

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

1. Il procedimento istruttorio

1. L'Autorità con la delibera n. 1/08/CIR recante "Servizio universale: metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale" ha dettato i nuovi criteri per il calcolo del costo netto del servizio universale a partire dall'anno 2004; stabilendo, in particolare, che, relativamente agli anni 2004 e 2005, verranno applicati esclusivamente i nuovi criteri per l'identificazione *ex ante* delle aree potenzialmente non remunerative (APNR), mentre a partire dal 2006 la nuova metodologia verrà applicata nella sua interezza.
2. Per gli anni 2004 e 2005 Telecom Italia dovrà calcolare il costo netto di fornitura del servizio universale adottando esclusivamente i nuovi criteri di individuazione delle APNR e applicando la metodologia contabile utilizzata dall'Autorità per l'approvazione del calcolo del costo netto per l'anno 2003 di cui alla delibera n. 28/07/CIR.
3. L'articolo 3, comma 2, della delibera n. 1/08/CIR detta i criteri di identificazione delle APNR che devono già essere adottati per il calcolo del costo netto del 2004. Secondo tali criteri è identificata come APNR, l'area SL che simultaneamente rispetta i seguenti parametri:
 - a) è situata in un comune la cui altitudine è superiore alle soglie di collina o montagna come definite dall'ISTAT;
 - b) è situata in un comune con popolazione inferiore a 7.500 abitanti;
 - c) è situata in un comune la cui densità di popolazione per chilometro quadrato è inferiore al 35° percentile della distribuzione della densità di popolazione per chilometro quadrato dei comuni;
 - d) è situata in un comune il cui reddito procapite è inferiore al reddito mediano nazionale;
 - e) ha una percentuale di clienti affari sul totale dei clienti dell'area inferiore alla percentuale media dei clienti affari sul totale dei clienti a livello nazionale;
 - f) è situata in un comune la cui percentuale di abitazioni ad uso non residenziale è superiore al 50% del totale;
 - g) presenta una lunghezza della rete di distribuzione per cliente superiore al 65° percentile della distribuzione delle analoghe lunghezze calcolata su tutti gli SL nel territorio nazionale;
 - h) è servita da tecnologie trasmissive PDH e non è collegata da circuiti o tecnologie ad alta capacità tra cui la tecnologia SDH, GbE e gli apparati trasmissivi DSLAM;
 - i) ha una centrale SL con un numero di coppie uscenti inferiore a 2.500.

4. La delibera n. 1/08/CIR stabilisce, inoltre, la tempistica di presentazione del costo netto del servizio universale per gli anni 2004 e seguenti, prevedendo che Telecom Italia deve presentare all'Autorità il calcolo del costo netto del servizio universale degli esercizi 2004 e 2005 -riformulato sulla base dei nuovi criteri di identificazione delle APNR- rispettivamente entro 75 e 120 giorni dalla notifica del provvedimento.
5. Telecom Italia ha presentato, nei termini previsti, il calcolo del costo netto del servizio universale ponendo alcune problematiche interpretative circa alcuni criteri di definizione delle APNR previsti dall'articolo 3, comma 2, della delibera n. 1/08/CIR.
6. L'Autorità, considerato l'avvio delle attività di revisione del costo netto dell'anno 2004 da parte del soggetto incaricato Europe Economics (EE), avvenuto in data 9 settembre 2008, ritiene opportuno sottoporre a consultazione pubblica le proprie valutazioni, effettuate sulla base delle problematiche sollevate da Telecom Italia, in sede di prima implementazione della delibera n. 1/08/CIR. Il procedimento di revisione del calcolo costo netto del servizio universale per l'anno 2004 viene pertanto sospeso sino al completamento della consultazione pubblica di cui al presente provvedimento ed all'adozione, da parte dell'Autorità, delle modalità interpretative dei criteri per la definizione della APNR di seguito illustrati.

2. Problematiche interpretative avanzate da Telecom Italia

7. Telecom Italia identifica tre specifiche problematiche interpretative relativamente ai nuovi criteri adottati per la definizione del bacino di APNR riportate sinteticamente qui di seguito:
 - a) necessità di fare riferimento non esclusivamente all'entità del "comune", bensì anche a quella di "frazione di comune";
 - b) necessità di riformulare, per errore materiale, il criterio riguardante la percentuale di abitazioni ad uso non residenziale, in particolare, deve essere modificato il requisito (articolo 3, comma 2, lettera f) secondo cui l'area "è situata in un comune la cui percentuale di abitazioni ad uso non residenziale è superiore al 50% del totale";
 - c) necessità di un riesame del criterio relativo all'altitudine minima per considerare un'area inserita nel bacino delle APNR.
8. Relativamente al punto a) e cioè alla necessità di fare riferimento non esclusivamente all'entità del "comune", bensì anche a quella di "frazione di comune", Telecom Italia afferma che, coerentemente con quanto sostenuto dall'Autorità nell'ambito della consultazione pubblica, tutti i parametri di cui all'articolo 3, comma 2, della delibera n. 1/08/CIR devono essere considerati non solo con riferimento al comune, ma anche, laddove necessario, alla frazione del comune stesso. L'assenza del riferimento alla frazione del comune imporrebbe di applicare i parametri per l'individuazione delle aree non remunerative sull'unità "comune" considerata come indivisibile, determinando così, a detta dell'operatore, un erroneo abbattimento del numero delle aree potenzialmente non remunerative.

9. La seconda questione interpretativa sollevata da Telecom Italia -punto b)-, riguarda il requisito secondo cui “l’area è situata in un comune la cui percentuale di abitazioni ad uso non residenziale è superiore al 50% del totale” che, secondo l’operatore, costituisce un mero errore materiale essendo l’intenzione dell’Autorità quella di escludere dal servizio universale aree che, anche se presentano una bassa densità di popolazione residente nel comune, sono comunque potenzialmente remunerative poiché, ad esempio, situate nell’ambito di località turistiche.
10. La terza problematica interpretativa sollevata da Telecom Italia -punto c)- riguarda il criterio dell’altitudine secondo il quale l’area, per essere inclusa nel bacino delle APNR, deve essere “situata in un comune la cui altitudine è superiore alle soglie di collina o montagna come definite dall’ISTAT”. L’operatore, in questo caso, afferma che tale criterio risulta essere in contraddizione con quanto affermato dall’Autorità nel corso del procedimento istruttorio e nelle motivazioni della delibera n. 1/08/CIR, nelle quali è stata rilevata l’ininfluenza della configurazione territoriale rispetto al costo netto del servizio universale. Tale criterio, se applicato in maniera letterale comporterebbe, secondo l’operatore, l’esclusione dal bacino delle aree potenzialmente non remunerative delle aree site in pianura con l’effetto, anche in questo caso, di “un’irragionevole riduzione” del numero delle suddette aree. Telecom Italia evidenzia, altresì, di aver sostenuto tale posizione durante il procedimento istruttorio che ha condotto all’adozione della delibera n. 1/08/CIR, non condividendo sin da allora la proposta dell’Autorità di considerare come aree potenzialmente non remunerative solo le aree caratterizzate da luogo montuoso e ritenendo che la configurazione del territorio non possa essere considerata come un parametro significativo per individuare le aree ad alto costo.

3. Valutazioni dell’Autorità

11. In primo luogo si evidenzia che i criteri di definizione delle APNR si basano sull’adozione di un approccio basato sui dati geo-referenziati, approccio proposto, nel corso della verifica del calcolo del costo netto per l’anno 2002, dal soggetto incaricato Europe Economics. Si osserva, inoltre, che l’analisi basata su dati geo-referenziati consente di stabilire a priori la remuneratività potenziale dell’area nel lungo periodo permettendo di valutare se Telecom Italia avrebbe deciso, sulla base di una libera strategia aziendale, di servire o meno una determinata area. I criteri che sono stati precedentemente illustrati debbono essere, tutti e congiuntamente, soddisfatti per definire il bacino delle aree nelle quali poi ricercare un costo netto negativo. L’applicazione complessiva dei nove criteri sopra elencati, qualora gli stessi non vengano puntualmente definiti e tra loro coordinati, potrebbe portare ad una situazione di azzeramento o quasi del numero di aree comprese nel bacino di quelle potenzialmente non remunerative, azzeramento che potrebbe risultare irragionevole alla luce degli obiettivi posti per il servizio universale. L’esercizio di prima applicazione di una metodologia complessa quale quella definita dalla delibera n. 1/08/CIR ha fatto quindi emergere la necessità di una migliore precisazione dei criteri.

12. A completamento delle osservazioni di cui al punto precedente, giova far notare che la quantificazione realizzata da Telecom Italia, sulla base delle interpretazioni dalla stessa effettuate determina, comunque, una riduzione del numero delle aree potenzialmente non remunerative dal valore di 1.471 del 2003 a quello prospettato di 735 del 2004, con una conseguente proporzionata diminuzione del costo netto del servizio universale richiesto per il medesimo anno. Alla luce di tanto, si riportano, nel seguito, le valutazioni dell'Autorità in merito ai tre punti sopra richiamati.
13. Punto a) “necessità di fare riferimento non esclusivamente all'entità del “comune”, bensì anche a quella di “frazione di comune”, con riferimento a tale problematica interpretativa, si evidenzia, da una lettura combinata del dispositivo della delibera n. 1/08/CIR e dei suoi allegati, che il riferimento al comune ricomprende anche quello della frazione. Infatti, nell'allegato A alla delibera n. 1/08/CIR viene riportato esplicitamente alla lettera a) punto 6), il riferimento al “comune o la frazione del comune”. Inoltre, l'Autorità, nell'ambito della valutazione dei parametri utilizzati per l'identificazione delle aree potenzialmente non remunerative, ha fatto riferimento ai dati e alle definizioni fornite dall'ISTAT e, secondo tali definizioni, il territorio amministrato dal comune è suddiviso in centri abitati, nuclei abitati e case sparse. Appare pertanto che il riferimento al comune o alla sua frazione risulti coerente sia con quanto indicato, nel complesso, dalla delibera n. 1/08/CIR, sia con le definizioni e i dati statistici pubblicati dall'ISTAT, nonché infine con la distribuzione e copertura territoriale delle aree SL di Telecom Italia che non necessariamente sono in corrispondenza biunivoca con i comuni (una centrale SL può di norma servire alcune migliaia di utenti) ma possono servire centri abitati non sede di comune, nuclei abitati o case sparse.
14. Punto b) “necessità di riformulare il criterio riguardante la percentuale di abitazioni ad uso non residenziale, in particolare, deve essere modificato il requisito (articolo 3, comma 2, lettera f) secondo cui l'area “è situata in un comune la cui percentuale di abitazioni ad uso non residenziale è superiore al 50% del totale”. Per quanto concerne il secondo punto e cioè il dato relativo alla percentuale di abitazioni ad uso non residenziale, si ritiene che si possa accogliere l'interpretazione fornita da Telecom Italia, in quanto il testo indicato all'articolo 3, comma 2, lettera f), riporta in maniera errata le considerazioni di cui alle premesse del provvedimento. Infatti, come indicato nelle premesse della delibera in questione (cfr punti 15 e 16), l'intento perseguito dall'Autorità, infatti, è quello di evitare che aree potenzialmente remunerative, perché situate, ad esempio, in località turistiche, vengano incluse nel bacino delle aree non remunerative sulla base del solo dato inerente la bassa densità di popolazione residente nel comune o nella frazione dello stesso. Per raggiungere tale finalità, il criterio posto all'articolo 3, comma 2, lettera f) che attualmente recita: “è situata in un comune la cui percentuale di abitazioni ad **uso non residenziale** è superiore al 50% del totale” deve essere sostituito con il seguente: “è situata in un comune la cui percentuale di abitazioni a **uso residenziale** è superiore al 50% del totale”.
15. Punto c) “necessità di un riesame del criterio relativo all'altitudine minima per considerare un'area inserita nel bacino delle APNR”. Riguardo alla terza e ultima problematica interpretativa sollevata da Telecom Italia, l'art. 3, comma 2, lettera a)

delle delibera in oggetto prevede che, per essere inclusa nel bacino delle aree potenzialmente non remunerative, l'area deve essere "situata in un comune la cui altitudine è superiore alle soglie di collina o montagna come definite dall'ISTAT". Secondo Telecom Italia, tale disposizione sarebbe in palese contrasto con quanto indicato nel punto 11 delle premesse della delibera n. 1/08/CIR che riporta:

11. Nell'esercizio di valutazione delle variabili determinanti il bacino di aree, l'Autorità ha rilevato che, sebbene l'altitudine sia un buon indicatore per identificare le aree ad alto costo (a causa dell'incidenza della rete aerea rispetto a quella tradizionale), non necessariamente l'altitudine è un requisito per identificare le aree che possono essere annoverate tra le aree potenzialmente non remunerative. In Italia, infatti, il livello di concentrazione della popolazione, anche in zone montuose, può essere relativamente elevato. Le economie di densità renderebbero quindi remunerative anche zone montuose che Telecom Italia servirebbe a prescindere dagli obblighi di servizio universale. D'altro canto, aree situate in pianura potrebbero risultare non remunerative per effetto della bassa densità di popolazione servita che comporta un elevato costo unitario di fornitura del servizio universale.

In via preliminare si fa osservare che il punto 11 andrebbe letto in congiunzione con il successivo punto 12, che recita:

12. Il requisito dell'altitudine, come definito nella delibera n. 22/06/CIR, risulta troppo stringente e pertanto l'Autorità ritiene che debbano essere considerate aree potenzialmente non remunerative le aree situate sia in zone di montagna sia in zone di collina sulla base della definizione ISTAT.

Il suddetto punto 12 tiene conto di una valutazione dell'Autorità, successiva alla consultazione pubblica sulla metodologia che, recependo le osservazioni svolte nella medesima, aveva considerato una riduzione dell'altezza minima (zone di collina) quale requisito per l'inclusione nel novero delle aree APNR. Si perviene, pertanto, alla considerazione che la problematica esposta da Telecom Italia non appare di natura interpretativa o di incoerenza logica tra premesse e dispositivo, ma verte sull'opportunità di un riesame della condizione posta, poiché la medesima potrebbe condurre ad una "irragionevole" riduzione delle APNR.

16. Tanto premesso, si rileva che la delibera n. 1/08/CIR prevede che tutte e nove le condizioni poste dall'art. 3, comma 2, devono essere soddisfatte congiuntamente. Ciò equivale a dire che ogni criterio corrisponde ad una condizione necessaria affinché un'area sia inclusa nel bacino di APNR. In altre parole, se la specifica condizione non è soddisfatta, l'area in questione non può essere inclusa in questo bacino. L'applicazione del criterio in questione condurrebbe quindi ad assumere che il solo fatto che un comune (od una frazione) sia in pianura risulterebbe condizione sufficiente per escludere lo stesso dal bacino delle aree APNR. Tale ipotesi appare, ad una approfondita lettura, poco realistica e molto stringente, considerato che l'applicazione concreta di tale criterio porterebbe ad assumere che un operatore scevro da obblighi di SU sceglierebbe, sempre e comunque, di servire un centro abitato situato in pianura a prescindere da ogni altro indicatore ad esso relativo.

17. Appare inoltre opportuno evidenziare che, nel corso del procedimento istruttorio che ha portato all'adozione della delibera n. 1/08/CIR, era stato già rilevato che *“sebbene l'altitudine sia un buon indicatore per identificare le aree ad alto costo (a causa dell'incidenza della rete aerea rispetto a quella tradizionale), non necessariamente l'altitudine è un requisito per identificare le aree che possono essere annoverate tra le aree potenzialmente non remunerative”*. Ciò perché comunque il criterio relativo alla densità di popolazione risulta essere quello principale e le economie di densità potrebbero rendere remunerative anche zone montuose che l'operatore incaricato della fornitura del servizio universale servirebbe a prescindere dagli obblighi di servizio universale, così come bassi livelli di densità di popolazione potrebbero far rientrare aree di pianura tra le aree potenzialmente non remunerative.
18. Infine, con riferimento al contesto internazionale, appare utile considerare il caso dell'Irlanda, paese costituito prevalentemente da zone di pianura, dove ComReg, l'Autorità irlandese, ha avviato una valutazione della richiesta di Eircom, l'operatore che allo stato fornisce il servizio universale, di istituire un fondo per il rimborso del costo netto di tale servizio. Se il requisito dell'altitudine venisse applicato al caso irlandese, Eircom non sarebbe nella posizione di richiedere alcun rimborso per la fornitura del servizio, laddove la bassissima densità di popolazione in alcune aree della campagna irlandese, costituisce probabilmente la gran parte del costo del servizio universale richiesto da Eircom.
19. Alla luce delle predette considerazioni, l'Autorità ritiene che l'applicazione del criterio dell'altitudine per l'esclusione delle aree dal bacino delle APNR, tenuto conto dell'applicazione congiunta dei restanti criteri per la definizione del bacino stesso, possa risultare non proporzionata e non ragionevole alla luce degli obiettivi che si intendono raggiungere mediante la fornitura del servizio universale. Pertanto si ritiene che risulti sufficiente, ai fini della identificazione delle APNR, l'applicazione congiunta degli otto rimanenti criteri indicati all'art. 3, comma 2 della delibera n. 1/08/CIR.
20. Tanto premesso si richiede di fornire le osservazioni alle valutazioni elaborate dall'Autorità ed, in particolare, alle modifiche alla delibera n. 1/08/CIR recante “Servizio universale: metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale” come di seguito riportate:

- | | |
|------|--|
| i. | art. 3, comma 2, il riferimento al “comune” è sostituito con “comune e/o frazione di comune”; |
| ii. | art. 3, comma 2, la lettera a) è eliminata; |
| iii. | art. 3, comma 2, la lettera f) è sostituita con la seguente: “è situata in un comune la cui percentuale di abitazioni a uso residenziale è superiore al 50% del totale”. |