

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

19 settembre 2005

sulla separazione contabile e la contabilità dei costi nel quadro normativo delle comunicazioni elettroniche

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2005/698/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

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 19, paragrafo 1,

previa consultazione del comitato per le comunicazioni,

considerando quanto segue:

- (1) Talune disposizioni del quadro normativo per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica prevedono l'applicazione di necessari e adeguati sistemi di contabilità dei costi: si tratta in particolare degli articoli 9, 11, 13 e dell'articolo 6, paragrafo 1, in combinato disposto con l'allegato I, della 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) ⁽²⁾; dell'articolo 17, dell'articolo 18, paragrafo 1, e dell'allegato VII.2 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) ⁽³⁾; e dell'articolo 13 della direttiva 2002/21/CE.
- (2) Gli operatori designati come detentori di un significativo potere di mercato (SMP) in un mercato specifico (di seguito «operatori notificati»), in esito a un'analisi di mercato realizzata a norma dell'articolo 16 della direttiva 2002/21/CE, possono essere assoggettati, tra le altre cose, all'obbligo di predisporre contabilità separate e/o di istituire un sistema di contabilità dei costi. L'imposizione di tali obblighi ha l'obiettivo di rendere più trasparenti le transazioni tra operatori e/o di determinare i costi effettivi dei servizi forniti. Inoltre la separazione della contabilità e l'istituzione di un sistema di contabilità dei costi possono essere utilizzate dalle autorità nazionali di regolamentazione per integrare l'applicazione di altre misure regolamentari (ad esempio in materia di trasparenza, non discriminazione, orientamento ai costi) agli operatori notificati.

- (3) La presente raccomandazione aggiorna la raccomandazione 98/322/CE della Commissione, dell'8 aprile 1998, sull'interconnessione in un mercato liberalizzato (Parte 2 — separazione contabile e contabilità dei costi) ⁽⁴⁾, a seguito dell'attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche (25 luglio 2003). Si tratta di una revisione necessaria, in quanto il quadro normativo del 2002 ha comportato alcune modifiche significative del pacchetto normativo del 1998, quali: l'ampliamento del campo di applicazione del quadro normativo, un approccio differente quanto all'imposizione di obblighi ex ante, un diverso campo di applicazione delle disposizioni specifiche in materia di contabilità dei costi e separazione contabile e l'attuazione del principio di neutralità tecnologica.

- (4) Gli obiettivi generali della presente raccomandazione mirano a incrementare l'attuazione di principi e metodologie contabili coerenti a livello dell'UE, tenendo conto dell'esperienza acquisita dalle autorità nazionali di regolamentazione in materia di contabilità dei costi e separazione contabile, ed a migliorare la trasparenza dei sistemi di contabilità, delle metodologie, dell'elaborazione dei dati e dei processi di audit e comunicazione delle informazioni a beneficio di tutte le parti interessate.
- (5) Gli operatori possono operare nei mercati in cui sono stati designati come detentori di un significativo potere di mercato come pure in mercati concorrenziali in cui non sono stati designati come tali. Al fine di eseguire i propri compiti di regolamentazione, un'autorità nazionale di regolamentazione può trovarsi a dover acquisire informazioni sui mercati in cui gli operatori non detengono un significativo potere di mercato. Se a un operatore notificato, avente significativo potere di mercato su uno o più mercati, è imposto l'obbligo di detenere una contabilità separata, tale obbligo può estendersi ai mercati in cui l'operatore non detiene tale potere, ad esempio per garantire la coerenza dei dati.
- (6) Qualsiasi metodologia obbligatoria di contabilità dei costi e separazione contabile, utilizzata in particolare come base per decisioni di controllo dei prezzi, dovrebbe essere specificata in modo tale da incoraggiare investimenti efficaci, individuare i comportamenti potenzialmente anti-concorrenziali, in particolare la compressione dei margini, e dovrebbe essere conforme agli obiettivi perseguiti dall'autorità nazionale di regolamentazione, quali fissati all'articolo 8 della direttiva 2002/21/CE.

⁽¹⁾ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33.

⁽²⁾ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7.

⁽³⁾ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51.

⁽⁴⁾ GU L 141 del 13.5.1998, pag. 6.

- (7) L'attuazione di una metodologia dei costi nuova o modificata può indicare che i livelli attuali degli oneri regolamentati e/o meccanismi di prezzo sono inadeguati o in qualche modo squilibrati. Se un'autorità nazionale di regolamentazione ritiene che siano necessari interventi correttivi, essa deve tenere in debito conto la situazione commerciale ed economica per ridurre al minimo i rischi e le incertezze nei pertinenti mercati. Ciò potrebbe significare, ad esempio, ripartire gli adeguamenti di prezzo in un lasso di tempo ragionevole.
- (8) Nell'attuare un sistema di contabilità che utilizza un approccio prospettico (ad esempio il costo prospettico incrementale di lungo periodo), basato non sui costi storici ma su quelli correnti, ad esempio quello in cui i beni sono rivalutati sulla base dei costi d'uso di un'infrastruttura moderna equivalente costruita utilizzando le migliori tecnologie disponibili, le autorità nazionali di regolamentazione potrebbero dover adeguare i parametri della metodologia di costo per conseguire gli obiettivi fissati. L'uso coordinato di approcci di tipo top-down e bottom-up dovrebbe essere previsto in tutti i casi in cui sia applicabile. I sistemi di contabilità dovrebbero essere basati sul principio di causalità dei costi, quale la determinazione dei costi per attività.
- (9) Se la contabilità a costi correnti (CCA) è applicata ai cespiti della rete, quale la rete locale considerata meno riproducibile nel medio termine, un'applicazione coerente delle metodologie di costo impone alle autorità nazionali di regolamentazione di adeguare opportunamente i parametri (quali il costo del capitale, le quote di ammortamento, i ricarichi e i componenti che variano nel tempo).
- (10) Se l'attuazione di un sistema di contabilità dei costi è obbligatoria ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva 2002/19/CE, le norme utilizzate per la ripartizione dei costi dovrebbero essere definite in modo tale da rendere chiara la relazione tra i costi e gli oneri dei componenti e servizi delle reti; dovrebbe essere indicata inoltre la base utilizzata per assegnare ai vari conti i costi direttamente e indirettamente imputabili.
- (11) La presente raccomandazione fornisce un orientamento sulle modalità di attuazione di un sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile nell'ambito del nuovo quadro normativo del 2002. La raccomandazione 98/322/CE fornisce un orientamento sulle modalità di attuazione di un sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile nell'ambito del quadro normativo del 1998. La raccomandazione del 1998 continua ad applicarsi nelle situazioni in cui gli Stati membri non hanno completato la revisione degli obblighi in vigore in materia di contabilità dei costi e separazione contabile conformemente all'articolo 16 della direttiva 2002/21/CE.
- (12) Se gli Stati membri attuano un meccanismo di compensazione che comporta trasferimenti finanziari, all'articolo IV, parte B, della direttiva servizio universale stabilisce che detti trasferimenti devono essere effettuati in modo obiettivo, trasparente, non discriminatorio e proporzionato. A tal fine è necessario che ogni compensazione ricevuta per l'adempimento degli obblighi di servizio universale sia debitamente indicata nei sistemi di separazione contabile.
- (13) Per quanto riguarda il finanziamento degli obblighi di servizio universale, la raccomandazione lascia impregiudicata la direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche ⁽¹⁾.
- (14) L'attuazione dei principi contenuti nella presente raccomandazione lascia impregiudicato il dovere degli Stati membri e delle imprese di rispettare integralmente la legislazione comunitaria in materia di concorrenza.
- (15) La raccomandazione 2002/590/CE della Commissione, del 16 maggio 2002, «L'indipendenza dei revisori legali dei conti nell'UE: un insieme di principi fondamentali» ⁽²⁾, definisce un quadro chiaro per valutare, se del caso, l'indipendenza dei revisori.
- (16) Il gruppo dei regolatori europei (ERG) ⁽³⁾ ha fornito un parere sulla revisione della raccomandazione della Commissione sul sistema di contabilità dei costi e sulla separazione contabile del 1998, contenente in allegato un'analisi dettagliata degli aspetti di tale sistema,

RACCOMANDA:

- 1) La presente raccomandazione riguarda l'attuazione di sistemi di separazione contabile e di contabilità dei costi da parte degli operatori designati dalle rispettive autorità nazionali di regolazione come aventi un significativo potere di mercato nei mercati rilevanti in esito a un'analisi di mercato realizzata a norma dell'articolo 16 della direttiva 2002/21/CE. Gli operatori cui sono imposti tali obblighi sono indicati di seguito come «operatori notificati».

Lo scopo di imporre l'obbligo di attuare una contabilità dei costi è quello di garantire che gli operatori notificati seguano criteri equi, obiettivi e trasparenti nell'imputare i propri costi ai servizi nelle situazioni in cui sono soggetti agli obblighi di controllo dei prezzi o di prezzi orientati ai costi.

⁽¹⁾ GU L 195 del 29.7.1980, pag. 35. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2000/52/CE (GU L 193 del 29.7.2000, pag. 75).

⁽²⁾ GU L 191 del 19.7.2002, pag. 22.

⁽³⁾ L'ERG è stato istituito con decisione 2002/627/CE della Commissione (GU L 200 del 30.7.2002, pag. 38), modificata dalla decisione 2004/641/CE (GU L 293 del 16.9.2004, pag. 30).

Lo scopo di imporre l'obbligo di attuare la separazione contabile è quello di fornire un livello più alto di articolazione delle informazioni rispetto a quello ricavabile dai rendiconti finanziari obbligatori dell'operatore notificato, di indicare con maggiore precisione possibile la prestazione di settori di attività dell'operatore notificato, come se si trattasse di attività gestite separatamente e, nel caso di imprese a integrazione verticale, di prevenire discriminazioni a favore delle proprie attività ed evitare sovvenzioni incrociate abusive.

- 2) Si raccomanda alle autorità nazionali di regolamentazione di richiedere agli operatori notificati la disaggregazione dei loro costi operativi, del capitale impiegato e dei ricavi, al livello necessario per garantire la coerenza con i principi di proporzionalità, trasparenza e con gli obblighi di regolamentazione imposti dal diritto nazionale o comunitario.

Si raccomanda di procedere all'imputazione delle voci di costo, capitale impiegato e ricavi conformemente al principio di causalità dei costi (quale ad esempio la determinazione dei costi per attività).

I sistemi di separazione contabile e di contabilità dei costi degli operatori notificati devono essere tali da poter fornire le informazioni finanziarie atte a dimostrare il rispetto integrale degli obblighi normativi. Si raccomanda che questo aspetto venga valutato sulla base dei criteri qualitativi di pertinenza, affidabilità, comparabilità e materialità.

Si raccomanda che le autorità nazionali di regolamentazione si accertino dell'adeguatezza e dell'efficacia dei sistemi di separazione contabile e contabilità dei costi; detti sistemi possono essere soggetti a una consultazione pubblica.

- 3) Si raccomanda che l'autorità nazionale di regolamentazione, nel verificare le caratteristiche e le specifiche del sistema di contabilità dei costi, esamini la capacità del sistema di contabilità dei costi dell'operatore notificato di analizzare e presentare i dati sui costi in modo conforme agli obiettivi normativi. In particolare, il sistema di contabilità dei costi dell'operatore notificato dovrebbe essere in grado di operare una differenza tra costi diretti ⁽¹⁾ e costi indiretti ⁽²⁾.

Si raccomanda che le autorità nazionali di regolamentazione, una volta adottata una decisione sul sistema di contabilità dei costi a costi correnti, fissino termini precisi e l'anno di riferimento per l'attuazione di tale sistema di contabilità dei costi da parte dei loro operatori notificati.

La valutazione dei cespiti della rete al valore prospettico o corrente di un operatore efficiente, ovvero stimando i costi

⁽¹⁾ Per costi diretti si intendono i costi sostenuti pienamente e non ambigualmente per attività specifiche.

⁽²⁾ Per costi indiretti si intendono i costi che richiedono una suddivisione utilizzando una metodologia di attribuzione equa e obiettiva.

che incorrerebbero operatori equivalenti se il mercato fosse pienamente concorrenziale, è un elemento chiave del metodo della «contabilità a costi correnti» (di seguito «CCA»). Ciò impone che gli oneri di ammortamento siano inseriti nei costi operativi da calcolare sulla base delle valutazioni correnti di cespiti moderni equivalenti. Di conseguenza anche le informazioni relative al capitale impiegato devono basarsi su costi correnti. Altri adeguamenti dei costi possono essere necessari per riflettere i costi attuali di acquisto di un cespite e la relativa base dei costi operativi. La valutazione dei cespiti di rete al valore prospettico o corrente può essere integrata, se opportuno, dall'uso di una metodologia di contabilità dei costi quale i costi incrementali prospettici di lungo periodo (LRIC).

Si raccomanda che le autorità nazionali di regolamentazione tengano debitamente conto dei problemi di prezzi e concorrenza che potrebbero emergere nell'attuazione di un sistema basato sulla contabilità a costi correnti, come nel caso dell'accesso disaggregato alla rete locale.

Si raccomanda che le autorità nazionali di regolamentazione tengano in debito conto la necessità di ulteriori adeguamenti delle informazioni finanziarie in relazione a fattori di efficienza, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo di dati sui costi nell'adozione di decisioni sui prezzi, in quanto l'uso di sistemi di contabilità dei costi (anche quelli che applicano la CCA) potrebbero non riflettere appieno i costi sostenuti o pertinenti ⁽³⁾. I fattori di efficienza possono consistere in valutazioni sulle differenti tipologie e architetture di rete, sulle tecniche di ammortamento e sulla tecnologia utilizzata, o di cui si prevede l'utilizzo, sulla rete.

- 4) Si raccomanda che gli operatori notificati, a cui viene chiesto di fornire la separazione contabile, trasmettano un conto profitti e perdite e un rendiconto del capitale impiegato per ciascuna delle entità soggette all'obbligo di comunicazione (sulla base dei mercati e servizi rilevanti). Gli oneri di cessione o gli acquisti tra mercati e servizi devono essere contraddistinti chiaramente in modo da dimostrare la conformità con gli obblighi di non discriminazione. Gli obblighi di separazione contabile in questione possono richiedere la preparazione e la fornitura di informazioni su mercati nei quali un operatore non detiene un significativo potere di mercato.

Per ragioni di coerenza e integrità dei dati si raccomanda che i rendiconti finanziari relativi alla contabilità separata siano consolidati in un conto profitti e perdite e in un conto del capitale investito per l'impresa nel suo insieme. Si richiede altresì di ricordare la contabilità separata con la contabilità cui l'operatore è tenuto per legge. I rendiconti dovrebbero essere sottoposti alla valutazione di revisori indipendenti o a un controllo di conformità dell'autorità nazionale di regolamentazione (purché quest'ultima disponga di sufficiente personale qualificato).

⁽³⁾ Alcuni dei cespiti potrebbero eccedere quanto necessario o l'architettura di rete potrebbe essere a un livello subottimale. L'attuazione di un modello economico/ingegneristico bottom-up contribuirà a fornire dati informativi sui costi sostenuti non necessari o sostenuti in modo inefficiente, che dovrebbero essere eliminati.

5) Si raccomanda che le autorità nazionali di regolamentazione mettano a disposizione di terze parti interessate, e in misura sufficientemente dettagliata, le informazioni contabili pertinenti ottenute dagli operatori notificati. L'obiettivo di chiedere informazioni dettagliate è finalizzato a garantire che non vi siano state discriminazioni indebite tra la fornitura di servizi all'interno della struttura dell'operatore e quella all'esterno e a consentire l'identificazione del costo medio dei servizi e del metodo utilizzato per calcolare tali costi. Nel fornire le informazioni ai fini di cui sopra, le autorità nazionali di regolamentazione devono tenere debitamente conto della riservatezza delle informazioni commerciali.

Sotto questo profilo la pubblicazione da parte dell'operatore notificato di prospetti sufficientemente analitici dei costi che evidenziano, ad esempio, il costo medio delle componenti di rete accrescerà la trasparenza e la fiducia tra gli operatori concorrenti sull'assenza di sussidi incrociati anticoncorrenziali. Ciò è ritenuto della massima importanza soprattutto per i servizi all'ingrosso. Orientamenti in materia di rendicontazione e pubblicazione delle informazioni sono riportati nell'allegato.

6) Conformemente all'articolo 8 della direttiva servizio universale, certe imprese possono essere designate come fornitrici del servizio universale e possono essere soggette a controlli

normativi sui servizi al dettaglio, conformemente all'articolo 17 della stessa direttiva. Per gli Stati membri che sono dotati di sistemi di finanziamento degli obblighi di servizio universale si raccomanda che tutti i contributi che le imprese designate ricevono come parte del meccanismo di indennizzo siano indicati nei sistemi di separazione contabile.

7) I presenti orientamenti in materia contabile riguardano la rendicontazione predisposta a fini regolamentari e non sono finalizzati a sostituire i rendiconti finanziari che la legge può prescrivere in uno Stato membro.

8) La presente raccomandazione è riesaminata entro tre anni dalla data di applicazione.

9) Gli Stati membri sono destinatari della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 19 settembre 2005.

Per la Commissione

Viviane REDING

Membro della Commissione

ALLEGATO

ORIENTAMENTI IN MATERIA DI RENDICONTAZIONE E PUBBLICAZIONE DELLE INFORMAZIONI

Il presente allegato illustra il quadro delle relazioni periodiche, gli aspetti inerenti alle pubblicazioni e la dichiarazione di conformità.

Conformemente ai principi di cui al punto 2 della presente raccomandazione, i sistemi di contabilità dei costi e di separazione contabile devono produrre informazioni con un livello di dettaglio tale da dimostrare la conformità con i principi di non discriminazione e trasparenza, individuando e attribuendo adeguatamente ricavi, costi, capitale impiegato e volumi per le diverse attività effettuate dall'operatore. Tali informazioni contabili dovrebbero essere messe sollecitamente a disposizione dell'autorità nazionale di regolamentazione.

Un'adeguata presentazione della contabilità regolamentare garantisce che le informazioni essenziali dei rendiconti finanziari siano comunicate in modo chiaro ed efficace e con le modalità più semplici e dirette possibili. La presentazione delle informazioni nei rendiconti finanziari richiede un certo grado di astrazione e aggregazione. Se questo processo è attuato ordinatamente, ne risulteranno conoscenze maggiori in quanto una tale presentazione soddisferà diversi obiettivi della normativa come, ad esempio, che i prezzi siano orientati ai costi e che non si registrino discriminazioni indebite.

Le relazioni contabili comprendono note di accompagnamento e allegati che amplificano e illustrano i rendiconti finanziari. I rendiconti finanziari e le note di accompagnamento costituiscono un tutto unico.

Le informazioni contabili regolamentari sono destinate alle autorità nazionali di regolamentazione e ad altre parti che possono essere interessate da decisioni normative basate su tali informazioni (concorrenti, investitori e consumatori). In questo quadro, la pubblicazione delle informazioni può contribuire a realizzare un mercato aperto e concorrenziale e ad aumentare la credibilità del sistema di contabilità regolamentare.

Tuttavia, per motivi inerenti alla riservatezza delle informazioni commerciali la pubblicazione integrale potrebbe essere vietata da norme nazionali e comunitarie. Si raccomanda pertanto che le autorità nazionali di regolamentazione, sentito il parere degli operatori, definiscano quali informazioni vadano considerate riservate e pertanto non divulgabili.

1. Preparazione e pubblicazione delle informazioni

Dovrebbero essere preparate e pubblicate (fatti salvi gli obblighi di riservatezza e quelli previsti dalle legislazioni nazionali) le seguenti informazioni finanziarie destinate ai pertinenti servizi/mercati:

- conto profitti e perdite,
- rendiconto del capitale investito (con l'indicazione dettagliata della metodologia di calcolo e del valore dei parametri utilizzati),
- consolidamento e riconciliazione con la contabilità prevista per legge o con altre fonti di informazione sui costi,
- descrizione dei metodi di contabilità dei costi, compreso il riferimento alla base dei costi ed allo standard di costo, ai metodi di attribuzione e valutazione, all'individuazione e al trattamento dei costi indiretti,
- note relative alla non discriminazione (dettagli relativi agli oneri di cessione),
- valutazione dei revisori (se richiesta dall'autorità nazionale di regolamentazione),
- descrizione delle politiche di contabilità e dei principi di contabilità previsti dalla legge,
- dichiarazione di conformità con le norme nazionali e comunitarie,
- altri documenti supplementari se richiesti.

Il formato di presentazione delle informazioni, che può ricalcare quello di presentazione della contabilità standard prevista dalla legge, dovrebbe essere preventivamente definito dall'autorità di regolamentazione nazionale in consultazione con gli operatori. La dichiarazione di conformità con le norme nazionali e comunitarie, la valutazione dei revisori e la descrizione dei principi, delle politiche, dei metodi e delle procedure di contabilità utilizzati, in particolare le metodologie di imputazione dei costi, non possono essere considerate confidenziali. Fatta salva la normativa nazionale e comunitaria in materia di riservatezza delle informazioni commerciali, i risultati della revisione dovrebbero essere resi pubblici.

2. La dichiarazione di conformità

La dichiarazione annuale di conformità deve includere almeno le seguenti informazioni:

- le conclusioni dei revisori,
- tutte le irregolarità accertate,
- le raccomandazioni formulate dai revisori (con la descrizione degli effetti corrispondenti),
- la descrizione dettagliata della metodologia di verifica seguita, nonché
- alcuni dati finanziari e di contabilità aggregati (quali gli adeguamenti alla CCA, le principali ipotesi utilizzate nelle metodologie di attribuzione, il livello dei costi imputati e il grado di articolazione del modello).

La pubblicazione della dichiarazione di conformità e dei risultati della revisione dovrebbe avvenire in una forma facilmente accessibile alle parti interessate, in formato cartaceo o elettronico, o essere pubblicata sul sito web dell'operatore o dell'autorità nazionale di regolamentazione.

3. Periodo oggetto della notifica

La pubblicazione della contabilità regolamentare dovrebbe avere cadenza annuale e avvenire quanto prima dopo la fine dell'esercizio contabile (di riferimento). La pubblicazione delle informazioni deve essere effettuata entro due mesi dal completamento della revisione regolamentare o non oltre i termini corrispondenti delle pratiche in vigore, quali indicati dalla normativa.
