

La regolamentazione delle telecomunicazioni

Un bilancio dell'Agcom 2005-2012 e l'agenda per il prossimo settennato

Di Massimiliano Trovato

Introduzione

La conclusione di un ciclo è un momento di rottura controllata, che fornisce l'occasione per ragionare sullo stato dell'arte e rilanciare l'azione. Con questo spirito, ci accingiamo a valutare l'attività della seconda consiliatura dell'Agcom, che ha concluso a luglio il suo mandato.

La portata del progetto impone una delimitazione. È pertanto opportuno esplicitare alcune avvertenze. In primo luogo, all'Autorità sono affidati – tra gli altri – compiti di garanzia dei consumatori, di composizione delle controversie, di tutela giurisdizionale, di autorizzazione, d'ispezione; nelle pagine che seguono concentreremo l'attenzione sull'opera di regolamentazione in senso stretto e sulle connessa vigilanza: su quelle attività, cioè, che più direttamente incidono sulla struttura del mercato.

Inoltre, come noto, il riferimento alle “Comunicazioni” nella mission e nella denominazione dell'Autorità va inteso nel significato più ampio, secondo un approccio convergente che include – accanto alle tradizionali telecomunicazioni fisse e mobili e a internet – l'intero settore dei *media* e, da pochi mesi, anche quello dei servizi postali.

Merita una giustificazione, in particolare, la scelta di escludere dall'indagine il mercato della televisione. Tale limitazione si spiega con un'esigenza di coerenza sistematica. Affrontare il tema, in questa fase dell'evoluzione del mercato, solleverebbe questioni sostanzialmente diverse da quelle al centro dell'analisi delle comunicazioni elettroniche: è ben vero che i punti di contatto non mancano, ma ancora troppo diversi sono il contesto competitivo, i nodi regolamentari, i driver di crescita, nonché – è impossibile dimenticarlo – le rispettive incidenze dei due comparti sul dibattito politico.

Alla televisione si dovrà certo fare riferimento nell'analizzare le materie e i servizi ibridi che già il settennato che giunge al termine ha posto in evidenza (si pensi alle problematiche connesse alla gestione delle risorse frequenziali, da un lato; e agli esperimenti di televisione in mobilità o di *triple play*, dall'altro). Per altro verso, l'evoluzione di quelli che oggi definiamo con espressione più aperta “servizi audiovisivi” – con la comparsa di nuovi apparecchi, nuove modalità di fruizione, nuove piattaforme, nuovi *player* – prelude a un futuro solo in parte prevedibile, ma che ci consente sin d'ora di affermare che una prossima edizione di questo studio non potrà permettersi di trascurare il fenomeno televisivo.

Un ultimo *caveat* riguarda la posizione dell'Agcom. È evidente a chi conosca il

*Massimiliano Trovato è
Fellow dell'Istituto Bruno
Leoni.*

tema, anche sommariamente, che il settore delle comunicazioni sperimenta una sempre più marcata stratificazione delle competenze che un tempo facevano capo al solo legislatore nazionale: il mercato di oggi è il frutto dell'interazione di due livelli di legislazione (meglio: tre, considerando il peso crescente della legislazione regionale), dell'intervento della Commissione Europea con un ruolo talora di difficile categorizzazione, di numerosi e non sempre armonici provvedimenti della regolamentazione indipendente (tanto l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato quanto il Garante per la protezione dei dati personali esercitano competenze in materia; senza scordare, a livello comunitario, il Berc), di decisioni giurisdizionali, di forme – per così dire – di autodisciplina, talora sollecitata, nonché di una variegata gamma di poteri che l'Esecutivo utilizza con una certa costanza.

Alla luce di queste considerazioni, non è spesso banale tracciare delle relazioni causali univoche tra gli effetti sul mercato e i provvedimenti del regolatore; e per converso, questi ultimi vanno contestualizzati nell'ambito di una cornice istituzionale assai più ampia e complessa del solo Consiglio dell'Autorità. Di tali variabili si dovrà tener conto nella trattazione.

L'ambizione di questo lavoro non solo è quella di trarre un bilancio del settennato a guida Corrado Calabrò dal punto di vista della compatibilità tra i provvedimenti perseguiti e una visione di mercato, ma anche quella di individuare gli elementi di attenzione del prossimo ciclo. Il percorso di liberalizzazione, infatti, non può in alcun modo dirsi concluso.

La seconda consiliatura ci consegna un settore fisso che ancora non è venuto a capo delle questioni relative alla rete d'accesso, con l'esperimento – almeno in parte insoddisfacente – dell'implementazione degli Impegni di Telecom Italia e con l'aumento dei prezzi intermedi; e un settore mobile che patisce una certa tendenza dei pubblici poteri a considerarlo come una riserva di valore per la bisogna.

Sfide importanti attendono, dunque, le telecomunicazioni nei prossimi mesi e anni: il rebus della rete fissa andrà risolto nel contesto di un'epocale rivoluzione tecnologica; e il segmento mobile dovrà recuperare una vitalità che può discendere solo dalla concorrenza tra gli operatori. In questo percorso, il ruolo del regolatore e le sue scelte – specie quando abbiano un impatto diretto sul market design – giocano una parte assolutamente centrale.

1 L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

1.1 Verso la liberalizzazione: la nascita dell'Agcom

Il percorso che ha condotto alla liberalizzazione delle telecomunicazioni europee ha origini lontane. Risale addirittura al 1987 il *Libro verde sullo sviluppo del mercato comune dei servizi e delle apparecchiature di telecomunicazione*. In esso già si delineava la rilevanza di un mercato aperto, concorrenziale e integrato per lo sviluppo armonico delle telecomunicazioni europee.

L'anno seguente la Direttiva n. 88/301/CEE ha sancito la liberalizzazione dei terminali. Nel 1990 le Direttive nn. 387 e 388 hanno rispettivamente propiziato l'accesso alle infrastrutture di rete e aperto il mercato dei servizi di telecomunicazioni, con l'esclusione della voce. Sono poi intervenute le Direttive nn. 94/46/CE, 95/51/CE e 96/2/CE, a marcare la liberalizzazione – nell'ordine – delle comunicazioni via satellite, della fornitura di servizi di telecomunicazioni attraverso le reti televisive via cavo, e delle telecomunicazioni mobili.

La Direttiva 96/19/CE, o Direttiva *full competition*, ha concluso il processo di rimozione degli ostacoli normativi alla liberalizzazione del settore, fissando al 1° gennaio 1998 la data ultima per l'apertura alla concorrenza del servizio di telefonia fissa e delle relative infrastrutture.

L'Italia è stata tra i paesi meno sollecitati nell'assestare tale processo di liberalizzazione, dando applicazione alle norme europee. Si consideri, a mero titolo di esempio, che la direttiva n. 90/388/CEE è stata trasposta solo nel 1995, pendente una procedura d'infrazione comunitaria. Per ovviare a una situazione difficilmente sostenibile, la legge 23 dicembre 1996, n. 650 – con una non trascurabile forzatura costituzionale – ha demandato il recepimento dei provvedimenti comunitari in materia alla normativa secondaria. Pertanto, un solo regolamento ministeriale (d.p.r. 19 settembre 1997, n. 318) ha introdotto nel nostro ordinamento sei diverse direttive europee, che includono – con le già citate 95/51/CE, 96/2/CE e 96/19/CE – la n. 95/62/CE, relativa all'apertura delle reti di telefonia vocale; la 97/13/CE, recante la disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e licenze; e la n. 97/33/CE, in materia di servizio universale e interoperabilità.

Analogamente tortuoso è stato il percorso della privatizzazione nel 1997 di Telecom Italia, l'azienda pubblica sorta nel 1994 dalla fusione di Sip, Iritel, Italcable, Sirm e Telespazio e poi consolidata in Stet. Le criticità connesse a un'operazione non sufficientemente ponderata sono state ampiamente esposte: a cominciare dal mantenimento della configurazione di operatore verticalmente integrato, con la mancata separazione della rete di accesso che tanta influenza ha avuto sul successivo sviluppo del mercato italiano; ma senza dimenticare l'instabilità della compagine azionaria, col tentativo fallito di dare vita a un "nocciolo duro" che potesse garantire una guida affidabile al gruppo, viceversa esposto agli appetiti del mercato e a vicende societarie poco trasparenti; e d'altro canto, la conservazione in capo al Ministero del Tesoro di una golden share che pareva tradire l'intenzione di fare della Telecom privatizzata un campione nazionale, e non un operatore tra i molti che le nuove disposizioni avrebbero indotto all'ingresso sul mercato.

Tuttavia, proprio nel 1997, in un'ottica di garanzia del mercato e dei consumatori in presenza di un operatore dominante, e per dare completezza e coerenza all'assetto che si veniva determinando grazie allo stimolo di Bruxelles, l'Italia si è dotata – tra gli ultimi paesi europei – di un'Autorità indipendente con competenza sul settore delle telecomunicazioni, istituita dalla legge 31 luglio 1997, n. 249 ("Legge Maccanico").

Non meno risalenti del processo di liberalizzazione sono i profili soggettivi dell'Autorità. Nell'ambito della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante la disciplina relativa all'assetto dell'editoria e ai contributi pubblici al settore, era stato istituito un organo di garanzia che ne presidiava l'attuazione. È interessante osservare che il Garante per l'editoria è il primo caso in Italia di organo deputato alla tutela della concorrenza e al contrasto degli abusi di posizione dominante, sia pure in un settore specifico; la sua istituzione precede di un decennio l'introduzione della normativa antitrust e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Quanto alla sua configurazione, il Garante era un organo monocratico nominato d'intesa dai presidenti di Camera e Senato tra i magistrati appartenenti alle giurisdizioni superiori; durava in carica cinque anni e riferiva al Parlamento con cadenza semestrale.

Nel corso del riordino del sistema radiotelevisivo italiano, la legge 6 agosto 1990, n. 223 ("Legge Mammì") ha stabilito che anche tale settore dovesse essere sottoposto alla vigilanza di un'autorità indipendente, e ha ampliato le competenze del preesistente Garante per l'editoria, trasformandolo così nel Garante per la radiodiffusione

e l'editoria. L'organo rimaneva monocratico e la sua disciplina subiva modifiche solo marginali: l'obbligo di riferire al Parlamento diventava annuale; il mandato veniva ridotto a tre anni; l'ufficio poteva essere ricoperto anche da professori universitari o da professionisti di comprovata esperienza e di riconosciuta competenza nel settore delle comunicazioni di massa.

Sebbene non si possa affermare che tra il Garante e l'Agcom sussista un'effettiva continuità istituzionale, esiste tra le due Autorità un collegamento evidente. In primo luogo dal punto di vista soggettivo, perché ai sensi della legge istitutiva un numero significativo dei dipendenti della nascente Autorità è stato selezionato tra i componenti degli uffici di supporto del Garante.

Secondariamente, ma è questo il più rilevante punto di contatto, perché la legge Maccanico si trovava a compiere una scelta d'ingente portata: quella tra un modello di regolamentazione limitato alle sole telecomunicazioni, strettamente intese, e uno convergente, che abbracciasse anche il settore dell'audiovisivo e dell'editoria. La preesistenza del Garante – in una configurazione istituzionale, però, ormai inadeguata alle sfide della regolamentazione – ha indotto il legislatore ad assorbirne le funzioni, preferendo il secondo riparto delle competenze, che all'epoca informava la struttura dell'americana FCC ma era pressoché assente in Europa. Tale opzione istituzionale – forse in parte favorita dal ritardo con cui l'Italia si è data un'autorità indipendente per regolamentare il settore delle telecomunicazioni, che ha paradossalmente permesso una più attenta valutazione delle questioni in ballo e delle prospettive di evoluzione del mercato – si è rivelata assai lungimirante ed è oggi il modello più diffuso in Europa.

Quanto ai profili strutturali, l'Agcom si articola in due commissioni composte da quattro commissari, eletti dalle due Camere a maggioranza semplice, e dal Presidente dell'Autorità, di nomina governativa. La Commissione per le Infrastrutture e le Reti ha competenze in tema di tariffe dell'operatore dominante, criteri per l'interconnessione e l'accesso, obblighi di servizio universale, frequenze, controversie tra operatori e privati. La Commissione per i Servizi e i Prodotti si occupa, invece, di livelli di qualità dei servizi e disciplina le relazioni tra gli operatori. Il Consiglio, formato dal Presidente e dagli otto Commissari, ricopre nel disegno della legge istitutiva un ruolo residuale, con funzioni specifiche in materia di promozione dell'innovazione e vigilanza sugli assetti del mercato, ove necessario in coordinamento con l'Antitrust. L'Autorità gode, tra l'altro, di ampi margini di autonomia nella definizione della propria organizzazione interna.

L'Agcom viene istituita nel 1997, nel contesto della liberalizzazione delle telecomunicazioni promossa dagli organismi comunitari, per governare il passaggio dal monopolio al mercato in presenza di un operatore dominante e di ostacoli di fatto allo sviluppo della concorrenza.

1.2 L'attività della prima consiliatura

Le procedure per la selezione e la nomina del presidente e dei commissari della nascente Autorità si sono concluse solo nel febbraio 1998. Il 10 marzo l'Autorità si è ufficialmente insediata. Va, peraltro, rilevato che solo il successivo 16 giugno sono stati approvati i fondamentali regolamenti relativi all'organizzazione e al funzionamento del nuovo organismo, così che solo a un anno dalla sua istituzione l'Autorità ha potuto iniziare a operare. Si consideri, inoltre, che il Gruppo di lavoro per l'avviamento previsto dalla delibera n. 4/98 ha cessato le proprie attività il 31 dicembre 1999.

È insomma evidente che nella prima fase di vita dell'Autorità, il regolatore abbia curato principalmente la propria strutturazione, come fisiologico: attraverso la redazione delle regole di funzionamento, la costruzione dell'organico, la distribuzione delle competenze; provvedimenti imprescindibili e non delegabili, ma che in qualche modo hanno sottratto spazio e risorse a un'attività di regolamentazione che, in qualche misura, già scontava una partenza a *handicap*.

Ciò nonostante la prima consiliatura ha prodotto provvedimenti determinanti per l'apertura e lo sviluppo del mercato italiano. Sofferiamoci brevemente sulle principali innovazioni, ponendo particolare attenzione al tema dell'accesso.

Dapprima l'Autorità ha favorito modalità di accesso per così dire leggere, come la *carrier selection* e la *carrier pre-selection*, che non presuppongono alcuna forma di accesso infrastrutturale al cliente. Tramite questi meccanismi, che nei primi anni della liberalizzazione ebbero un discreto utilizzo, il cliente poteva scegliere – chiamata per chiamata o in modo permanente – l'operatore di cui servirsi per il trasporto del traffico.

In seguito l'Agcom introdotto i servizi di accesso disaggregato alla rete fissa nelle diverse modalità dell'*unbundling* del *local loop*, che garantisce l'utilizzo esclusivo del doppino del cliente, dello *shared access*, attraverso il quale l'operatore alternativo e l'*incumbent* sfruttano il medesimo doppino su distinte porzioni di spettro; e dell'accesso logico, o *bitstream*, con il quale l'operatore dominante mette a disposizione del nuovo entrante un flusso digitale diretto al cliente. Tali servizi e i servizi accessori come la colocazione, che assicura la possibilità per l'operatore alternativo di posizionare i suoi apparati in centrale, devono essere forniti a condizioni economiche trasparenti, non discriminatorie ed orientate al costo. Tuttora tali strumenti sono alla base della disciplina dell'accesso alla rete fissa.

Di grande rilevanza è, poi, la delibera 152/02/CONS, che ha introdotto una prima forma di separazione tra le divisioni commerciali e le divisioni *wholesale* dell'*incumbent*, imponendo la tenuta di una contabilità regolatoria per i servizi di accesso e di rete e richiedendo l'applicazione di misure amministrative di separazione tra le unità responsabili dell'attività di vendita e quelle delegate alla gestione della rete. Inoltre, la stessa delibera ha posto l'attenzione sulla prevedibilità e la sostenibilità delle tariffe di accesso, introducendo un meccanismo pluriennale di riduzione con lo strumento del *network cap* e nuovi metodi di verifica dell'offerta di riferimento, fondati sulla valutazione dei costi correnti e della replicabilità.

Nel campo delle numerazioni, vanno sottolineate le decisioni in materia di portabilità del numero che hanno contrastato uno dei più rilevanti meccanismi di lock-in per i consumatori che intendono servirsi di un diverso operatore. Con la delibera n. 4/99/CE si è introdotto il servizio per le numerazioni fisse, con un modello basato su accordi bilaterali tra Telecom Italia e gli operatori alternativi. La portabilità del numero mobile è stata introdotta con le delibere n. 12/01/CIR e n. 19/01/CIR, che hanno stabilito procedure e tempi certi per il rilascio della numerazione da parte dell'operatore dominante. Il successo della portabilità del numero è testimoniato dalla risposta dei consumatori. L'Italia è tuttora il primo paese d'Europa per numero di linee mobili portate tanto su base annua, quanto in termini complessivi, dove in circa dieci anni si è superata la soglia dei trenta milioni.

L'apporto complessivo di tali misure ha consentito l'avvio di una dinamica di sviluppo della concorrenza, riduzione delle quote di mercato dell'*incumbent* e calo dei prezzi particolarmente marcata nel segmento delle telecomunicazioni mobili.

La prima consiliatura dell'Agcom (1998-2005), dopo una fase iniziale dedicata al reclutamento dello staff e alla definizione dell'organizzazione e del funzionamento dell'Autorità, ha emanato importanti decisioni in tema di accesso, introducendo i servizi di *carrier selection*, *carrier pre-selection*, *unbundling del local loop*, *shared access* e *bitstream*; forme di separazione amministrativa e contabile tra gestione della rete e vendita; nonché la portabilità del numero fisso e mobile.

1.3 La prima fase della liberalizzazione delle telecomunicazioni

Nelle intenzioni del legislatore comunitario – e del regolatore italiano – a una breve fase di apertura del mercato sarebbe dovuta seguire prontamente un'opera di armonizzazione a livello europeo, con contestuale regresso delle misure regolamentari asimmetriche. Questa avrebbe poi preparato la strada all'integrazione dei mercati sul piano geografico e tecnologico. Si trattava, però, di una segmentazione troppo ottimistica.

In particolare, sebbene l'obiettivo di condurre il settore delle telecomunicazioni nell'alveo del generale diritto della concorrenza si debba senz'altro approvare, gli ostacoli concreti al completamento del processo di liberalizzazione oltre il mero versante formale si sono rivelati più persistenti di quanto fosse stato preventivato.

Un'importante sforzo di armonizzazione del quadro regolamentare a livello comunitario, ma in prospettiva opposta a quella di una restrizione del ruolo delle regolamentazione *ex ante*, è stato compiuto con l'approvazione nel 2002 del cosiddetto "Pacchetto Telecom", che si compone di quattro direttive (dalla n. 19 alla n. 22): "quadro", "autorizzazioni", "accesso", "servizio universale"; a queste si deve aggiungere una quinta direttiva (2002/58/CE), dedicata al trattamento dei dati personali.

Questo articolato intervento – recepito in Italia con il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 ("Codice delle comunicazioni elettroniche"; nel seguito della trattazione indicato solo come "Codice") – mirava a riordinare la normativa del settore, uniformando gli obiettivi dei paesi membri e disciplinando le procedure e gli strumenti a loro disposizione. La "direttiva quadro", in particolare, individua il ruolo delle Autorità nazionali nel promuovere la concorrenza nella fornitura di reti e servizi di telecomunicazioni, e prescrive tale scopo che esse operino con garanzie d'indipendenza e di trasparenza, consultando le parti interessate allorché intendano adottare misure che determinino un impatto rilevante sul mercato.

Di fondamentale importanza è l'articolo 7, che disciplina le procedure ai sensi delle quali le Autorità nazionali analizzano i mercati, in consultazione con le imprese, per identificare – nel caso in cui il livello di concorrenza non sia soddisfacente – gli adeguati rimedi. Due diverse misure tutelano le esigenze di uniformità del quadro regolamentare: innanzi tutto, la Commissione deve predisporre una Raccomandazione che elenchi i mercati suscettibili di regolamentazione *ex ante*, ferma restando la facoltà di analizzare ulteriori mercati non individuati. Tale obbligo è stato adempiuto con l'emanazione della Raccomandazione n. 2003/311/CE, che individua 18 mercati; i primi diciassette afferiscono al settore delle telecomunicazioni strettamente inteso, l'ultimo riguarda i servizi di trasmissione radiotelevisiva.

Inoltre, le Autorità nazionali sono tenute a notificare alla Commissione e alle Autorità degli altri paesi membri i risultati delle proprie analisi di mercato, con gli eventuali correttivi proposti. La commissione può approvarli, con o senza commenti, oppure

può aprire un'istruttoria per una più approfondita valutazione, qualora rilevi il rischio di incompatibilità con la normativa comunitaria. Se l'istruttoria conferma la perplessità iniziali, la Commissione può giungere a porre il veto sull'approvazione definitiva del provvedimento notificato.

La procedura descritta dall'articolo 7 è di competenza congiunta della Direzione Generale Information Society (oggi DG Connect: "Communications Networks, Content and Technology") e della DG Competition, per assicurare una coerente applicazione del diritto della concorrenza, da cui vengono mutuati fondamentali strumenti (la definizione del mercato rilevante) e concetti (il sostanziale potere di mercato). Con la stessa *ratio*, l'articolo 19 del Codice prescrive, inoltre, la consultazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'ambito dell'analisi dei mercati.

L'attività dell'Agcom va inquadrata nel quadro regolamentare europeo, disciplinato dalle direttive "quadro", "autorizzazioni", "accesso", "servizio universale". Di particolare rilevanza sono le procedure dettate dall'art. 7 della "direttiva quadro", che disciplina lo svolgimento delle analisi di mercato.

1.4 L'avvio della seconda consiliatura

Il mandato della prima consiliatura termina il 10 marzo 2005. Già il 16 marzo vengono eletti i primi sei commissari; bisogna, però, attendere il 5 maggio per i rimanenti due e il 9 maggio per la nomina del Presidente. La nuova consiliatura inizia il 16 maggio, dopo oltre due mesi di *vacatio*.

Balzano agli occhi due aspetti della composizione del nuovo Consiglio. Il primo è certamente la varietà dei profili dei suoi componenti. Il Presidente Corrado Calabrò proviene dalla magistratura amministrativa, e ricopriva da ultimo l'incarico di presidente del Tar del Lazio e della sua I Sezione, quella delegata al controllo giurisdizionale degli atti delle Autorità indipendenti, Agcom inclusa; ha un'ampia esperienza di governo come capo di gabinetto dei ministeri del Bilancio, del Mezzogiorno, della Sanità, dell'Industria, dell'Agricoltura, della Marina mercantile, delle Poste e telecomunicazioni, della Pubblica istruzione e dell'università, delle Politiche comunitarie e delle Riforme istituzionali.

Nicola D'Angelo è pure un magistrato amministrativo e ha servito diversi ministri come capo dell'ufficio legislativo o consigliere giuridico. Giancarlo Innocenzi è stato deputato e sottosegretario alle Comunicazioni, dopo una carriera nel settore privato che l'ha portato da Upim e Alfa Romeo a Odeon e Mediaset; si è dimesso dall'Autorità nel giugno 2010, in seguito alla pubblicazione di alcune intercettazioni telefoniche che ne ponevano in dubbio l'effettiva indipendenza. Anche Michele Lauria ha trascorso da deputato e sottosegretario, seguiti alle esperienze come sindaco e presidente della municipalizzata di Enna, città natale. Gianluigi Magri è un medico specializzato in medicina interna e cardiologia; pure per lui un passato da sottosegretario (all'Economia), dopo un lungo *cursum honorum* nella politica locale bolognese. Stefano Mannoni, avvocato, è un costituzionalista dell'Università di Firenze. Roberto Napoli è un medico specializzato in medicina del lavoro; è stato senatore dal 1994 al 2001, nonché – come precisa il suo curriculum – firmatario del progetto di gemellaggio tra l'Agcom e l'Autorità per le comunicazioni della Bosnia-Erzegovina. Enzo Savarese ha condotto una carriera nel settore privato come dirigente d'azienda, prima d'interromperla per diventare deputato. Sebastiano Sortino, avvocato, ha diretto per trent'anni la Federazione Italiana Editori Giornali. Antonio Martusciello è subentrato a Giancarlo Inno-

cenzi nel settembre 2010; deputato dal 1994, dopo esperienze professionali in Spira e Publitalia '80, è stato membro delle Commissioni Bilancio ed Esteri, sottosegretario all'Ambiente, vice-ministro ai Beni culturali.

Il secondo elemento di rilievo è la contiguità del neo-eletto Consiglio rispetto alla politica. Cinque dei nove commissari (Innocenzi, Lauria, Martusciello, Napoli e Savarese) sono stati membri del Parlamento. Quattro dei nove commissari (Innocenzi, Lauria, Magri e – sia pure con un ruolo di alta amministrazione – D'Angelo) hanno avuto esperienze di governo. Due di essi (Innocenzi e Magri), addirittura, ricoprivano la carica di sottosegretari al momento della nomina a consiglieri, transitando dunque dal ruolo politico a quello regolamentare senza soluzione di continuità. In sostanza, ben otto dei nove componenti dell'Autorità, incluso il Presidente e con l'esclusione del solo Commissario Mannoni, sono stati almeno una volta membri del Parlamento o del Governo.

La composizione dell'Autorità nella seconda consiliatura denota un profilo di competenze poco omogeneo e non pienamente soddisfacente in relazione alle tematiche rilevanti. Spicca, in particolare, il numero di nomine di provenienza politica.

2 L'attività dell'Autorità

2.1 Il primo ciclo delle analisi di mercato

Come abbiamo precedentemente illustrato, nel contesto della normativa comunitaria le analisi di mercato costituiscono l'architrave della regolamentazione di settore. Sebbene nove consultazioni pubbliche fossero state lanciate nell'ultimo trimestre 2004, nessuna di queste aveva condotto nei mesi immediatamente successivi ad uno schema di provvedimento notificato alla Commissione. Al momento del passaggio di consegne tra prima e seconda consiliatura, il primo ciclo delle analisi di mercato era ancora ad uno stadio preliminare e se ne imponeva, dunque, la pronta conclusione; tanto più perché le analoghe procedure erano già state ultimate o erano in via di definizione nei principali tra gli altri paesi membri.

Nel luglio 2005, l'Autorità ha approvato ai sensi dell'art. 12, comma 6 del Codice la delibera n. 286/05/CONS recante misure cautelari in materia di tariffe di terminazione mobile. L'Autorità ha individuato quattro mercati rilevanti della terminazione di chiamate vocali su ciascuna rete mobile, identificando ogni singolo operatore come titolare di significativo potere di mercato sulla propria rete. A decorrere dal 1° settembre 2005, l'Autorità ha fissato il prezzo massimo della terminazione a 12,10 centesimi di euro al minuto per Tim e Vodafone, e 14,35 centesimi al minuto per Wind; ritenendo altresì che sarebbe risultato eccessivamente oneroso imporre un controllo di prezzo all'operatore H3G. Con la delibera n. 3/06/CONS del 12 gennaio 2006 l'Autorità ha regolamentato il mercato della terminazione vocale su singola rete mobile (mercato n. 16 della Raccomandazione 2003/311), confermando gli orientamenti del provvedimento provvisorio. A tutti gli operatori (Tim, Vodafone, Wind, H3g) sono stati imposti obblighi di accesso alla rete, trasparenza, non discriminazione, nonché di predisposizione di un'offerta di riferimento. L'Agcom ha inoltre introdotto un meccanismo di riduzione di prezzi di terminazione per gli anni 2006-2008 in misura annua del 13% per Tim e Vodafone e del 16% per Wind (al lordo dell'inflazione), così da pervenire dal luglio 2008 a prezzi di 8,9 centesimi al minuto per Tim e Vodafone e 9,5 centesimi per Wind; ai tre operatori si applica anche l'obbligo di predisporre un sistema di contabilità regolatoria. La delibera afferma, inoltre, l'opportunità di valutare successivamente

se sottoporre a controlli di prezzo e obblighi di orientamento al costo H3G. Tale misura è stata infine approvata con la delibera n. 628/07/CONS, che ha stabilito un prezzo di terminazione di 16,26 centesimi, successivamente ridotto a 13 centesimi dalla delibera n. 446/08/CONS.

Con la delibera n. 4/06/CONS del 12 gennaio 2006 l'Autorità ha regolamentato il mercato dell'accesso disaggregato all'ingrosso alla rete fissa (mercato n. 11 della Raccomandazione 2003/311). Il provvedimento ha confermato l'orientamento della consultazione pubblica n. 415/04/CONS, limitando il perimetro del mercato alle sole reti metalliche e notificando Telecom Italia – sostanziale monopolista della rete in rame – quale operatore dominante. Con la delibera sono stati confermati i previgenti obblighi di trasparenza, non discriminazione e di pubblicazione annuale di un'offerta di riferimento, nonché gli obblighi di separazione contabile e amministrativa e di contabilità dei costi. Quanto al controllo dei prezzi, viene previsto per il 2006 e il 2007 un vincolo di riduzione nella misura del 4,75% annuo (al lordo dell'inflazione). La delibera disciplina anche i servizi accessori, il servizio di co-locazione (accessorio a tutti i servizi intermedi), i *Service Level Agreement* obbligatori; e definisce modalità di migrazione tra operatori omogenee e trasparenti rispetto al servizio d'accesso.

Con la delibera n. 33/06/CONS del 19 gennaio 2006 l'Autorità ha regolamentato i mercati al dettaglio dell'accesso alla rete fissa (residenziale e non residenziale; mercati nn. 1 e 2 della Raccomandazione 2003/311). Telecom Italia è stata notificata quale operatore dominante. La delibera, ricalcando lo schema di provvedimento notificato alla Commissione europea e all'Agcm, ha imposto un *price cap* pluriennale, congelando le tariffe in termini reali per l'utenza *business* e in termini nominali – proibendo, cioè, il recupero dell'inflazione – per la clientela residenziale. A tale misura sono stati affiancati gli obblighi di non privilegiare ingiustamente alcuni clienti finali e di non accorpare indebitamente i servizi. La stessa delibera ha introdotto, inoltre, il servizio di rivendita all'ingrosso del canone (*Wholesale Line Rental*) per le aree in cui non è garantito l'accesso disaggregato, prevedendo la tariffazione secondo il metodo del *retail minus*, con un *minus* fissato nella misura del 12%. L'Autorità ha altresì avviato la costituzione del tavolo tecnico per la definizione degli aspetti tecnici ed economici relativi all'implementazione del WLR. Con la delibera n. 694/06/CONS, dopo la consultazione pubblica sulle risultanze del tavolo tecnico, l'Autorità ha disciplinato l'ambito d'applicazione del servizio, i soggetti destinatari, le linee oggetto dell'offerta, le condizioni economiche.

Con la delibera n. 34/06/CONS del 19 gennaio 2006 l'Autorità ha regolamentato il mercato dell'accesso a banda larga all'ingrosso (mercato n. 12 della Raccomandazione 2003/311), confermando l'inclusione nel mercato rilevante dei servizi offerti con diverse tecnologie, tra le quali DSL, fibra ottica, satellitare. L'Autorità ha designato Telecom Italia quale impresa dotata di significativo potere di mercato e confermando i sussistenti obblighi di accesso alla rete, trasparenza, non discriminazione, controllo dei prezzi e contabilità dei costi. In applicazione della delibera, l'Autorità ha avviato il tavolo tecnico per la definizione dei criteri tecnici ed economici per l'implementazione del servizio *bitstream*. L'Autorità ha disciplinato le modalità d'implementazione del servizio con la delibera n. 249/07/CONS.

Con la delibera n. 45/06/CONS l'Autorità ha regolamentato il mercato delle linee affittate all'ingrosso nei segmenti terminali e nei circuiti interurbani (mercati n. 13 e 14 della Raccomandazione 2003/311), individuando Telecom Italia quale unico operatore dotato di significativo potere di mercato e imponendo obblighi in materia di accesso, trasparenza, non discriminazione e separazione contabile. Quanto alle condizio-

ni economiche, la delibera sancisce il passaggio da un meccanismo *retail minus* a un *network cap* che prevede una riduzione annuale del 9,6% al lordo dell'inflazione per i segmenti terminali e il mero recupero dell'inflazione per i circuiti interurbani, con l'obiettivo di promuovere la concorrenza infrastrutturale nel trasporto.

Con la delibera n. 46/06/CONS, l'Autorità ha analizzato il mercato dei servizi di accesso e raccolta delle chiamate su rete mobile forniti dagli operatori mobili a operatori sforniti di frequenze (mercato n. 15 della Raccomandazione 2003/311). L'Autorità ha individuato un unico mercato nazionale e non ha riscontrato alcuna posizione di dominanza; ha così ritenuto di non dover applicare alcun rimedio, pur rilevando che la mancanza di un obbligo a contrarre in capo agli operatori mobili imponesse un'attività di monitoraggio sull'ingresso degli operatori mobili virtuali e sull'evoluzione dei rapporti tra costoro e i loro fornitori di accesso. Nel marzo 2007, l'Autorità ha pertanto richiesto agli operatori di telefonia mobile di produrre copia degli accordi giuridicamente vincolanti e notificare le negoziazioni in corso con altre imprese per la fornitura dell'accesso alla propria rete mobile. Alla luce di tali evidenze è stato avviato con delibera n. 168/07/CONS un nuovo procedimento per l'analisi del mercato all'accesso e della raccolta delle chiamate su rete mobile.

Con la stessa delibera l'Autorità ha individuato un mercato separato dei servizi di originazione di chiamate da rete mobile verso numerazioni non geografiche (cosiddetto mercato n. 15bis) in quanto caratterizzati da distinte condizioni concorrenziali, procedendo ad avviare con la delibera n. 162/06/CONS specifico procedimento istruttorio; e intervenendo in via cautelare con la delibera 504/06/CONS che individua come rilevanti i mercati dei servizi di originazione delle chiamate da ciascuna rete mobile verso numerazioni non geografiche rispondenti a servizi di informazione per gli abbonati e impone una tariffa pari alla tariffa di terminazione in vigore maggiorata in misura massima del 100%. Lo schema di provvedimento notificato alla Commissione con la delibera 731/06/CONS proponeva l'estensione delle misure provvisorie a tutti i servizi di originazione verso le numerazioni geografiche, ma a seguito delle perplessità espresse da Bruxelles l'Autorità ha preferito ritirare la proposta.

Con la delibera n. 343/06/CONS ha regolamentato il mercato delle linee affittate al dettaglio (mercato n. 7 della Raccomandazione 2003/311). A seguito delle osservazioni della Commissione, l'Autorità ha limitato il mercato rilevante alle linee di velocità pari o inferiore ai 2 Megabit, escludendo l'applicabilità di misure regolamentari *ex ante* a circuiti di capacità superiore. Si stabiliscono in capo a Telecom Italia, operatore dominante, obblighi di trasparenza, non discriminazione, controllo dei prezzi con *price cap* pluriennale e contabilità dei costi.

Con la delibera n. 380/06/CONS, l'Autorità ha regolamentato i mercati dei servizi telefonici internazionali su rete fissa (per clienti residenziali e non residenziali; mercati nn. 4 e 6 della Raccomandazione 2003/311), confermando in capo a Telecom Italia – operatore dominante – gli obblighi di comunicazione tempestiva delle condizioni economiche del servizio. L'Autorità ha confermato l'inapplicabilità dei controlli di prezzo tramite *price cap* e ha revocato l'obbligo di sottoporre i prezzi a test di prezzo.

Con la delibera n. 381/06/CONS l'Autorità ha concluso l'analisi del mercato all'ingrosso dei servizi internazionali di *roaming* su rete mobile (mercato n. 17 della Raccomandazione 2003/311), ritenendo che nessun operatore disponesse singolarmente o congiuntamente di significativo potere di mercato.

Con la delibera n. 417/06/CONS del 28 giugno 2006 l'Autorità ha regolamentato i mercati della raccolta, della terminazione e del transito delle chiamate su rete fissa (mercati nn. 8, 9, 10 della Raccomandazione 2003/311), individuando Telecom Italia quale

operatore dominante in tutti i mercati e altri undici operatori dotati di rete d'accesso come operatori con significativo potere nel mercato della terminazione sulla propria rete. A tutti sono imposti obblighi di accesso, trasparenza, non discriminazione, separazione contabile e controllo dei costi. Peraltro, gli operatori alternativi hanno facoltà di richiedere prezzi superiori rispetto a quelli stabiliti dall'Autorità purché la richiesta sia sostenuta da un adeguato sistema di contabilità dei costi. Con la stessa delibera, l'Autorità ha previsto – assecondando le osservazioni della Commissione – la predisposizione di un modello di costo che conduca, attraverso un percorso di riduzione regolamentare, alla simmetria delle tariffe di terminazione.

Con la delibera n. 642/06/CONS, l'Autorità ha regolamentato il mercato dei servizi telefonici locali, nazionali e verso mobile su rete fissa (per clienti residenziali e non residenziali; mercati nn. 3 e 5 della Raccomandazione 2003/311). L'Autorità ha notificato Telecom Italia quale operatore dotato di significativo potere di mercato e ha confermato gli obblighi di controllo dei prezzi e contabilità dei costi, nonché il divieto di differenziare il prezzo della singola chiamata in base all'operatore di terminazione.

Dopo la conclusione del primo ciclo di analisi dei mercati delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità ha perseguito la necessità di valutare il grado di concorrenza vigente in alcuni mercati collegati a quelli analizzati e regolamentati (il mercato dell'accesso a internet in modalità dial-up, i mercati della terminazione internazionale verso singole direttrici, il mercato della raccolta su rete mobile delle chiamate verso numerazione non geografica).

2.2 Il percorso degli Impegni

Al termine del primo ciclo di analisi di mercato l'Autorità ha individuato Telecom Italia come operatore dominante in tutti i quattordici mercati della rete fissa, tanto sul versante *wholesale* quanto su quello *retail*.

A fronte della disponibilità esclusiva in capo all'*incumbent* di una rete d'accesso capillare e sostanzialmente non duplicabile, l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare con la delibera n. 208/07/CONS del 2 maggio 2007 una consultazione pubblica sugli aspetti regolamentari della rete fissa d'accesso. La riflessione proposta alludeva alla possibilità d'introdurre il rimedio della separazione funzionale della rete di distribuzione; in particolare, l'Autorità ha declinato tredici elementi che dovrebbero caratterizzare una separazione funzionale efficace:

- 1) conferimento ad una divisione completamente separata dei cespiti relativi alla rete d'accesso;
- 2) delega alla divisione separata della responsabilità esclusiva di sviluppo, gestione e manutenzione della rete d'accesso;
- 3) delega alla divisione separata della responsabilità esclusiva della vendita dei prodotti relativi alla rete d'accesso a tutti gli operatori in condizioni di *equivalence of input*; e il divieto per la divisione separata di vendita diretta ai clienti finali;
- 4) distinzione del marchio;
- 5) separazione del personale;
- 6) definizione di premi ed incentivi separati per il personale e di codici di condotta e garanzie di mobilità per i dirigenti;
- 7) completa separazione dei sistemi informativi;

- 8) tracciabilità e registrazione delle transazioni;
- 9) definizione di una contabilità completamente separata e autonomia finanziaria;
- 10) definizione di obiettivi strategici distinti;
- 11) definizione di un board di controllo della divisione separata composto in maggioranza da membri indipendenti nominati dall'Autorità, e dotato di poteri ispettivi, di verifica, di segnalazione;
- 12) individuazione di sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni;
- 13) controllo annuale da parte di una società indipendente.

La consultazione affrontava inoltre misure regolamentari specifiche per la rete NGAN; tra queste:

- 1) l'accesso ad opere civili difficilmente replicabili;
- 2) la fornitura di *sub-loop unbundling* e la co-locazione di apparati presso gli armadi;
- 3) l'offerta di servizi già offerti sulla rete in rame, quali il *full unbundling* e lo *shared access*, nonché il *WLR*;
- 4) l'offerta dell'accesso diretto in fibra;
- 5) l'accesso a servizi *bitstream*;
- 6) l'offerta di servizi di *backhauling* in fibra o in rame.

Il testo posto in consultazione sottolineava la possibilità per Telecom Italia di presentare impegni da rendersi vincolanti in seguito all'approvazione dell'Autorità, ai sensi dell'art. 14-bis della legge 4 agosto 2006, n. 248. In caso contrario, l'Agcom avrebbe valutato l'imposizione imperiosa della separazione funzionale, secondo la procedura delineata dall'art. 8, comma 3 della Direttiva accesso per le misure regolamentari eccezionali. Sebbene l'ammissibilità della separazione funzionale tra i rimedi a disposizione dei regolatori europei non fosse pacifica, tale opinione era peraltro corroborata dalla pendente inclusione espressa della misura nel nuovo *framework* comunitario, all'epoca in discussione.

La consultazione si è conclusa nel luglio 2007. Tutti i partecipanti, salvo l'*incumbent*, hanno rilevato l'inadeguatezza della vigente delibera n. 152/02/CONS nel prevenire comportamenti anticoncorrenziali garantendo un'effettiva parità di trattamento interna-esterna. La maggioranza dei partecipanti auspicava, dunque, l'applicazione del rimedio della separazione funzionale, senza che da ciò dovesse discendere l'automatizzata rimozione degli obblighi in essere sui mercati *retail*.

Telecom, viceversa, ipotizzava un duplice scenario. Da un lato si proponeva il rafforzamento delle garanzie previste dalla delibera n. 152/02/CONS; dall'altro si considerava l'opportunità di una separazione funzionale sulla base di impegni volontari dell'azienda, e a patto di un significativo alleggerimento degli obblighi regolamentari ancora in vigore sui mercati al dettaglio.

Anche il perimetro della rete d'accesso in discorso ha destato pareri contrastanti: per Telecom si sarebbero dovuti regolamentare solo i servizi sulla rete in rame; per gli operatori alternativi, sarebbe stato necessario sottoporre a regolamentazione anche i servizi forniti sulla futura rete in fibra, con particolare attenzione alle tematiche dei servizi di accesso *wholesale*, del *bitstream*, del *backhauling*, e dell'accesso alle infrastrutture civili.

Con la delibera n. 626/07/CONS del 12 dicembre 2007 l'Autorità ha avviato – nell'am-

bito del secondo ciclo delle analisi di mercato – un procedimento relativo alle misure regolamentari atte a promuovere la concorrenza sui mercati di accesso alla rete fissa: accesso disaggregato all'ingrosso, accesso a banda larga all'ingrosso, accesso al dettaglio per clienti residenziali e non residenziali.

Tale istruttoria affiancava procedimenti di natura sanzionatoria già in corso per il vaglio di comportamenti anticompetitivi perpetrati da Telecom Italia e denunciati dai concorrenti nei mercati dell'accesso alla rete fissa, dei servizi telefonici nazionali e internazionali su rete fissa, della fornitura all'ingrosso e al dettaglio delle linee affittate. Tra le attività contestate, si segnalavano l'omissione delle misure di separazione e trasparenza tra le unità aziendali preposte alla gestione della rete e quelle delegate alla vendita ai clienti finali; il coinvolgimento di tecnici di rete nella commercializzazione di servizi; l'attivazione di servizi non richiesti; e la disattivazione del servizio di *carrier pre-selection* con l'operatore Wind in mancanza di regolare richiesta del cliente.

Il 19 giugno 2008 Telecom Italia ha presentato all'Autorità, ai sensi della legge n. 248/2006, una prima proposta di impegni relativi ai procedimenti regolamentari e sanzionatori in corso. La proposta mirava a integrare le previsioni della delibera n. 152/02/CONS in materia di parità di trattamento.

Con la delibera n. 351/08/CONS, l'Autorità ha avviato la valutazione di tali impegni secondo le procedure stabilite con la delibera n. 131/08/CONS; al contempo, ai sensi del regolamento in materia di impegni di cui alla delibera n. 645/06/CONS, ha disposto la sospensione dei procedimenti interessati.

Il 24 luglio 2008 Telecom Italia ha presentato la versione definitiva della proposta, pubblicata sul sito dell'Autorità il seguente 29 luglio. Il 29 ottobre, a seguito delle osservazioni emerse in sede di consultazione pubblica, l'*incumbent* ha presentato una nuova proposta; a fronte della quale, l'Autorità ha ritenuto che le innovazioni proposte non garantissero ancora la rettificazione dei profili di criticità in precedenza evidenziati, in particolare perché non dettagliavano in modo trasparente le condizioni economiche dei servizi intermedi; le funzioni e la struttura dell'Organo di Vigilanza; il grado di apertura della rete NGN; il livello di autonomia organizzativa e strutturale di Telecom; l'adesione a un organismo di risoluzione delle controversie e a un Comitato NGN; le misure atte a ridurre il contenzioso con i consumatori.

La valutazione degli impegni da parte dell'Autorità si è conclusa, a seguito di ulteriori modifiche notificate il 5 dicembre, con la delibera n. 718/08/CONS dell'11 dicembre 2008, che ha accolto gli impegni e li ha resi vincolanti. I tredici gruppi d'impegni riguardano i servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa riguardo ai quali Telecom Italia viene individuata quale operatore dotato di significativo potere di mercato.

Ai sensi degli impegni, Open Access – la funzione aziendale creata nel febbraio 2008 per la gestione e lo sviluppo della rete – fornisce direttamente i servizi d'accesso alla divisione commerciale di Telecom, così come a quella *wholesale*, che rimane l'unica interfaccia con gli operatori alternativi. Va precisato che Open Access non costituisce oggetto degli impegni, sebbene l'*incumbent* si impegni a modificare il proprio assetto solo in seguito all'approvazione dell'Autorità, qualora tale riorganizzazione abbia un impatto rilevante sulla natura degli impegni.

Più nel dettaglio si prevede che:

- 1) Telecom Italia realizzi un nuovo processo di delivery unitario, nonché un nuovo sistema di gestione dei clienti *wholesale*;
- 2) Telecom Italia introduca un sistema d'incentivi per il *management* di Open Access unicamente legato alle *performance della rete* e uno specifico codice di

- condotta;
- 3) Telecom Italia introduca un sistema di monitoraggio sulla base di specifici *key performance indicator* (KPI);
 - 4) Telecom Italia predisponga report periodici sulle rilevazioni dei KPI a uso dell'Organo di Vigilanza (di cui al n. 7), dell'Autorità, degli Operatori;
 - 5) Telecom Italia comunichi all'Autorità, all'Organo di vigilanza ed agli operatori i "Piani tecnici per la qualità della rete";
 - 6) Telecom Italia comunichi all'Autorità, all'Organo di vigilanza ed agli operatori i "Piani tecnici per lo sviluppo della rete";
 - 7) Telecom Italia istituisca un Organo di Vigilanza sull'attuazione degli impegni, composto da cinque membri indipendenti designati in maggioranza dall'Autorità;
 - 8) Telecom Italia sottoponga all'approvazione dell'Autorità le condizioni economiche applicate da Open Access alla divisione commerciale;
 - 9) Telecom Italia predisponga un'offerta per l'accesso alle infrastrutture di posa e, ove ciò non sia possibile, alla fibra spenta; garantirà l'estensione degli impegni ai servizi intermedi su reti di nuova generazione; aderirà al Comitato NGN Italia;
 - 10) Telecom Italia aderisca all'OTA, organismo mutuato dall'esperienza britannica e incaricato di dirimere le controversie tra operatori in materia di accesso;
 - 11) Telecom Italia vieti al personale Open Access ogni attività di vendita presso clienti finali;
 - 12) Telecom Italia segnali all'Organo di Vigilanza le doglianze relative all'attivazione di servizi non richiesti;
 - 13) Telecom Italia cessi la disattivazione dei servizi di carrier pre-selection in caso di ripensamento del cliente;
 - 14) Telecom Italia gestisca in maniera uniforme tutte le istanze di conciliazione presentate dalla clientela;
 - 15) Telecom Italia e l'Autorità possano modificare di comune accordo gli impegni; e che questi cessino di avere efficacia qualora Telecom Italia non risulti più operatore dominante in uno dei mercati all'ingrosso dell'accesso alla rete fissa.

Con la delibera n. 600/11/CONS del 17 novembre 2011, l'Autorità ha preso atto dell'attuazione degli Impegni, pur ritenendo necessario disporre un ulteriore periodo di osservazione al fine di valutarne l'effettiva efficacia pro-competitiva; contestualmente, ha provveduto ad archiviare i pendenti provvedimenti sanzionatori.

2.3 Il secondo ciclo delle analisi di mercato

Il 17 dicembre 2007 la Commissione europea ha emanato la Raccomandazione n. 2007/879/CE relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione *ex ante* ai sensi della Direttiva 2002/21/CE. Il provvedimento aggiorna e sostituisce la precedente Raccomandazione n. 2003/311/CE.

Più nel dettaglio, la Raccomandazione innova la lista dei mercati rilevanti suscettibili di regolamentazione *ex ante* riducendoli da diciotto a sette, con l'esclusione dei servizi telefonici locali e nazionali su rete fissa (mercati nn. 3 e 5 della Raccomandazione

n. 2003/311), dei servizi telefonici internazionali su rete fissa (mercati nn. 4 e 6), delle linee affittate (mercato n. 7), dei servizi di transito su rete fissa (mercato n. 10), delle linee affittate all'ingrosso (mercato n. 14), dell'accesso e della raccolta delle chiamate su rete mobile (mercato n. 15), dei servizi internazionali di *roaming* su rete mobile (mercato n. 17), nonché dei servizi di diffusione radiotelevisiva (mercato n. 18); infine, scompare la separazione tra clientela residenziale e non residenziale nel mercato dell'accesso su rete fissa (mercati nn. 1 e 2), ora riunito.

Per i suddetti mercati, l'applicabilità di una regolamentazione *ex ante* non è esclusa *tout court*, bensì è condizionata alla soddisfazione contemporanea di tre criteri: 1) la presenza di barriere non transitorie all'ingresso; 2) la presenza di caratteristiche che inducono ad escludere la possibilità di sviluppo nel tempo di condizioni di effettiva competizione; 3) l'insufficienza delle norme del comune diritto della concorrenza. Non cambia, naturalmente, la condizione fondamentale per l'imposizione dei rimedi: la presenza di un operatore che eserciti un significativo potere sul mercato in esame.

In corrispondenza con l'emanazione della nuova Raccomandazione, si verifica poi la condizione cronologica per l'avvio un nuovo ciclo di analisi di mercato, la cui periodicità è fissata dal quadro comunitario e dal Codice in diciotto mesi.

Con la delibera n. 407/08/CONS, l'Autorità ha finalizzato l'analisi dei servizi di terminazione su rete fissa (mercato n. 3 della raccomandazione n. 2007/789), estendendo l'elenco degli operatori notificati ai sensi della delibera n. 417/06/CONS quali detentori di significativo potere di mercato; ai soli operatori Brennercom, Fly Net, TEX97, Satcom, Uno Communications e Vodafone si applica il controllo del prezzo secondo la metodologia delineata dalla delibera n. 251/08/CONS.

Con la delibera n. 667/08/CONS del 26 novembre 2008, l'Autorità ha concluso il secondo ciclo di analisi dei mercati della terminazione delle chiamate vocali su singola rete mobile (mercato n. 7 della Raccomandazione 2007/879) prevedendo di ridurre le tariffe di terminazione secondo un *glide path* con raggiungimento nel luglio 2012 del valore simmetrico di 4,5 centesimi al minuto.

Con la delibera n. 65/09/CONS l'Autorità ha definito l'analisi del mercato dell'accesso e della raccolta delle chiamate su rete mobile (ex mercato 15), ritenendolo all'esito del test dei tre criteri non suscettibile di regolamentazione *ex ante*.

Con la delibera n. 314/09/CONS l'Autorità ha concluso il procedimento di analisi congiunta dei mercati al dettaglio e all'ingrosso dell'accesso alla rete fissa (mercati nn. 1, 4 e 5 della Raccomandazione 2007/879) avviato nel dicembre 2007 con la delibera n. 626/07/CONS e poi sospeso nel giugno 2008 a seguito dell'avvio, con la delibera n. 351/08/CONS, del procedimento di valutazione degli impegni presentati da Telecom Italia. Con la successiva delibera n. 731/09/CONS, l'Autorità ha confermato o introdotto in capo a Telecom Italia – identificato come operatore dominante nei mercati in discorso – una serie di obblighi regolamentari.

In relazione ai servizi di accesso fisico all'ingrosso si tratta principalmente dell'obbligo di accesso alla rete in rame (tramite le modalità dell'*unbundling* del *local loop*, dello *shared access* e del *sub-loop unbundling*), nonché alle infrastrutture di posa e alla fibra spenta; a questi si affiancano obblighi di trasparenza, non discriminazione, separazione contabile, contabilità dei costi; e l'obbligo di controllo dei prezzi, da implementarsi – con riferimento all'accesso alla rete in rame – con un meccanismo di *network cap* sulla base di un modello di costo incrementale di lungo periodo (LRIC) di tipo *bottom-up*, di prossima definizione.

Per i servizi di accesso virtuale all'ingrosso si prevedono obblighi di accesso *bitstre-*

am alla rete in rame, di trasparenza, di non discriminazione, di separazione contabile, di contabilità dei costi attraverso un meccanismo di *network cap* fondato sullo stesso modello LRIC *bottom-up*. Si stabilisce, inoltre, che le condizioni per il *bitstream* su fibra ottica, generalmente previsto come obbligo, vengano dettate da un apposito provvedimento che consideri gli orientamenti espressi dalla Commissione europea nella Raccomandazione sulle reti NGN e le proposte del Comitato NGN.

Con riguardo al servizio di *wholesale line rental*, si prevede l'obbligo di garantirlo per tutte le linee in rame sulle quali non sia possibile, per cause tecniche, fornire l'accesso disaggregato; anche tale rimedio è presidiato da obblighi di non discriminazione, trasparenza, separazione contabile, contabilità dei costi e controllo dei prezzi, secondo le modalità già viste.

Quanto ai servizi di accesso al dettaglio, l'Autorità ha rimosso il vigente obbligo di controllo dei prezzi, pur mantenendo l'obbligo di comunicazione preventiva delle offerte al pubblico al fine di valutarne la replicabilità.

Il modello di costo è stato approvato nel novembre 2010 con la delibera n. 578/10/CONS. Tale provvedimento ha introdotto significativi aumenti nei canoni per i servizi di accesso disaggregato e rivendita, nonostante la revisione al ribasso richiesta dalla Commissione Europea, che riteneva che essi – e particolarmente le componenti relative ai servizi di manutenzione correttiva – non riflettessero i costi di un operatore efficiente. L'entrata in vigore delle nuove tariffe è condizionata, anno per anno, alla verifica di alcuni indicatori di qualità della rete. Tale valutazione è stata da ultimo riprodotta, con esito positivo, dalla delibera n. 679/11/CONS.

Con la delibera n. 578/09/CONS del 13 ottobre 2009, l'Autorità ha concluso l'analisi dei mercati dei servizi telefonici internazionali (mercati nn. 4 e n. 6 della raccomandazione 2003/311), essa pure sospesa nelle more dell'approvazione degli impegni. L'Autorità ha ritenuto non soddisfatti i tre criteri per la sottoposizione del mercato a regolamentazione *ex ante* e ha revocato gli obblighi posti in capo a Telecom dalla delibera n. 380/06/CONS.

Con la delibera n. 707/09/CONS del 10 dicembre 2009, l'Autorità ha concluso l'analisi del mercato delle linee affittate (mercato n. 7 della Raccomandazione 2003/311), procedendo anche in questo caso alla rimozione degli obblighi vigenti, ritenendo che la regolamentazione del mercato *wholesale* potesse influire anche sul mercato *retail*.

Con la delibera n. 2/10/CONS del 15 gennaio 2010, l'Autorità ha concluso l'analisi del mercato all'ingrosso delle linee affittate, confermando in capo a Telecom Italia – limitatamente ai segmenti terminali di rilegamento di sedi di clienti – gli obblighi di accesso, trasparenza, non discriminazione, separazione contabile, controllo dei prezzi e contabilità dei costi.

Con la delibera n. 179/10/CONS del 28 aprile 2010 l'Autorità ha concluso l'analisi dei mercati della raccolta e della terminazione di chiamate su rete fissa (mercati nn. 2 e 3 della Raccomandazione 2007/879). L'Autorità ha confermato la dominanza di Telecom Italia sul mercato della raccolta, imponendo obblighi di accesso, trasparenza, non discriminazione, separazione contabile, contabilità dei costi e controllo dei prezzi. Quanto ai servizi di terminazione, l'Autorità ha notificato 41 operatori quali detentori di sostanziale potere di mercato ciascuno sulla propria rete, imponendo ad essi obblighi di trasparenza. 17 di questi operatori sono destinatari di obblighi ulteriori di accesso, non discriminazione e definizione di prezzi equi e ragionevoli. A Telecom Italia si applicano anche obblighi di separazione contabile, contabilità dei costi e controllo dei prezzi. Si stabilisce, inoltre, che Telecom Italia e i 17 operatori praticino per

gli anni 2011 e 2012 prezzi determinati sulla base di un modello di costo BU-LRIC.

Con la delibera n. 180/10/CONS del 28 aprile 2010 l'Autorità ha concluso l'analisi del mercato dei servizi di transito su rete fissa (mercato n. 10 della Raccomandazione 2003/311), confermando in capo a Telecom Italia obblighi di accesso, trasparenza, non discriminazione, separazione contabile, contabilità dei costi e controllo dei prezzi, limitatamente al segmento dell'inoltro e del transito distrettuale; mentre ha rimosso gli obblighi vigenti con riferimento ai servizi di transito nazionale.

Con la delibera n. 284/10/CONS del 10 giugno 2010, l'Autorità ha concluso l'analisi dei mercati al dettaglio dei servizi telefonici locali e nazionali (mercati n. 3 e 5 della Raccomandazione 2003/311), ritenendoli non più suscettibili di regolamentazione *ex ante* e revocando, dunque, i vigenti obblighi imposti a Telecom Italia.

2.4 La gestione delle risorse scarse: numerazioni e frequenze

Altro caposaldo dell'attività regolamentare dell'Agcom, che in un certo senso logicamente precede l'analisi dei mercati, è la gestione delle risorse scarse necessarie alla prestazione dei servizi di comunicazione, e in particolare di risorse e numerazioni. Entrambi gli ambiti hanno registrato interventi rilevanti durante la seconda consiliatura.

Nell'ottobre 2006 il Ministero delle Comunicazioni ha comunicato all'Autorità che il Ministero della Difesa avrebbe acconsentito ad una progressiva liberazione della banda a 3,5 GHz. Dopo aver avviato, con la delibera n. 644/06/CONS, una consultazione pubblica sull'introduzione di servizi di accesso in banda larga *wireless* nella porzione di spettro in discorso, e in seguito all'accordo con cui il Ministero della Difesa rilasciava al Ministero delle Comunicazioni una banda di ampiezza complessiva di 150 MHz, l'Autorità ha approvato, con delibera n. 209/07/CONS, il regolamento per le procedure di assegnazione delle frequenze. Si prevedono l'assegnazione per ogni area geografica di 3 diritti d'uso di almeno 2x21 MHz e obblighi di copertura minima da raggiungere entro 30 mesi; in ciascuna area, inoltre un diritto d'uso viene riservato ai nuovi entranti. La gara ha avuto luogo nel febbraio 2008, con un incasso totale di circa 136 milioni.

Lo sviluppo tecnologico ha reso possibile l'utilizzo delle bande di frequenza a 900 e 1800 MHz, tradizionalmente dedicate ai servizi GSM, per la banda larga mobile, attraverso un processo detto *refarming*. Il 21 maggio 2008, all'esito della consultazione pubblica, l'Autorità ha approvato con delibera n. 282/08/CONS il provvedimento per il riassetto delle frequenze. L'avvio delle procedure è stato disposto con la successiva delibera n. 541/08/CONS che ha tentato di coniugare il recupero di efficienza garantito da una gestione più ordinata dello spettro con un obiettivo di riequilibrio della dotazione frequenziale degli operatori.

La legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011) ha delineato disposizioni per l'impiego del cosiddetto "dividendo digitale" esterno, cioè delle frequenze in banda 800MHz precedentemente utilizzate per la radiodiffusione e liberate – ma non ancora rese disponibili agli operatori – dalla transizione alla tecnologia digitale terrestre, nonché delle altre risorse frequenziali utilizzabili per la fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche mobili a banda larga; così dando esecuzione al percorso delineato dall'Unione Europea, in particolare con la raccomandazione n. 2009/848/CE del 28 ottobre 2009.

Nel gennaio 2011 l'Autorità ha avviato le attività di propria competenza con la delibera n. 3/11/CONS recante "Determinazioni in materia di dividendo digitale". Con la delibera n. 282/11/CONS, l'Autorità ha definito le procedure per l'assegnazione delle

frequenze rese disponibili per sistemi mobili a larga banda, corrispondenti a una porzione di spettro di quasi 300 MHz, in quella che diviene così la più importante asta mai realizzata in Italia. L'asta si è conclusa nel settembre 2011 con un incasso complessivo di circa 4 miliardi di euro, a fronte dell'obiettivo di 2,4 miliardi indicato dalla Legge di stabilità.

Con la delibera n. 26/08/CIR l'Autorità ha introdotto il nuovo Piano di numerazione nazionale, che riporta la struttura delle numerazioni ai servizi sottostanti, denotati dalla prima cifra ("decade"). Questo risponde a esigenze di efficienza nell'amministrazione e trasparenza per i consumatori; al contempo persegue obiettivi di neutralità rispetto al mercato.

2.5 L'attività di vigilanza

Una componente fondamentale dell'attività di vigilanza è rappresentata dalle procedure volte a verificare la corretta applicazione degli obblighi regolamentari; in quest'ambito, acquisiscono una rilevanza primaria l'approvazione delle condizioni economiche dei servizi ai clienti finali (ove regolamentati) e dei servizi intermedi, attraverso i test di prezzo e le offerte di riferimento. Funzioni simili assolvono la verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa e mobile notificati; e la verifica del costo netto del servizio universale di Telecom Italia.

Il test di prezzo esprime, in termini matematici, una valutazione preventiva sull'eventualità che l'operatore dominante pratici – per singoli servizi o all'interno di offerte a pacchetto – prezzi al dettaglio così bassi da non consentirne la replicabilità ai concorrenti, che devono corrispondere un prezzo regolamentato per l'accesso alla rete dell'ex monopolista. Con l'applicazione del test di prezzo, l'Agcom mira a prevenire comportamenti abusivi ed escludenti da parte dell'*incumbent*.

Con la delibera n. 152/02/CONS, l'Autorità introdusse un primo test di prezzo, basato sulla verifica di due soglie: un primo livello tale da assicurare a Telecom il recupero dei costi di rete e dei costi commerciali necessari per offrire il servizio in maniera remunerativa; e un secondo livello atto a garantire la replicabilità delle condizioni economiche di offerta da parte di un operatore alternativo efficiente operante nel medesimo mercato al dettaglio. Il meccanismo consentiva di confrontare i prezzi al dettaglio proposti da Telecom con i sottostanti costi regolamentari di rete (fissi e variabili), maggiorati di una componente di costi commerciali (comprensiva di un ragionevole margine di profitto) pari al 35%. Inizialmente limitata ai servizi di telefonia vocale da rete fissa, l'applicazione del test di prezzo è stata poi estesa ai servizi di accesso su rete fissa (con la delibera n. 33/06/CONS) e ai servizi *retail* a banda larga (con la delibera n. 249/07/CONS).

Con la delibera n. 499/10/CONS Agcom ha introdotto un nuovo test di prezzo, da un lato estendendone l'applicabilità a tutte le offerte al dettaglio di Telecom Italia, dall'altro restringendo il perimetro di rilevanza dei costi di rete e dei costi commerciali sostenuti dagli operatori alternativi, così impedendone il pieno recupero e finendo per ridurre la soglia di replicabilità.

Rendere conto puntualmente delle attività che ricadono nell'ambito della regolamentazione tariffaria al dettaglio e all'ingrosso eccedrebbe la portata del presente studio, ma una riflessione sulle sue linee fondamentali verrà prospettata nel capitolo 4. Si possono qui utilmente ricordare alcune decisioni che sotto l'ombrello dell'attività di vigilanza latamente intesa, e comunque oltre i confini delle analisi di mercato, hanno

assicurato l'introduzione, con più o meno fortuna, di alcuni servizi innovativi.

Con la delibera 11/06/CIR l'Autorità ha introdotto disposizioni per la fornitura di servizi VOIP, distinguendo quelli nomadici, per cui si prevede un approccio regolamentare a basso impatto e l'assegnazione delle numerazioni in decade 5, da quelli in postazione fissa, che permettono di replicare i servizi telefonici tradizionali in decade 0 e che dal punto di vista regolamentare sono ad essi assimilati.

Con la delibera 266/06/CONS, l'Autorità ha disciplinato l'avvio delle trasmissioni digitali terrestri verso terminali mobili, attraverso la tecnologia DVB-H, in attesa dell'evoluzione del quadro normativo comunitario e dell'attuazione del Piano delle frequenze. Alla luce del principio di neutralità tecnologica, a tali trasmissioni si applica la stessa disciplina prevista dalla normativa legislativa e regolamentare vigente per i fornitori di contenuti televisivi in tecnica digitale terrestre; si prevede, inoltre, a tutela del pluralismo, che ciascun soggetto possa operare nei servizi televisivi verso terminali mobili con un solo multiplex.

Con la delibera 415/07/CONS l'Autorità ha definito le disposizioni relative all'introduzione di servizi integrati fisso-mobile, ritenendo che essi non fossero riconducibili ad alcuno dei mercati analizzati, ma che al contempo non costituissero uno specifico mercato a sé stante. L'Agcom si è concentrata in particolare sulle esigenze di trasparenza a tutela della clientela e sulle problematiche connesse all'utilizzo di numeri geografici su rete mobile.

2.6 Le indagini conoscitive

Nel corso del settennato, l'Agcom ha promosso o eseguito numerose indagini conoscitive a supporto delle attività regolamentari e consultive. Tra queste si possono citare quelle in materia di offerte integrate fisso-mobile, servizi di telefonia mobile con ricarica del credito, prezzi e condizioni dei servizi dati in mobilità.

Una menzione specifica merita il progetto ISBUL, un ambizioso programma di ricerca che ha propiziato l'intervento di numerose università italiane per determinare, da un lato, le condizioni tecniche, economiche e giuridiche necessarie allo sviluppo nel nostro paese di reti a banda larga e ultralarga e dei relativi servizi; e, dall'altro, per valutare il loro impatto in prospettiva.

Infine, vanno ricordate le attività del Comitato NGN, istituito nell'ambito degli Impegni di Telecom Italia per l'accesso all'ingrosso alla rete fissa. Sebbene non rientri naturalmente tra le indagini conoscitive in senso stretto, lo ricordiamo in questa sede perché il Comitato NGN avrebbe potuto fornire una preziosa occasione per un confronto tecnico appassionato tra gli operatori sulle scelte architettoniche relative allo sviluppo delle reti di nuova generazione, e con ciò imprimere un utile indirizzo all'attività regolamentare in materia. Sfortunatamente, nonostante il mandato conferito dall'Autorità con la delibera n. 731/09/CONS, le divergenze di opinione tra l'*incumbent* e gli operatori alternativi sull'opportuno livello di apertura della rete hanno vanificato l'obiettivo di giungere all'affermazione di posizioni quanto più possibile condivise.

2.7 L'avvio del terzo ciclo delle analisi di mercato

Concluso, con una sostanziale riduzione dei mercati rilevanti, il secondo ciclo delle analisi di mercato, l'Autorità ha potuto inaugurare il terzo. In particolare, con la delibera 670/10/CONS del 17 dicembre 2010, l'Autorità ha avviato l'analisi del mercato

dei servizi di terminazione di chiamata su singole reti mobili (mercato n. 7 della Raccomandazione 2007/879). Preliminare alla conclusione del procedimento è stata la definizione, con delibera 60/11/CONS, del modello di costo applicabile secondo la metodologia dei costi incrementali di lungo periodo di tipo *bottom-up* e tenendo conto della Raccomandazione della Commissione sulla terminazione (n. 2009/396/CE).

Con la delibera n. 621/11/CONS del 17 novembre 2011, l'Autorità ha confermato l'indicazione di H3G, Telecom Italia, Vodafone e WIND quali operatori dominanti nel mercato della terminazione sulla propria rete mobile, imponendo loro obblighi di accesso e di uso di determinate risorse di rete, trasparenza, non discriminazione, contabilità dei costi e controllo dei prezzi. Quest'ultimo viene declinato, con un'innovazione rilevante rispetto allo schema di provvedimento, attraverso un glide path che porterà, a partire dal 1° luglio 2013 alla piena simmetria dei prezzi di terminazione al livello di 0,98 centesimi al minuto.

2.8 L'accesso alle reti NGAN

Particolare attenzione merita, per la rilevanza della materia, l'assetto regolamentare che si sta delineando in materia di accesso alle reti di nuova generazione.

La delibera n. 731/09/CONS prevedeva espressamente che l'Autorità avrebbe riesaminato la regolamentazione dell'accesso alle reti in fibra, non appena la Commissione avesse pubblicato la Raccomandazione sull'accesso alle reti di nuova generazione, e tenendo conto di una proposta di Linee guida per la disciplina della transizione verso le reti NGA formulata nell'ambito dei lavori del Comitato NGN Italia.

A seguito dell'adozione, il 20 settembre 2010, della raccomandazione NGA, nonché della presentazione della proposta di Linee guida, l'Autorità ha quindi avviato un apposito procedimento, con la delibera n. 498/10/CONS. Con la successiva delibera n. 1/11/CONS dell'11 gennaio 2011, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica i propri orientamenti circa i possibili rimedi da imporre a Telecom Italia relativamente ai servizi di accesso su reti di nuova generazione. Alla luce degli esiti della consultazione pubblica, l'Autorità ha approvato, con la delibera n. 301/11/CONS del 19 maggio 2011, uno schema di provvedimento notificato alla Commissione Europea e a propria volta sottoposto a consultazione pubblica.

L'11 gennaio scorso l'Autorità ha finalmente approvato la delibera n. 1/12/CONS, che individua gli obblighi regolamentari applicabili ai servizi in questione. Si prevede l'estensione dell'obbligo di fornire l'accesso disaggregato alla rete d'accesso in fibra, nonché al segmento di terminazione in fibra (nel caso di architettura FTTH) o in rame (nel caso di architettura FTTB). Telecom Italia dovrà poi predisporre una soluzione di accesso disaggregato alla propria fibra spenta a livello di centrale locale (*end to end*). Secondo la formulazione a tratti ambigua del provvedimento, tali obblighi appaiono, però, condizionati alle scelte architetture di Telecom Italia e, soprattutto, a non meglio definiti "studi di fattibilità".

A completamento della disciplina, il 25 gennaio 2012 le delibere nn. 41/12/CONS, 42/12/CONS e 43/12/CONS hanno avviato i procedimenti che mirano, rispettivamente: a definire un modello di costo per la determinazione dei prezzi per l'accesso all'ingrosso alla rete in fibra di Telecom Italia; a valutare l'impatto regolamentare dell'introduzione di nuove tecniche trasmissive quale il vectoring; a valutare la sussistenza delle condizioni per l'imposizione di obblighi simmetrici di accesso alle infrastrutture fisiche di rete.

Va qui ricordata anche la delibera n. 622/11/CONS, con cui l'Autorità – al fine di agevolare lo sviluppo delle reti dorsali – ha predisposto garanzie di accesso al suolo o alle infrastrutture passive eventualmente esistenti, di proprietà degli enti pubblici o dei concessionari pubblici, da parte degli operatori privati; e ha definito le norme per la condivisione delle infrastrutture da parte degli operatori privati. Inoltre, col medesimo provvedimento, l'Autorità ha istituito il Catasto delle Infrastrutture.

3 Il mercato delle telecomunicazioni

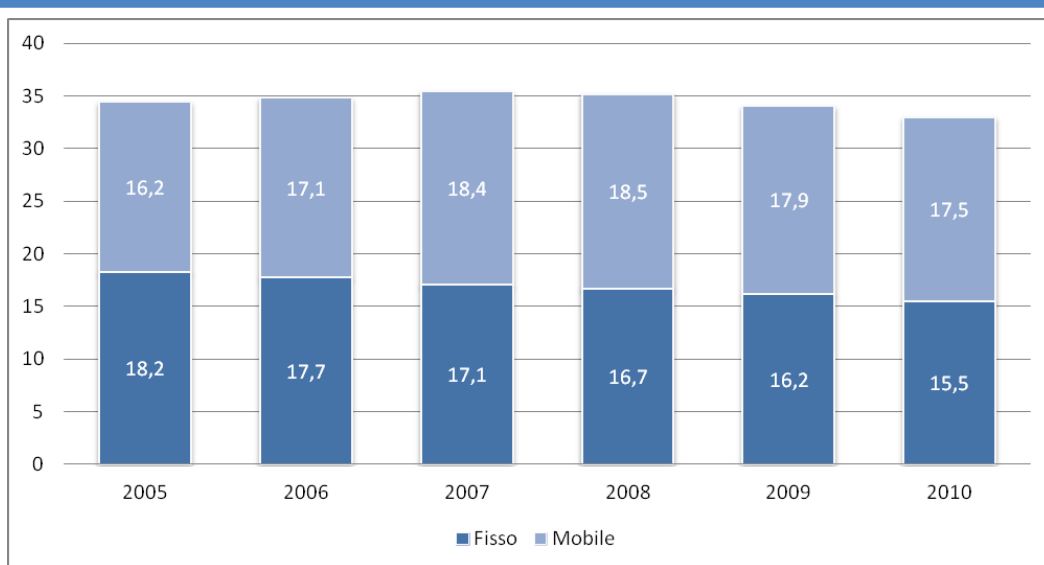
3.1 I trend

Il settore delle comunicazioni elettroniche ha vissuto negli scorsi sette anni (o, meglio, nei cinque o sei anni che i dati ci permettono di osservare compiutamente) un periodo di sviluppo contraddittorio, naturalmente influenzato dall'infelice congiuntura economica internazionale. Il risultato netto è frutto dell'incontro delle tendenze divergenti riscontrabili nei diversi segmenti del mercato.

L'aspetto che balza immediatamente agli occhi è l'andamento dei ricavi (che – laddove non diversamente specificato – considereremo attraverso il prisma della spesa finale dei consumatori, secondo l'approccio privilegiato dall'Autorità, al fine di depurare i dati da fenomeni di *double accounting*).

Se le comunicazioni fisse denotano per tutto il periodo in esame una tendenza alla riduzione del fatturato, con una calo del 3,2% annuo e di circa tre miliardi complessivi, tale contrazione è compensata nella fase iniziale dall'andamento del mobile, che si distingue per una crescita sostenuta sino a superare per la prima volta – nel 2007 – il fatturato del fisso. Dal 2008 si assiste a un'inversione di tendenza: i ricavi complessivi del settore registrano una discesa – anche in questo caso: per la prima volta – in corrispondenza della frenata del mobile, sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente. Negli anni successivi, anche tale segmento patisce gli effetti della crisi, che ne riporta i ricavi ai livelli del 2006.

FIGURA 1
Ricavi da servizi finali su rete fissa e mobile, 2005-2010



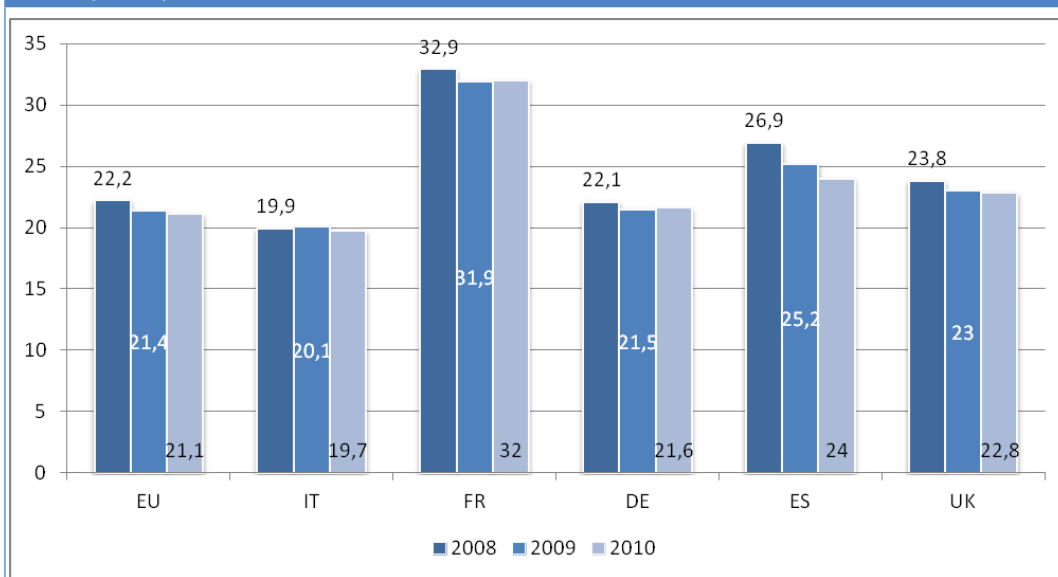
Fonte: Agcom (dati in miliardi di euro)

Pur nel diverso andamento di fisso e mobile, dunque, e anzi nonostante la crescita di

quest'ultimo da 16,2 a 17,5 miliardi, i ricavi complessivi *retail* si riducono tra il 2005 e il 2010 da 34,4 miliardi a 33 miliardi. La valutazione non cambia laddove si analizzi la tendenza del fatturato complessivo, che passa dai 46,5 miliardi del 2005 ai 42,3 miliardi del 2010. Come vedremo meglio, però, i cali hanno due *driver* diversi nei due segmenti: nel fisso si registra, infatti, una sostanziosa riduzione del numero di accessi; nel mobile, a fronte di una penetrazione ancora in crescita, sono prezzi e ricavi a determinare un ridimensionamento.

Nel complesso si assiste ad uno stallo, se non ad un leggero calo, dell'ARPU – tratto comune, peraltro, ai principali mercati europei. Si tratta di un dato particolarmente rilevante perché i ricavi *pro-capite* misurano non tanto la capacità delle imprese di estrarre valore dai clienti, quanto quella di creare valore *per* i clienti.

FIGURA 2
Ricavi pro capite delle comunicazioni fisse e mobili, 2008-2010



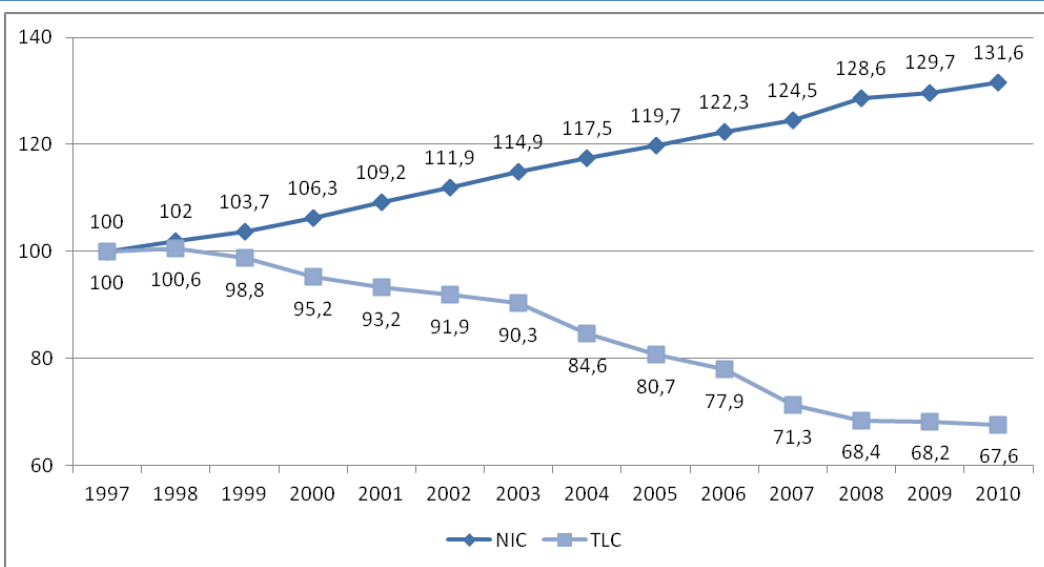
Fonte: Agcom (dati in euro / mese)

Sul versante dei prezzi (Figura 3), i dati raccontano una tendenza profondamente radicata: tra il 1997 e oggi i prezzi dei servizi di telecomunicazioni si sono ridotti del 32% circa, con un calo particolarmente pronunciato (oltre venti punti percentuali in cinque anni) nel tratto 2003-2008; nello stesso periodo, per converso, l'indice generale dei prezzi di beni e servizi (indice NIC) è cresciuto nella medesima proporzione.

Analoghe considerazioni si possono svolgere con riferimento ai prezzi alla produzione (Figura 4), che nel solo periodo 2006-2011 si sono ridotti del 25%, per effetto della combinazione di un calo del 18% nel fisso e addirittura del 42% nel mobile.

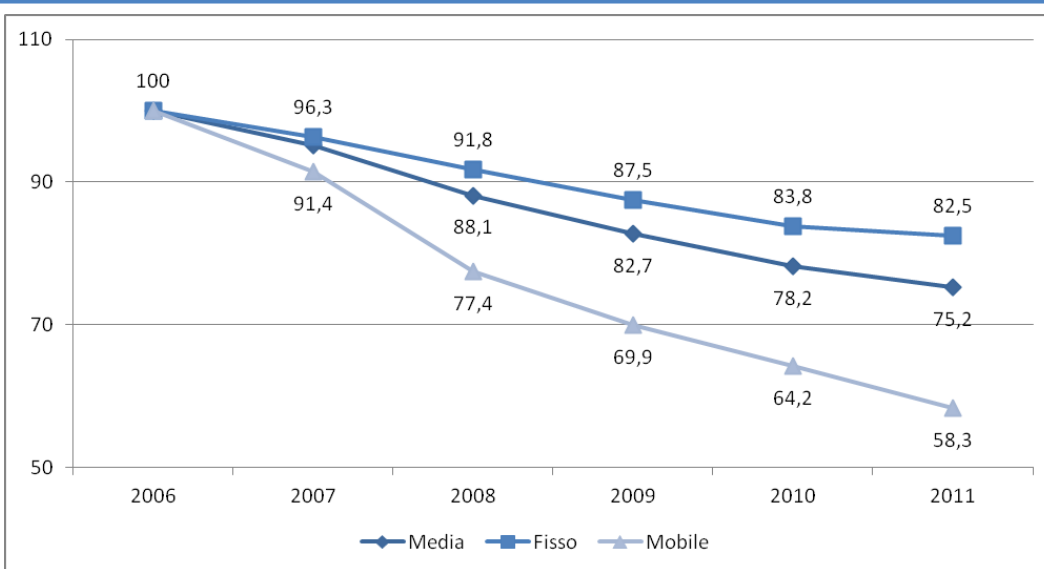
Si badi che la diminuzione dei prezzi e della spesa dei consumatori va inquadrata in una più ampia riflessione sulla congiuntura economica italiana e internazionale; appaiono, dunque, sostanzialmente stabili i ricavi in rapporto all'andamento dell'attività economica nel complesso. Parimenti contenuta è la flessione degli investimenti in servizi di telecomunicazioni computati come quota degli investimenti complessivi.

FIGURA 3
Indice dei prezzi al consumo e indice dei prezzi TLC, 1997-2010



Fonte: Agcom (1997=100)

FIGURA 4
Indice dei prezzi alla produzione dei servizi di comunicazioni, 2006-2010



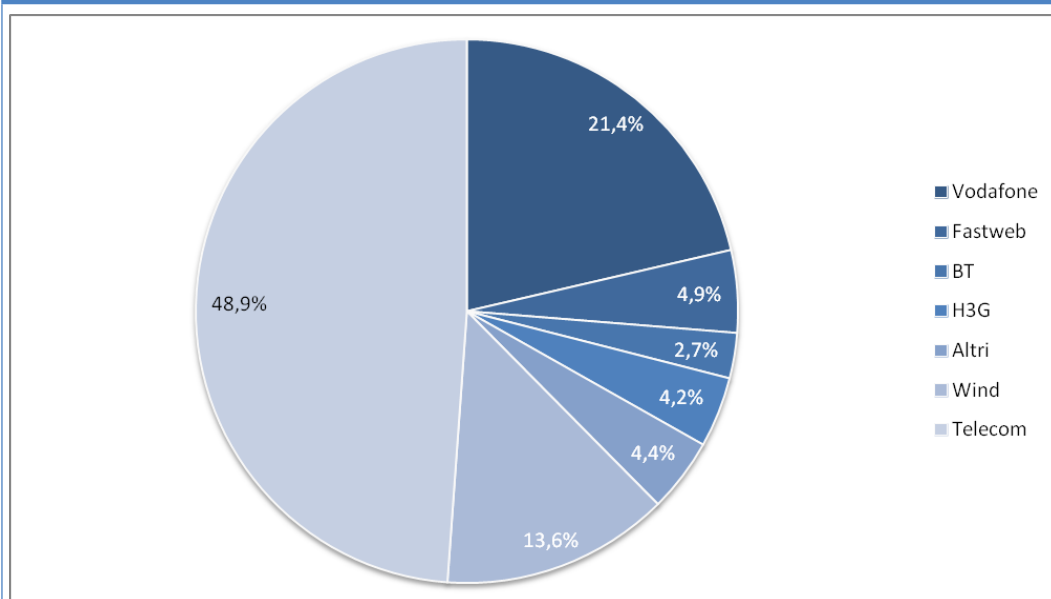
Fonte: Istat

Bisogna aggiungere, però, che varia significativamente il peso dei due elementi: nel 2010, mentre i ricavi del settore incidono per il 2,73% sul Pil, gli investimenti pesano invece per il 5,18%, quasi il doppio (fonte: Agcom). Se ne deve concludere che anche nella presente fase di crisi acuta il mercato delle telecomunicazioni ha offerto un contributo di rilievo alla tutela dei consumatori, con l'andamento delle tariffe, e alla crescita, con il mantenimento del livello relativo d'investimento.

Venendo, infine, al contesto competitivo, il settore continua a caratterizzarsi per la presenza ingombrante dell'ex monopolista, che controlla la metà dei ricavi complessivi-

vi. È interessante osservare che i tre principali operatori forniscono servizi di telecomunicazioni fisse e mobili; mentre il quarto e il sesto, operatori di rete fissa, hanno affiancato alla propria offerta tradizionale quella di un operatore mobile virtuale. Solo H3G, tra gli operatori considerati, continua a perseguire un modello specialistico; per Telecom, Vodafone, Wind, Fastweb e BT l'integrazione tra fisso e mobile è ormai un'esigenza non più trascurabile.

FIGURA 5
Ricavi da servizi finali su rete fissa e mobile per operatore, 2010



Fonte: Agcom

Ricapitolando, possiamo dunque individuare sei tendenze fondamentali che hanno segnato lo sviluppo delle telecomunicazioni italiane durante il settennato appena concluso:

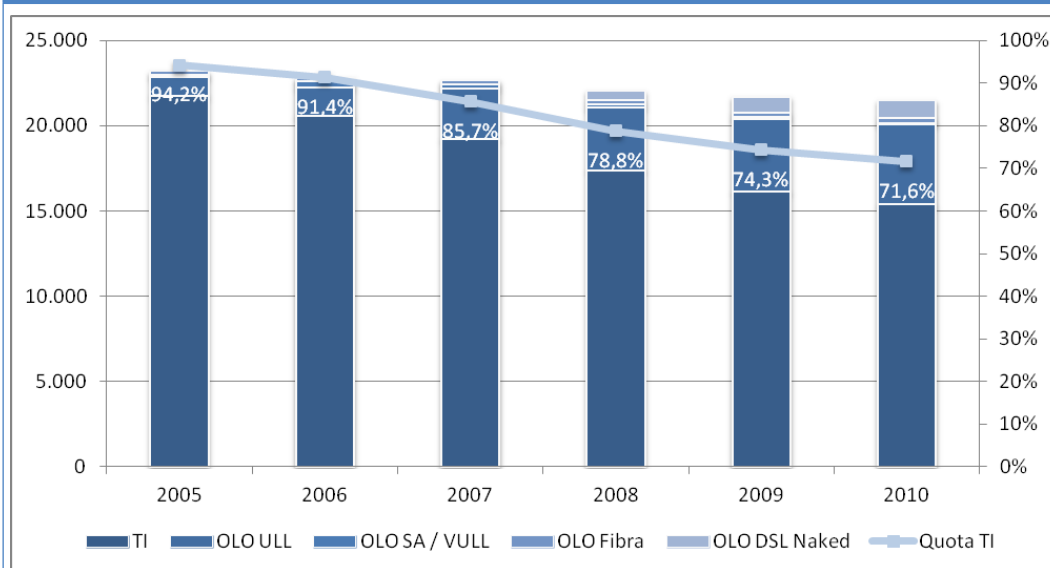
- 1) la complessiva contrazione dei ricavi;
- 2) la sostituzione fisso-mobile e la nuova centralità di quest'ultimo segmento;
- 3) il tentativo di consolidamento degli operatori, con una chiara prevalenza del modello integrato fisso-mobile;
- 4) il mantenimento del ruolo forte dell'ex operatore pubblico, che conserva una quota di mercato pari a circa il 50% del settore considerato nel suo complesso;
- 5) il calo dei prezzi;
- 6) la riduzione controllata degli investimenti.

Il mercato delle telecomunicazioni attraversa una fase di contrazione, in cui il segmento mobile, pur superando il fisso in termini di ricavi, non riesce a compensare il declino di quest'ultimo. Calano anche gli investimenti, che pure superano i ricavi in termini di proporzione rispetto all'economia nazionale. Il settore continua a scontare la presenza di un *incumbent* forte, che controlla quasi la metà del mercato.

3.2 Rete fissa

Uno degli elementi di sofferenza del mercato della rete fissa si deve ricercare, come già accennato, nel costante declino del numero di accessi, che tra il 2005 e il 2010 ha subito una riduzione di circa due milioni di linee, pari al 10% del totale.

FIGURA 6
Accessi fisici su rete fissa e quota di mercato dell'incumbent, 2005-2010

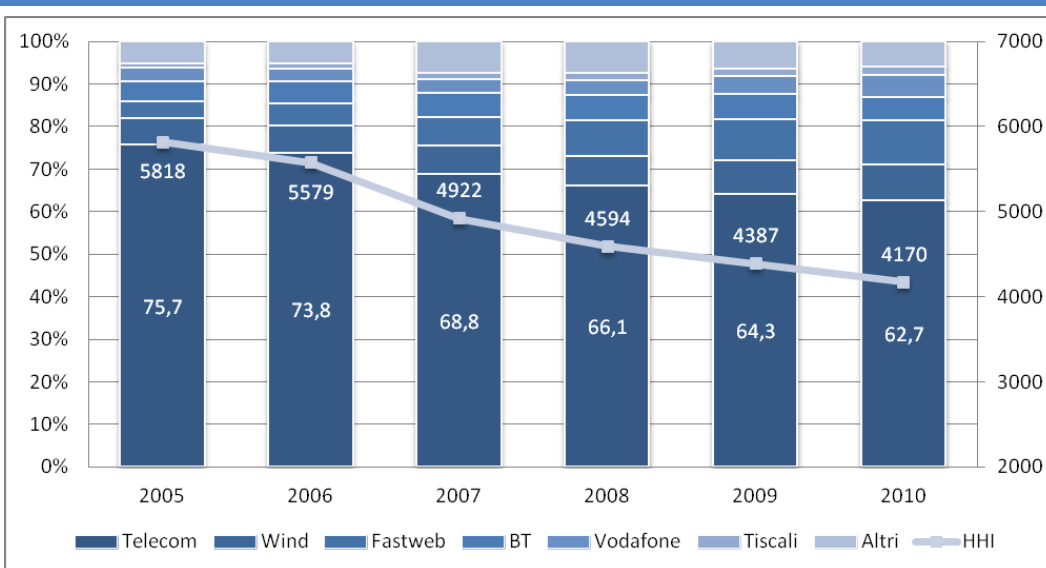


Fonte: Agcom (in migliaia)

In virtù di tale dinamica e della crescita degli operatori alternativi, la quota di pertinenza di Telecom Italia nel settore dell'accesso (misurata in termini di linee) si è ridotta di più del 20%, ma rimane ancora largamente maggioritaria, attestandosi ben oltre i due terzi del mercato.

Un'analogha tendenza di riduzione, pur nel mantenimento di una netta posizione di dominanza, si riscontra nei ricavi: la quota dell'*incumbent*, così misurata, si riduce del 13%, ma resta superiore al 60%. Allo stesso modo, l'indice di Herfindahl-Hirschman, che misura la concentrazione del settore, ha registrato una significativa flessione ma permane a un livello preoccupante.

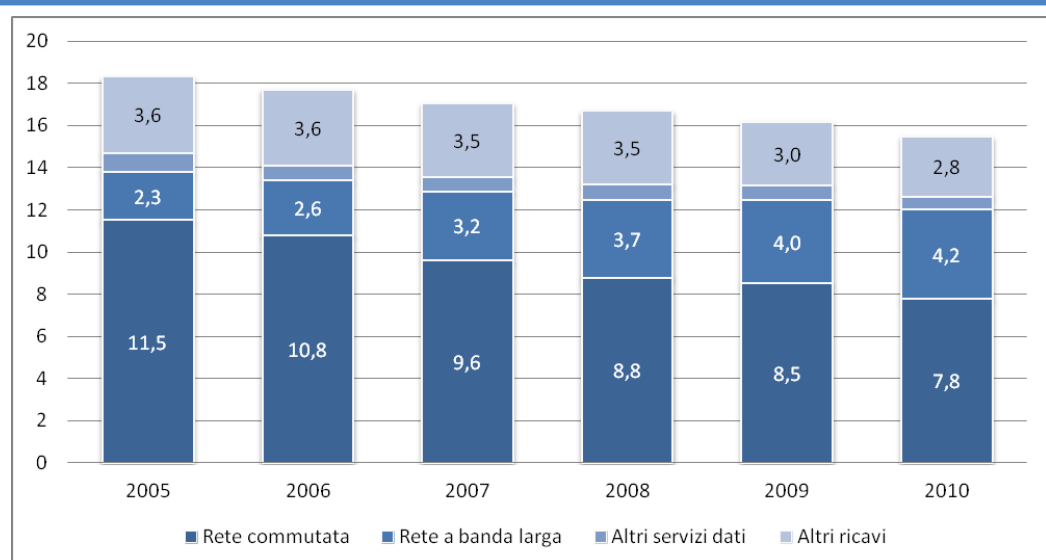
FIGURA 7
Ricavi da servizi finali su rete fissa per operatore e grado di concentrazione, 2005-2010



Fonte: elaborazione su dati Agcom

È interessante osservare anche l'andamento delle diverse tipologie di ricavo. Pur in un contesto di marcata riduzione complessiva, colpisce la *performance* dei servizi su rete a banda larga, sostanzialmente raddoppiati tra il 2005 e il 2010 da 2,3 a 4,2 miliardi. Viceversa, i servizi su rete commutata – e, dunque, soprattutto i servizi di telefonia tradizionale – segnano una riduzione del 35%, passando dal 11,5 a 7,8 miliardi di ricavi.

FIGURA 8
Ricavi da servizi finali su rete fissa per tipologia, 2005-2010

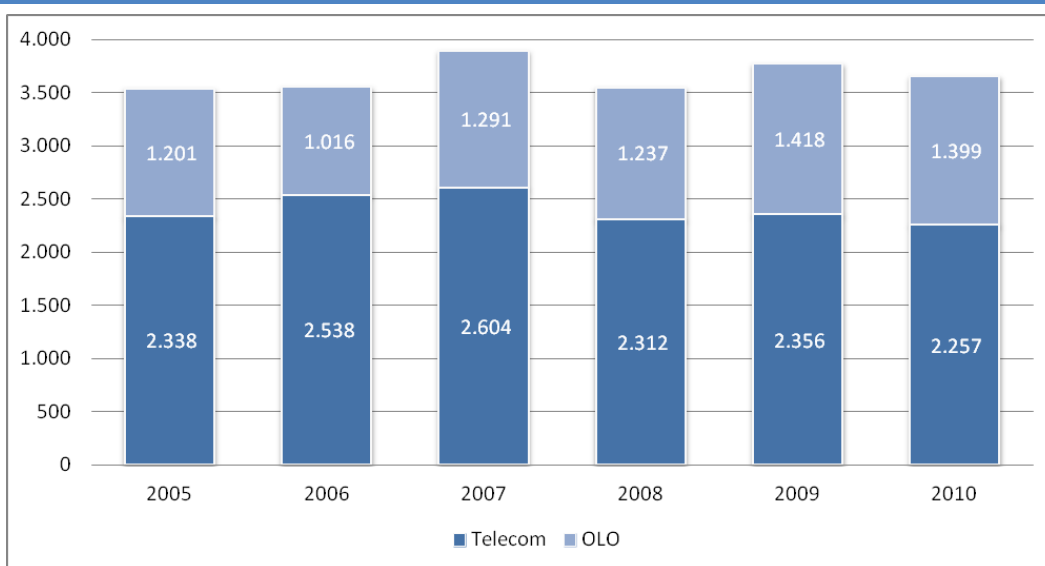


Fonte: Agcom (dati in miliardi di euro)

Quanto alla capacità d'investimento del segmento fisso, va osservato che nel complesso essa è rimasta stabile in termini reali, intorno alla soglia dei 3,5 miliardi di euro annui. Si evidenzia un leggero mutamento nelle quote relative, con gli operatori alternativi che aumentano la propria spesa per investimenti di circa 200 milioni annui, mentre l'ex monopolista registra un calo accentuato: in particolare, tra il picco del

2007 e il minimo relativo del 2010 vengono a mancare 350 milioni.

FIGURA 9
Investimenti in immobilizzazioni, 2005-2010



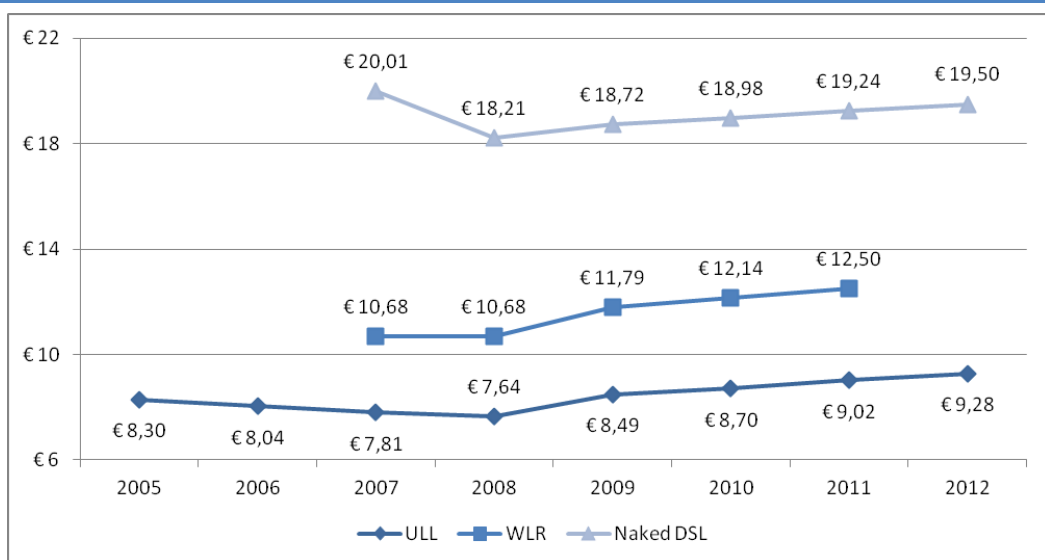
Fonte: Agcom (dati in milioni di euro)

Il settore delle comunicazioni fisse è stato interessato nel periodo in esame da numerosi interventi regolamentari sui prezzi, principalmente in due ambiti: le tariffe di terminazione e quelle di accesso all'ingrosso alla rete di distribuzione. Con riferimento alle prime, si è perseguita dal 2007 una riduzione complessiva, soprattutto a carico degli operatori alternativi, che ha condotto nel 2010 alla piena parità e nel 2011 a una tariffa di terminazione di 0,57 centesimi di euro al minuto.

Quanto ai secondi, a una prima fase di riduzione consistente, culminata nel 2008, è seguito un repentino cambio di prospettiva. Nel caso del canone per l'*unbundling* del *local loop*, il principale servizio di accesso in termini di utilizzo da parte degli operatori alternativi, l'aumento determinato tra il 2008 e il 2009 ha più che compensato la graduale riduzione inaugurata nel 2005; il canone è poi cresciuto ininterrottamente dal 2008 a oggi.

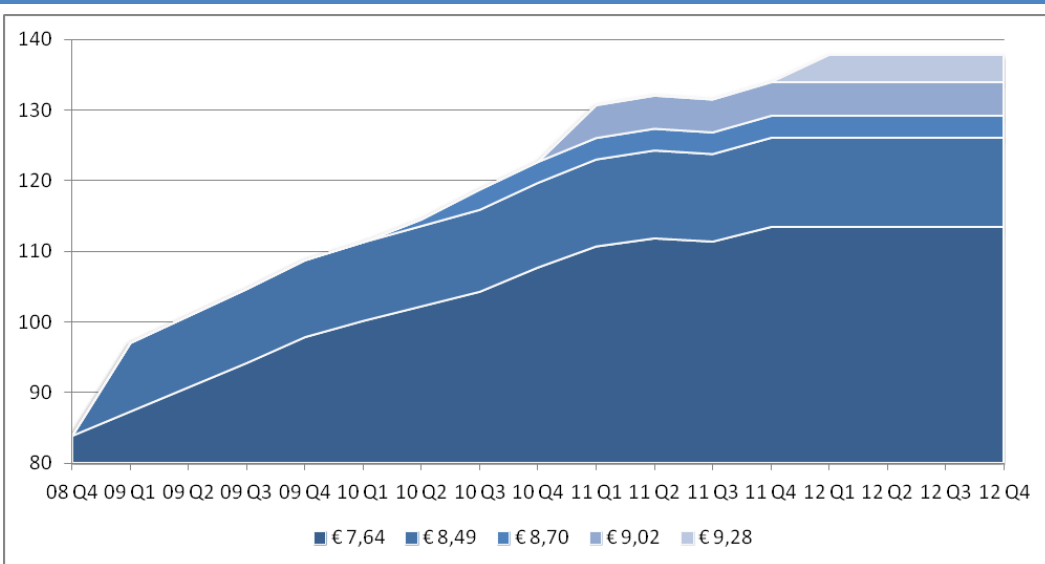
Per porre i dati in prospettiva, può essere utile tentare di quantificare l'impatto finanziario diretto delle decisioni regolamentari. La figura 11 mostra l'andamento dei ricavi relativi al solo canone *unbundling*, considerando l'andamento degli accessi (e ipotizzando, molto conservativamente, accessi in *unbundling* costanti per il 2012) ed evidenziando il risultato dei singoli aumenti. Come si vede, si tratta di maggiori ricavi per oltre 25 milioni a trimestre nel 2012, e per 272 milioni complessivi nel quadriennio 2009-2012. Naturalmente, giungeremmo a cifre assai più elevate qualora considerassimo anche gli incrementi tariffari approvati da Agcom per i servizi di accesso indiretto (*bitstream*, WLR) e per i contributi di attivazione.

FIGURA 10
Canoni mensili ULL, WLR e DSL Naked, 2005-2012



Fonte: Agcom

FIGURA 11
Canone e ricavi ULL, 2008-2012

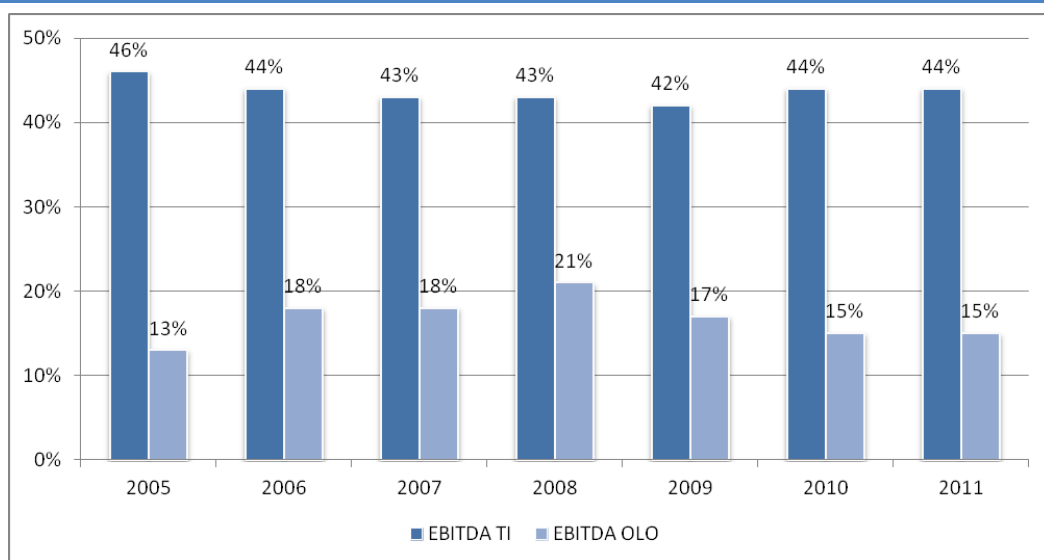


Fonte: elaborazione su dati Agcom (dati in milioni di euro / trimestre)

L'impatto dell'incremento dei prezzi all'ingrosso non è, peraltro, circoscritto ai maggiori ricavi dell'*incumbent*. La figura 12 evidenzia l'andamento dei margini operativi lordi registrati nel mercato della telefonia fissa. A fronte di livelli di profittabilità elevatissimi e stabili per Telecom Italia, preoccupa l'andamento dell'EBITDA degli operatori alternativi, la cui performance finanziaria migliora dal 2005 al 2008 per poi deteriorarsi costantemente e attestarsi nel 2011 ai livelli precedenti l'inizio della consiliatura. Tale dinamica negativa a partire dal 2008 pare riflettere l'andamento dei prezzi di accesso all'ingrosso stabiliti da Agcom.

FIGURA 12

Margini operativi lordi nel mercato della telefonia fissa, 2005-2011

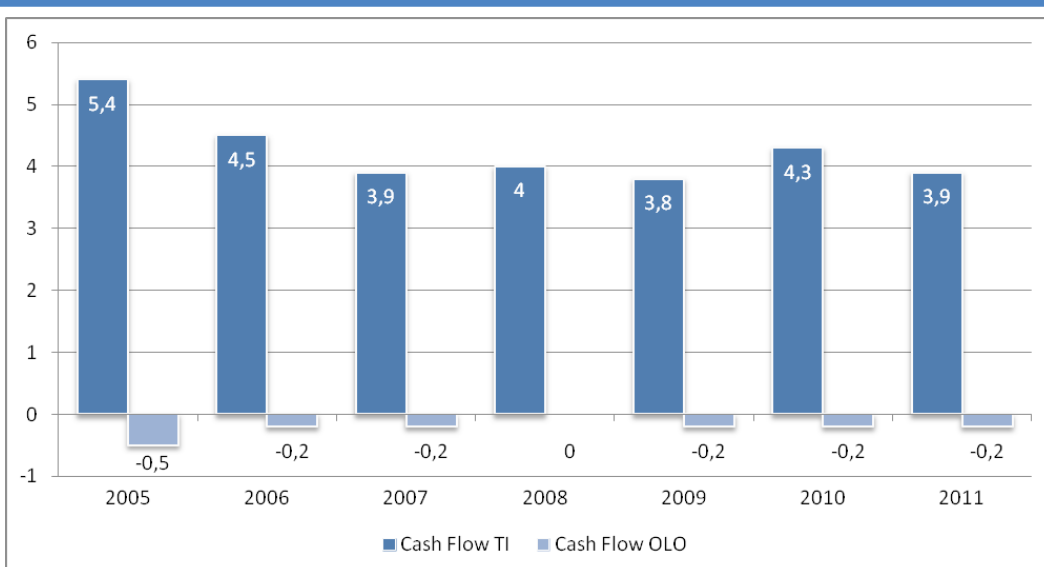


Fonte: bilanci degli operatori

Analoghe indicazioni si ricavano dalla figura 13, che riporta i flussi di cassa generati nel mercato della telefonia fissa tra il 2005 e il 2011. La generazione di cassa misura la differenza tra i margini operativi lordi degli operatori e i loro investimenti. Pertanto, gli aumenti dei canoni all'ingrosso e l'assenza di concorrenza sono già catturati dal valore di EBITDA, sotto forma di mancati ricavi – per l'impossibilità di acquisire nuovi clienti – e di maggiori costi, in relazione alla clientela già acquisita. Il cash flow permette di mettere tale dinamica in relazione con l'andamento degli investimenti per determinare la sostenibilità finanziaria dell'impresa.

FIGURA 13

Generazione di cassa nel mercato della telefonia fissa, 2005-2011



Fonte: bilanci degli operatori (in miliardi di euro)

Anche in questo caso si osserva a partire dal 2005 un trend positivo per gli operatori alternativi, che nel 2008 riescono per la prima volta a chiudere un esercizio finanziario

senza bruciare cassa (cioè nel punto di pareggio tra margini EBITDA e CAPEX). Ma dal 2008 in poi l'aumento dei canoni *wholesale* impedisce agli operatori alternativi di auto-sostenere il proprio modello di *business* per gli anni a venire, riducendo nuovamente i margini operativi a un livello inferiore agli investimenti in ciascun periodo. In totale contrasto con la performance degli operatori alternativi, dal 2005 al 2011 l'*incumbent* ha generato cassa positiva per 29 miliardi di euro.

I dati sin qui esposti evidenziano una forte correlazione tra la concorrenzialità del settore e le performance degli operatori, da un lato, e le decisioni regolamentari approvate dall'Autorità nel corso degli anni, dall'altro.

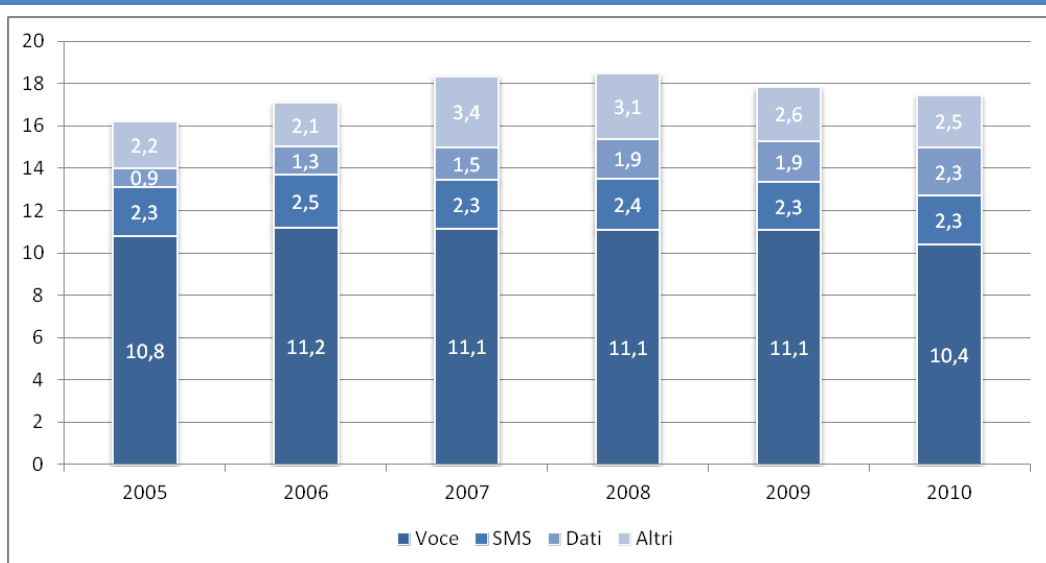
Il segmento fisso attraversa una fase di profonda difficoltà, che deriva principalmente dal drastico calo degli accessi. Le quote di mercato dell'*incumbent* rimangono largamente maggioritarie. Al mantenimento di tale posizione di vantaggio contribuisce in modo determinante la fissazione delle tariffe intermedie.

3.3 Rete mobile

Non sconta alcun affanno l'andamento degli accessi mobili, che anzi – con oltre 90 milioni di linee – appare influenzato al rialzo per la distorsione imposta dalla tassa di concessione governativa sugli abbonamenti, da cui discende una diffusione innaturale delle utenze prepagate.

Come abbiamo visto, i ricavi seguono una generale tendenza al rialzo, sebbene l'ultimo biennio considerato abbia segnalato un arretramento piuttosto marcato rispetto al picco raggiunto nel 2008. Sostanzialmente stabili voce e messaggistica, va segnalata la crescita rilevante degli altri servizi dati, l'unico segmento in aumento nel 2010, i cui ricavi passano in cinque anni da 900 milioni a 2,3 miliardi.

FIGURA 14
Ricavi da servizi finali su rete mobile per tipologia, 2005-2010

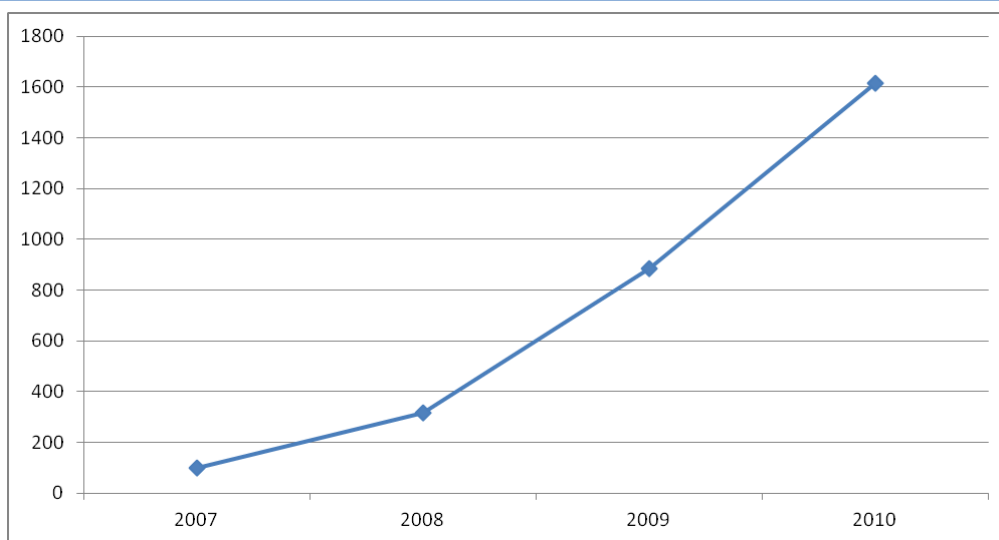


Fonte: Agcom (miliardi di euro)

Tale crescita non va rapportata esclusivamente all'andamento delle linee attive, ma anche all'aumento dei consumi individuali. La tendenza è ancor più evidente ove si

esamini l'andamento del traffico dati, che si caratterizza come il segmento più dinamico dell'intero mercato delle comunicazioni elettroniche. Si consideri che, posti a 100 i dati scambiati su rete mobile nel 2007, in soli tre anni si tale quantità è aumentata di ventiquattro volte.

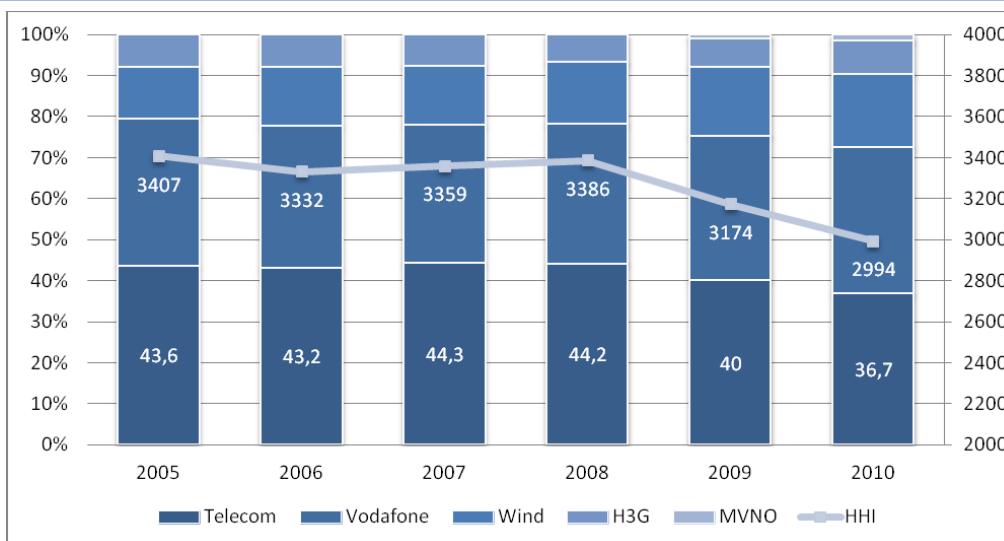
FIGURA 15
Traffico dati su rete mobile, 2007-2010



Fonte: elaborazione su dati Agcom (2007=100)

Venendo al contesto competitivo, esso appare nettamente diverso da quello che abbiamo esaminato con riguardo ai servizi su rete fissa. Si assiste, viceversa, a una competizione paritaria tra l'ex operatore pubblico e il primo operatore alternativo, particolarmente accesa dopo che la quota di mercato di Tim si è ridotta tra il 2008 e il 2010 quasi dell'8%. Altri due operatori si contendono il rimanente terzo del mercato. L'indice di Herfindahl-Hirschman si attesta sotto i 3000 punti: tra i principali paesi europei solo la Germania fa meglio.

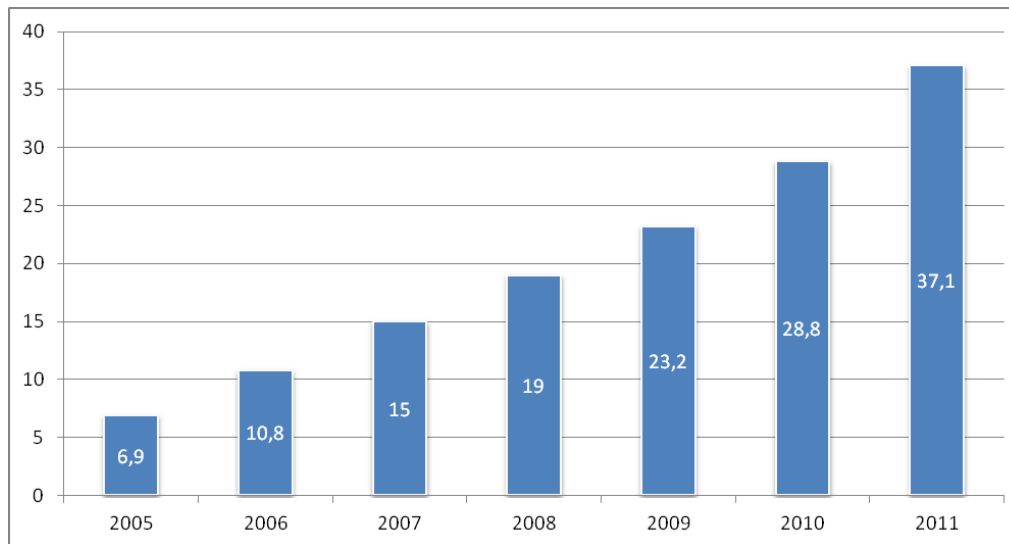
FIGURA 16
Ricavi da servizi finali su rete mobile per operatore e grado di concentrazione, 2005-2010



Fonte: elaborazione su dati Agcom

La concorrenzialità del mercato mobile è certamente propiziata dal successo della portabilità del numero – anch'esso, per vero, favorito dall'anomala ratio prepagata-abbonamento. Tra il 2005 e il 2011 oltre 30 milioni di linee hanno cambiato operatore, per un totale di 37 milioni dall'introduzione del servizio. Tanto il cumulo quanto il tasso annuale sono attualmente impareggiati in Europa.

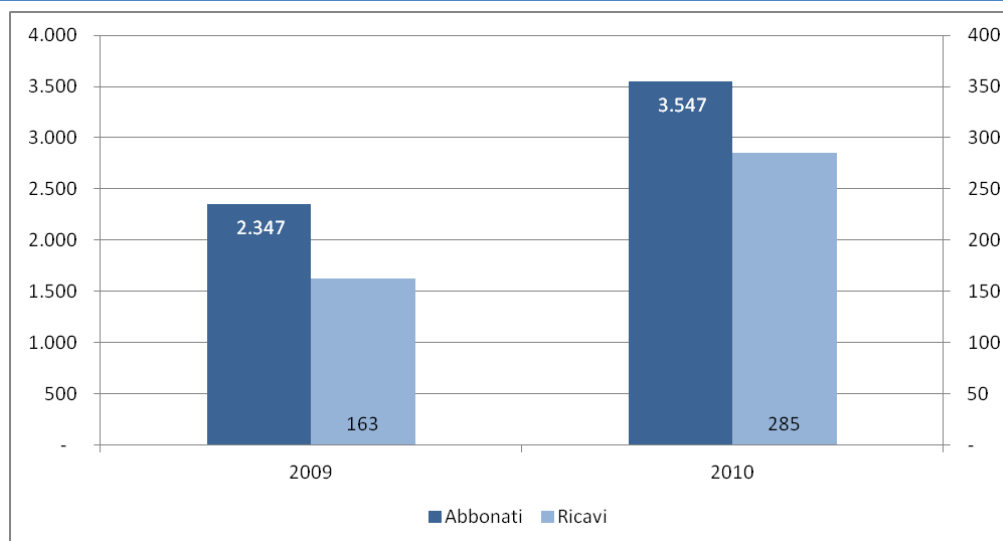
FIGURA 17
Mobile number portability, 2005-2011



Fonte: Agcom (milioni di linee)

Un'altra tendenza che si segnala, e che sarà opportuno monitorare negli anni a venire, è la crescita degli operatori mobili virtuali. Si tratta tipicamente di imprese operanti nelle telecomunicazioni fisse ma sprovviste di rete mobile; oppure attive in altri settori commerciali differenti (finanza, grande distribuzione...) e in grado di sfruttare l'integrazione dei servizi. Gli operatori virtuali servono attualmente il 4% dei consumatori mobili.

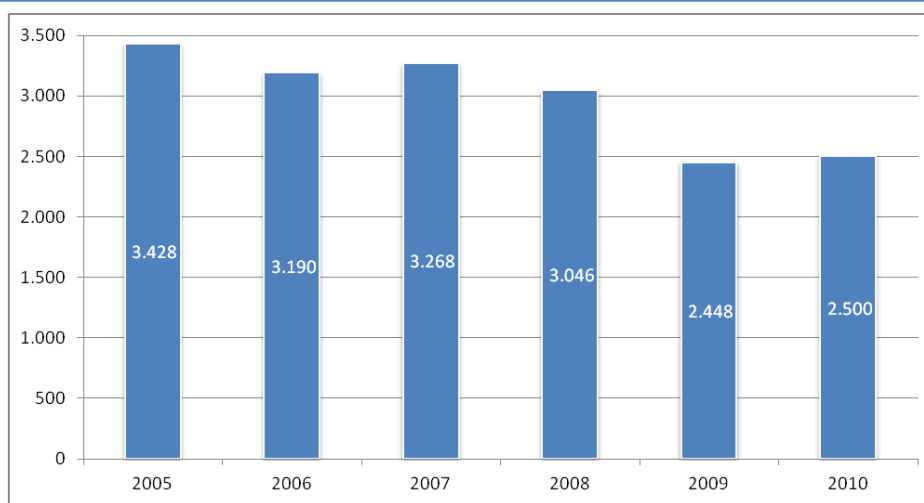
FIGURA 18
MVNO: abbonati e ricavi, 2009-2010



Fonte: Agcom (abbonati in migliaia, a sinistra; ricavi in milioni di euro, a destra)

Quanto agli investimenti, pare doversi rilevare un graduale e costante declino che li vede ridurre dai 3,4 miliardi del 2005 ai 2,5 miliardi del 2010. I dati relativi agli investimenti andrebbero, però, interpretati con cautela. In primo luogo, perché non tengono conto di decisioni d'investimento, e mi riferisco in particolare agli ingentissimi esborsi che le compagnie hanno sostenuto per l'asta delle frequenze del 2011, che – laddove considerate – costringerebbero a capovolgere la valutazione. Ad esempio, spalmando i 4 miliardi utilizzati per l'acquisto del dividendo digitale esterno sul triennio 2008-2010 otterremo un investimento medio annuo di 4 miliardi, ben superiore a quello evidenziato dalla figura 19, e in aumento rispetto alla tendenza degli anni precedenti.

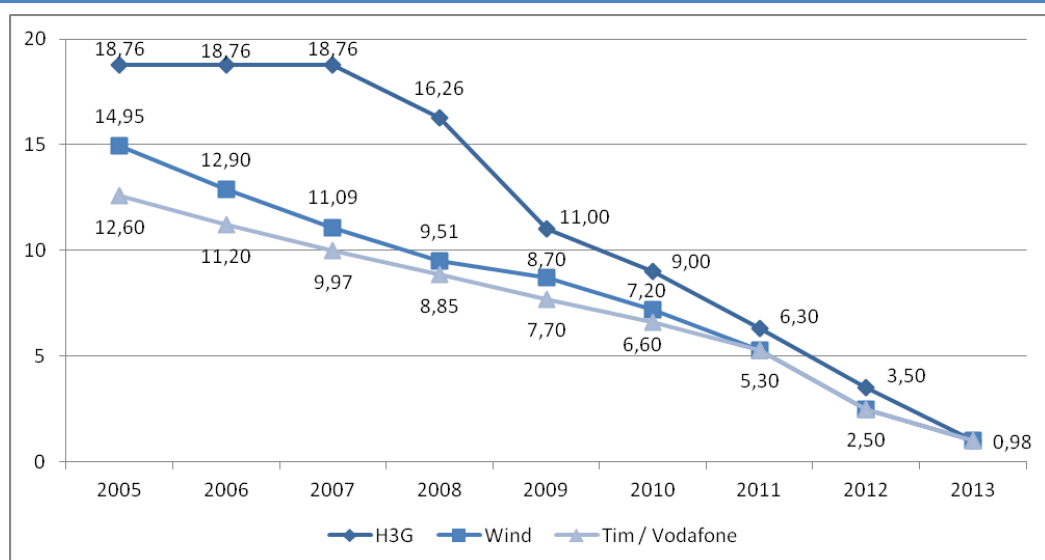
FIGURA 19
Investimenti in immobilizzazioni, 2005-2010



Fonte: Agcom (milioni di euro)

Inoltre, le decisioni d'investimento dovrebbero essere esaminate alla luce del contesto generale. Negli ultimi anni il settore mobile è stato oggetto di una serie d'interventi di diversa matrice che – proprio insieme all'asta frequenze – ne hanno in qualche misura alterato gli equilibri finanziari. Nel 2006, la legge Bersani ha bandito il modello tariffario a due parti impiegato dalle compagnie, eliminando il cosiddetto “costo di ricarica” del traffico prepagato. Nel 2007, con l'introduzione del Regolamento n. 717/2007/CE, la Commissione Europea ha avviato misure tariffarie – tuttora in vigore – volte a calmierare i prezzi all'ingrosso e al dettaglio dei servizi di *roaming*, sino a ridurre i listini dell'80%. Infine, con la delibera n. 621/11/CONS, l'Autorità ha definito il percorso di riduzione delle tariffe di terminazione mobile che porterà dal 2013 alla completa parità tra gli operatori a un livello inferiore al centesimo di euro al minuto.

FIGURA 20
Tariffe di terminazione della chiamata su rete mobile, 2005-2013



Fonte: Agcom (centesimi di euro al minuto)

Il segmento mobile appare in crescita nel periodo considerato, sebbene si osservi un calo rispetto al picco registrato nel 2008. Denota un andamento estremamente positivo il comparto del traffico dati e l'assetto concorrenziale migliora con un indice HHI inferiore a 3000 punti. Tuttavia, il settore registra alcuni interventi legislativi e regolamentari che ne influenzano negativamente la capacità d'investimento.

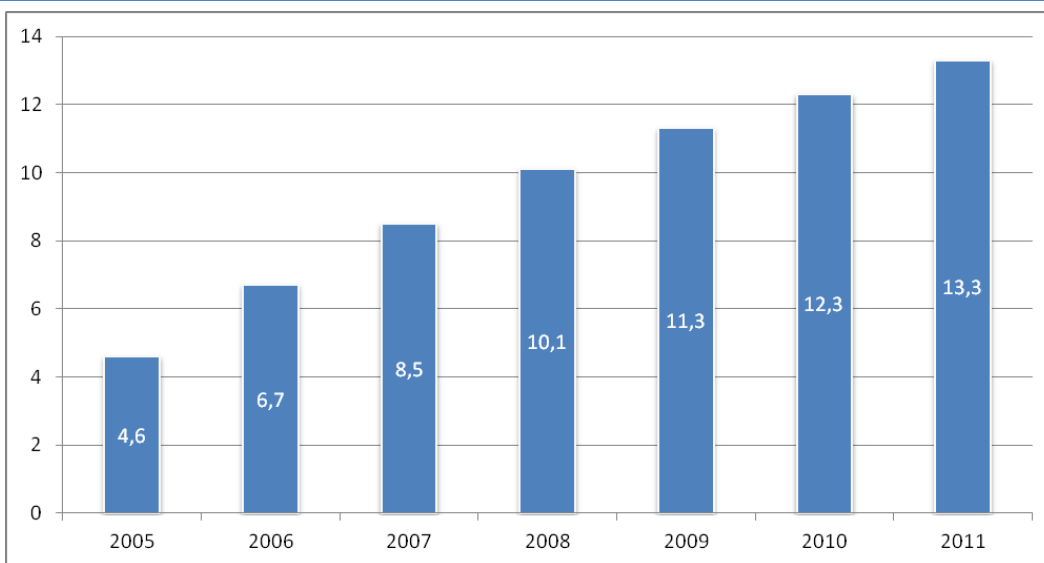
3.4 Rete a banda larga

L'esame dell'andamento dei servizi su rete a banda larga – rilevante tanto di per sé, quanto alla luce degli obiettivi posti dall'Agenda digitale europea – fornisce altresì un utile riscontro alle riflessioni sin qui svolte sugli altri segmenti e rappresenta una cartina di tornasole per i nodi già illustrati, a cominciare dalle questioni dell'accesso e della sostituzione fisso-mobile.

È indubbio che gli accessi a banda larga su rete fissa (Figura 21) sono significativamente aumentati negli ultimi sei anni, quasi triplicando con l'aggiunta di 9 milioni di nuove linee.

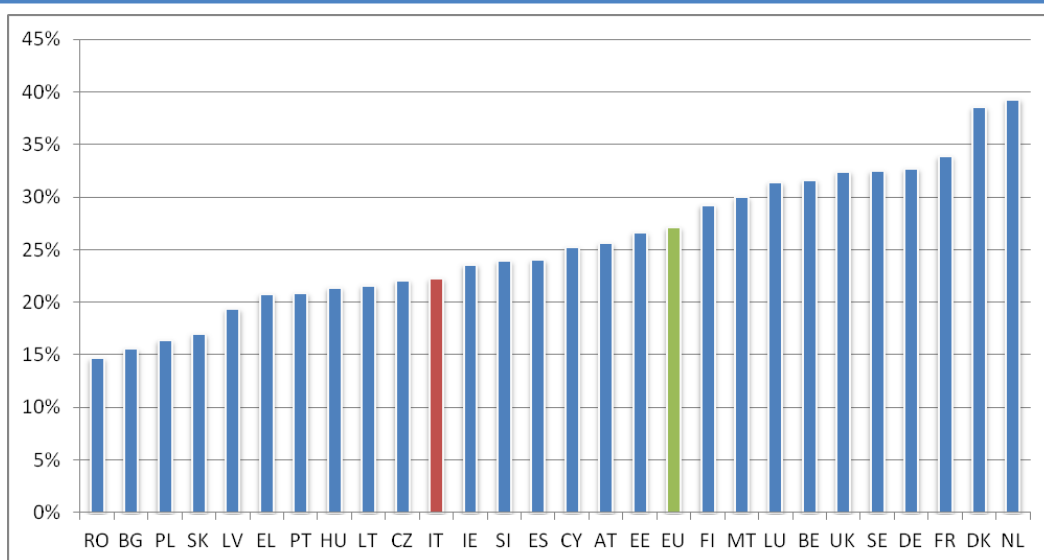
Tuttavia, trasferendo l'analisi al quadro internazionale (Figura 22), l'immagine appare meno soddisfacente. La penetrazione della banda larga fissa si arresta, nel nostro paese, al 22%, contro il 27% della media UE. In particolare l'Italia appare assai lontana dagli altri paesi maggiori: Francia, Germania e Regno Unito – pur senza eguagliare i picchi di Olanda e Danimarca – si situano tra il 32% e il 34%.

FIGURA 21
Accessi a banda larga su rete fissa, 2005-2011



Fonte: Agcom (milioni di linee)

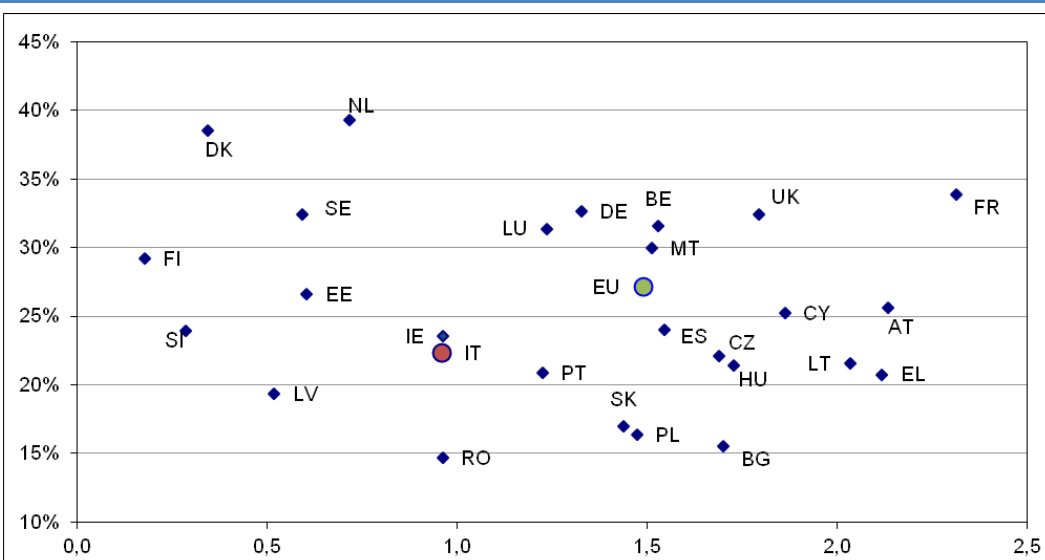
FIGURA 22
Penetrazione della banda larga fissa in Europa, 2011



Fonte: Commissione Europea

Come si evince dalla figura 23, l'Italia non preoccupa unicamente per il livello assoluto di penetrazione ma anche per il tasso di crescita. Basti considerare questo elemento: si può individuare un solo paese, la Lettonia, la cui penetrazione aumenti più lentamente pur partendo da un livello inferiore. La Romania ha il minor livello di penetrazione tra i paesi considerati, ma cresce, così come l'Italia, a un ritmo prossimo all'1% annuo. Grecia, Bulgaria, Polonia, Slovacchia e Portogallo crescono, invece a un tasso sensibilmente maggiore. Per converso, paesi come Danimarca, Olanda, Svezia e Finlandia, crescono più lentamente, ma godono di livelli di penetrazione assai superiori.

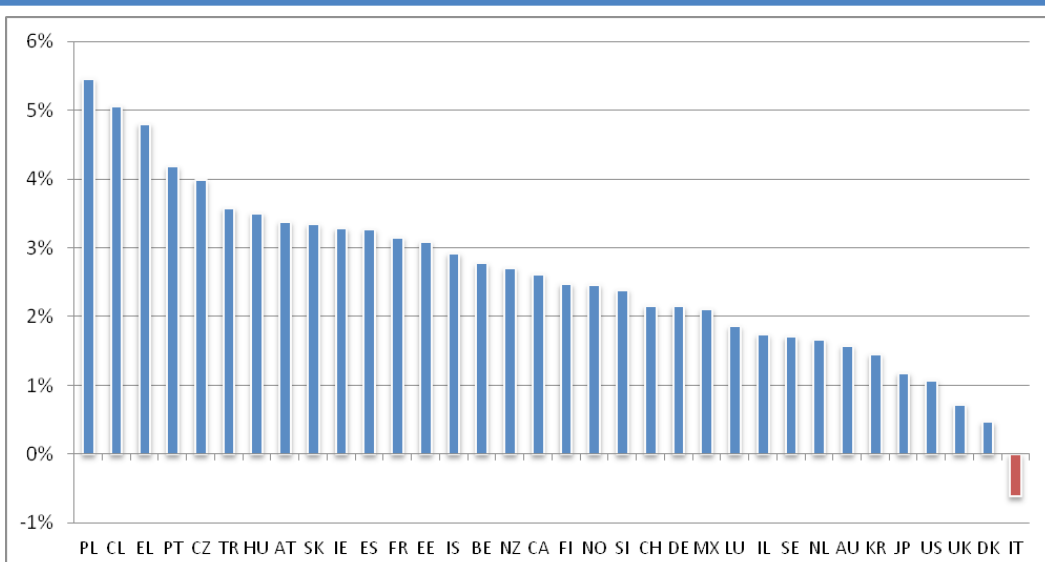
FIGURA 23
Penetrazione della banda larga fissa e tasso di crescita annua in Europa, 2011



Fonte: Commissione Europea

Restringendo l'analisi agli ultimi sei mesi del 2011, si evidenzia un dato ancora più preoccupante: in questo lasso temporale, la variazione del tasso di penetrazione della banda larga è stata negativa, caso unico nei paesi Ocse, con un arretramento dello 0,6%. Non saremmo, cioè, più in presenza di una crescita stagnante, ma addirittura di una tendenza recessiva.

FIGURA 24
Variazione della penetrazione della banda larga nei paesi Ocse, luglio-dicembre 2011

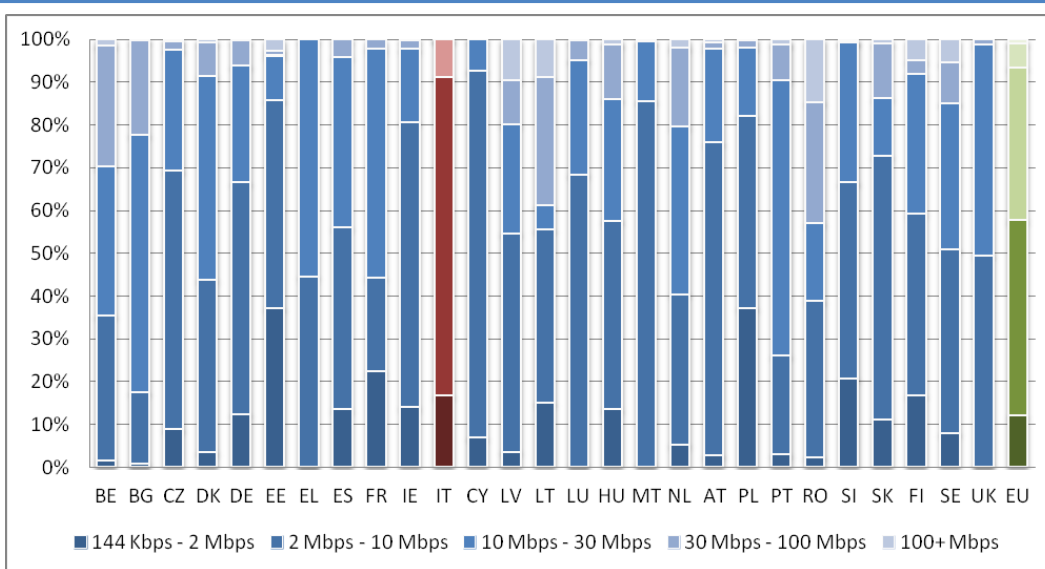


Fonte: Ocse

Altrettanto impietoso è il confronto internazionale sulla qualità del servizio, misurata attraverso l'ampiezza di banda delle connessioni. Se la quota di linee che non superano i 2 Mbps (il 17%) appare elevata e superiore alla *media* europea (il 12%) ma pur sempre comparabile a quella di altri paesi, come la Francia, la vera emergenza è la ca-

renza di connessioni più veloci dei 10 Mbps. In Italia sono il 9%; in Germania il 27%, in Spagna il 40%, nel Regno Unito il 50%, e il 53% in Francia. L'Italia è, poi, con Grecia e Cipro, uno dei tre paesi a denotare la pressoché totale assenza di connessioni a banda ultralarga, quelle superiori alla soglia dei 30Mbps – che, secondo gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, dovrebbero essere disponibili per il 100% della popolazione entro il 2020.

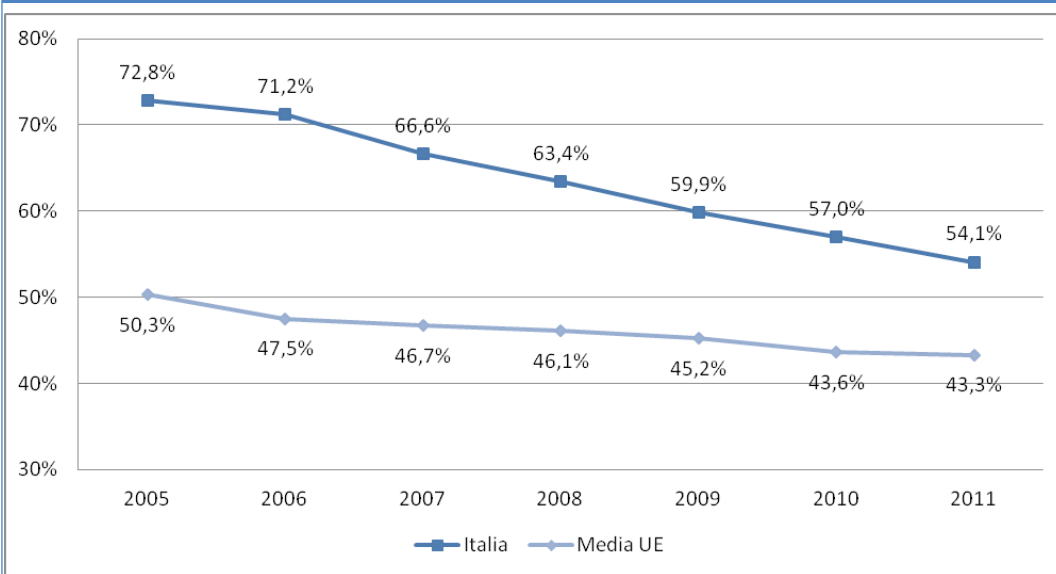
FIGURA 25
Linee a banda larga su rete fissa per velocità, 2011



Fonte: Commissione Europea

È sin troppo semplice ricostruire la connessione tra l'insoddisfacente livello di penetrazione, di crescita, di qualità del servizio – cioè, in breve, l'arretratezza italiana – e la concorrenzialità di tale segmento del mercato. Anche nel caso banda larga si deve rilevare che, nonostante una significativa riduzione, la quota di mercato dell'ex monopolista rimane ampiamente maggioritaria; ciò che non succede nel resto d'Europa, dove la soglia del 50% è stata abbattuta già nel 2006 e la *media* si attesta al 43%.

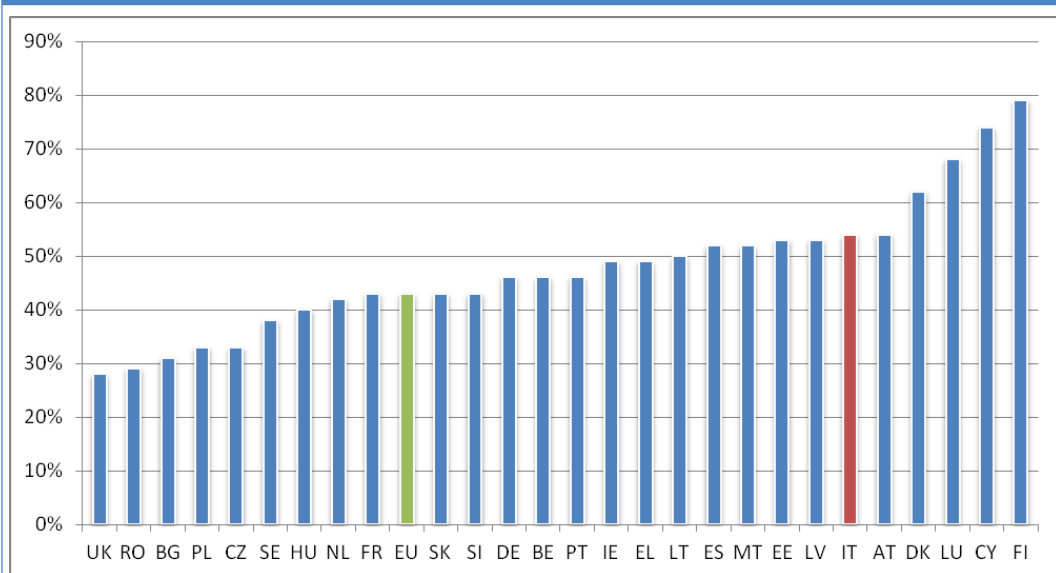
FIGURA 26
Quote di mercato dell'incumbent nella banda larga fissa in Italia ed Europa, 2005-2011



Fonte: Commissione Europea

L'Italia appare, dunque, come uno dei mercati meno concorrenziali: Telecom Italia mantiene con il 54% delle linee una quota tra le più elevate nell'Europa a 27. Il dato di Telecom è sensibilmente superiore a quello registrato dagli ex monopolisti spagnolo, tedesco, francese ed equivalente al doppio della quota detenuta da BT nel Regno Unito.

FIGURA 27
Quota di mercato dell'incumbent nella banda larga fissa, 2011



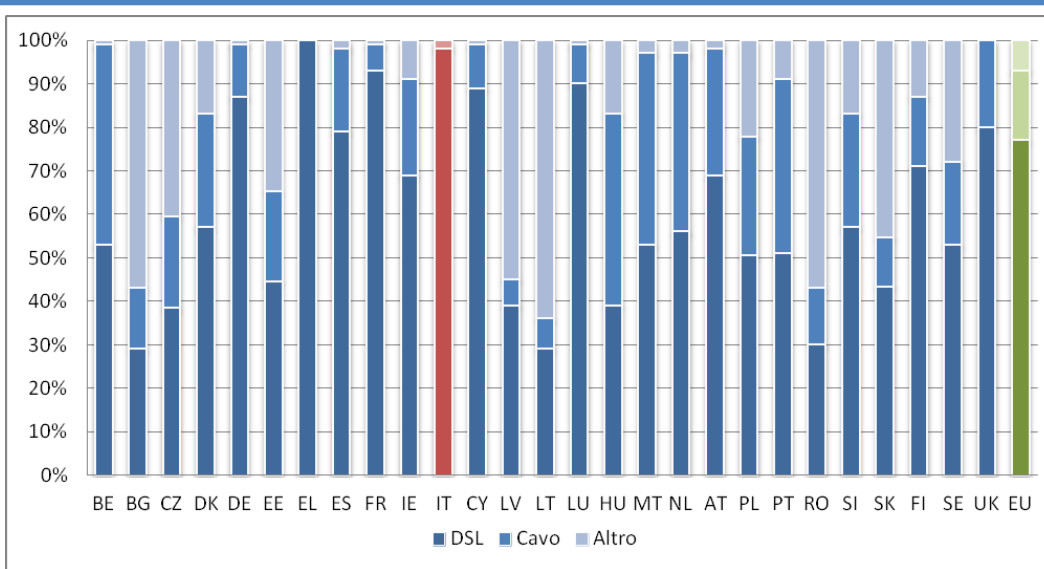
Fonte: Commissione Europea

La scarsa concorrenzialità del mercato della banda larga su rete fissa appare correlata a fattori strutturali che dovrebbero acquisire un ruolo centrale nelle considerazioni del regolatore. Come noto, l'Italia eredita da una tutela dissennata del monopolio televisivo della Rai l'assoluta assenza del cavo. Condivide questo poco commendevole pri-

mato con la Grecia, mentre tale tecnologia è presente, pur con consistenze altalenanti, in tutti gli altri paesi UE. Il cavo fornisce il 16% delle linee a banda larga in Europa, e questa cifra supera il 40% in Belgio, Olanda, Ungheria, Portogallo e a Malta. Considerando i principali paesi, si trovano 4 milioni di linee via cavo nel Regno Unito, circa 3 milioni in Germania e Olanda, 2 milioni in Spagna, oltre 1 milione in Francia.

Assai diversa la situazione per l'altra fondamentale tecnologia alternativa, la fibra ottica, per cui rilevano decisioni attuali assai più delle scelte risalenti. Va anzi detto che l'Italia ha avuto un ruolo pionieristico nello sviluppo commerciale della fibra ottica, grazie all'esordio di Fastweb a cavallo dei millenni. Quel vantaggio iniziale è stato poi riassorbito e da anni le linee in fibra non si schiodano dalla soglia delle 300.000 (a fronte di circa 2 milioni di case passate).

FIGURA 28
Linee fisse a banda larga in Europa per tecnologia, 2011

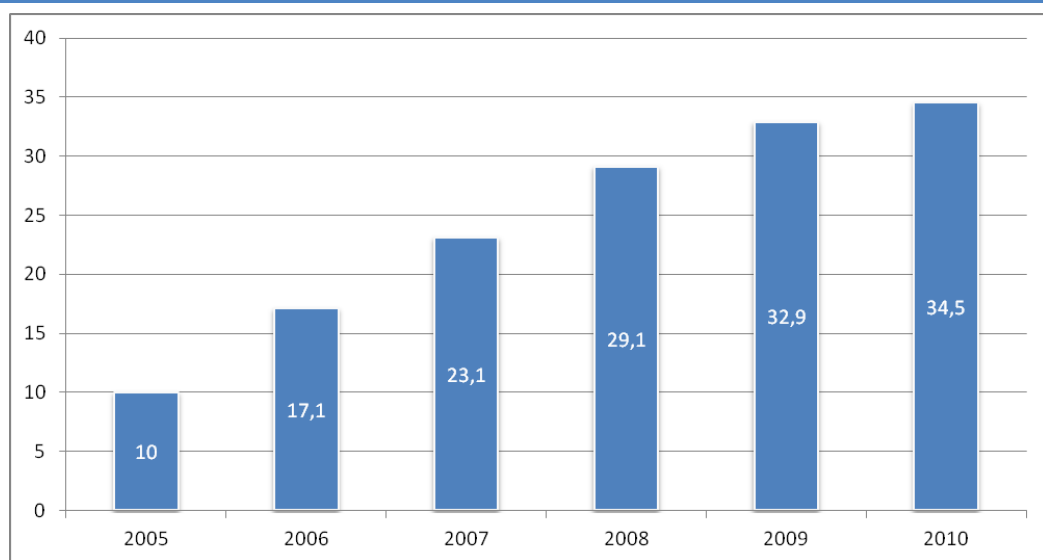


Fonte: Commissione Europea

Il nostro mix risente, dunque, dell'assenza delle tecnologie alternative che costituiscono un importante presidio per la concorrenza e l'innovazione negli altri paesi. Più di altri elementi che pure si potrebbero citare – si pensi al problema del *cultural divide* e al tema del sostegno alla domanda – il vincolo del mercato a un'unica soluzione tecnologica, a propria volta dominata da un unico operatore, appare come il principale ostacolo allo sviluppo della banda larga fissa nel nostro paese.

È interessante analizzare in questo stesso frangente lo stato della banda larga su rete mobile. In questo caso la penetrazione del servizio, seppur misurata un po' generosamente attraverso la diffusione dei terminali UMTS, è aumentata del 250% in cinque anni.

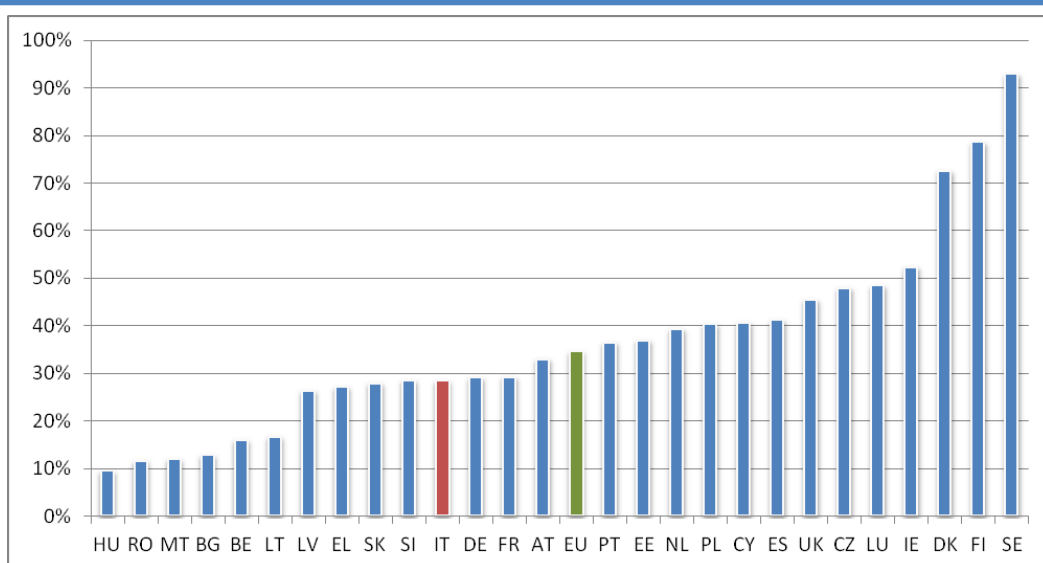
FIGURA 29
Penetrazione UMTS, 2005-2010



Fonte: Agcom (milioni di terminali)

Di nuovo, il confronto con gli altri paesi dell'Unione ridimensiona un po' il giudizio complessivo. I consumatori che usufruiscono dei servizi di banda larga su rete mobile sono in Italia il 29% contro una media europea del 35%. Livelli di penetrazione simili si registrano in Francia e Germania, mentre la Spagna e, soprattutto, il Regno Unito registrano dati sensibilmente più elevati. (Va detto, en passant, che queste cifre destano alcune perplessità e rivelano discrepanze coi dati raccolti, tra gli altri, dal regolatore britannico Ofcom; ad esempio, appaiono difficilmente giustificabili i tassi di penetrazione relativi ai paesi scandinavi, e soprattutto i 93 utenti attivi su cento della Svezia.)

FIGURA 30
Penetrazione banda larga mobile, 2011

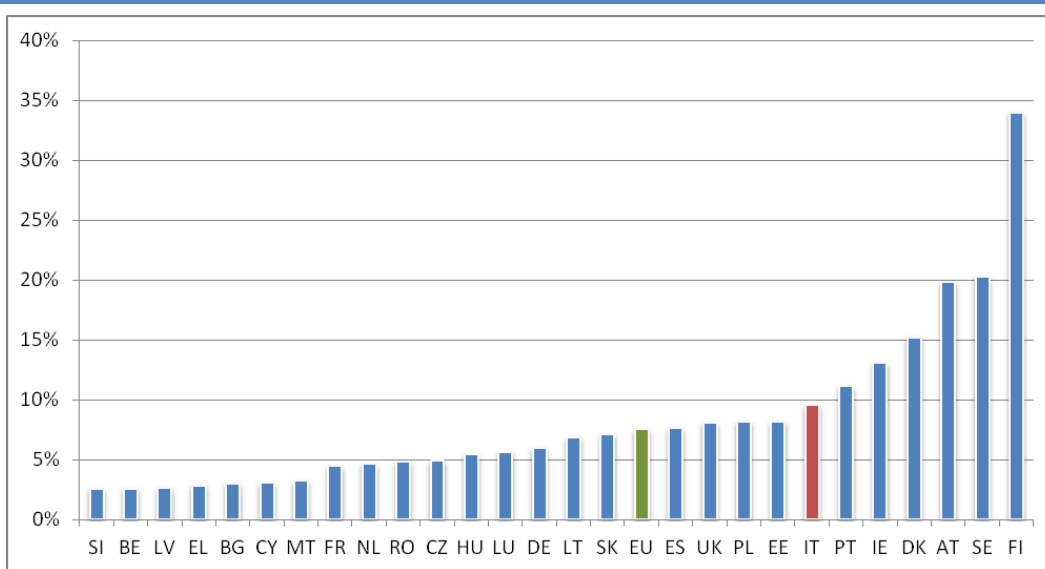


Fonte: Commissione Europea

Di grande interesse è il dato relativo alla penetrazione della banda larga mobile attraverso il ricorso ad apparecchi dedicati (chiavette e modem *wireless*). Se l'accesso a

servizi dati da telefonini e *smartphone* appare largamente complementare all'accesso a banda larga su rete fissa, l'utilizzo di questi *device* presuppone, invece, una relazione di supplenza – sebbene non sia banale determinare se tale supplenza si debba considerare transitoria (è il caso dell'utilizzo in mobilità) o permanente (nel caso di accesso in banda larga fissa carente o assente).

FIGURA 31
Penetrazione banda larga mobile apparecchi dedicati



Fonte: Commissione Europea

I dati sembrano confermare l'ipotesi della connessione tra lacune della banda larga fissa e funzione sostitutiva della banda larga mobile, dal momento che l'Italia denota una penetrazione degli apparecchi dedicati superiore tanto alla media europea quanto a quella registrata nei principali paesi.

Sebbene la banda larga mobile costituisca, al momento, un'utile ma parziale contromisura all'arretratezza italiana nel campo della banda larga fissa, il suo ruolo si deve allo stato attuale considerare residuale – per banali questioni di saturazione della banda – sia in uno scenario che opponga HSPA e rame, sia in uno futuribile che confronti le prestazioni di fibra ottica e LTE. In altre parole, è importante che le prestazioni confortevoli della banda larga mobile non diventino un alibi per allontanare ulteriormente lo sviluppo della banda larga fissa.

Il settore della banda larga sconta in modo visibile la dominanza di Telecom Italia e l'assenza di alternative credibili alla rete in rame dell'incumbent. Ne derivano livelli di penetrazione e qualità del servizio tra i peggiori in Europa. Si registra un limitato fenomeno di sostituzione con la banda larga mobile, che appare però insufficiente a sostenere le esigenze di banda del paese.

4 I temi

4.1 L'accesso alla rete fissa

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, per comprendere a fondo le tematiche connesse all'accesso alla rete fissa dobbiamo riflettere attentamente sull'anomalia italiana: la sostanziale assenza di alternative alla rete in rame dell'*incumbent*.

Pertanto le quote di mercato sin qui considerate – il 72% degli accessi, il 62% dei ricavi fissi, il 54% delle linee a banda larga – sono in certa misura fuorvianti, perché non catturano un'osservazione essenziale: il 98% delle linee fisse a banda larga e il 99% degli accessi complessivi – appartengono in Italia all'ex monopolista. Il dato non può che far riflettere quanti ritengono che un'effettiva concorrenza possa passare nel lungo termine solo per il piano infrastrutturale.

Nel presentare la sua prima Relazione annuale nel 2005, il Presidente Calabrò riconosceva «apertamente la necessità di incentivare un modello di concorrenza basato sulle infrastrutture, in quanto è l'unico sostenibile nel lungo periodo». A distanza di dodici mesi, nella Relazione annuale del 2006, il presidente dell'Agcom poteva rivendicare i primi frutti di quest'approccio: «la strategia regolamentare dell'Autorità, volta a ridurre il prezzo dell'accesso disaggregato alla rete locale di Telecom Italia (vale ricordare che tale costo è attualmente il più basso in Europa), ha contribuito a risvegliare l'interesse degli operatori alternativi nei confronti di tale servizio ed a indirizzare il mercato verso un tipo di confronto concorrenziale basato sulle infrastrutture di rete e non più sulla mera rivendita dei servizi *wholesale* di Telecom Italia».

L'approccio sposato dall'Autorità, così come dalla maggior parte dei regolatori europei e dalla stessa Commissione, è quello del *ladder of investment*, inizialmente enucleato da Martin Cave. L'obiettivo di tale modello consiste nel combinare gli effetti benefici immediati della concorrenza sui servizi e quelli più duraturi della concorrenza sulle infrastrutture. L'apertura di mercati come quello delle telecomunicazioni, storicamente serviti da monopoli pubblici, presenta difficoltà peculiari: la liberalizzazione del comparto e l'eventuale privatizzazione degli *incumbent* non possono assicurare di per sé l'avvento di uno scenario competitivo, in particolare in presenza di barriere all'ingresso determinate dagli ingenti investimenti necessari nella fase di *startup*.

Il regolatore dovrà, allora, garantire da subito forme di accesso al mercato pur in presenza di una scarsa dotazione infrastrutturale, tipicamente attraverso meccanismi di rivendita del servizio. Esso dovrà in seguito indurre gli operatori a risalire gradualmente la scala degli investimenti con strumenti di accesso disaggregato alla rete sempre più controllabili dall'operatore alternativo e sempre più prossimi al cliente finale. Lo scalino conclusivo è lo sviluppo di una propria rete d'accesso alternativa a quella dell'operatore dominante.

I regolatori europei hanno impiegato il modello applicando una modifica sostanziale: se nel disegno originale le diverse fasi erano individuate con nettezza, la sua interpretazione pratica ha invece seguito un percorso più sfumato, tale da presentare diverse sovrapposizioni. Il contemporaneo ricorso a molteplici forme di accesso potrebbe a prima vista massimizzare i benefici, garantendo a ciascun operatore l'utilizzo degli strumenti che più si attagliano alla sua situazione del momento; ma rischia di depotenziare il principio impedendo a ogni gradino di preparare compiutamente l'ascesa al successivo – e agli osservatori di valutarne il successo.

Qualsiasi forma di accesso richiede, peraltro, accanto alle prescrizioni del regolatore, una certa collaborazione da parte dell'operatore dominante. La mera garanzia dell'accesso alle infrastrutture non implica, infatti, l'assenza di comportamenti discrimina-

tori o comunque anticoncorrenziali da parte dell'*incumbent*. In particolare, la discriminazione può riguardare il prezzo delle risorse o altri elementi meno agevolmente misurabili quali la qualità del servizio; se il primo tipo di discriminazione può essere contrastato semplicemente apprestando un sistema di separazione contabile, il secondo è assai più sfuggente e non può fondarsi sulla mera vigilanza del regolatore: si rende allora necessario un più sofisticato e incisivo intervento sull'assetto commerciale dell'operatore titolare dell'infrastruttura, tale da allinearne gli incentivi alle necessità del mercato.

Nel nostro paese, il dibattito sull'accesso ha vissuto fasi altalenanti, talora improvvisamente influenzate da vicende che con la regolamentazione avevano poco a che fare: si pensi alla trattativa del 2007 per la cessione di Telecom Italia ad una cordata composta da AT&T e America Movil, bloccata dal secondo governo Prodi attraverso la minaccia dello scorporo della rete fissa, con la prospettiva della sua acquisizione da parte di soggetti a controllo pubblico.

L'introduzione dei fondamentali principi di parità di accesso, presidiati dalla separazione amministrativa e dagli obblighi di contabilità regolatoria, risale alla delibera n. 152/02/CONS. Ma la discussione sulla discriminazione del secondo tipo, quella legata dal prezzo, non è entrata nel vivo prima del 2007. Il percorso che ha portato all'approvazione degli Impegni di Telecom, e che già abbiamo riepilogato dettagliatamente (§ 2.2), informa tuttora il tema. È qui il caso di dedicargli qualche riflessione ulteriore.

Il testo della delibera 208/07/CONS è evidentemente debitore nei confronti dell'esperienza britannica, e non mancano i riferimenti espliciti alla separazione di Openreach da BT. A un'analisi più profonda si può, però, dubitare della corrispondenza tra le originali intenzioni del regolatore e gli impegni effettivamente approvati.

Facciamo nuovamente ricorso a elaborazioni proposte da Martin Cave, peraltro ampiamente conosciute e citate dai regolatori europei. Cave ha proposto una tassonomia in sei livelli delle forme di separazione intermedie tra la più blanda separazione contabile e la più radicale separazione proprietaria.

TABELLA 1

Forme di separazione

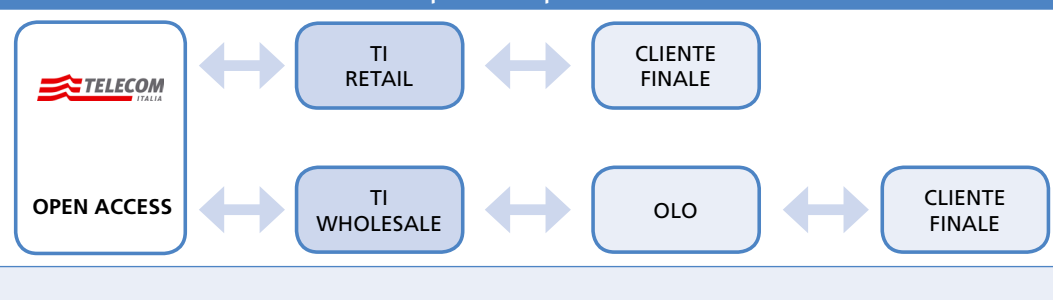
	Separazione proprietaria
6	Separazione societaria
5	Separazione funzionale con meccanismi di governance differenziati
4	Separazione funzionale con incentivi localizzati
3	Separazione funzionale
2	Separazione virtuale
1	Creazione di una divisione wholesale
	Separazione contabile

Fonte: Martin Cave, "Six Degrees of Separation", 2006

Mentre la separazione inglese attiene al quarto livello, nel caso italiano – come rilevato dal Berek – si rinvencono elementi misti. In particolare, Openreach assicura la parità d'accesso attraverso il modello della *equivalence of input*: a tutti gli operatori (inclusa BT) vengono forniti gli stessi prodotti, alle stesse condizioni, per mezzo degli stessi sistemi e con lo stesso livello di affidabilità. Viceversa Open Access, nonostante i proclami della vigilia e le originali richieste dell'Agcom, opera secondo il diverso schema

della *equivalence of output*, secondo il quale è sufficiente che gli operatori alternativi ricevano prodotti o servizi di qualità comparabile. Le differenze sono rispecchiate anche dalla struttura societaria: mentre nel Regno Unito gli operatori alternativi si rivolgono direttamente a Openreach, in Italia permane l'intermediazione di una divisione *wholesale*. Di conseguenza, anche a seguito della creazione di Open Access, permane la disparità di trattamento intrinseca dovuta all'intermediazione della divisione *wholesale* per gli operatori alternativi e alla differenza dei processi utilizzati per quest'ultimi e per la divisione commerciale di Telecom Italia.

FIGURA 32
Processi di fornitura dell'accesso da parte di Open Access



Il successo dell'operazione Open Access è tutt'altro che pacifico. Gli operatori alternativi contestano, tra gli altri elementi, le modalità di computo dei KPI (gli indicatori di performance) e la gestione dei KO tecnici, cioè le situazioni in cui gli ordinativi di lavoro del nuovo entrato vengono rifiutati dal sistema. La permanenza di problematiche non trascurabili emerge, ad esempio, dalla lettura della delibera n. 600/11/CONS, che – pur fornendo una valutazione di formale rispetto degli Impegni e disponendo la chiusura di numerosi procedimenti sanzionatori in corso al momento della presentazione della proposta – indica chiaramente la necessità di «disporre un periodo di osservazione ulteriore, ai fini di una compiuta valutazione dell'impatto concorrenziale delle misure concretamente adottate». Anche alla luce di ciò, può dubitarsi che gli obiettivi definiti *ex ante* da Agcom siano sufficienti a incentivare l'*incumbent* verso un miglioramento effettivo della qualità della rete fissa di accesso.

È dunque possibile sostenere che l'obiettivo dell'infrastrutturazione degli operatori enunciato da Calabrò sia stato efficacemente perseguito dalla seconda consiliatura? Non pienamente. Gli operatori alternativi hanno raggiunto un soddisfacente grado d'infrastrutturazione, ma senza riuscire ad affrancarsi, nemmeno in parte, dal monopolio di Telecom sull'accesso.

Da ultimo, la delibera n. 1/12/CONS opera un adattamento ambiguo al contesto della fibra di strumenti già utilizzati per l'accesso alla rete in rame. Si prevede, ad esempio, l'applicazione del rimedio dell'*unbundling*, ma solo laddove lo consentano le condizioni tecniche e di mercato: il che pare doversi escludere al momento, con l'operatore dominante orientato verso un'infrastruttura GPON, incompatibile con il servizio dell'accesso disaggregato. Analoghe perplessità investono il servizio end to end, cioè la fruizione di un collegamento in fibra spenta che unisce la centrale e la postazione del cliente finale: anche in questo caso gli obblighi d'accesso vanno declinati alla luce delle scelte d'investimento di Telecom Italia e alla predisposizione di studi di fattibilità. Le misure regolamentari che l'Agcom ha delineato per la rete NGAN, a oltre due anni di distanza dalla delibera n. 731/09/CONS, rischiano dunque di essere immediatamente vanificate da Telecom Italia, che ha annunciato un nuovo piano di sviluppo della rete in fibra basato su architettura FTTC. Alla luce di tale cambio di rot-

ta dell'*incumbent*, l'Autorità ha aperto un nuovo procedimento volto a valutare gli impatti dell'introduzione di tecnologie *vectoring*, con evidente rischio di condizionare la definizione del quadro regolamentare delle reti NGN alle scelte di Telecom Italia. Sembra preventivabile che la ricerca di una chimera d'equilibrio nelle proposte finali avrà come principale risultato quello di alimentare l'incertezza del quadro normativo.

La forma di separazione tra rete e servizi approvata con gli impegni di Telecom Italia appare migliorativa ma non pienamente soddisfacente; e men che meno comparabile all'esperienza britannica di *Openreach*, che aspirerebbe a emulare: perché non solo non s'informa al modello dell'*equivalence of input*, ma nemmeno garantisce un'*effettiva equivalence of output*.

4.2 La regolamentazione tariffaria

Sul tasto della regolamentazione tariffaria l'Agcom e il suo secondo Presidente hanno insistito diffusamente. Non sorprende che un uomo dotato d'indubbio acume politico come Corrado Calabrò rivendichi un risultato tanto utilmente spendibile presso l'opinione pubblica. Naturalmente l'innovazione tecnologica e la concorrenza, particolarmente sviluppata nel mercato mobile, hanno giocato un ruolo almeno comparabile a quello della regolamentazione nel favorire la discesa dei prezzi. Ciò detto, non si può negare una significativa incidenza degli interventi tariffari sulla spesa finale delle famiglie. Ma – è il caso di chiederlo – a quale prezzo?

La regolamentazione tariffaria presenta due controindicazioni fondamentali. Da un lato, non sempre raggiunge i propri obiettivi a causa della possibilità per i regolati di traslare i minori ricavi sui consumatori, tipicamente ricaricandoli sui servizi non regolati: è quello che un'ampia letteratura economica definisce *waterbed effect*. È certo vero che un maggior livello di concorrenzialità del mercato, come quello che si può constatare nel mobile, potrebbe ridurre lo spazio per ribaltare sui clienti finali l'incidenza del controllo dei prezzi. Va, però, ricordato che sussistono metodi alternativi per reagire alla decurtazione imperiosa dei prezzi e che finiscono parimenti per danneggiare il cliente finale: ad esempio, la riduzione della qualità dei servizi o della consistenza degli investimenti – che, nel lungo termine, rendono meno competitivo il mercato e ricreano le condizioni per ribaltare gli extracosti sul consumatore. Tale condizione si verifica soprattutto – ed è questo il caso – quando gli oneri aggiuntivi sono indifferenziati e noti a ciascun concorrente.

L'altro pericolo essenziale è quello d'introdurre distorsioni di mercato tali per cui la riduzione dei prezzi viene scaricata non tanto sui consumatori quanto sui concorrenti. In altre parole, in mancanza di una vigilanza coscienziosa sull'applicazione del rimedio, il rischio è quello di alterare il gioco competitivo a tutto vantaggio dell'operatore che goda di un maggior potere di mercato.

Tali effetti indesiderati hanno lasciato una traccia nella vicenda della riduzione delle tariffe di terminazione mobile, da cui Telecom Italia ha tratto importanti benefici. La regolamentazione prevedeva che l'ex monopolista, in qualità di unico operatore dominante, fosse tenuto a ridurre i prezzi al pubblico per le chiamate fisso-mobile in corrispondenza della maggior convenienza della terminazione. L'obbligo è stato rimosso dal Consiglio uscente, e non esiste attualmente alcun automatismo di adeguamento.

Tuttavia, proprio la delibera n. 621/11/CONS ha ribadito testualmente il principio, già espresso nella precedente delibera n. 284/10/CONS, secondo il quale «l'Autorità [...]

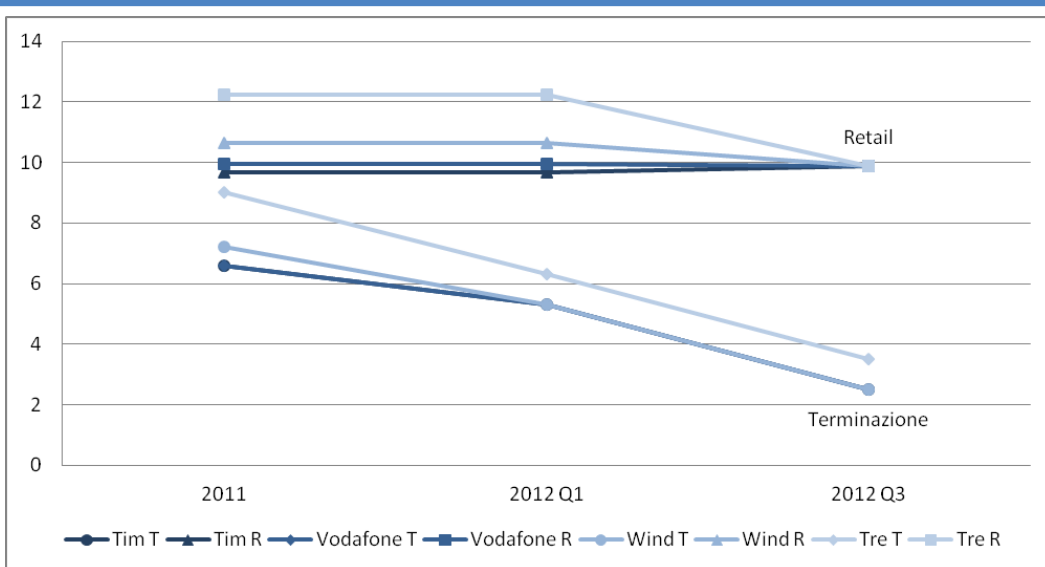
al fine di verificare se ed in quale misura le riduzioni delle tariffe di terminazione si riflettano sui prezzi praticati all'utenza finale, ribadisce e sottolinea [...] la necessità di proseguire nell'attività di monitoraggio dei prezzi dei servizi fisso-mobile praticati da Telecom Italia, riservandosi di azionare i poteri regolamentari e di vigilanza di cui dispone, qualora dovessero emergere elementi di criticità sotto il profilo della concorrenza e della tutela del consumatore».

Bisogna registrare che tale attività di monitoraggio appare gravemente lacunosa. Nell'ultima relazione trimestrale, Telecom Italia rivendica un beneficio dalla riduzione delle tariffe di terminazione mobile quantificabile in 59 milioni di euro. L'operatore non ha, infatti, rivisto il proprio listino fisso-mobile per tener conto dell'intervento regolamentare. In questo modo, il supposto beneficio per i consumatori mobili è stato interamente incamerato dall'*incumbent* della telefonia fissa; e ciò a spese, in massima parte, degli operatori alternativi, secondo un discutibile schema di redistribuzione inversa di fonte regolamentare.

A dar credito alla valutazione di Telecom e ipotizzando una distribuzione uniforme dei ricavi, si tratterebbe di maggior introiti per quasi 240 milioni di euro su base annua. Ma c'è di più. Il 1° luglio è entrata in vigore un'ulteriore riduzione delle tariffe di terminazione mobile, con un taglio generalizzato di 2,80 centesimi di euro. Telecom Italia ha questa rimodulato i propri prezzi al dettaglio; ma non nella direzione che ci si sarebbe potuti attendere.

L'azienda ha, infatti, operato una semplificazione tariffaria, eliminando le asimmetrie tra gli operatori e la segmentazione su base oraria. Dalle attuali otto tariffe si passa, pertanto, a un valore unico di 9,90 centesimi al minuto. Tale prezzo non solo non tiene conto del dimezzamento delle tariffe di terminazione, ma si può al contrario sostenere – assumendo una suddivisione equa tra telefonate in fascia intera e in fascia ridotta – che esso risulti più alto di quello attualmente in vigore per le chiamate verso Tim e Vodafone. Alla tariffa al minuto va poi aggiunto lo scatto alla risposta, che rimane invariato a 7,94 centesimi di euro.

FIGURA 33
Tariffe di terminazione mobile e tariffe retail fisso-mobile di Telecom Italia, 2011-2012

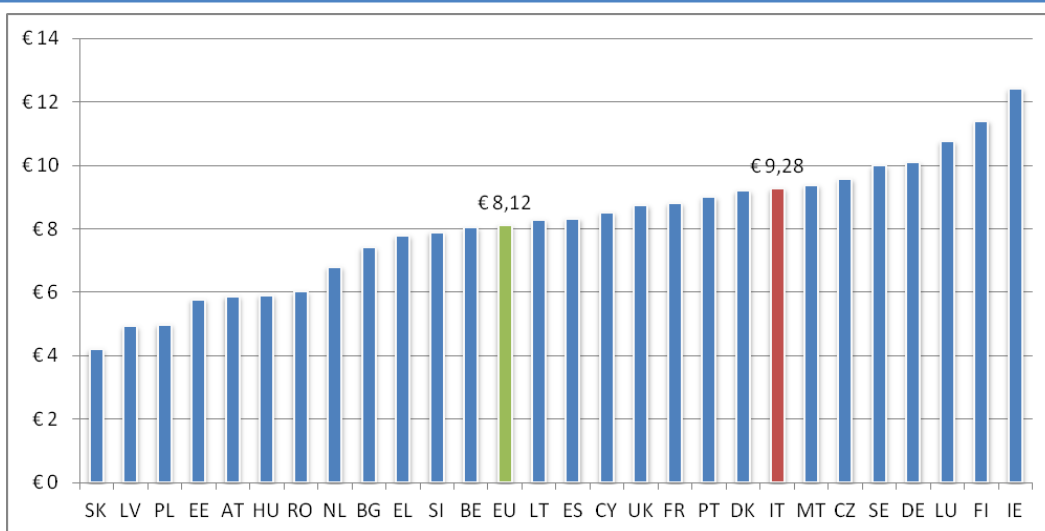


Fonte: elaborazione su dati Agcom e Telecom Italia

La completa sconnessione tra l'andamento delle tariffe di terminazione mobile previste dall'Agcom e le tariffe *retail* di Telecom Italia sulla direttrice fisso-mobile è particolarmente evidente in Figura 33, che dimostra plasticamente come nell'ultimo anno si sia prodotto un cuneo tra i due gruppi di valori – le tariffe di terminazione, in forte calo, e i corrispondenti prezzi al dettaglio, sostanzialmente stabili. Tale cuneo viene ampliato, anziché eliminato dalla recente rimodulazione tariffaria di Telecom: si auspica, allora, un intervento dell'Autorità per dare esecuzione alle proprie deliberazioni vigenti in materia.

Venendo ora alla telefonia fissa, è interessante soffermarsi sulla regolamentazione dei canoni d'accesso alle risorse di rete. Oggi le nostre tariffe di accesso disaggregato alla rete fissa sono più costose della media europea e crescono ininterrottamente dal 2008, proprio mentre paesi come il Regno Unito e la Germania riducono i loro listini.

FIGURA 34
Canone ULL nei paesi UE, 2012



Fonte: Cullen International

Il confronto relativo al canone per l'accesso all'ultimo miglio è estremamente chiaro: il valore italiano è significativamente superiore tanto alla *media* europea, quanto a quello dei paesi maggiori, con l'eccezione della Germania – che, però, lo rivede al ribasso.

Forse ancor più significativa è la comparazione rapportata alla lunghezza del doppino (Figura 35). A fronte di un *local loop* che si attesta mediamente su una portata di 1,5 km – contro i 2 km della Spagna e i 2,5 km di Germania, Francia e Regno Unito – il costo al chilometro osservato nel nostro paese appare di gran lunga il più caro e quasi doppia il dato di Londra.

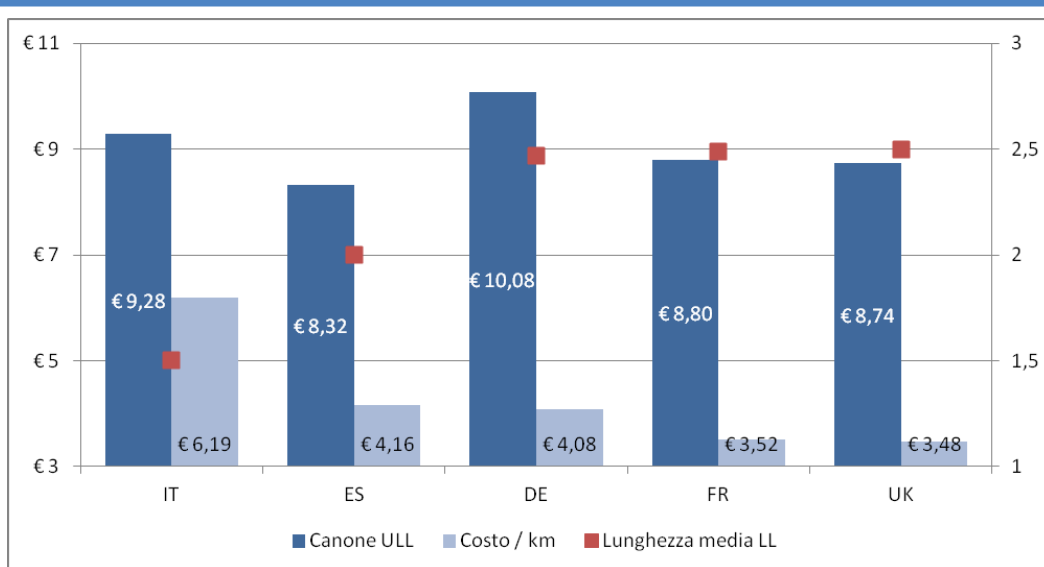
Nel mercato dell'accesso, inoltre, gli alti costi all'ingrosso convivono con tariffe *retail* particolarmente contenute, determinando una compressione dei margini che allontana le prospettive di concorrenza, a testimonianza del fatto che l'equazione tra prezzi bassi e benefici per i consumatori non è una regolarità infallibile.

Come ricordato da Corrado Calabrò nel brano citato all'inizio di questo capitolo, v'è stato un momento in cui le tariffe *unbundling* italiane erano le più basse d'Europa. A cosa imputare tale cambiamento di *policy*? Più che da ogni altra considerazione, l'Autorità pare qui mossa da una malintesa considerazione del *ladder of investment*.

È certo immaginabile – in linea teorica – che prezzi del rame troppo contenuti scorag-

gino gli investimenti sulla fibra degli operatori alternativi, per converso meno convenienti, così come quelli dell'*incumbent*, limitato nella sua capacità di generazione di cassa. Del resto, l'argomento potrebbe essere agevolmente rivoltato per prezzi di accesso troppo alti. Gli operatori dominanti non avrebbero, in tal caso, alcun incentivo a modificare una situazione di assoluto vantaggio. La presunta correlazione tra remunerazione del rame e capacità d'investimento nella fibra, invece di essere sbandierata come una verità autoevidente, andrebbe piuttosto illustrata statisticamente: e non si può certo sostenere che l'esperienza italiana dell'ultimo triennio la corrobori.

FIGURA 35
Canone ULL, lunghezza media del doppino e costo al chilometro



Fonte: elaborazione nostra (lunghezza media sull'asse dx)

È anzi particolarmente significativo il confronto tra l'andamento dei prezzi di accesso alla rete in rame e l'evoluzione dei piani di sviluppo della rete in fibra da parte dell'*incumbent*. La figura 36 adotta come riferimenti il canone mensile del *full unbundling* e i livelli di copertura dalla rete NGN previsti per la scadenza del 2012, secondo i piani d'investimento diffusi, anno per anno, da Telecom Italia.

Nel 2009, a fronte di una tariffa di 8,49 euro, l'ex monopolista preventivava per il 2012 2,5 milioni di case passate in fibra fino all'armadio di strada, e quasi un 953 mila unità abitative raggiunte in modalità FTTH. All'incremento delle tariffe stabilito nel 2010 corrisponde un immediato dimezzamento delle previsioni d'investimento: il canone per l'accesso disaggregato si attesta a 8,70 euro e le previsioni di case passate si riducono a 1,3 milioni in FTTC, mentre rimangono sostanzialmente stabili i piani relativi alla rete secondaria.

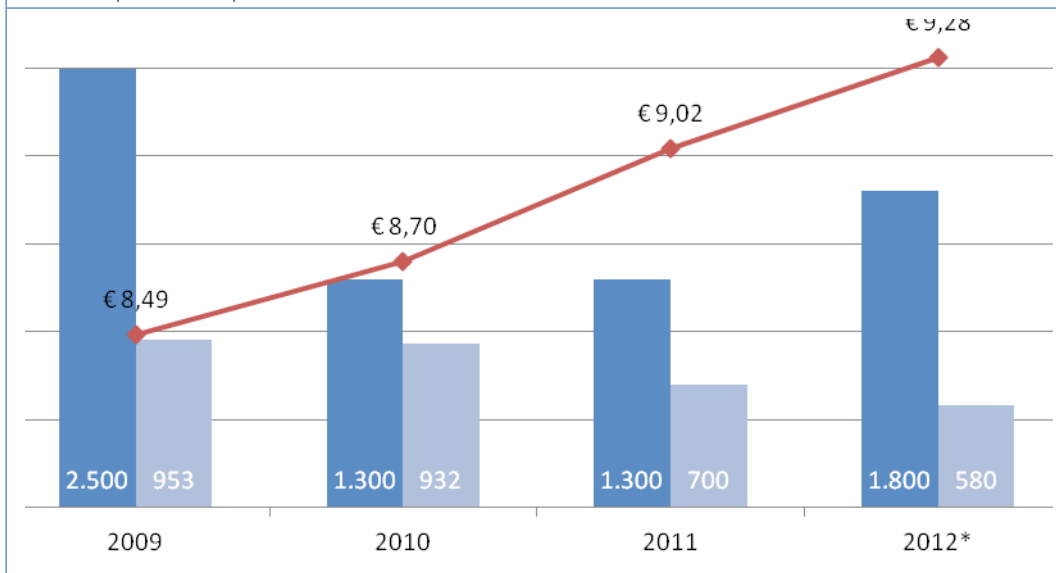
Questi ultimi subiscono una sforbiciata nel 2011, quando le case passate le 932 mila case passate si riducono a 700 mila; nel mentre il canone dell'*unbundling* lievita ulteriormente fino a 9,02 euro al mese. Nel 2012, con l'ulteriore aggiustamento del prezzo dell'ULL, fissato a 9,28 euro, le previsioni FTTH si contraggono ulteriormente a 580 mila mentre quelle relative alla FTTC rimbalzano a 1,8 milioni.

Nel triennio in esame, a fronte di un aumento del 10% della tariffa relativa all'accesso disaggregato, i piani di copertura in fibra dell'*incumbent*, che già non brillavano per audacia, si sono dunque ridotti rispettivamente del 30% per quanto concerne la copertura della rete primaria e del 40% con riguardo alla rilegatura in fibra delle singo-

le unità abitative.

FIGURA 36
Canone ULL e consistenza della rete NGN Telecom Italia al 2012, 2009-2012

Case passate in migliaia; *il riferimento è all'inizio del 2012 per le case passate in primaria, alla fine del 2012 per le case passate in secondaria

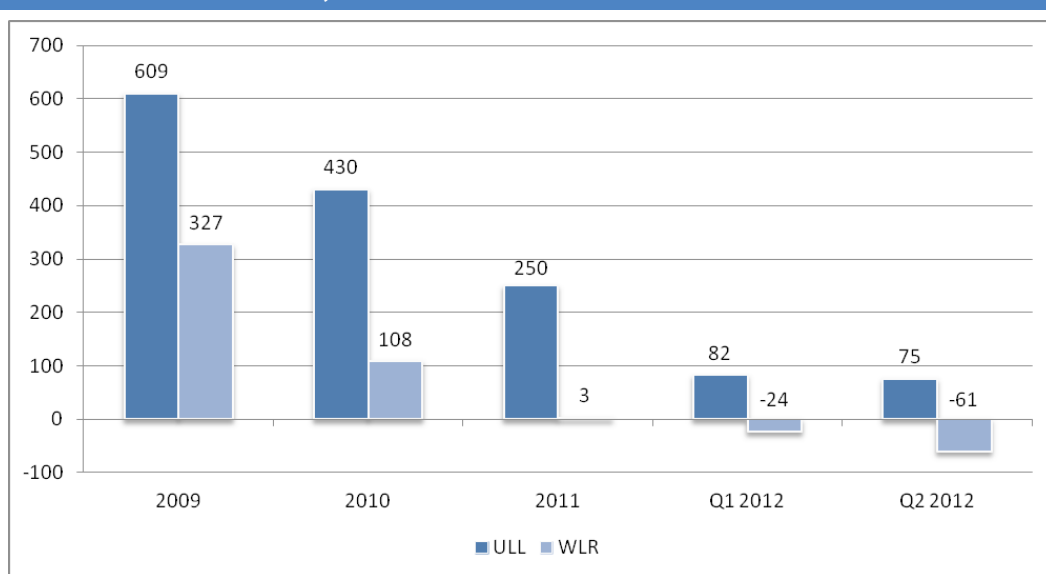


Fonte: elaborazione su dati Telecom Italia

Si deve, peraltro, osservare che il recente recupero di 500 mila case passate sino all'armadio tra il 2011 e il 2012 sembra doversi ricondurre al programmato utilizzo da parte di Telecom Italia della tecnologia del *vectoring*, che permette di aumentare sensibilmente la capacità del rame attraverso meccanismi di contrasto delle interferenze tra doppiini contigui. Tale tecnologia andrà, però, vagliata con attenzione dall'Autorità – che in materia ha aperto un procedimento con la ricordata delibera n. 42/12/CONS – perché essa pone rilevanti dubbi di compatibilità con il quadro regolamentare in vigore, rendendo sostanzialmente impraticabile l'accesso disaggregato degli operatori alternativi al *sub-loop*, il tratto terminale della rete di distribuzione che congiunge l'armadio di strada e l'unità abitativa; e potendo così aprire alla rimopolizzazione della rete fissa a banda ultra-larga.

A fronte di tali largamente indimostrati effetti d'incentivo allo sviluppo delle infrastrutture di nuova generazione, vanno rilevate le conseguenze – queste assai tangibili – che i nuovi canoni d'accesso alla rete fissa hanno avuto per il contesto competitivo. Come si osserva nella figura 37, a partire dal 2009 si sono drammaticamente ridotte le attivazioni nette, tanto con riguardo all'accesso disaggregato, con il dimezzamento delle nuove linee in *unbundling*; quanto per quel che concerne la rivendita del canone, che nei primi sei mesi di quest'anno ha addirittura fatto registrare un risultato negativo.

FIGURA 37
Attivazioni nette ULL e WLR, 2009-2012



Fonte: Telecom Italia

Alla luce di tali osservazioni, per la fissazione delle tariffe intermedie rilevarebbe semmai determinare a che punto della scala degli investimenti ci troviamo. Si può ritenere che l'accesso disaggregato abbia già esaurito la sua funzione? Così non pare, a giudicare dalle quote di mercato di cui ancora Telecom Italia beneficia e dagli elementi forniti dalla comparazione internazionale.

È poi appena il caso di ricordare che la regolamentazione tariffaria dovrebbe attenersi a modelli di costo ben individuati e non assolvere ad altre funzioni non meglio specificate: tanto più che variazioni dei canoni di pochi centesimi spostano decine di milioni di euro nei bilanci delle imprese. Anche per questo motivo sarebbe opportuno privilegiare rimedi strutturali ogni qual volta sia possibile, e interpretare con il massimo rigore la regolamentazione tariffaria quando necessaria.

In conclusione, e riassumendo gli elementi sin qui elencati, appare imprescindibile che l'Autorità si orienti verso una sostanziale riduzione dei prezzi dell'accesso, così da riallineare il mercato italiano agli altri mercati europei e in modo da far convivere gli interessi degli operatori, quelli dei consumatori, e quelli della concorrenza. In particolare, oltre al canone canone ULL, andrebbe rivisto quello del WLR, così come il prezzo della banda nel servizio *bitstream*, e tutte le prestazioni e i servizi accessori (come i servizi di colocazione, che incidono sensibilmente sul costo totale dell'accesso).

Proprio a proposito dei servizi accessori, con particolare riguardo ai costi di attivazione e manutenzione correttiva, va ricordata la recente previsione legislativa che ne impone la liberalizzazione; o, più correttamente, l'offerta disgiunta dall'accesso in senso stretto, con la predisposizione di un listino separato e la possibilità per gli operatori alternativi di ricorrere direttamente a un fornitore di propria scelta. Si tratta di una vicenda complicata dalla resistenza opposta non solo dall'*incumbent*, ma anche dall'Autorità, a cui giudizio la norma lede la sfera di autonomia garantita al regolatore dal *framework* comunitario. Proprio gli organi di Bruxelles hanno sollevato perplessità su quest'aspetto della misura contenuta nel Decreto Semplificazioni, tanto da avviare una procedura d'infrazione a carico dell'Italia: tuttavia l'apprezzamento espresso dalla Commissione per lo spirito dell'iniziativa autorizza a ritenere possibile una soluzione

ne in grado di conciliare forma e sostanza.

Si presta, infine, a critiche anche il nuovo test di prezzo. Ai fini della valutazione dei costi di rete sostenuti dal concorrente efficiente, sono stati introdotti: una diversa architettura di riferimento, basata su un mix di servizi all'ingrosso, con conseguente esclusione di alcuni dei costi fissi d'infrastrutturazione; l'espressa eliminazione del margine di remunerazione del capitale; una marcata riduzione dei costi operativi commerciali riconoscibili sostenuti dal concorrente efficiente; l'utilizzo di un meccanismo basato sui flussi di cassa prospettici totalmente gestito da Telecom Italia, perché impiega informazioni esclusive dell'*incumbent* circa i suoi piani di acquisizione della clientela per i due anni successivi al lancio dell'offerta. Nel complesso, il test di prezzo non pare più adeguato a consentire agli operatori alternativi il pieno recupero dei costi sostenuti per la fornitura dei servizi. Se a ciò si aggiungono le considerazioni svolte in tema di incremento dei costi di accesso alla rete di distribuzione, appare evidente che il mercato della telefonia fissa attraversa una fase di pericolosa contrazione dei margini per gli operatori alternativi, tale da minare le prospettive concorrenziali del settore.

Il beneficio derivante dalla regolamentazione delle tariffe di terminazione mobile pare essere stato incamerato in larga parte dall'*incumbent*. Nel segmento del fisso, l'aumento delle tariffe di accesso all'ingrosso alla rete, in controtendenza con quanto avviene nel resto d'Europa, ha l'effetto di allontanare la prospettiva di una concorrenza sostenibile e scoraggiare gli investimenti in fibra.

4.3 La gestione delle frequenze

La gestione delle frequenze è uno degli ambiti in cui l'azione dell'Autorità risente più intensamente d'influenze e di vincoli esterni. La competenza sul piano di ripartizione delle frequenze spetta al Governo, e segnatamente al Ministero per lo Sviluppo Economico, che a propria volta deve considerare le indicazioni provenienti dal Parlamento e quelle elaborate in sede di coordinamento internazionale, principalmente a livello europeo. La necessità di concordare le linee guida in fatto di sfruttamento dello spettro discende da motivi differenti: da un lato vi è certamente un tema tecnico di limitazione delle interferenze e di ottimizzazione delle trasmissioni; dall'altro, si pone comunque un'esigenza di costruzione di un mercato comune digitale e di uniformazione del quadro concorrenziale.

In ogni caso, il ruolo dell'Agcom in materia è tutt'altro che irrilevante. In primo luogo, all'Autorità competono il piano di assegnazione delle frequenze e la cura del cosiddetto catasto delle frequenze. Entrambi gli strumenti esercitano un'influenza più immediata sul mercato televisivo ma la loro rilevanza per le telecomunicazioni tende a crescere in questa fase in cui si assiste alla riassegnazione delle frequenze liberate dalla transizione al digitale terrestre (dividendo digitale esterno). Il catasto delle frequenze, in particolare, finalmente realizzato nel 2007 con la supervisione di Antonio Sassano, è un risultato di assoluto rilievo, perché permette una ricognizione dell'esistente che sola può preludere a una gestione efficiente dello spettro.

All'Agcom spetta poi la predisposizione dei disciplinari di gara per l'assegnazione delle frequenze. Anche in quest'ambito, l'attività dell'Autorità va valutata con favore alla luce degli obiettivi prescritti dal legislatore e dall'esecutivo. Per esempio, nel caso dell'asta per il WiMax, nella cui fase preliminare l'Autorità ha avuto con il suo Presidente un'utile funzione di pungolo, l'Agcom ha saputo coniugare le esigenze di copertura diffusa con quelle di apertura del mercato a nuovi soggetti. Nel caso della recente

asta per l'assegnazione del dividendo digitale esterno, il regolatore ha invece perseguito – secondo mandato – la massimizzazione dei ricavi, utilizzando un meccanismo di rilanci a tal punto competitivo da consentire l'assegnazione dei pacchetti disponibili per circa 4 miliardi di euro, a fronte dei 2,4 (pur generosamente) preventivati dalla legge finanziari per il 2011.

La varietà degli obiettivi associati all'assegnazione delle frequenze solleva, però, una questione: quella della loro funzione propria. Se è certo vero che l'accento sul prezzo assicura che le risorse vengano attribuite a chi le valuta di più, bisogna per altro verso mettere in guardia da uno sfruttamento dello spettro orientato unicamente ai benefici per l'erario.

In primo luogo, dev'essere considerato l'impatto sull'industria. Nel determinare le regole della gara, l'Autorità ha sfruttato a pieno una situazione di domanda rigida: e non potrebbe essere altrimenti, considerato che la dotazione spettrale è – per così dire – l'ingrediente irrinunciabile delle comunicazioni mobili e che sulla relativa qualità di essa si giocano gli equilibri competitivi del settore; ma prezzi eccessivi rischiano di ridurre la capacità d'investimento degli operatori e di aumentare le tariffe da essi praticate al dettaglio. Si realizza, dunque, un'evidente discrasia tra gli interessi finanziari dell'Amministrazione e quelli del pubblico a uno sviluppo efficiente del mercato.

V'è, poi, da chiedersi se un aumento della porzione di spettro non licenziato – o comunque destinato a forme di sfruttamento che prescindano dal tradizionale diritto d'uso esclusivo – non possa fornire un contributo significativo al benessere sociale, in considerazione dello sviluppo tecnologico degli apparati che agevola una più intelligente e flessibile utilizzazione delle risorse radio.

Su questi temi, pur in mancanza di autonomi poteri d'intervento, l'Agcom potrebbe certamente applicare le proprie competenze interne, in ottica di contributo al dibattito, principalmente con lo strumento della segnalazione al Governo e al Parlamento.

La gestione dello spettro si presta a una valutazione duplice: molto positiva, se posta nel contesto della missione delineata dal legislatore, che privilegia gli obiettivi di cassa; meno commendevole, se si mira allo sviluppo del settore, che richiederebbe logiche di utilizzo delle frequenze più flessibili.

4.4 La tempestività della regolamentazione

Rimane da considerare un ulteriore tema, per così dire trasversale all'attività dell'Agcom. La qualità della regolamentazione passa per un'applicazione tempestiva dei rimedi che le condizioni del mercato richiedono, e tale esigenza è avvertita *a fortiori* in un settore a elevato tasso d'innovazione come quello delle comunicazioni elettroniche.

Sotto questo profilo, l'operato dell'Autorità presta il fianco a numerose critiche. Lungaggini evitabili hanno caratterizzato l'attività di regolamentazione sin dall'esecuzione del primo ciclo di analisi di mercato, nel qual caso va per vero segnalato che un forte ritardo era già stato accumulato durante la prima consiliatura.

Sarebbe miope considerare quello della tempestività dell'attività regolamentare come un tema attinente alla mera efficienza dell'attività amministrativa. Il contesto del mercato è mutevole, e viene direttamente influenzato dall'azione – e dall'inazione – del regolatore. La puntualità degli interventi è dunque cruciale, esattamente come l'opportunità delle misure proposte. Un'esecuzione tardiva può svuotare di significato un

rimedio, o quanto meno ridurne sensibilmente l'efficacia.

Nel caso del WLR, ad esempio, sommando la durata del tavolo tecnico per l'individuazione delle condizioni del servizio – concluso con la delibera 694/06/CONS – e il termine lungo concesso a Telecom Italia per l'implementazione, possiamo concludere che tra la sua introduzione formale con delibera n. 33/06/CONS e la sua effettiva commercializzazione sono intercorsi quasi due anni.

Analoghe considerazioni valgono per l'introduzione del servizio *bitstream*. Tra la formale imposizione del rimedio (con la delibera n. 34/06/CONS) e la conclusione del relativo tavolo tecnico (certificata dalla delibera n. 249/07/CONS) sono passati oltre dodici mesi, a cui si deve aggiungere, nuovamente, il termine per l'implementazione e la commercializzazione.

L'alternarsi tra procedimenti assai spediti e altri oltremodo farraginosi, seppur talora giustificata dal diverso grado di complessità della materia in esame, rischia peraltro di alimentare delle ombre sull'effettiva indipendenza del regolatore.

A titolo esemplificativo si può segnalare la vicenda dell'aumento del canone ULL da 7,64 a 8,49 euro al mese, approvato con delibera 14/09/CIR. In quel caso, Telecom Italia ha pubblicato il 23 ottobre 2008 la sua Offerta di riferimento per l'anno seguente, con richieste d'aumento considerevoli. Il giorno successivo l'Autorità ha pubblicato sul proprio sito internet il documento d'avvio della procedura di revisione e in poco più di cinque mesi sono state concluse le relative attività, comprese la consultazione pubblica e le necessarie interlocuzioni con la Commissione Europea.

Per converso, si rileva come la delibera n. 731/09/CONS prevedesse l'imposizione in capo a Telecom Italia di obblighi specifici relativi alla rete in fibra, da declinare successivamente. Si sono rese necessarie ben tre consultazioni pubbliche per poter giungere finalmente all'approvazione definitiva, oltre due anni dopo, della delibera n. 1/12/CONS.

Meno appariscente ma altrettanto significativo è un caso recente in materia di portabilità del numero: le segnalazioni degli operatori alternativi hanno condotto all'avvio nell'agosto 2011 di un procedimento sanzionatorio nei confronti dell'*incumbent* per le anomalie e inottemperanze rilevate nell'implementazione di procedure avviate nel febbraio precedente. Solo nello scorso mese di aprile, con la delibera n. 110/12/CONS, si è giunti all'approvazione degli impegni di Telecom Italia in materia.

Una regolamentazione tempestiva e in grado di garantire certezza è cruciale per la pianificazione degli investimenti, in particolare di quelli degli operatori alternativi, che devono adeguare i propri piani a quelli di Telecom oltre che alle determinazioni dell'Autorità. In quest'ottica, si devono segnalare l'imminente scadenza dei *network cap* stabiliti con le ultime analisi di mercato e il mancato avvio delle nuove analisi. Per evitare incertezze applicative, appare inevitabile procedere per il 2013 attraverso l'approvazione delle Offerte di riferimento di Telecom Italia sulla base di un approccio di orientamento al costo, così da fornire agli operatori alternativi prospettive chiare per lo sviluppo futuro, e predisporre al contempo l'avvio del terzo ciclo delle analisi di mercato.

I tempi della regolamentazione denotano ritardi evitabili e accelerazioni imprevedibili, il tutto a detrimento della certezza del diritto e della possibilità per gli operatori di pianificare le proprie attività.

5 Le sfide della terza consiliatura

5.1 Nuovi scenari della convergenza

Abbiamo illustrato nel primo capitolo come sin dall'origine – in parte per fortunate ragioni storiche, in parte per genuina lungimiranza – l'Agcom si sia configurata secondo un approccio convergente. Già nel 1999, nel presentare la prima relazione annuale, il Presidente Enzo Cheli poteva affermare che “il passaggio dalla commutazione di circuito alla commutazione di pacchetto [...] spiana la via a una connessione rapida e integrale fra le reti e sancisce la reale confluenza tra informatica e telecomunicazioni”.

Quella che all'epoca, quando il *digital divide* era ignoto per il semplice motivo che la banda era stretta per tutti, poteva sembrare un'affermazione ambiziosa e vagamente visionaria, appare oggi come una constatazione nemmeno troppo originale. Se quindici anni fa potevamo appena immaginare dove la tecnologia ci avrebbe condotti, oggi abbiamo davanti agli occhi un mondo in cui vediamo la televisione al telefono, telefoniamo col computer, navighiamo dal televisore. Con ogni apparecchio facciamo ogni cosa. La rete è ovunque e tutto è sulla rete.

Queste constatazioni pongono sfide nuove e di complessa soluzione al regolatore. Per cominciare, già si vedono le prime avvisaglie del conflitto che informerà il prossimo sviluppo di internet, quello tra gli operatori dell'accesso e i fornitori di contenuti. Il tema della neutralità della rete, ossia la richiesta che tutti i pacchetti siano trattati nello stesso modo, è destinato a determinare gli equilibri competitivi del web, nonché ad incidere radicalmente sulle modalità di finanziamento delle infrastrutture di rete.

Da un lato, v'è l'esigenza per gli operatori di telecomunicazioni di trovare nuove fonti di ricavo atte a sostenere un settore in sofferenza per la contrazione dei margini e per la necessità d'ingenti investimenti connessa a una sempre maggiore richiesta di banda; dall'altro, l'aspettativa dei fornitori di contenuti di continuare a pagare per i servizi di connessione da essi direttamente consumati, senza dover corrispondere una sorta di dazio per il puro privilegio di fare affari su internet. Da un lato, v'è il timore di coloro che sulla rete offrono i propri servizi che la concessione agli operatori della possibilità di discriminare, ad esempio, per prezzo o tipologia dei contenuti determini un'inversione del modello attuale di libertà e sperimentazione, trasformando i proprietari dell'infrastruttura nei buttafuori dell'innovazione; dall'altro, v'è il rischio per gli operatori di finire stritolati dall'evoluzione del mercato che sempre più vede concentrarsi la spesa sul segmento dell'infrastruttura, e i ricavi sul lato dei contenuti, minando la struttura tradizionale e profittabilità del settore.

Si tratta di un bilanciamento assai delicato tra esigenze contrapposte che hanno ciascuna dalla propria, a prima vista, argomentazioni plausibili. Il compito non è, peraltro, semplificato dalla confusione che circonda il concetto di neutralità della rete, laddove l'opinione pubblica affianca agli aspetti economici e imprenditoriali una serie di considerazioni e pretese relative alla tutela dei diritti che hanno certamente una rilevanza fondamentale, ma che appaiono meno centrali rispetto al tema in discorso. I regolatori sono chiamati a governare il cambiamento resistendo – per così dire – alle distrazioni, e assicurando che tanto il mercato dell'accesso quanto quello dei contenuti possano svilupparsi in modo armonico. Con un'avvertenza: è necessario evitare la prevalenza di posizioni populistiche rispetto a un'attenta ponderazione degli interessi in gioco.

Il rischio opposto pare presentarsi nel campo della tutela dei contenuti, che evidenzia l'altro grande conflitto del futuro di internet: quello tra *media* tradizionali e *media* innovativi, laddove i primi imputano ai secondi una sorta di sistematico saccheggio.

Il rischio opposto, dicevamo, perché se le discussioni sulla *net neutrality* denotano un'attenzione forse eccessiva per le reazioni di pancia di una parte dei consumatori, il dibattito sui contenuti – il caso del regolamento Agcom sul diritto d'autore *online* ne è una testimonianza – pare invece troppo appiattito sulle posizioni dei vecchi *media*, che invece di cogliere le opportunità fornite dalla transizione al digitale, rimangono arroccati su prospettive di protezionismo anacronistico.

Certamente connesso al tema della neutralità della rete è quello dei modelli di business. Da un lato assistiamo all'emersione di servizi e prodotti senza precedenti, che a tutti gli effetti creano nuovi mercati (pensiamo ai *social network*); dall'altro, semplicemente, si verifica l'adeguamento di mercati consolidati e di servizi e prodotti già familiari al mutato ambiente (è il caso degli *ebook*); per altro verso ancora, l'innovazione non riguarda i servizi, né le modalità di commercializzazione, bensì ciò che cambia è il meccanismo di remunerazione (si consideri l'evoluzione della pubblicità al tempo di internet, o il tema dei micropagamenti in un contesto di spese di transazione enormemente ridimensionate).

Infine, v'è il caso in cui la transizione è principalmente soggettiva e aziende con posizione consolidata in un mercato – spesso per sfuggire alle restrizioni discusse nei precedenti paragrafi – rivolgono la propria attività a settori che fuoriescono dal *core business*. Così operatori di telecomunicazioni diventano *media company*, giganti del *software* si lanciano nel mercato dei *device*, fornitori di contenuti propongono soluzioni di connettività.

I confini dei mercati non sono più geografici, ma nemmeno sono più tecnologici e dipendono in ultima analisi solo dalla creatività imprenditoriale. Questo complica l'identificazione dei fenomeni da regolamentare (il mercato rilevante) e degli stessi soggetti regolati e pone un tema di neutralità della regolamentazione.

A quanto detto sinora si deve aggiungere che la dimensione di internet non è puramente commerciale, bensì riveste un valore politico considerevole. Pur senza ricorrere ad esempi lontani e in qualche misura controversi come quelli delle recenti rivoluzioni arabe, è evidente l'influenza che il digitale esercita sulle relazioni di cittadinanza: in termini di aggregazione del consenso, di partecipazione al dibattito, di fruizione dei servizi pubblici, di accessibilità del potere, di trasparenza dell'azione legislativa e amministrativa, di disintermediazione e decentramento delle funzioni di governo.

A tutte queste domande l'Agcom dovrà fornire risposta, anche in collaborazione con gli altri organi che disciplinano la materia volta per volta individuata.

Spetterà alla terza consiliatura trovare soluzioni equilibrate a questioni complesse come la neutralità della rete, la compatibilità tra proprietà intellettuale e diritti degli utenti, la convergenza e la convivenza dei diversi modelli di *business* – anche al fine di favorire modalità innovative di remunerazione delle reti – la crescente rilevanza politica di internet.

5.2 L'agenda digitale

L'agenda digitale è il principale programma di governo del cambiamento. Avanzato dalla Commissione Europea e declinato dai singoli paesi membri, esso si compone di una variegata congerie di obiettivi in merito alla dotazione infrastrutturale, alla penetrazione dei servizi, alla *literacy* digitale di imprese e individui.

L'Europa richiede, tra l'altro, l'azzeramento del *digital divide* entro il 2013; ed entro

il 2020 la disponibilità di 30Mbps per tutta la popolazione e la sottoscrizione di servizi con velocità superiori a 100Mbps da parte di almeno il 50% dei cittadini. Com'è evidente, il tema della transizione alla banda larga e ultralarga riveste un ruolo preponderante entro la cornice dell'agenda digitale e ne è anzi il punto di fuoco. Appare indispensabile affrontare la questione con spirito laico e sguardo realistico, individuando alcuni principi fondamentali.

Primo: è opportuno parlare di *reti* di nuova generazione, utilizzando il plurale. Se è del tutto evidente che il futuro di internet passerà attraverso la fibra ottica, non va ignorato che fasce non trascurabili del territorio potrebbero soddisfare il proprio fabbisogno di banda nell'immediato servendosi di tecnologie alternative, anche *wireless*; e a questo riguardo, si dovrà monitorare con attenzione l'evoluzione della rete mobile verso lo standard LTE.

Secondo: la *lectio* al plurale si fa preferire anche perché permette di uscire dallo schema secondo il quale a un unico operatore spettano le decisioni d'investimento e lo sviluppo delle infrastrutture d'accesso. Le reti di nuova generazione devono essere il frutto dell'impegno di un numero il più possibile ampio di *player*.

Terzo: l'utilizzo di denaro pubblico, laddove necessario (e possibile), deve garantire la neutralità rispetto alle tecnologie e agli operatori, nonché la massima apertura della rete, minimizzando le distorsioni del mercato e privilegiando – se praticabile – il sostegno alla domanda e forme innovative di finanziamento della banda larga fissa.

Quarto: i pubblici poteri possono giocare un ruolo importante nel facilitare gli investimenti, creando le condizioni giuridiche e culturali perché le decisioni degli operatori amplifichino i propri effetti; tuttavia non spetta al legislatore, né al regolatore sostituirsi alle imprese. A tali condizioni, appare più credibile la prospettiva di colmare il radicato *gap* italiano in materia d'infrastrutture dell'innovazione.

L'Autorità ha sinora partecipato a questo sforzo complessivo di modernizzazione principalmente in virtù delle proprie funzioni consultive. In tale ottica, nello scorso mese di gennaio, il regolatore ha prodotto una Segnalazione a Governo e Parlamento sui temi dell'Agenda digitale. Si tratta di una serie di proposte caratterizzate in maggioranza dall'assenza di costi per l'erario e dall'orientamento a stimolare la domanda.

Di particolare interesse sono due suggerimenti che, invece, mirano a sostenere l'offerta: l'estensione del diritto di accesso alle opere civili in costruzione, che consentirebbe una notevole semplificazione e risparmi considerevoli nello sviluppo di una nuova rete d'accesso; e l'adeguamento delle norme in materia di catasto delle infrastrutture, in coerenza con il percorso intrapreso dall'Autorità con la delibera n. 622/11/CONS. In particolare si dovrebbe modificare la legge Maccanico per comprendere nell'ambito del Registro degli operatori (ROC), che allo stato attuale censisce solo le infrastrutture di diffusione, anche quelle funzionali alla realizzazione di reti fisse d'accesso, ivi incluse le infrastrutture civili utilizzabili, così da garantire un'efficiente programmazione degli investimenti.

Il ruolo dell'Autorità non si esaurisce, peraltro, qui. Essa potrà e dovrà fornire un contributo rilevante nell'esercizio delle proprie prerogative regolamentari, a cominciare dal perfezionamento dei procedimenti in tema di condivisione delle infrastrutture, obblighi simmetrici, *vectoring*. La sfida consiste nel sostenere gli investimenti alimentando una concorrenza sostenibile, immune a rigurgiti di monopolio.

I probanti obiettivi dell'Agenda digitale europea potranno essere perseguiti credibilmente solo qualora si privilegi una prospettiva realistica e rispettosa del mercato e della concorrenza. In questo contesto, l'Autorità avrà un ruolo di primo piano non solo nell'esercizio dei suoi compiti consultivi, ma soprattutto nello svolgimento delle proprie funzioni regolamentari.

5.3 Quale mercato per le comunicazioni?

Le riflessioni svolte sin qui ci guidano ad un interrogativo fondamentale: che mercato immaginiamo per le telecomunicazioni? La fase attuale pone domande nuove: non si tratta più di trovare gli strumenti per aprire il mercato alla concorrenza attraverso efficaci regole di governo di un'infrastruttura esistente e già ampiamente ammortizzata, quanto di incentivare investimenti robusti e lungimiranti, prevenendo al contempo il rischio di una rimonopolizzazione del comparto.

Molti dei principi e delle regole che abbiamo esaminato nel corso della nostra analisi qualificano la regolamentazione come una sorta di finzione giuridica: una *factio mercati*, per così dire. L'apparato di garanzie relative ai principi di trasparenza e non discriminazione, ad esempio, non troverebbe giustificazione se non in quanto tentativo di simulare la condotta più naturale per un operatore in regime di concorrenza. Si tratta di ipotizzare come si comporterebbe il mercato e indurre aziende che operano in un non-mercato ad adeguarvisi.

Proprio per il suo carattere artificioso, tale costruzione non si può considerare fine a se stessa e costretta a perpetuarsi indefinitamente, dovendo viceversa precludere a un'evoluzione in senso genuinamente competitivo del settore a cui è applicata. Si tratta, cioè, di imitare i meccanismi del mercato per giungere a crearne uno.

Data questa premessa, siamo in grado di precisare cosa la regolamentazione non è: per cominciare, essa non è una forma di politica industriale. Ammesso che la categoria abbia ancora una rilevanza concettuale, la sua competenza spetta ad altri organi dell'amministrazione statale. Scopo della regolamentazione non può essere quello d'imporre una certa idea di mercato o addirittura una precisa struttura competitiva, quanto quello di far emergere il gioco concorrenziale rimuovendo le distorsioni e assecondando la naturale interazione degli operatori.

A maggior ragione, la regolamentazione non può essere politica *tout court*: l'Agcom non è e non deve essere sede di composizione degli interessi; e anche sotto questo versante occorre rilevare una certa ipocrisia della regolamentazione: si pensi al modo in cui la regolamentazione tariffaria somiglia ben più a un meccanismo di contrattazione mediata tra le parti che all'applicazione scientifica di modelli di costo.

Il rischio di politicizzazione della regolamentazione segue anche da ulteriori elementi: una certa confusione dei piani istituzionali – basti pensare all'ambigua posizione della Commissione Europea, che esercita al contempo mansioni esecutive e regolamentari; nonché, come detto, dalla strutturazione e dalla composizione dell'Autorità, che non paiono garantire la necessaria autorevolezza.

Il primo dei due elementi implica, poi, un pericolo non secondario: l'affermazione di un modello *one size fits all*, in cui le analisi di mercato sono ridimensionate a un valore cosmetico, e mascherano la legittimità di indirizzi regolamentari unici e non derogabili. Per utilizzare una metafora, la regolamentazione dovrebbe invece seguire il mercato come una scarpa di buona fattura accomoda il piede, invece di imporgli la propria

forma. Per adempiere a tale funzione è naturalmente necessario analizzare senza pregiudizi la conformazione del mercato.

La regolamentazione deve dimostrare una certa creatività nell'affrontare i problemi che le sono sottoposti: difficilmente un'applicazione acritica e quasi pignola del quadro regolamentare potrà incidere sui nodi rilevanti per lo sviluppo del settore. In questo senso la regolamentazione è funzione diversa dalla giurisdizione: e la preparazione tecnica dei soggetti incaricati dovrebbe sopperire all'assenza di un vincolo altrettanto restrittivo quanto quello posto ai giudici dalla legislazione.

Stiamo forse contraddicendo l'idea secondo la quale la regolamentazione deve aprire la via all'evoluzione del mercato e adattarsi? Tutt'altro. Per ricorrere a un'altra immagine, il buon regolatore opera di fronte al mercato come un giardiniere intento a potare una pianta: intuisce quali storture ne impediscono la crescita, le rimuove ricorrendo – se necessario – a cesure ingegnose e dolorose. Si tratta di un'attività vincolata nello scopo ma libera nell'esecuzione e, in questo senso, pienamente neutrale.

Il nuovo Consiglio dell'Agcom affronterà questioni decisive per il paese. Dovrà identificare le condizioni che ancora ostacolano lo sviluppo di una concorrenza sostenibile nel mercato delle telecomunicazioni. A noi pare che il rischio maggiore a cui andiamo incontro sia quello di replicare sulla rete in fibra il modello Telecom-centrico che tanti danni ha provocato sino ad oggi: vincolando le prospettive di sviluppo del paese alle scelte d'investimento di un solo operatore e incoraggiando una sorta di *competition by litigation*.

Se a ciò aggiungiamo che la rete in fibra è ancora largamente di là da venire, appare evidente come questa possa essere un'occasione irripetibile per sfuggire a strutture di mercato intimamente inefficienti. Questo richiede un cambio di prospettiva da parte di Telecom, simile a quello che BT ha intrapreso a seguito della separazione di Openreach; e richiede altresì un'assunzione di responsabilità da parte degli operatori alternativi. Se la regolamentazione sarà all'altezza, non c'è motivo di credere che non lo saranno le imprese.

Il regolatore deve fuggire la tentazione pigra di perpetuare strutture di mercato che hanno dimostrato sin qui tutte le proprie inadeguatezze. La seconda consiliatura non ha dato prova di saper produrre cambiamenti significativi nel contesto competitivo. Nella terza consiliatura, il processo di transizione alle reti di nuova generazione e gli stravolgimenti nei modelli industriali forniranno un'occasione irripetibile per dare al settore un assetto genuinamente concorrenziale.

22 ottobre 2012

Un bilancio dell'Agcom 2005-2012 e l'agenda per il prossimo settennato

IBL Special Report

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.