

DELIBERA N. 65/09/CIR

MODIFICHE ALLA DELIBERA N. 1/08/CIR “SERVIZIO UNIVERSALE: METODOLOGIA DI CALCOLO DEL COSTO NETTO E FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE”

L'AUTORITA'

NELLA riunione della Commissione per le infrastrutture e le reti del 28 ottobre 2009;

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”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 215 del 15 settembre 2003;

VISTA la delibera n. 314/00/CONS del 1° giugno 2000, recante “Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 160 dell’11 luglio 2000;

VISTA la delibera n. 290/01/CONS del 1° luglio 2001, recante “Determinazioni di criteri per la distribuzione e la pianificazione sul territorio nazionale delle postazioni telefoniche pubbliche”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 199 del 28 agosto 2001;

VISTA la delibera n. 330/01/CONS del 1° agosto 2001, recante “Applicazione ed integrazione della delibera n. 314/00/CONS “Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela””, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 199 del 28 agosto 2001;

VISTA la delibera n. 335/03/CONS del 24 settembre 2003, recante “Modifiche e integrazioni al regolamento concernente l’accesso ai documenti approvato con delibera n. 217/01/CONS”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 240 del 15 ottobre 2003;

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”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 22 del 28 gennaio 2004;

VISTA la delibera n. 28/07/CIR del 28 febbraio 2007, recante “Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per l’anno 2003”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 81 del 6 aprile 2007;

VISTA la delibera n. 1/08/CIR del 6 febbraio 2008, recante “Servizio universale: metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale” pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 64 del 15 marzo 2008;

VISTA la delibera n. 76/08/CIR del 16 ottobre 2008, recante “Consultazione pubblica concernente la modifica della delibera n. 1/08/CIR: “Servizio universale: metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del Servizio universale”” pubblicata sul sito *web* dell’Autorità in data 19 dicembre 2008;

VISTI gli atti del procedimento istruttorio;

SENTITE in data 10 febbraio 2009 le società Vodafone Omnitel, Wind Telecomunicazioni e Fastweb;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il procedimento istruttorio

1. L’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito Autorità) con la delibera n. 1/08/CIR recante “*Servizio universale: metodologia di calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale*”, a seguito della consultazione pubblica indetta con delibera n. 22/06/CIR, ha approvato i nuovi criteri per il calcolo del costo netto del servizio universale applicabili a partire dall’anno 2004. In particolare, la delibera ha stabilito che, relativamente agli anni 2004 e 2005, venissero applicati esclusivamente i nuovi criteri per l’identificazione *ex ante* delle aree potenzialmente non remunerative (di seguito APNR), mentre a partire dal 2006 la nuova metodologia venisse applicata nella sua interezza.

2. Di conseguenza, per gli anni 2004 e 2005, Telecom Italia calcola il costo netto di fornitura del servizio universale adottando, esclusivamente, i nuovi criteri di individuazione delle APNR ed utilizzando la metodologia contabile

adoperata 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 ha individuato i criteri da impiegare per l'identificazione delle APNR 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. Telecom Italia ha presentato, nei termini previsti dalla delibera n. 1/08/CIR, il calcolo del costo netto del servizio universale per l'anno 2004 ponendo inoltre all'Autorità tre questioni interpretative relative ai citati criteri di definizione delle APNR.

5. L'Autorità, trovandosi in fase di prima implementazione della delibera n. 1/08/CIR, ha ritenuto opportuno con la delibera n. 76/08/CIR sottoporre a consultazione pubblica le tre questioni sollevate da Telecom Italia al fine di consentire alle parti interessate di presentare le proprie osservazioni su tali problematiche interpretative.

6. Le attività di revisione del costo netto dell'anno 2004 avviate, in data 9 settembre 2008, da parte del soggetto incaricato Europe Economics (EE) sono state, pertanto, sospese sino al completamento della consultazione pubblica.

7. Nel rispetto dei termini previsti dalla delibera di consultazione n. 76/08/CIR sono pervenuti i contributi degli operatori:

- a) Vodafone Omnitel (di seguito Vodafone),
- b) Wind Telecomunicazioni (di seguito Wind),
- c) Fastweb.

8. I suddetti operatori hanno anche illustrato all'Autorità, nel corso di un'audizione congiunta, i documenti prodotti in risposta alla consultazione pubblica. Le posizioni espresse sono sintetizzate nel seguito.

2. Problematiche interpretative avanzate da Telecom Italia così come descritte nella consultazione pubblica di cui alla delibera n. 76/08/CIR

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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 iniziali dell'Autorità così come descritte nella consultazione pubblica di cui alla delibera n. 76/08/CIR

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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".

17. 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) della 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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”.

4. Sintesi delle osservazioni degli operatori emerse nell'ambito della consultazione pubblica e conseguenti valutazioni definitive dell'Autorità.

4.1 Quesito i.

23. Nell'identificazione del bacino di aree potenzialmente non remunerative i tre operatori intervenuti alla consultazione pubblica concordano con l'orientamento espresso dall'Autorità nella delibera n. 76/08/CIR in merito alla necessità di far riferimento, non solo all'entità del comune, ma anche a quella di “frazione di comune”, condividendone le motivazioni.

24. Premesso quanto sopra, l'Autorità conferma le valutazioni espresse in sede di consultazione. L'Autorità ribadisce, infatti, che da una lettura combinata del dispositivo della delibera n. 1/08/CIR e dei suoi allegati del suo allegato A - in particolare alla lettera a), punto 6) - il riferimento al “comune” comprende anche quello di “frazione di comune”. Tale riferimento, come già evidenziato in altre occasioni, è coerente con i dati statistici pubblicati dall'ISTAT nonché con

la distribuzione e copertura territoriale delle aree SL di Telecom Italia che possono servire centri abitati non sede di comune, ma anche frazioni di comune, quali nuclei abitati o case sparse.

25. Sulla base delle precedenti considerazioni l'Autorità ritiene opportuno modificare l'articolo 3 comma 2 della delibera n. 1/08/CIR sostituendo la parola "*comune*" con l'espressione "*comune e/o frazione di comune*".

4.2 Quesito ii.

26. Il criterio per l'identificazione *ex ante* delle aree potenzialmente non remunerative è stato sottoposto a consultazione già con delibera n. 22/06/CIR. In tale delibera, relativamente al criterio dell'altitudine, è stato proposto di considerare come potenzialmente non remunerative le aree appartenenti a luoghi montuosi (secondo la definizione ISTAT). Nell'ambito della consultazione Telecom Italia ha osservato nel suo contributo che la configurazione del territorio non doveva essere considerata un criterio valido per individuare le aree ad alto costo, proponendo l'eliminazione di tale criterio. Nella delibera conclusiva n. 1/08/CIR l'Autorità ha confermato l'utilità del requisito dell'altitudine ma ha valutato come effettivamente troppo stringente il requisito dell'appartenenza a soli luoghi montuosi e pertanto ha incluso fra le aree potenzialmente non remunerative anche le zone di collina (secondo la definizione ISTAT).

27. In sede di prima applicazione di una complessa metodologia quale quella introdotta dalla delibera n. 1/08/CIR l'Autorità ha rinvenuto comunque l'opportunità di sottoporre al vaglio del mercato la proposta presentata da Telecom Italia, di carattere non meramente formale, di eliminare la condizione relativa al criterio altimetrico.

28. Tutti gli operatori partecipanti alla consultazione pubblica ritengono che l'inclusione del criterio dell'altitudine, tra i requisiti della metodologia di individuazione delle APNR risulta corretta e determinante in quanto il territorio italiano è caratterizzato da una struttura orografica piuttosto complessa che non può essere trascurata in fase di pianificazione di uno sviluppo di rete.

29. In particolare, un operatore ritiene sia corretto utilizzare il parametro dell'altitudine per determinare *ex ante* le APNR, in quanto la morfologia del territorio incide sui costi di investimento. L'operatore prosegue sostenendo che qualsiasi valutazione degli investimenti, nell'allocazione delle risorse, è subordinata alla scelta di un criterio che non può prescindere dai costi sottostanti e dalla redditività. Infatti, lo stesso asserisce che, in quest'ottica, la copertura

delle aree montane e collinari sarebbe sicuramente da escludere per i bassi profitti, invece, la fornitura del servizio di comunicazione elettronica nelle aree pianeggianti, poiché è caratterizzata da costi sensibilmente più bassi - anche per la possibilità di coprire ampie aree con ponti radio - non può essere considerata a priori come non profittevole. Sul piano procedurale l'operatore evidenzia come, allo stato, non siano subentrate condizioni innovative, non espresse già nel corso del procedimento istruttorio di cui alla delibera n.1/08/CIR, che giustifichino una revisione dei criteri definiti all'art. 3, comma 2.

30. In merito alla rilevanza del requisito dell'altitudine nell'individuazione del bacino di aree potenzialmente non remunerative, anche un altro operatore intervenuto non concorda con l'orientamento espresso dall'Autorità nell'ambito della consultazione pubblica. In particolare, a parere di tale operatore, i criteri elencati all'art. 3, comma 2, della delibera n. 1/08/CIR, si riferiscono alle variabili economiche e geografiche che maggiormente incidono sui costi sostenuti da un operatore nella fornitura del servizio di comunicazione elettronica e sui ricavi che ne derivano. L'operatore fa presente che la possibilità di non riscontrare una assoluta coincidenza tra le aree individuate attraverso una metodologia *ex ante* e quelle determinate attraverso un'analisi dei dati effettivi, risulta un'inevitabile conseguenza del ricorso ad un approccio presuntivo. L'operatore prosegue sottolineando come, tra l'altro, nel ricorso a tale approccio, il rischio di imprecisioni possa sussistere per ciascuno dei criteri d'identificazione delle aree potenzialmente non remunerative finanziabili attraverso il fondo del servizio universale e non soltanto per il requisito dell'altitudine. Inoltre, l'operatore, con riferimento al confronto con il caso irlandese, citato nel documento di consultazione pubblica evidenzia che la struttura dei costi e ricavi per la valutazione del servizio universale non è necessariamente la stessa nei diversi Paesi in quanto dipende fortemente dalle caratteristiche delle reti telefoniche ivi realizzate.

31. Un altro operatore partecipante alla consultazione in merito alla proposta di riesame del criterio dell'altitudine, non concorda con l'orientamento espresso dall'Autorità. L'operatore sottolinea la rilevanza del criterio altimetrico nella valutazione della redditività degli investimenti nella rete d'accesso, mostrando come le condizioni orografiche del territorio incidano sull'onerosità dell'investimento stesso. L'operatore prosegue osservando che il criterio altimetrico, sia nella componente di accesso che di trasporto della rete, rappresenta un fattore determinante, al pari del criterio demografico di densità della popolazione, per la definizione delle aree remunerative per la fornitura di servizi di telefonia vocale. Inoltre l'operatore precisa che il criterio dell'altimetria è oggettivo, trasparente, verificabile e di facile applicazione.

32. L'Autorità considera che la determinazione della APNR si basa necessariamente su di un approccio di tipo *ex ante*, risultando impraticabile, al fine di stabilire l'appartenenza o meno al bacino di aree potenzialmente non remunerative, la valutazione di ciascuna singola area del territorio italiano mediante l'utilizzo di dati relativi a costi e ricavi effettivi. Inoltre, un'analisi puntuale di ciascuna area a partire dai dati contabili non può fornire dei risultati applicabili nel lungo periodo per l'evolversi delle condizioni del territorio, in particolare intorno ai grandi centri. Allo stesso tempo, il ricorso ad una metodologia *ex ante*, contempla il rischio legato ad un margine di imprecisione nella determinazione dell'appartenenza di una specifica zona al bacino delle aree potenzialmente non remunerative. Si potrebbe incorrere, ad esempio, nell'errore dovuto all'esclusione dal bacino di APNR di una zona che, pur non soddisfacendo nessuno dei requisiti previsti, non sarebbe servita da un operatore, in assenza di obbligo di fornitura del servizio universale.

33. Al fine di ridimensionare l'aleatorietà legata all'adozione di una metodologia di tipo *ex ante*, l'approccio di tipo presuntivo non può prescindere dall'individuazione di parametri oggettivi e predeterminati in base ai quali valorizzare il bacino di APNR. Ricercando le variabili che maggiormente incidono nell'identificazione delle aree potenzialmente non remunerative, tenendo conto delle caratteristiche sociali, demografiche ed economiche del territorio italiano, l'Autorità ritiene che l'utilizzo di dati geo-referenziati contribuisca alla valutazione, in via preventiva, della remuneratività potenziale dell'area oggetto di analisi.

34. Infatti, il territorio italiano è caratterizzato a differenza di altri paesi, da una struttura orografica piuttosto complessa che solitamente viene presa in considerazione nelle valutazioni dei costi presunti di realizzazione delle nuove infrastrutture. In particolare, le condizioni geografiche comportano un'onerosità degli investimenti infrastrutturali in ragione della correlazione positiva esistente tra le caratteristiche del territorio ed il costo di installazione e gestione delle infrastrutture sottostanti la fornitura del servizio di comunicazione elettronica. Ciò conduce a ritenere come il criterio altimetrico possa rappresentare un *driver* determinante per il computo di tali costi, maggiori per le aree montane e collinari rispetto a quelle pianeggianti e di conseguenza della presunta remuneratività. D'altra parte il criterio demografico non può essere ritenuto sufficiente per valutare la convenienza di un prossimo investimento in quanto la copertura di zone montuose e collinari è generalmente più costosa di quella delle zone pianeggianti a parità di densità di popolazione e di conseguente ricavo atteso.

35. Relativamente al rischio di trascurare alcune APNR impiegando il criterio altimetrico, l'Autorità evidenzia che utilizzando un approccio presuntivo

ex ante occorre necessariamente contemplare la possibilità di un errore. La valutazione dei criteri singolarmente può comportare, infatti, l'individuazione di errori se confrontati alla situazione reale. Solo l'impiego congiunto dei differenti criteri di tipo presuntivo consente di limitare l'errore complessivo.

36. Sulla scorta delle valutazioni effettuate e dei contributi presentati dagli operatori partecipanti alla consultazione pubblica, l'Autorità ritiene necessario confermare la validità del criterio legato all'altitudine per l'identificazione di aree potenzialmente non remunerative considerando solo le aree situate in un comune la cui altitudine è superiore alle soglie di collina o montagna, come definite dall'ISTAT.

4.3 Quesito iii.

37. Con riferimento alla proposta di eliminare un errore materiale contenuto nella delibera n. 1/08/CIR sostituendo la lettera f), comma 2, dell'articolo 3 con l'espressione *“è situata in un comune la cui percentuale di abitazioni a uso residenziale è superiore al 50% del totale”* gli operatori intervenuti concordano con l'orientamento espresso dall'Autorità, sostenendo che la proposta in esame sia da considerare una mera correzione formale.

38. L'Autorità, tenuto anche conto di quanto emerso in sede di consultazione pubblica, ritiene opportuno procedere alla correzione del criterio riguardante la percentuale di abitazioni ad uso non residenziale, al fine di evitare il computo di abitazioni ad uso non residenziale che farebbero rientrare nella valutazione delle aree potenzialmente non remunerative aree profittevoli quali le località turistiche. Ne deriva la necessità di rimuovere l'imprecisione di cui all'art. 3, comma 2, lettera f), confermando quanto proposto al riguardo nella consultazione pubblica ossia che un'area debba rientrare nel bacino di zone potenzialmente non remunerative qualora, simultaneamente agli altri criteri, soddisfi anche quello di essere situata in un comune e/o frazione di comune la cui percentuale di abitazioni ad uso residenziale è superiore al 50% del totale.

UDITA la relazione dei Commissari Nicola D'angelo e Roberto Napoli, relatori ai sensi dell'art. 29 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

DELIBERA

Articolo 1 (Modifiche alla delibera n. 1/08/CIR)

1. All'articolo 3, comma 2, della delibera n. 1/08/CIR, ovunque sia presente la parola "*comune*" è sostituita con l'espressione "*comune e/o frazione di comune*".

2. All'articolo 3, comma 2, della delibera n. 1/08/CIR, la lettera f) la frase "*a uso non residenziale*" è sostituita con la seguente "*a uso residenziale*".

Ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 1 agosto 2003 n. 259, i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice Amministrativo.

Ai sensi dell'articolo 21 e 23-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e successive modificazioni ed integrazioni, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica del medesimo. La competenza di primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al Tribunale Amministrativo del Lazio.

Il presente provvedimento è notificato alla società Telecom Italia S.p.A. ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale dell'Autorità, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nel sito *web* dell'Autorità.

Roma, 28 ottobre 2009

f.f. IL PRESIDENTE
Stefano Mannoni

IL COMMISSARIO RELATORE
Nicola D'Angelo

IL COMMISSARIO RELATORE
Roberto Napoli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Viola