadro, e con l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva accesso, nonché con il principio di trasparenza stabilito all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva quadro.
- (18) 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 ha espresso seri dubbi sul fatto che, fissando i prezzi di accesso all'ingrosso per i servizi ULL e WBA nell'ambito di un procedimento distinto (ossia la valutazione dell'offerta di riferimento proposta da IT per il 2013) invece che nell'ambito di un'analisi dei mercati nn. 1, 4 e 5 già a buon punto (ovvero conformemente alla notifica dell'AGCOM nel caso IT/2012/1384 e alla sua decisione adottata nell'ottobre 2012 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), l'AGCOM sia in grado di garantire la prevedibilità regolamentare e condizioni stabili di programmazione per gli operatori del mercato.
- (19) La Commissione ha osservato che l'AGCOM ha di fatto condotto in parallelo due consultazioni nazionali per interventi regolatori diversi nello stesso mercato. Un primo oggetto di consultazione è stato, sulla base dell'analisi di mercato obsoleta

⁶ 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).

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 per gli anni a venire).

- (20) La Commissione ha sottolineato che gli operatori del mercato 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 l'AGCOM i) 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).
- (21) La Commissione si è mostrata 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 fosse stata adottata all'inizio di settembre 2013. Al momento in cui l'AGCOM ha notificato lo schema di provvedimento (luglio 2013), tutte le autorità nazionali di regolamentazione, compresa l'AGCOM, erano a conoscenza della suddetta data di adozione.
- (22) L'articolo 8, paragrafo 5, lettera d), della direttiva quadro stabilisce che le autorità nazionali di regolamentazione devono promuovere investimenti efficienti e innovazione assicurando nel contempo la salvaguardia della concorrenza nel mercato. La Commissione ha espresso seri dubbi sul fatto che il WACC notificato rispecchiasse effettivamente le condizioni di concorrenza prevalenti, sia nei mercati pertinenti sia nei mercati dei capitali in Italia, e contribuisse alla necessaria trasparenza e alla solidità di questo importante parametro.
- (23) In particolare, la Commissione ha osservato 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 considerevolmente diversi per il WACC (9,83% e 10,40%). Di fronte a questo fatto la Commissione ha espresso preoccupazione sul motivo per cui i dati disponibili per calcolare lo stesso parametro variassero in modo così significativo e in che misura le differenze presentate potessero essere comprovate.
- (24) 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 ha sollevato seri dubbi circa la validità della proposta dell'AGCOM di mantenere il WACC calcolato nel 2010 (ovvero 9,36%), invece di optare per uno dei valori sottoposti a consultazione e di calcolare su questa base il prezzo dell'accesso ULL nel 2013.
- (25) Quest'approccio è stato fonte di particolare inquietudine per la Commissione, poiché osservando altri Stati membri attualmente confrontati con analoghe difficoltà finanziarie, come la Spagna e il Portogallo, ha constatato che i WACC utilizzati in tali paesi per calcolare i prezzi dell'accesso all'ingrosso differivano notevolmente da

quello proposto dall'AGCOM. I valori del WACC in tali paesi erano considerevolmente più vicini ai valori (più elevati) proposti dall'AGCOM nelle sue due consultazioni nazionali (parallele), rispetto al valore effettivamente notificato.

- (26) 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 si è mostrata 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 stesse effettivamente orientando ai costi i prezzi di accesso all'ingrosso e quindi salvaguardasse e promuovesse la concorrenza nei mercati italiani della banda larga. La Commissione ha sottolineato il fatto che l'AGCOM non ha spiegato come ha calcolato tale premio di rischio o come TI ha calcolato il rapporto di 2/3 per ricavare il prezzo SLU. La Commissione, sulla base delle informazioni in suo possesso, non poteva escludere che i parametri succitati fossero stati determinati in modo alquanto arbitrario.
- (27) Infine, la Commissione riferendosi all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva quadro, secondo cui le autorità nazionali di regolamentazione devono esercitare i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo, ha espresso la sua preoccupazione sul fatto che gli schemi di provvedimento non contenessero 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 al modello 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.

3.2. Creazione di ostacoli nel mercato interno

- (28) La Commissione ha sollevato seri dubbi sul fatto che l'assenza di trasparenza e di prevedibilità regolamentare nell'approccio adottato dall'AGCOM favorisse la creazione e lo sviluppo di reti transeuropee, e non ostacolasse invece l'ulteriore integrazione del mercato. In particolare, ciò costituisce 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.

4. PROCEDURA PER LA COERENTE APPLICAZIONE DELLE MISURE CORRETTIVE

4.1. Il parere del BEREC

- (29) Il 20 settembre 2013 il BEREC ha adottato un parere sulla lettera in cui la commissione esprimeva seri dubbi, a norma dell'articolo 7 *bis*, paragrafo 3, della direttiva quadro.
- (30) Secondo il parere del BEREC, durante il processo di notifica l'AGCOM ha presentato prove sufficienti per giustificare la propria scelta della tempistica e della metodologia per aggiornare i prezzi nei mercati n. 4 e n. 5. L'AGCOM, tuttavia, dovrebbe aggiungere alle parti pertinenti delle decisioni riguardanti i prezzi finali alcune delle informazioni fornite in risposta alla richiesta di informazioni della Commissione.
- (31) Per quanto concerne l'inosservanza dell'articolo 8, paragrafo 5, lettera a), della direttiva quadro, il BEREC ha ritenuto che l'AGCOM abbia pienamente giustificato l'abbandono della linea di condotta inizialmente prevista e comunicata ai portatori di

interesse ad ottobre 2012. Il BEREC ha spiegato che l'approvazione formale delle tariffe all'ingrosso di TI avviene di solito al di fuori del processo di analisi dei mercati. Secondo il BEREC, questa è la procedura applicata di norma in Italia, che tutte le parti interessate operanti sul mercato si aspettano venga seguita ogni anno e che garantisce la stabilità e la prevedibilità del mercato.

- (32) Per quanto concerne l'obiezione della Commissione sull'abbandono da parte dell'AGCOM della linea di condotta inizialmente prevista e comunicata ai portatori di interesse ad ottobre 2012, il BEREC ritiene che l'AGCOM abbia pienamente giustificato tale comportamento nella sua risposta alla domanda n. 2 della richiesta di informazioni della Commissione. Il BEREC ha ricordato che all'inizio del 2013, a causa della maggiore complessità delle valutazioni da effettuare, l'AGCOM si era resa conto che la terza revisione delle analisi di mercato non le avrebbe consentito di fissare i prezzi finali del 2013 prima della fine di tale anno.
- (33) Il BEREC ritiene che il parere della Commissione, secondo il quale i prezzi del 2013 per i servizi ULL e WBA si basano su dati di mercato non aggiornati (provenienti dall'ultima revisione del 2009), sia errato. Il BEREC ha inoltre spiegato che i costi commerciali e di manutenzione erano stati ottenuti a partire dai dati più recenti di contabilità regolatoria.
- (34) Il BEREC rimanda alla sentenza del Consiglio di Stato, del 28 marzo 2013, per giustificare l'urgenza dell'AGCOM nel valutare e prendere una decisione riguardante i prezzi ULL e WBA per il 2013. Il BEREC ha precisato che questa sentenza ha in parte annullato le delibere dell'AGCOM relative alla definizione del modello BU-LRAIC applicabile ai prodotti di accesso all'ingrosso e, in particolare, alla valutazione dei costi di manutenzione correttiva effettuata dall'AGCOM per la fissazione dei massimali tariffari per il periodo 2010-2012.
- (35) Per quanto riguarda la delibera emanata dall'AGCOM all'inizio del 2013 volta ad approvare con urgenza i prezzi WBA applicando l'approccio orientato ai costi (ovvero il modello BU-LRAIC), il BEREC ha osservato che l'AGCOM ha semplicemente soddisfatto la richiesta della Commissione di mantenere nel 2013 la coerenza degli standard e della base dei costi per i servizi ULL, WBA e WLR.
- (36) Per quanto riguarda la conformità dello schema di provvedimento all'articolo 8, paragrafo 5, lettera d), della direttiva quadro, il BEREC ritiene che l'AGCOM abbia trattato il WACC in maniera esaustiva e abbia analizzato nel dettaglio ogni parametro per il progetto di delibera relativo al mercato n. 4. Inoltre, avendo valutato le spiegazioni approfondite relative al progetto di delibera dell'AGCOM e la risposta fornita alla Commissione, il BEREC ha ritenuto che l'AGCOM avesse sufficientemente motivato la propria decisione sul WACC per il 2013 e pertanto che i seri dubbi sollevati dalla Commissione non fossero giustificati.
- (37) Per quanto riguarda la conformità dello schema di provvedimento all'articolo 8, paragrafo 5, lettera c), della direttiva quadro, il BEREC non condivide il parere della Commissione, secondo cui il rapporto di 2/3 è determinato in maniera arbitraria, dato che tale rapporto è stato applicato fin dal 2009 ed è stato accettato dagli operatori del mercato come ragionevole approssimazione di un prezzo SLU orientato ai costi. Il BEREC rimanda a una nota a piè di pagina contenuta nello schema di provvedimento notificato, in cui si indica che negli anni il canone del SLU è stato sottoposto alla stessa variazione di prezzo prevista per il full ULL (fatta eccezione per l'anno 2009 in cui è stato confermato il prezzo dell'anno precedente), e si include una tabella che mostra che il rapporto del 67% tra le tariffe SLU e *full ULL* è applicato dal 2009. Il

BEREC considera che, in assenza di un modello BU-LRAIC pienamente messo a punto, la metodologia utilizzata finora dall'AGCOM, consistente nell'applicare un rapporto di costo normativo tra il canone mensile ULL e SLU dal 2009, debba essere valida anche per il 2013, così come lo è stata nel periodo tra il 2009 e il 2012.

- (38) Per quanto riguarda il ricarico applicato dall'AGCOM per il mercato WBA, il BEREC ritiene sufficientemente giustificata la decisione dell'AGCOM di applicare un ricarico del 3%, ottenuto aggiungendo un premio di rischio del 4% al WACC, mentre non ritiene altrettanto giustificati i seri dubbi sollevati dalla Commissione. Il BEREC ha spiegato che il premio di rischio del 4% è stato introdotto in seguito alla consultazione pubblica sull'offerta di riferimento per i servizi bitstream NGA sul mercato n. 5 e che è simile al valore proposto dall'autorità nazionale di regolamentazione olandese. Poiché l'AGCOM utilizza un premio di infrastrutturazione ottica del 4% nel calcolo delle tariffe basate sul BU-LRAIC sul mercato n. 4, il BEREC reputa ragionevole utilizzare lo stesso valore per il mercato n. 5, sottolineando inoltre che un premio di infrastrutturazione del 4% è in linea con il valore utilizzato in Spagna.
- (39) Sulla conformità dello schema di provvedimento all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva quadro, alla luce delle precedenti considerazioni, il BEREC non condivide il punto di vista della Commissione secondo cui i prezzi sono stati fissati arbitrariamente e senza il necessario rigore metodologico.
- 4.2. Stretta collaborazione tra l'AGCOM, il BEREC e la Commissione
- (40) A seguito del parere negativo del BEREC sulla lettera in cui la Commissione solleva seri dubbi, quest'ultima e l'AGCOM hanno cooperato strettamente come disposto dall'articolo 7 *bis*, paragrafo 2, della direttiva quadro, allo scopo di individuare la misura più idonea ed efficace alla luce degli obiettivi stabiliti all'articolo 8 della stessa direttiva. A tal fine, il 1° ottobre 2013 si è tenuta una conferenza telefonica, seguita da una riunione svoltasi il 9 ottobre 2013.
- (41) L'AGCOM ha ulteriormente chiarito le questioni procedurali relative alla fissazione dei prezzi di accesso alle reti in rame nonché i parametri aggiornati del modello BU-LRAIC nell'ambito del riesame dell'offerta di riferimento e delle analisi di mercato.
- (42) Nella discussione sull'aggiornamento dei parametri del modello BU-LRAIC, l'AGCOM e la Commissione hanno espresso opinioni divergenti sia in merito alla decisione dell'Autorità di non aggiornare il WACC che sulla metodologia applicabile per il suo aggiornamento. Sono seguite discussioni tecniche l'11, il 14 e il 18 ottobre, riguardanti l'aggiornamento dei diversi parametri del WACC, al fine di pervenire ad un accordo su come modificare i provvedimenti notificati.
- (43) Durante la seconda fase dell'indagine, la Commissione ha altresì ricevuto osservazioni da parte di terzi interessati, la maggior parte delle quali in disaccordo con i seri dubbi espressi nella lettera della Commissione.
- (a) Sulla conformità all'articolo 8, paragrafo 4, e all'articolo 13, paragrafi 1 e 2, della direttiva accesso, una parte interessata ha affermato che la revisione dei prezzi ULL del 2013 condotta dall'AGCOM era corretta sotto il profilo tecnico e procedurale, nonché necessaria ad invertire il continuo calo sul mercato italiano. La medesima parte interessata ha inoltre sostenuto che l'approccio adottato dall'AGCOM per la revisione dei prezzi per il 2013, consistente nel seguire una procedura transitoria, cercando al tempo stesso di definire i prezzi

per il periodo 2014-2016 tramite un'analisi del mercato, sembra essere quello più adeguato al fine di fornire al mercato certezza e stabilità regolamentare.

- (b) Per quanto concerne la non conformità all'articolo 8, paragrafo 5, lettera a), della direttiva quadro, una parte interessata ha affermato che la Commissione, prolungando il vuoto normativo creato da una sentenza giudiziaria, ha ridotto, anziché aumentato, la prevedibilità regolamentare. Questa parte interessata ha inoltre segnalato l'esistenza di un precedente in un caso italiano (IT/2012/1384), in cui la Commissione aveva chiesto all'AGCOM, nonché ad altre autorità nazionali di regolamentazione che avevano seguito procedure simili, di rivedere quanto prima i prezzi WBA. Questo fatto è stato menzionato anche da un'altra parte interessata, la quale ha altresì sottolineato che la Commissione non ha tenuto conto del margine di discrezionalità dell'AGCOM e che non vi sono elementi per dimostrare che l'AGCOM avrebbe potuto effettuare le notifiche più tempestivamente. Secondo questa parte interessata l'AGCOM avrebbe inoltre agito dimostrando flessibilità, segnalando al mercato le proprie intenzioni con largo anticipo e avrebbe pertanto creato condizioni di prevedibilità per tutti gli operatori del mercato. Una terza parte interessata ha aggiunto che gli input utilizzati dall'AGCOM erano i più aggiornati, mentre una quarta si è espressa a favore della Commissione, ritenendo illegale la decisione di non contemplare il 2013 nell'analisi di mercato. Questa parte interessata ha inoltre affermato che i) i risultati dell'analisi di mercato non giustificavano cambiamenti importanti ed improvvisi nelle politiche di regolamentazione rispetto al periodo 2010-2012; ii) i risultati della terza analisi di mercato confermavano l'evoluzione positiva della concorrenza sul mercato dell'accesso; e iii) il forte calo dei prezzi risultante dalla proposta dell'AGCOM non era fondato su una base economica o fattuale e poteva scoraggiare nuovi investimenti in infrastrutture alternative.
- (c) Sulla conformità all'articolo 8, paragrafo 5, lettera d), della direttiva quadro, una parte interessata ha osservato che il raffronto con il Portogallo e la Spagna non è giustificato da alcun dato fattuale. Una seconda parte interessata ha rimarcato che l'AGCOM aveva giustificato tutti i parametri presi in considerazione per il calcolo del WACC nonché la propria decisione di non modificare tale valore. Questa parte interessata ha poi sottolineato che non era ancora stata presa una decisione definitiva in merito al valore del WACC previsto nelle analisi dei mercati n. 4 e n. 5, ribadendo che il contenuto delle consultazioni pubbliche nazionali non è vincolante e pertanto non dovrebbe essere usato come tale. Una terza parte interessata ha fatto notare che il valore del WACC può variare considerevolmente tra paesi e anche tra progetti e che l'attuale valore potrebbe addirittura essere ulteriormente ridotto, semplicemente aggiornando i calcoli effettuati. Una quarta parte interessata ha sostenuto il punto di vista della Commissione, affermando che il WACC proposto dall'AGCOM si situa nettamente al di sotto dei valori applicati in altri paesi dell'Europa meridionale colpiti dalla crisi dell'euro. Secondo questa parte interessata, il fatto che un WACC non aggiornato, tra l'altro, produce un'anomala fluttuazione dei prezzi e mette a repentaglio gli investimenti, poiché tale valore è indicativo dei profitti ed è quindi un segnale importante al mercato. Infine, ha indicato che un punto di partenza eccessivamente basso per il WACC impedirebbe un'applicazione efficiente dei prezzi nel 2014-2015.

- (d) Sulla conformità all'articolo 8, paragrafo 5, lettera c), della direttiva quadro e dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva accesso, una parte interessata ha segnalato che l'attuale metodologia per il calcolo dello SLU è stata sistematicamente utilizzata in passato dall'autorità di regolamentazione italiana, è giustificata dall'architettura della rete di accesso in Italia e dal fatto che la diffusione dello SLU e l'impatto finanziario della metodologia notificata sugli operatori sono ancora molto limitati. Secondo un'altra parte interessata, il premio di rischio proposto dall'AGCOM è in linea con l'approccio proposto nella raccomandazione sulle reti NGA e non è arbitrario supporre che la quota dei costi imputabili allo SLU sia pari a 2/3 dei costi ULL, come proposto dall'AGCOM. Una quarta parte interessata, invece, concorda con la Commissione sul fatto che le tariffe SLU dovrebbero essere orientate ai costi e sulla necessità di un'attenta valutazione, dato che lo SLU svolge un ruolo cruciale per la diffusione di reti NGN-FTTC. Questa parte interessata ha anche sostenuto che l'AGCOM non valuta correttamente i costi di rete e non tiene conto dei costi più elevati di manutenzione e di rete dovuti all'utilizzo dello SLU a banda larga dedicata.
- (e) Per quanto riguarda la conformità all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva quadro, secondo una parte interessata, l'AGCOM ha agito in piena trasparenza, in particolare per quanto riguarda la revisione del WACC e la decisione di fissare i prezzi WBA sulla base del modello BU-LRAIC, poiché aveva dichiarato le proprie intenzioni e sottoposto la sua proposta alle consultazioni pubbliche nazionali, sulla scia di precedenti delibere e della sentenza del Consiglio di Stato. Secondo un'altra parte interessata, tuttavia, l'AGCOM i) non ha spiegato nella notifica le metodologie applicate e ii) ha ignorato i risultati dell'analisi di mercato aggiornata, da cui è emersa l'inadeguatezza del valore del WACC e del rapporto tra i prezzi ULL e SLU.
- (44) Le parti interessate hanno espresso preoccupazione per il ritardo che potrebbe subire la terza analisi di mercato come conseguenza della proposta di separazione funzionale di TI.
5. Conclusione della procedura avviata al fine di garantire un'applicazione coerente delle misure correttive
- (45) Poiché l'AGCOM ha mantenuto lo schema di provvedimento al termine dei tre mesi successivi alla notifica dei seri dubbi sollevati dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 7 bis, paragrafo 1, della direttiva quadro, la Commissione, tenendo nella massima considerazione il parere del BEREC, può adottare una raccomandazione in cui richiede all'AGCOM di modificare o ritirare lo schema di provvedimento o di prendere una decisione che consenta di sciogliere le riserve formulate nella lettera in cui ha dichiarato i propri seri dubbi.
- (46) Dopo aver tenuto conto delle argomentazioni contenute nel parere del BEREC, che non hanno sostanzialmente apportato nuovi elementi rispetto a quanto già presentato dall'AGCOM, nonché delle informazioni scambiate durante il processo di stretta collaborazione, ai sensi dell'articolo 7 bis, paragrafo 2, della direttiva quadro, la Commissione ritiene che la maggior parte delle riserve espresse nella suddetta lettera siano ancora valide.

- (47) In linea con quanto indicato in detta lettera, la Commissione è dell'avviso che l'AGCOM non abbia fornito sufficienti elementi a sostegno dell'approccio proposto per la fissazione dei prezzi di accesso all'ingrosso regolamentati nei mercati n. 4 e n. 5 per il 2013. In particolare, la Commissione è preoccupata dal fatto che, non fissando i suddetti prezzi di accesso in base a dati validi e aggiornati, l'AGCOM non agisca conformemente agli obiettivi di cui all'articolo 8 della direttiva quadro.
- (48) La Commissione sottolinea che è necessario che i prezzi di accesso all'ingrosso siano stabili, per garantire nel tempo un livello sufficiente e prevedibile di entrate e quindi fornire sia agli operatori con un significativo potere di mercato (SMP) che a quelli alternativi incentivi sufficienti ad investire nelle reti NGA ove ciò risultasse efficiente. Ciò è di particolare rilievo nel contesto italiano, chiaramente in ritardo per quanto riguarda sia la diffusione delle reti NGA che l'adozione della banda larga. In effetti, la Commissione fa notare che la copertura NGA in Italia è la più bassa dell'UE⁷. Alla fine del 2012 le reti NGA coprivano solo il 20% del paese, mentre la media UE supera il 50%.
- (49) La Commissione nota che l'AGCOM ha proposto di seguire due approcci diversi per aggiornare i parametri pertinenti del modello BU-LRAIC e per fissare i prezzi di accesso all'ingrosso per il 2013 e il successivo periodo regolatorio 2014-2016. Da un lato l'AGCOM propone di i) aggiornare effettivamente i costi di manutenzione correttiva e quelli commerciali sulla base di dati aggiornati per la fissazione dei prezzi di accesso all'ingrosso per il 2013 che rispecchino, gli uni, l'inferiore tasso di guasti osservato nella rete di accesso, e gli altri, la tendenza al ribasso riscontrata nella contabilità regolatoria e ii) utilizzare i valori aggiornati dei summenzionati costi per la fissazione dei prezzi di accesso all'ingrosso nel periodo 2014-2016 nell'ambito dell'analisi dei mercati nn. 1, 4 e 5. Dall'altro lato l'AGCOM propone di i) utilizzare in larga misura la stessa metodologia di calcolo del WACC utilizzata nel 2010, mantenendo altresì lo stesso valore ottenuto nel 2010 per la fissazione dei prezzi di accesso all'ingrosso per il 2013 e ii) introdurre una nuova metodologia e aggiornare il WACC in base ad essa solo nel contesto dell'analisi dei mercati nn. 1, 4 e 5 e della fissazione dei prezzi di accesso all'ingrosso per il periodo 2014-2016.
- (50) Contrariamente a quanto indicato dal BEREC nel suo parere, la Commissione è dell'avviso che l'aggiornamento dei pertinenti parametri del WACC avrebbe dovuto produrre un WACC per il 2013 diverso da quello calcolato nel 2010. In base ai dati di mercato aggiornati, alcuni dei vari parametri del WACC sarebbero dovuti risultare modificati, almeno per quanto riguarda il tasso *risk-free* (RFR). A titolo di esempio, per corroborare la propria valutazione a tale proposito, la Commissione osserva che l'AGCOM ha avanzato essa stessa una proposta in tal senso nelle due consultazioni nazionali sulla revisione dei prezzi ULL per il 2013 e l'analisi dei mercati nn. 1, 4 e 5.
- (51) La Commissione dubita fortemente che l'RFR non sia cambiato dal 2010 in considerazione delle diverse circostanze finanziarie ed economiche presenti nel 2010 e nel 2013. In effetti, la Commissione osserva che l'RFR proposto dall'AGCOM nelle succitate consultazioni nazionali è pari al 5,51%, invece del 3,9% stabilito per il 2010. Il BEREC non fa riferimento a questo aspetto, ma accetta l'approccio dell'AGCOM senza fornire ulteriori chiarimenti. La Commissione constata che ciò è dovuto al fatto che l'RFR è stato calcolato in base al rendimento corrente (*spot rate*)

⁷ Quadro di valutazione dell'Agenda digitale 2013; grafici 21 e 24 rispettivamente.

dei titoli di Stato italiani con scadenza decennale, anziché utilizzando una media su un periodo più lungo (ad es. un anno, da gennaio a dicembre 2012, come proposto dalla stessa AGCOM nelle citate consultazioni).

- (52) La Commissione reputa che l'approccio dell'AGCOM non garantisca la solidità e la stabilità delle stime effettuate, in particolare alla luce delle turbolenze economiche verificatesi in Italia e la conseguente forte volatilità dei titoli del debito sovrano, come mostrata nel grafico seguente, che illustra il rendimento dei titoli di Stato italiani con scadenza decennale tra gennaio 2010 e dicembre 2013.
- (53) Considerata la notevole distanza tra i valori più elevati e quelli più bassi registrati durante questo periodo (rispettivamente il 25 novembre 2011 e l'11 ottobre 2010), la Commissione sottolinea che utilizzando uno *spot rate* c'è il forte rischio di ottenere delle stime dell'RFR sostanzialmente differenti a seconda del giorno selezionato. Viceversa, utilizzando la media su un periodo di tempo sufficientemente lungo, L'AGCOM riuscirebbe meglio a tener conto della variabilità temporale dell'RFR ed eviterebbe questo rischio, così come quello di calcolare lo stesso RFR per il 2010 e il 2013, nonostante nel periodo intermedio l'RFR abbia raggiunto livelli significativamente superiori di quelli registrati nel 2010 e nel 2013.



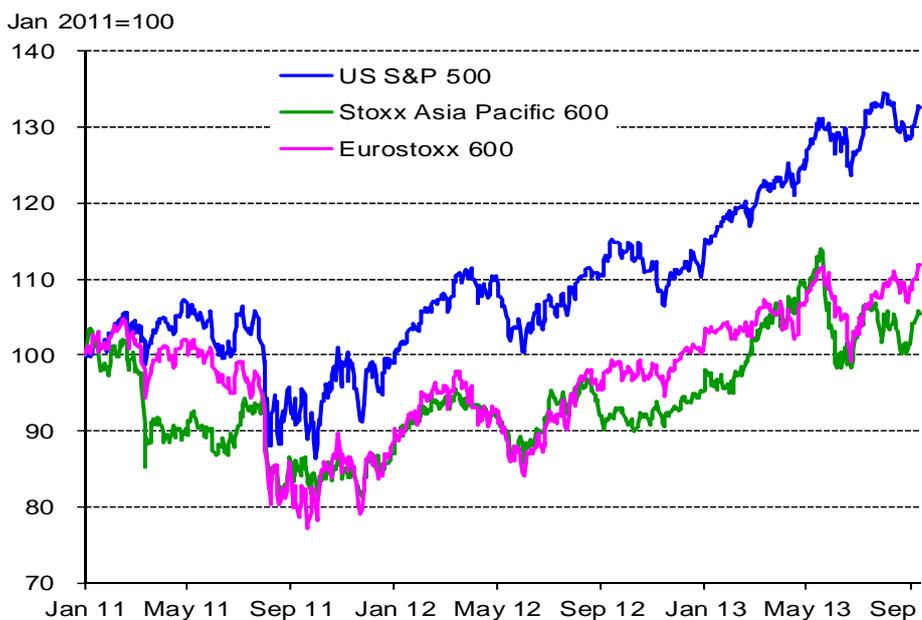
Fonte: Bloomberg

- (54) La Commissione sottolinea altresì che l'approccio dell'AGCOM non sembra essere coerente neanche con la prassi regolamentare seguita nell'UE, come segnalato dal BREC nella sua relazione del 2013 sulla contabilità regolatoria nella prassi, in cui ribadisce che, in un contesto di regolamentazione, l'RFR nominale è solitamente calcolato in base alla media degli interessi dei titoli di Stato registrata in un arco temporale da medio a lungo termine. A tale proposito, la Commissione si rammarica del fatto che, nell'esprimere il suo parere, il BERC non abbia fatto riferimento a tale osservazione e pertanto non valuti in modo completo se la metodologia proposta dall'AGCOM per il calcolo dell'RFR sia adeguata.
- (55) Pertanto, per quanto riguarda la conformità all'articolo 8, paragrafo 5, lettera d), della direttiva quadro (secondo cui le autorità nazionali di regolamentazione sono tenute a promuovere gli investimenti e l'innovazione), la Commissione conclude che né l'AGCOM, né il BERC nel suo parere, dimostrano in maniera sufficiente il motivo per cui il WACC non debba essere aggiornato in questa fase, unitamente alla revisione di altri parametri del modello BU-LRAIC.

- (56) La Commissione sottolinea che le metodologie per il calcolo del WACC che l'AGCOM sottopone a consultazione nazionale (nel contesto della revisione dei prezzi ULL per il 2013 e delle analisi dei mercati nn. 1, 4 e 5) stimano l'RFR sulla base di una media, il che è l'approccio abitualmente utilizzato nell'UE e anche quello più adeguato onde evitare fluttuazioni legate alla volatilità inerente ai mercati obbligazionari. A tal riguardo, la Commissione ritiene che tali metodologie sarebbero coerenti con la sua raccomandazione dell'11 settembre 2013, relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga, in particolare con il considerando 25, che stabilisce che la metodologia raccomandata di determinazione dei costi dovrebbe riflettere la necessità di prezzi all'ingrosso di accesso al rame stabili e prevedibili nel tempo, che evitino shock e fluttuazioni significativi, così da creare un quadro di riferimento chiaro per gli investimenti, ed essere in grado di generare prezzi all'ingrosso di accesso alla rete in rame orientati al costo, che servano da ancora per i servizi NGA.
- (57) In tale contesto, la Commissione evidenzia che l'aggiornamento selettivo dei parametri utilizzati nel calcolo del canone mensile ULL (ovvero l'adattamento dei costi di manutenzione correttiva e commerciali ma senza aggiornare il WACC) produce una significativa riduzione annuale di tale canone, dell'ordine del 6,5% (da 9,28 EUR a 8,68 EUR).
- (58) La Commissione insiste inoltre sul fatto che il *pre-tax* WACC nominale attualmente proposto è molto distante da quello osservato in paesi con difficoltà finanziarie simili all'Italia, come la Spagna, dove il WACC è stato fissato al 10,48% per il 2012, il Portogallo, con un WACC fissato all'11,7% per il 2011 (l'autorità nazionale di regolamentazione ha recentemente proposto di fissarlo al 10,85% e all'11,69% rispettivamente per il 2012 e il 2013) e l'Irlanda, dove all'inizio del 2013 l'autorità nazionale di regolamentazione lo ha fissato all'11,5%.
- (59) La Commissione teme che mantenendo il WACC i) allo stesso livello del 2010, nonostante gli sviluppi avvenuti nei mercati finanziari italiani tra il 2010 e il 2013 e ii) al di sotto del WACC fissato in altri paesi che hanno vissuto sviluppi analoghi, come Spagna, Portogallo e Irlanda, l'AGCOM non garantisca all'operatore SPM di ottenere nel tempo un sufficiente margine di profitto sugli investimenti e non invii agli operatori alternativi segnali di prezzo adeguati, ostacolando così le prospettive di attrarre, nell'attuale scenario concorrenziale, gli investimenti nelle reti NGA, già considerevolmente in ritardo rispetto ai livelli UE. Nella misura in cui i prezzi ULL e WBA per il 2013 non riflettono adeguatamente le condizioni economiche e non consentono un recupero dei costi, si scoraggiano gli investimenti sul mercato italiano della banda larga. Ciò va a scapito non solo del mercato italiano della banda larga, ma anche del mercato interno. Considerato il WACC proposto e i conseguenti prezzi ULL e WBA per il 2013, gli operatori italiani intenzionati ad investire nelle reti NGA si trovano svantaggiati rispetto agli operatori in paesi con una situazione economica simile ma dove il WACC riflette più adeguatamente tale situazione.
- (60) La Commissione ritiene inoltre che le argomentazioni per giustificare il mantenimento dell'ERP (*Equity Risk Premium*) al 4,5% (come nel 2010) non si fondino su un'analisi quantitativa rigorosa, poiché l'AGCOM si limita a sostenere la convenienza di tale approccio alla luce delle notevoli divergenze nelle stime prodotte dagli analisti, che variano dal 3,4% al 5,8%. Come in precedenza, il BEREC valuta tale spiegazione sufficiente.

- (61) In un ambiente in cui i capitali circolano sempre più facilmente tra paesi e in cui i mercati azionari nazionali sono sempre più interconnessi tra loro, la Commissione constata che l'andamento dei diversi mercati azionari tende a seguire le stesse regole, come si evince dal grafico seguente, che illustra l'evoluzione dei principali indici azionari in Europa, Stati Uniti e Asia tra gennaio 2011 e settembre 2013. In questo contesto, la Commissione ritiene che l'AGCOM potrebbe valutare l'ERP in maniera più congrua utilizzando un parametro di riferimento internazionale piuttosto che confrontando in maniera acritica le varie stime degli analisti di cui essa fa menzione⁸.

Chart: Stock market performance



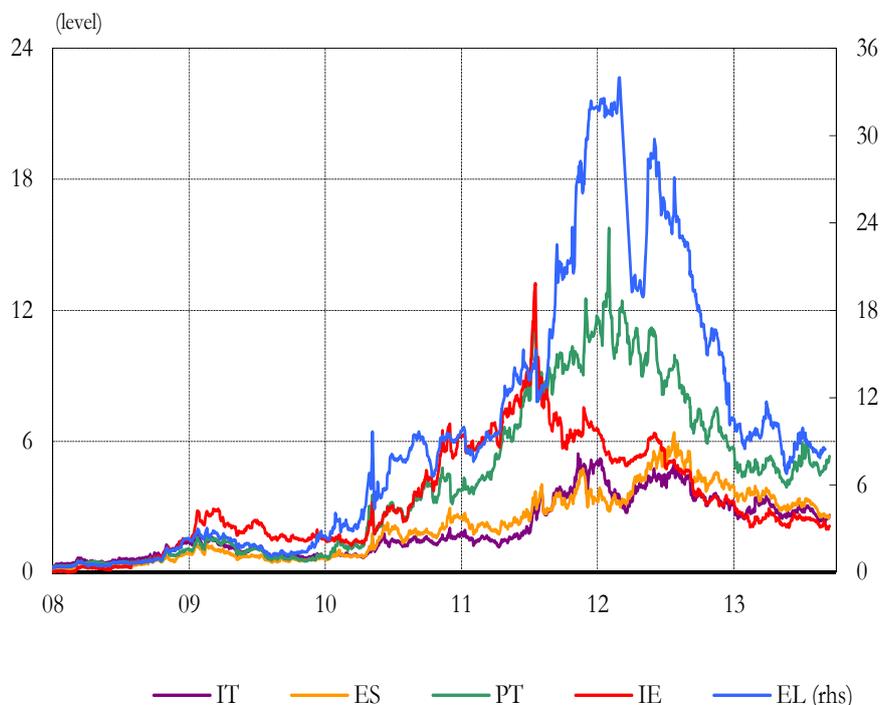
Source: Bloomberg

Grafico: andamento dei mercati azionari

- (62) In questo contesto e tenuto conto delle importanti divergenze nelle stime dell'ERP a cui fa riferimento l'AGCOM, la Commissione si rammarica che il BEREC, nel suo parere, non valuti in quale misura l'ERP proposto dall'AGCOM sia paragonabile alla media che il BEREC calcola esso stesso per l'ERP nella sua relazione del 2013 sulla contabilità regolamentare nella prassi. A parere della Commissione, in linea di principio questa media sembrerebbe rispecchiare meglio l'andamento dei mercati azionari dell'UE e potrebbe pertanto fungere da punto di riferimento per il mercato azionario italiano. La Commissione ritiene inoltre che il BEREC avrebbe almeno dovuto cercare di individuare quei fattori che si presume rendano il mercato azionario italiano così diverso da altri mercati UE paragonabili, al fine di giustificare un ERP al di sotto della media calcolata dal BEREC del 5,56% (media aritmetica) o del 5,11% (mediana).

⁸ Per un'analisi critica dei livelli e delle previsioni dell'ERP in Italia superiori o pari al 5%, si veda: i) NERA Economic Consulting (2012): "Valore del WACC reale pre-tax da applicarsi nel primo sottoperiodo tariffario 2012-2016", febbraio 2012, ii) Pablo Fernandez, Javier Aguirreamalloa e Pablo Linares (2013): "Market Risk Premium and Risk Free Rate used for 51 countries in 2013: a survey with 6,237 answers", IESE Business School, 26 giugno 2013 e iii) <http://people.stern.nyu.edu/adamodar/>.

- (63) A tal proposito, la Commissione considera che fissando l'ERP al livello della media calcolata dal BEREC si otterrebbe un valore vicino all'ERP del 5,80%, valore che era stato preso in considerazione dall'autorità di regolamentazione spagnola per fissare il WACC del 2012; ovvero vicino all'ERP di un paese con un mercato finanziario simile a quello italiano visto il simile andamento dello spread dei titoli di Stato nei due paesi (calcolato rispetto ai titoli tedeschi), come illustrato nel grafico seguente.



- (64) Sulla conformità all'articolo 8, paragrafo 5, lettera a), della direttiva quadro (che richiede alle autorità nazionali di regolamentazione di promuovere la prevedibilità regolamentare), la Commissione è venuta a conoscenza durante le discussioni con l'AGCOM, che in Italia le parti interessate erano al corrente del fatto che l'AGCOM non aveva più intenzione di fissare i prezzi di accesso all'ingrosso per il 2013 nell'ambito della revisione di mercato ma piuttosto nell'ambito della revisione dell'offerta di riferimento di TI. Poiché tutte le parti interessate sono state informate del cambiamento di approccio dell'AGCOM, la Commissione ritiene che non si possa concludere che gli operatori di mercato interessati siano stati privati della necessaria prevedibilità regolamentare e trasparenza al riguardo.
- (65) Sulla conformità all'articolo 8, paragrafo 5, lettera c), della direttiva quadro e all'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva accesso (che richiedono alle autorità nazionali di regolamentazione di salvaguardare la concorrenza), la Commissione ritiene che le spiegazioni aggiuntive fornite dal BEREC in relazione al metodo di calcolo proposto dall'AGCOM del prezzo SLU per il 2013 confermano che il prezzo proposto non sia effettivamente orientato ai costi. Nelle sue affermazioni il BEREC concorda sul fatto che, per fissare il prezzo SLU, l'AGCOM applica la stessa regola i) che ha applicato per fissare i prezzi WLR e WBA nel periodo 2010-2012, consistente nell'aumentare tali prezzi della percentuale annua di incremento del

prezzo ULL, e ii) che già all'epoca aveva suscitato le critiche della Commissione che segnalavano la mancanza di orientamento ai costi⁹. Inoltre, per quanto riguarda la fissazione del prezzo WBA, la Commissione ritiene che il premio di rischio del 4%, che l'AGCOM pare applicare solo ai prodotti di accesso in fibra ottica (premio di rischio NGA), non rifletta il rischio aggiuntivo a cui si espongono gli operatori alternativi che utilizzano l'ULL per installare le loro apparecchiature DSLAM invece di optare per un servizio *bitstream*¹⁰ — è questo il rischio aggiuntivo che l'AGCOM vuole misurare e che è slegato dal fatto che l'infrastruttura di rete sottostante sia in rame o di tipo NGA.

- (66) Sulla conformità all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva quadro (che richiede alle autorità nazionali di regolamentazione di esercitare i loro poteri in modo imparziale, trasparente e tempestivo), la Commissione ritiene che, alla luce delle motivazioni esposte ai punti da 50 a 65, i prezzi ULL e WBA proposti dall'AGCOM per il 2013 siano fissati senza il necessario rigore metodologico e pertanto non siano conformi al principio di trasparenza.

ADOTTA LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

1. Alla luce di quanto sopra, l'AGCOM dovrebbe modificare o ritirare lo schema di provvedimento.
2. Qualora modifichi lo schema di provvedimento o lo ritiri e ne notifici un nuovo, l'AGCOM dovrebbe aggiornare i parametri del modello BU-LRAIC onde fissare i prezzi di accesso all'ingrosso ULL e WBA per il 2013 nel contesto della revisione dell'offerta di riferimento di TI. In particolare, l'AGCOM dovrebbe aggiornare il WACC sulla base dei dati aggiornati disponibili, in modo da riflettere la costante evoluzione del mercato in relazione a parametri come il tasso *risk-free* e, più in generale, la necessità di prezzi all'ingrosso di accesso al rame stabili, trasparenti e prevedibili nel tempo, onde evitare shock e fluttuazioni significativi. I risultanti prezzi di accesso all'ingrosso dovrebbero generare un tasso di rendimento sugli investimenti ragionevole, in grado di garantire il recupero dei costi e promuovere così l'innovazione e gli investimenti efficienti nelle reti NGA, salvaguardando al contempo la concorrenza.
3. La Commissione pubblicherà la presente raccomandazione sul proprio sito internet. Si invita l'AGCOM a segnalare alla Commissione, entro tre giorni lavorativi dal ricevimento della presente raccomandazione, se ritiene che questa, conformemente alle norme unionali e nazionali sulla riservatezza commerciale, contenga informazioni riservate che l'AGCOM desidera siano cancellate prima della pubblicazione. Le richieste di questo tipo devono essere motivate.

⁹ Caso IT/2010/1133.

¹⁰ Nella sua risposta alle domande supplementari che hanno fatto seguito alla richiesta di informazioni della Commissione, l'AGCOM ha spiegato di aver 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, nel modello 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.

4. A norma dell'articolo 7 *bis*, paragrafo 7, della direttiva quadro, qualora decida di non modificare o ritirare lo schema di provvedimento sulla base della presente raccomandazione, l'AGCOM è tenuta a fornire alla Commissione una giustificazione motivata.
5. A norma dell'articolo 7 *bis*, paragrafo 6, della direttiva quadro, l'AGCOM deve comunicare entro il 12 gennaio 2014 alla Commissione e al BEREC lo schema di provvedimento finale adottato. Tale periodo può essere prorogato, su richiesta dell'AGCOM, per consentire a quest'ultima di avviare una consultazione pubblica ai sensi dell'articolo 6 della direttiva quadro.
6. L'AGCOM è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 11.12.2013

Per la Commissione
Neelie KROES
Il vicepresidente

| |
|--|
| <p>PER COPIA CONFORME Per la Segretaria generale,</p> <p>Jordi AYET PUIGARNAU Direttore della cancelleria COMMISSIONE EUROPEA</p> |
|--|