



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 71/18/CONS

AVVIO DEL PROCEDIMENTO CONCERNENTE DISPOSIZIONI INTEGRATIVE ALLA DELIBERA N. 584/16/CONS IN MATERIA DI LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE DELLA REPLICABILITÀ DELLE OFFERTE AL DETTAGLIO DELL'OPERATORE NOTIFICATO PER I SERVIZI DI ACCESSO ALLA RETE FISSA

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 14 febbraio 2018;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”, come modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 28 maggio 2012, n. 70, di seguito denominato *Codice*;

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante “*Adozione del Regolamento recante la disciplina dell'accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della 7 agosto 1990, n. 24 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 405/17/CONS;

VISTA la delibera n. 453/03/CONS, del 23 dicembre 2003, recante “*Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259*”;

VISTA la delibera n. 623/15/CONS, del 5 novembre 2015, recante “*Identificazione ed analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa (mercati nn. 3a e 3b della Raccomandazione della Commissione europea n. 2014/710/UE e n. 1 della Raccomandazione n. 2007/879/CE)*”;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la delibera n. 584/16/CONS, del 1 dicembre 2016, recante “*Approvazione delle linee guida per la valutazione della replicabilità delle offerte al dettaglio dell’operatore notificato per i servizi di accesso alla rete fissa*”;

VISTA la delibera n. 78/17/CONS, dell’8 febbraio 2018, recante “*Approvazione delle offerte di riferimento di Telecom Italia per i servizi bitstream su rete in rame e per i servizi bitstream NGA, servizio VULA e relativi servizi accessori, per gli anni 2015 e 2016*”;

VISTA la legge 4 dicembre 2017, n. 172, recante “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell’estinzione del reato per condotte riparatorie*”;

VISTA la delibera n. 33/18/CONS, del 30 gennaio 2018, recante “*Consultazione pubblica in merito alla definizione delle caratteristiche tecniche e delle corrispondenti denominazioni delle diverse tipologie di infrastruttura fisica utilizzate per l’erogazione dei servizi di telefonia, reti televisive e comunicazioni elettroniche, ai sensi dell’art. 19 quinquiesdecies del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148*”;

VISTA la Raccomandazione n. 2010/572/UE della Commissione europea, del 20 settembre 2010, *relativa all’accesso regolamentato alle reti di accesso di nuova generazione (NGA)*;

VISTA la Raccomandazione n. 2013/466/UE della Commissione europea, 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*;

CONSIDERATO il quadro regolamentare applicabile ai servizi di accesso all’ingrosso, di cui alla delibera n. 623/15/CONS, con particolare riferimento agli obblighi di non discriminazione posti in capo a Telecom Italia S.p.A., nel seguito anche “TIM”, nella fornitura dei suddetti servizi;

VISTA la delibera n. 43/17/CONS, del 26 gennaio 2017, recante “*Avvio del procedimento d’identificazione ed analisi dei mercati dei servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa (mercati nn. 3a e 3b fra quelli individuati dalla Raccomandazione 2014/710/UE)*”;

CONSIDERATO che, in sede di approvazione della delibera n. 584/16/CONS, l’Autorità ha tenuto in massimo conto il contenuto della Raccomandazione della Commissione europea in materia di obblighi di non discriminazione e metodologie di costing dell’11 settembre 2013;

CONSIDERATO che l’articolo 13, comma 16-bis, lett. d) del Codice prevede, tra le finalità della regolamentazione, la “*promozione di investimenti efficienti e innovazione in infrastrutture nuove e avanzate, anche garantendo che qualsiasi obbligo di accesso tenga debito conto del rischio sostenuto dalle imprese e consentendo accordi di*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

cooperazione tra investitori e parti richiedenti l'accesso, al fine di diversificare il rischio di investimento, assicurando nel contempo la salvaguardia della concorrenza nel mercato e del principio di non discriminazione”;

CONSIDERATO che il punto 49 delle premesse della Raccomandazione n. 2013/466/UE stabilisce che “nell’attuale incertezza della domanda riguardo alla fornitura di servizi in banda ultra-larga, al fine di promuovere investimenti efficienti e innovazione in linea con l’articolo 8, paragrafo 5, lettera d), della direttiva 2002/21/CE, è importante lasciare agli operatori che investono in reti NGA un certo grado di flessibilità nella fissazione dei prezzi affinché possano sperimentare i livelli di prezzo ideali e fissare prezzi atti a favorire la penetrazione sul mercato. In questo modo, gli operatori SMP e i richiedenti l’accesso potrebbero condividere una parte dei rischi di investimento differenziando i prezzi fissati per l’accesso all’ingrosso in base al livello di impegno dei richiedenti l’accesso. Questo potrebbe tradursi in prezzi più bassi per accordi a lungo termine con garanzie sui volumi, che potrebbero tenere conto del fatto che i richiedenti l’accesso si assumono una parte dei rischi associati all’incertezza della domanda. Inoltre, la flessibilità nella determinazione dei prezzi all’ingrosso è necessaria per consentire sia ai richiedenti l’accesso, sia alla divisione retail dell’operatore SMP di differenziare i prezzi sul mercato della banda larga al dettaglio per rispondere meglio alle preferenze dei consumatori e per favorire la penetrazione di servizi in banda ultra-larga”. In sostanza, come già affermato nella Raccomandazione n. 2010/572/UE, la diversificazione del rischio di installazione potrà favorire una diffusione più tempestiva ed efficiente delle reti NGA. L’Autorità a tal fine valuta i regimi di prezzi proposti dall’operatore SMP per diversificare il rischio dell’investimento e gli effetti della differenziazione del prezzo retail sulla regolamentazione dei prezzi all’ingrosso;

CONSIDERATO che il punto 50 della stessa Raccomandazione prevede che “per evitare che tale flessibilità dia luogo a prezzi eccessivi nei mercati in cui è stato individuato un significativo potere di mercato, occorre prevedere requisiti di salvaguardia aggiuntivi per tutelare la concorrenza. A tal fine, l’obbligo più stringente di non discriminazione (EoI e replicabilità tecnica) deve essere accompagnato dalla replicabilità economica garantita dei prodotti a valle unitamente alla regolamentazione dei prezzi dei prodotti per l’accesso all’ingrosso al rame”;

VISTO l’articolo 64, comma 19, della delibera n. 623/15/CONS laddove prevede che, in caso di sconti sui servizi wholesale, Telecom Italia comunica all’Autorità, per la relativa approvazione, gli sconti che intende praticare per il servizio VULA;

VISTI i paragrafi 668-670 della delibera n. 623/15/CONS;

CONSIDERATO che il paragrafo 668 della medesima delibera riporta che, “con riferimento al tema degli sconti per il servizio VULA, l’Autorità intende confermare il proprio orientamento espresso nell’allegato B alla delibera n. 42/15/CONS, ossia di consentire a Telecom Italia di prevedere sconti a volume o contratti di periodo per tale servizio. L’Autorità è infatti favorevole a tali strumenti laddove costituiscono un modo per ripartire i rischi di investimento con il risultato di incrementare, per gli operatori, gli



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

incentivi al roll-out della fibra ottica oltre che per favorire il processo di migrazione dai servizi legacy in rame ai servizi a banda ultra-larga. Telecom Italia dovrà comunque sottoporre le condizioni economiche del contratto all'attenzione dell'Autorità per le valutazioni di competenza";

CONSIDERATO che il paragrafo 669 della delibera n. 623/15/CONS chiarisce che "in relazione alle preoccupazioni manifestate da alcuni operatori alternativi in merito a tale previsione in quanto suscettibile di pregiudicare gli operatori alternativi di piccole dimensioni, si evidenzia innanzitutto che l'uso della scontistica non si traduce necessariamente in uno sconto a volume in senso stretto ma nella possibilità di introdurre maggiore flessibilità nella struttura di prezzo al fine di favorire la condivisione del rischio di investimento tra più operatori. In ogni caso, si precisa che lo sconto deve essere applicato dall'incumbent purché garantisca un margine sufficiente ad assicurare una competizione sostenibile. A tal fine, Telecom Italia è tenuta a comunicare all'Autorità gli sconti che intende praticare per il servizio VULA ai fini delle verifiche indicate nell'Allegato II della Raccomandazione sui costi e la non discriminazione del 2013";

VISTO il parere della Commissione europea, ai sensi dell'art. 7, paragrafo 3, della direttiva 2002/21/CE, sullo schema di provvedimento notificato in data 30 settembre 2016 (caso IT/2016/1915) pervenuto il 31 ottobre 2016 ed acquisito dall'Autorità, in pari data, con numero di protocollo 57204;

CONSIDERATO che, nell'ambito del suddetto parere, la Commissione europea ha osservato che "il nuovo approccio proposto dall'AGCOM tiene conto della metodologia LRIC+ raccomandata combinandola con un approccio DCF, che consente una certa flessibilità per rinviare il recupero di una parte dei costi a valle ad un periodo in cui la domanda attesa è più elevata";

CONSIDERATO, inoltre, che la Commissione europea ha evidenziato che "in un mercato dove stanno già emergendo considerevoli differenze geografiche in termini di livello di concorrenza e ove potrebbe rendersi necessaria, nel prossimo futuro, una revisione dell'attuale approccio normativo per quanto concerne la portata geografica o la differenziazione delle misure correttive, il mix produttivo scelto da AGCOM potrebbe in prospettiva diventare inadeguato";

CONSIDERATA l'evoluzione dei mercati dei servizi di comunicazione elettronica ed, in particolare, le diverse modalità di proposizione delle nuove offerte al dettaglio formulate dagli operatori;

CONSIDERATI i nuovi scenari competitivi derivanti dai recenti investimenti nello sviluppo di reti di nuova generazione e la crescente diffusione di servizi innovativi basati sull'infrastruttura di accesso in fibra ottica;

CONSIDERATO che i presupposti di una revisione complessiva del quadro regolamentare applicabile ai servizi di accesso regolati relativa, in particolare, alla dimensione del mercato rilevante e alla differenziazione geografica delle misure correttive poste in capo all'operatore notificato sono analizzati e valutati dall'Autorità



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

nell'ambito dell'analisi, in corso, dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa;

CONSIDERATO che nella delibera n. 584/16/CONS l'Autorità, tenendo nella massima considerazione le succitate osservazioni della Commissione europea, ha ritenuto *“opportuno tener conto dell'eventuale sviluppo di offerte destinate ad aree geografiche più ristrette rispetto all'intero territorio nazionale (c.d. offerte local) e, pertanto, degli input effettivamente utilizzati su base geografica, secondo la medesima logica già impiegata per la valutazione di offerte formulate in ambito gara (per le quali è prevista la verifica di replicabilità sulla base del servizio all'ingrosso proprio dello specifico contesto di gara). Ciò sia in ragione del crescente sviluppo di infrastrutture wholesale a banda ultralarga alternative a quelle dell'incumbent, sia, in ottica futura, del roll-out delle infrastrutture di accesso oggetto dei bandi di finanziamento pubblico (cd. infrastrutture finanziate con il modello diretto), sia, ancora, per la progressiva realizzazione dei piani di investimento privati. In sede di verifica di offerte local, gli Uffici valutano pertanto, caso per caso, l'opportunità di adeguare il criterio del mix produttivo alle specificità infrastrutturali delle aree del territorio nazionale entro cui tali offerte sono commercializzate ed all'effettivo utilizzo di infrastrutture alternative da parte degli operatori”*;

CONSIDERATA, altresì, l'evoluzione sia dei servizi al dettaglio, in relazione alle caratteristiche dei prodotti NGA, sia delle specificità infrastrutturali delle aree del territorio nazionale entro cui tali offerte sono commercializzate e, per l'effetto, delle modalità di utilizzo, da parte degli operatori alternativi, dei servizi intermedi di Telecom Italia e, se del caso, di infrastrutture alternative;

CONSIDERATO che la diffusione e lo sviluppo delle infrastrutture di nuova generazione sono differenziati sul territorio e che, mentre le infrastrutture FWA ed FTTC (VDSL standard) hanno raggiunto un alto livello di diffusione e maturità tecnologica, le reti FTTB ed FFTH hanno solo di recente iniziato a svilupparsi e la loro realizzazione e penetrazione richiede tempi più lunghi e maggiori rischi di investimento;

CONSIDERATO che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto (caso A514 e successivo provvedimento del 14 febbraio 2018) che comportamenti discrezionali sui prezzi da parte dell'operatore SMP, potrebbero ostacolare l'esecuzione dei piani di investimento in reti FTTH di nuovi operatori e, per questa via, condizionare, la concorrenza potenziale e l'innovazione;

RITENUTO, anche alla luce del raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea, nonché degli obiettivi del piano nazionale di crescita della domanda di servizi di accesso a banda ultra larga, di promuovere la diversificazione del rischio di investimento tra investitori e operatori richiedenti l'accesso attraverso la differenziazione del prezzo all'ingrosso, per favorire la flessibilità nella fissazione dei prezzi *retail*, con particolare attenzione alle reti già ampiamente realizzate;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RITENUTO opportuno, nelle more del completamento dell'analisi di mercato, di integrare la delibera n. 584/16/CONS prevedendo la possibilità di definire un meccanismo di impegni da parte degli operatori richiedenti l'accesso all'operatore SMP che ha sostenuto l'investimento in reti NGA, assimilabili a quelli della divisione commerciale di TIM, impegni a fronte dei quali è garantita una flessibilità nella differenziazione del prezzo all'ingrosso regolamentato;

RITENUTO opportuno garantire tale flessibilità salvaguardando la concorrenza nel mercato dei servizi finali alla luce dell'attuale e prospettico livello di utilizzo di servizi di accesso alla rete in rame rispetto alla pianificazione dei tempi per l'effettiva sostituzione della domanda e fornitura dei servizi di accesso alle reti NGA a parità di condizioni (unica condizione che consentirebbe di dimostrare un vincolo sui prezzi al dettaglio e salvaguardare quindi la concorrenza);

RITENUTO, pertanto, che, nelle more del completamento della citata analisi di mercato, sia opportuno, in applicazione di quanto già previsto dalla delibera n. 584/16/CONS e alla luce anche delle richieste pervenute in tal senso dal mercato, valutare l'adequatezza dell'attuale *mix* produttivo alla luce delle evoluzioni succitate;

RITENUTO opportuno verificare l'adequatezza della delibera n. 584/16/CONS in relazione alle abitudini dei clienti sia per quanto riguarda le tempistiche di *churn* sia in relazione all'uso delle offerte convergenti;

RITENUTA, altresì, opportuna una riflessione sulla caratterizzazione delle offerte che aggregano più servizi in *bundle* al fine di introdurre una possibile ulteriore classificazione con le relative modalità di calcolo finalizzate alla verifica di replicabilità;

RILEVATA l'opportunità di integrare la metodologia di valutazione definita con delibera n. 584/16/CONS alla luce dell'attuale quadro regolamentare e normativo, delle nuove tipologie di offerte al dettaglio e, più in generale, dell'evoluzione dei mercati dei servizi di comunicazione elettronica;

RITENUTO opportuno meglio specificare le modalità di verifica della replicabilità con riferimento al calcolo dei costi del trasporto (banda) su rete fissa e mobile e dei costi determinati dai contenuti audiovisivi inclusi nelle offerte al dettaglio, anche alla luce delle numerose tipologie di offerte convergenti presenti sul mercato;

RITENUTO opportuno consentire, ai sensi dell'art. 11 del *Codice*, alle parti interessate di presentare le proprie osservazioni sugli orientamenti dell'Autorità resi noti attraverso lo schema di provvedimento di cui all'allegato B alla presente delibera, in un'ottica di maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa;

VISTI gli atti del procedimento e la nota predisposta dalla Direzione reti e servizi di comunicazione elettronica;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA

Articolo 1 (Avvio del procedimento)

1. È avviato il procedimento istruttorio concernente “Disposizioni integrative alla delibera n. 584/16/CONS in materia di linee guida per la valutazione della replicabilità delle offerte al dettaglio dell’operatore notificato per i servizi di accesso alla rete fissa”.
2. Il responsabile del procedimento è la dott.ssa Francesca de Gennaro, funzionario della Direzione reti e servizi di comunicazioni elettroniche.
3. Fatte salve le sospensioni di cui al comma seguente, il procedimento in oggetto si conclude entro 60 giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera sul sito *web* dell’Autorità. I termini del procedimento possono essere prorogati dall’Autorità con determinazione motivata.
4. La decorrenza dei termini di cui al comma precedente è sospesa:
 - a) per le richieste di informazioni e documenti, calcolate sulla base delle date dei protocolli dell’Autorità in partenza ed in arrivo;
 - b) per il tempo necessario ad acquisire le osservazioni degli operatori e degli utenti nell’ambito della consultazione pubblica nazionale di cui all’articolo 2.

Articolo 2 (Avvio della consultazione pubblica)

1. È avviata la consultazione pubblica sullo schema di provvedimento relativo alle disposizioni integrative alla delibera n. 584/16/CONS che definisce le linee guida per la verifica della replicabilità delle offerte al dettaglio dell’operatore notificato per i servizi di accesso alla rete fissa.
2. Le modalità di consultazione e lo schema di provvedimento sottoposto a consultazione sono riportati, rispettivamente, negli allegati A e B alla presente delibera, di cui costituiscono parte integrante e sostanziale.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Il presente provvedimento può essere impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio entro 60 giorni dalla data di comunicazione dello stesso.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 14 febbraio 2018

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

Per conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi