

2. LE ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI

1. Il percorso dell'Autorità nel settore delle telecomunicazioni

Nel sistema delle telecomunicazioni il perimetro di attività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si definisce all'incrocio di tre linee fondamentali:

- il calendario di liberalizzazione definito dall'Unione Europea;
- i tempi e le modalità di recepimento nella legislazione italiana;
- l'evoluzione verso il mercato che in Italia caratterizza il settore delle telecomunicazioni.

Il percorso comune a livello europeo si articola in tre stadi che coinvolgono istituzioni, operatori e consumatori:

- un primo stadio di liberalizzazione, in cui l'attività regolamentare e di controllo delle autorità di regolazione si concentra sull'eliminazione di diritti speciali e/o esclusivi nei diversi segmenti del mercato delle telecomunicazioni e sull'affermazione di regole di mercato necessarie all'operatività dei meccanismi concorrenziali, anche in presenza di c. d. "fallimenti del mercato";

- un secondo stadio di armonizzazione, in cui l'attività delle autorità di regolazione si concentra sull'affermazione di condizioni tecniche ed economiche che rendano interoperabili i servizi e interconnesse e aperte le reti a livello europeo;

- un terzo stadio di integrazione, in cui le azioni delle autorità di regolazione si focalizzano sulla promozione e sul coordinamento dell'integrazione fra mercati-tecnologie e istituzioni verso la realizzazione di un progetto di mercato della comunicazione comune e convergente.

Il mercato delle telecomunicazioni richiede - almeno nel breve periodo - la definizione di regole del gioco pro-concorrenziali, date le proprie caratteristiche strutturali e la presenza di asimmetrie tra i diversi giocatori. La realizzazione di meccanismi concorrenziali e la diffusione di comportamenti di mercato dovrebbero via via limitare il ruolo regolamentare e circoscrivere le azioni delle autorità di regolazione ad attività di vigilanza e di risoluzione di possibili controversie tra le parti, quali garante della domanda e dell'offerta di servizi e di bisogni di comunicazione espressi nel sistema nazionale. La corrispondenza delle regole alle caratteristiche del mercato e la definizione di un percorso di sviluppo coerente e in linea con l'evoluzione delle tecnologie e dei comportamenti nel mercato è, in tal senso, essenziale nelle strategie dell'Autorità.

A tale proposito, è possibile definire un percorso di evoluzione della concorrenza in relazione alle fasi della regolamentazione (liberalizzazione-armonizzazione-integrazione) che condizionano la struttura dei mercati nella varie fasi, come mostrato nella tavola A.

Al tempo stesso è possibile individuare le tappe principali del regolatore in relazione all'evoluzione della struttura e delle caratteristiche del mercato, come evidenziato nella tavola B.

Tavola A - Fasi della regolamentazione e caratteristiche concorrenziali in Italia

Fase 1 (prima del 1998)	PRESENZA DI DIRITTI SPECIALI E MONOPOLIO SOSTANZIALE
Caratteristiche del mercato	• parziale liberalizzazione • controllo pubblico di Telecom Italia • bassa differenziazione del prodotto • alti costi • bassa innovazione • le imprese hanno poco da vincere e molto da perdere dalla concorrenza
Fase 2 (1998-2000)	AVVIO E DECOLLO DELLA LIBERALIZZAZIONE
Caratteristiche del mercato	• liberalizzazione di tutti i mercati • entrata di nuovi operatori • concorrenza selettiva • riduzione dei prezzi selettiva • differenziazione delle politiche di vendita e proliferazione delle offerte • prezzo come principale leva concorrenziale
Fase 3 (2000-2004)	PROMOZIONE DELL'ARMONIZZAZIONE E INTENSIFICAZIONE DELLA CONCORRENZA
Caratteristiche del mercato	• accelerazione (cambiamento degli strumenti della regolamentazione) della liberalizzazione • aumento della pressione competitiva • differenziazione dei prodotti/servizi • integrazione servizi fissi-mobili-dati • redditività decrescente • fenomeni di entrata e uscita • leadership di costo • internazionalizzazione
Fase 4 (2005-2010)	MERCATI CONCORRENZIALI E SVILUPPO DELL'INTEGRAZIONE
Caratteristiche del mercato	• proliferazione dei prodotti • segmentazione dei mercati • forte pressione (dal lato dell'offerta e della domanda) all'innovazione • ampia gamma di prodotti e servizi nel portafoglio delle imprese • avvio del consolidamento • globalizzazione

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola B - Azioni del Regolatore ed effetti sulla concorrenza

Fase 1 (1998)	BASSO NUMERO DI ENTRANTI NELL'INDUSTRIA
Caratteristiche delle azioni del Regolatore	• alta importanza di regole di entrata trasparenti e semplici e di procedure di rilascio di licenze e autorizzazioni chiare e armonizzate a livello europeo • alta importanza della regolamentazione del prezzo dei servizi finali dell'operatore <i>incumbent</i> • alta importanza di strumenti pro-concorrenziali (al limite definizione di specifiche asimmetrie competitive a vantaggio degli entranti) • minore importanza della regolamentazione tecnica i cui aspetti principali in questa fase sono: definizione di criteri contabili di imputazione dei costi, determinazione e valutazione del deficit di accesso, definizione del contenuto del servizio universale, modalità di selezione e preselezione degli operatori alternativi • bassa importanza delle politiche di controllo • bassi livelli di contenzioso
Fase 2 (1999-2000)	ENTRATA LIMITATA NEL MERCATO LOCALE, MA SOSTANZIALE NEL MERCATO DEI SERVIZI E DELLE RETI A LUNGA DISTANZA E INTERNAZIONALI
Caratteristiche delle azioni del Regolatore	• alta importanza della gestione e dell'assegnazione delle risorse numeri e frequenze • alta importanza delle politiche di controllo dei prezzi dell' <i>incumbent</i> per i servizi intermedi (interconnessione, accesso e circuiti) • importanza limitata di dettagli tecnici consolidati. Aspetti importanti in questa fase sono: procedure e regole tecnico economiche di accesso e di interconnessione, evoluzione del piano di numerazione nazionale coerente con i servizi dei nuovi operatori, introduzione della portabilità del numero • importanza crescente delle politiche anti-trust con particolare riferimento alle strategie di deterrenza e ai comportamenti di abuso dell' <i>incumbent</i> e/o di operatori integrati verticalmente e orizzontalmente • alti livelli di contenzioso
Fase 3 (dal 2001 in poi)	ENTRATA DI OPERATORI INTEGRATI E GLOBALI E CONCORRENZA PIENA
Caratteristiche delle azioni del Regolatore	bassa importanza del controllo ex ante dei prezzi • alta importanza dei dettagli tecnici e delle condizioni economiche. Aspetti rilevanti sono: prezzi ottimali di accesso e di interconnessione, servizi di interconnessione <i>unbundled</i>, regole amministrative e tecniche flessibili e coerenti con l'evoluzione dei servizi offerti • importanza delle attività di vigilanza e controllo, in particolare su possibili comportamenti collusivi • importanza della diffusione dei benefici della concorrenza: contenuti innovativi del servizio universale e incentivi alla diffusione di servizi multimediali • alti livelli di contenzioso

2. Il contesto normativo italiano e i provvedimenti adottati dall'Autorità

Il 1998 ha rappresentato un anno speciale per le telecomunicazioni: si è dato avvio infatti alla *full competition*, ovvero al completamento del percorso europeo di liberalizzazione con la realizzazione del progetto di *Open Network Provision*. Il progetto inizia nel 1990 con la liberalizzazione dei servizi a valore aggiunto, segna una tappa intermedia con la liberalizzazione delle reti alternative (fisse, via cavo, via satellite) e si conclude nel 1998, con l'eliminazione delle barriere istituzionali nei segmenti monopolistici delle reti e dei servizi pubblici di telefonia fissa: ciò fissa la definitiva apertura del settore alla concorrenza. In correlazione allo sviluppo della concorrenza nel settore della telefonia mobile, il 1998 completa quindi la liberalizzazione e pone le basi per l'integrazione delle tecnologie e dei mercati.

I vari paesi dell'Unione Europea si presentano con posizioni diversificate che sottintendono differenti gradi di elaborazione sia della problematica sia degli strumenti inerenti alla liberalizzazione.

In Italia, in particolare, è mancata una normativa quadro di settore che detti al regolatore gli indirizzi e le linee di politica economica. Mentre il Regno Unito realizza questo passaggio in due fasi (primi anni Ottanta e primi anni Novanta), con un significativo anticipo rispetto agli altri paesi, il resto dell'Unione Europea attende gli anni Novanta per ridefinire il quadro normativo, in modo da strutturare il passaggio dal monopolio alla concorrenza e dalla natura pubblica a quella privata dell'operatore ex monopolista. Il recepimento delle normative europee avviene caso per caso, spesso con un percorso rallentato rispetto alle scadenze comunitarie sia sotto il profilo della liberalizzazione, sia sotto il profilo dell'armonizzazione.

Con riferimento alla liberalizzazione la direttiva 96/19/CE, costituisce, in termini di azioni dei *policymakers*, un quadro di riferimento intermedio tra le precedenti politiche di liberalizzazione dei servizi a valore aggiunto (diversi dalla sola voce) e le politiche finali di liberalizzazione completa dei servizi e delle reti pubbliche di telefonia. La direttiva sensibilizza gli Stati membri alla liberalizzazione e alla promozione di condizioni concorrenziali nel mercato delle infrastrutture (apertura e sviluppo di reti alternative, condizioni efficienti di interconnessione e di utilizzo di reti di terzi, selezione degli operatori alternativi e numerazione), in concomitanza con la progressiva eliminazione dei sussidi incrociati interni all'operatore monopolista in modo da orientare al costo i singoli servizi (riequilibrio). Gli strumenti regolatori necessari al fine del raggiungimento di tali obiettivi avrebbero dovuto essere implementati e resi operativi in una fase antecedente il 1° gennaio 1998.

Inoltre, con riferimento all'armonizzazione, il riallineamento delle condizioni tecniche ed economiche di offerta a quanto previsto dalle normative europee - licenze e autorizzazioni (97/13); interconnessione e numerazione (97/33 e 98/61); circuiti diretti (92/44 e 97/51); reti via satellite e via

cavo (94/46 e 95/51) - e di domanda - telefonia vocale e servizio universale (92/62 e 98/10) - risulta ancora incompleto e soprattutto poco chiaro.

L'accelerazione del processo di armonizzazione è una delle sfide dell'Autorità nell'immediato futuro.

Del resto, già nel corso del suo primo anno di attività, l'Autorità ha compiuto un notevole sforzo per dare attuazione alle direttive comunitarie, con particolare riguardo all'implementazione di regole pro-concorrenziali e all'eliminazione di comportamenti discriminatori da parte degli operatori dominanti verso i concorrenti nuovi entranti.

La tabella a pagina seguente riporta la posizione dei paesi dell'UE e della Svizzera nel processo di liberalizzazione ed armonizzazione ai principi regolamentari comunitari.

Rispetto agli altri paesi europei, l'Italia accusava un ritardo derivante essenzialmente dal rallentamento nell'istituzione prima e nell'operatività poi dell'Autorità nazionale di regolamentazione.

Costituita nel luglio 1997, l'Autorità è divenuta operativa nel marzo 1998, con la nomina dei componenti e l'insediamento a Napoli.

La complessità del processo di selezione del personale proveniente dal Ministero delle comunicazioni e dall'Ufficio del garante per la radio-diffusione e l'editoria ha determinato ritardi di natura organizzativa che hanno influito ex ante sulle azioni dell'Autorità nel settore delle telecomunicazioni. Infatti:

- il piano di priorità risulta condizionato dalle scadenze previste dalle normative comunitarie e nazionali per la realizzazione del percorso di liberalizzazione e armonizzazione già delineato dall'UE. La perentorietà dei termini e la necessità di dettare regole limitano - almeno nel breve periodo - la percezione della trasparenza e della chiarezza nelle decisioni dell'Autorità da parte del mercato;

- l'incompletezza della struttura dell'Autorità ha indotto a selezionare le funzioni da gestire in autonomia rispetto a quelle da gestire in collaborazione con il Ministero delle comunicazioni, nonché a quelle lasciate, in sostituzione, allo stesso Ministero. Ciò impedisce una visione organica dei problemi e condiziona le strategie dell'Autorità in relazione alle altre Amministrazioni, con effetti negativi anche in questo caso in termini di certezza e di trasparenza.

Nonostante le difficoltà iniziali e l'urgenza di rispettare le scadenze definite in sede comunitaria, l'Autorità, tuttavia, ha intrapreso le azioni necessarie a garantire la piena concorrenza e a indirizzare i comportamenti degli operatori nei diversi segmenti del mercato.

Autorizzazione alla Telecom Italia S.p.a. alla proroga delle condizioni di offerta dei circuiti diretti: delibera n. 66/98 del 28 ottobre 1998

I circuiti diretti, insieme ai servizi di interconnessione, rappresentano un input essenziale per gli operatori entranti in quanto - nonostante la realizzazione di infrastrutture proprietarie alternative a quelle dell'operatore Telecom Italia debba essere incentivata e promossa anche dal-

Tabella 1 - Liberalizzazione e armonizzazione in alcuni paesi europei

	Liberalizzazione delle reti pubbliche e dei servizi di telefonía vocale	Pubblicazione di condizioni di interconnessione equie e non discriminatorie	Tariffe di interconnessione orientate ai costi (benchmark UE)	Separazione contabile e trasparenza dei costi	Selezione dell'operatore e sviluppo numerazione	Contribuzione degli oneri di Servizio Universale orientati ai costi	Autorità di regolazione indipendente
Austria	*	•	□	□	□	*	□
Belgio	•	•	□	□	•	□	•
Danimarca	*	•	*	•	•	*	*
Finlandia	*	?	•	•	•	*	•
Francia	*	•	*	•	*	□	*
Germania	*	□	•	•	•	*	*
Grecia	deroga 1.1.2001	□	□	□	□	?	•
Irlanda	deroga 1.1.2000	□	□	□	□	?	*
Italia	*	•	*	□	•	□	*
Lussemburgo	deroga 1.7.1998	□	□	□	□	?	•
Paesi Bassi	*	•	□	□	•	*	*
Portogallo	deroga 1.1.2000	□	□	□	□	?	*
Spagna	deroga 1.12.1998	•	□	□	•	?	*
Svezia	*	•	*	•	*	*	*
Svizzera	*	•	□	•	•	*	*
Regno Unito	*	*	*	*	*	*	*

Legenda: * implementate; • parzialmente implementate; □ non implementate

(1) Le offerte di interconnessione di riferimento sono estremamente differenziate tra i diversi paesi, in particolare in relazione ai servizi di interconnessione offerti (doppio transito in raccolta non previsto in tutti i listini), e al livello di disaggregazione dell'offerta della rete (*unbundling* più o meno spinto fino a livello periferico)

(2) gestito dall'Autorità di regolamentazione e che consente modalità non discriminatorie (*equal access e number portability*) previste dall'UE a partire dal 1° gennaio 2000 e dal gennaio 2001

(3) contribuzione dei concorrenti effettivi al servizio universale e contributi orientati ai costi netti

(4) indipendente dal Governo e che si avvale di personale sufficiente ed esperto

le azioni del regolatore — i tempi tecnici ed economici affinché ciò si realizzi sono condizionati dalla sostenibilità e redditività degli investimenti degli entranti. Inoltre i circuiti rappresentano una materia prima indispensabile (*essential facility*), per gli operatori a valle del mercato (fornitori di servizi e di contenuti). Il fornitore di tale materia prima, essendo verticalmente integrato e, quindi, operante anche sul mercato dei servizi può essere incentivato a erigere barriere e a mettere in atto comportamenti di abuso con riferimento all'offerta di circuiti, al fine di ostacolare la concorrenza sul mercato finale dei servizi. A motivo di ciò gli operatori dominanti su tale mercato sono vincolati al rispetto di alcuni vincoli (orientamento al costo, non discriminazione, standard qualitativi) contenuti nelle normative (direttiva 97/51/CE). Telecom Italia è tenuta al rispetto di tali condizioni in quanto operatore con notevole forza sul mercato dei circuiti diretti.

Il provvedimento di proroga dell'autorizzazione all'offerta di circuiti di capacità 64 Mbit e 2 Mbit, già rilasciata dal Ministero e in linea con i risultati di una precedente indagine dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 30 ottobre 1997, rappresenta un primo passo verso una trattazione più articolata e specifica del mercato dei circuiti diretti da parte dell'Autorità.

Valutazione e richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del 24 luglio 1998: delibera 1/CIR/98 del 25 novembre 1998

Il provvedimento costituisce l'inizio di un percorso di valutazione delle condizioni di offerta di interconnessione di Telecom Italia ad altri operatori di reti e di servizi al fine di stimolare la concorrenza e di indirizzare gli operatori verso comportamenti "leali" e trasparenti nella negoziazione dei rispettivi accordi di interconnessione. Nella fase di decollo della concorrenza la regolamentazione dell'interconnessione risulta necessaria. Questa deve essere, inoltre, compatibile con uno sviluppo orientato dalla domanda e dall'evoluzione tecnologica e non dovrà, invece, condurre ad una economia "amministrata". In tal senso la regolamentazione dell'interconnessione deve essere flessibile e dinamica e sottoposta ad una revisione periodica da parte dell'Autorità. Coerentemente con l'evoluzione del mercato verso un diritto comune della concorrenza, l'Autorità deve favorire sia la coerenza tra le diverse autorità di regolazione sia la collaborazione con le autorità garanti della concorrenza. In quest'ottica di coordinamento con il mercato, l'azione dell'Autorità si è concentrata sulla garanzia della concorrenza e, quindi, sulla tutela del diritto a contrattare l'interconnessione da parte degli operatori licenziatari di reti e di servizi di telecomunicazioni. Seguendo tale orientamento, l'attenzione si è concentrata in primo luogo sulle caratteristiche strutturali e tecniche dell'offerta di riferimento di Telecom Italia, senza perdere di vista l'evoluzione delle modalità e dell'architettura dell'interconnessione in futuro. In secondo luogo si è valutata l'opportunità di ri-

durre le condizioni economiche proposte da Telecom Italia, anche al fine di incentivare l'operatore dominante alla riduzione dei propri costi di produzione e commercializzazione di servizi di rete. In tal senso l'Autorità ha ritenuto opportuno determinare il riallineamento delle condizioni economiche di Telecom Italia a quelle offerte dai principali e più efficienti operatori europei.

La determinazione delle tariffe di interconnessione, inoltre, ha un effetto diretto sui piani strategici degli entranti in quanto componente essenziale dei loro costi operativi. Il loro valore ha, quindi, importanti conseguenze sullo sviluppo del mercato, soprattutto nel breve periodo in cui gli investimenti degli entranti limitano i loro margini di profitto. La seguente tabella mostra le attuali tariffe di interconnessione contenute nell'Offerta di Riferimento di Telecom Italia e modificate in seguito agli interventi dell'Autorità.

Tabella 2 - Tariffe di interconnessione (traffico commutato) relative all'anno 1998

<i>Peak</i> (valori in lire/minuto)	Proposta '97 Telecom Italia	Proposta '98 Telecom Italia	1° intervento Autorità	2° intervento Autorità	Variazione %
SGU ⁽¹⁾	29,6	23,3	19,5	19,5	-34%
SGT ⁽²⁾	48,4	38,1	35,1	35,1	-27%
Doppio SGT	0	77,2	50,7	50,7	-34%

<i>Off peak</i> (valori in lire/minuto)	Proposta '97 Telecom Italia	Proposta '98 Telecom Italia	1° intervento Autorità	2° intervento Autorità	Variazione %
SGU	16,8	14,5	14,5	12,1	-28%
SGT	27,4	23,8	23,8	21,9	-20%
Doppio SGT	0	48,2	48,2	31,7	-34%

⁽¹⁾ Stadio di gruppo urbano

⁽²⁾ Stadio di gruppo di transito

Oltre all'interconnessione fra reti, al fine di incentivare lo sviluppo dei servizi a lunga distanza, l'Autorità ha ritenuto opportuno, anche alla luce degli orientamenti della normativa comunitaria e nazionale, prendere in considerazione la tematica dell'interconnessione a livello di rete periferica, promuovendo l'innovazione delle reti di accesso e lo sviluppo della concorrenza su tale segmento di mercato. A tale proposito la delibera 1/CIR/98 ha previsto l'istituzione di un tavolo tecnico al fine di analizzare e definire le modalità e le condizioni economiche e tecniche di offerta dell'accesso alla rete di distribuzione e al livello periferico della rete di Telecom Italia (c.d. *unbundling of the local loop*). Ulteriore aspetto rilevante è quello della qualità dei servizi di interconnessione a garanzia di uno sviluppo innovativo delle reti e dei servizi finali. L'analisi delle problematiche qualitative – congiuntamente all'evoluzione dell'architettura dell'interconnessione – è attualmente oggetto di studio all'interno dell'Autorità e costituisce uno degli aspetti principali nel percorso decisionale dei prossimi mesi.

Condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale: delibera n. 85/98 del 22 dicembre 1998

Il passaggio dal monopolio alla concorrenza mette in tutta evidenza la contraddizione economica sottostante ai criteri di definizione e composizione delle tariffe telefoniche del passato e cioè la presenza di tariffe scarsamente orientate ai costi in quanto strumenti di regolamentazione di obiettivi legati alla pubblica utilità del servizio e alla tutela dei cittadini-consumatori, indipendenti dall'obiettivo di tutela della concorrenza. Tale passaggio rende necessario, in tutti i paesi dell'UE, un percorso di ribilanciamento delle tariffe dei servizi telefonici (accesso, locale, nazionale, internazionale) e un riallineamento dei prezzi ai costi dei servizi e delle prestazioni sottostanti. La decisione dell'Autorità affronta il problema del ribilanciamento e delle modalità di regolazione delle condizioni economiche dei servizi telefonici offerti da Telecom Italia, al fine di indirizzare lo sviluppo di una concorrenza efficiente senza perdere di vista l'obiettivo della tutela di particolari categorie di consumatori, alla luce di quanto previsto dalle direttive comunitarie e in funzione del ruolo di garante esercitato dall'Autorità sul mercato della comunicazione.

La delibera n. 85/98 costituisce la prima tappa dell'Autorità su tale tematica e delinea, sia nei principi guida sia negli obiettivi, il percorso successivo. Si tratta di miscelare entrambi gli elementi: quello di consentire all'operatore dominante livelli di competitività efficienti e quello di incentivare l'operatività di meccanismi concorrenziali in aree geografiche e segmenti di mercato allo stato attuale scarsamente contendibili e in situazioni di quasi monopolio date le caratteristiche strutturali della tecnologia e dell'offerta.

Il disequilibrio delle tariffe dell'operatore dominante, cioè il mancato allineamento delle tariffe al livello dei prezzi osservabili in mercati concorrenziali, rappresenta un elemento strutturante e negativo che limita l'evoluzione del mercato. Il disequilibrio favorisce, infatti, un'entrata non permanente sul mercato della lunga distanza a causa della scrematura della clientela di Telecom Italia e costituisce una barriera all'entrata sul mercato delle infrastrutture a livello locale, barriera che impedisce lo sviluppo di nuovi servizi e nuove tecnologie. È quindi importante che il percorso di riequilibrio intrapreso nel 1996 dal Ministero delle comunicazioni e proseguito dall'Autorità dal dicembre 1998 venga accelerato. In tal senso l'Autorità è impegnata sia nel percorso di orientamento dei prezzi dei servizi al rispettivo costo, sia e soprattutto ad una maggiore tutela dei consumatori. Quest'ultimo aspetto trova applicazione negli orientamenti dell'Autorità nella duplice direzione di proteggere alcune categorie di clientela e di garantire maggiore trasparenza, maggiore qualità e maggiori benefici ai consumatori in relazione all'effettivo sviluppo della concorrenza. È attualmente in corso, a tale riguardo, l'attuazione di una serie di interventi, finalizzati non solo al controllo generalizzato delle condizioni economiche dell'operatore dominante e ad un loro orientamento al costo, ma anche ad una revisione della struttura delle tariffe telefoniche e

delle modalità di applicazione alla clientela in un processo di riallineamento alla situazione più avanzata di alcuni paesi europei. In un periodo più lungo, in presenza di mercati aperti alla concorrenza, la struttura e il livello ottimale delle tariffe troveranno un assestamento e un equilibrio all'interno del funzionamento dei meccanismi di mercato e il ruolo dell'Autorità sarà quello di un controllo *ex post*, in un rapporto coordinato con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

L'introduzione della concorrenza si tradurrà nel miglioramento e nella diversificazione dei servizi offerti, in un generale abbassamento dei prezzi delle comunicazioni e nell'evoluzione dei pacchetti tariffari e delle formule commerciali offerte, in un aumento del numero di abbonati e del traffico. Obiettivo principale dell'Autorità è in tal senso quello di consentire che i benefici della concorrenza si diffondano su tutti i mercati e soprattutto raggiungano la maggior parte dei consumatori in modo trasparente e non discriminatorio. Sarà inoltre compito dell'Autorità far comprendere ai consumatori - attraverso una comunicazione mirata ed efficace - che i sacrifici di una fase di transizione possono trasformarsi in un futuro beneficio.

I principi sottostanti al percorso di regolamentazione delle tariffe telefoniche di Telecom Italia sono i seguenti:

- un canone di abbonamento al servizio coerente con le caratteristiche e la struttura concorrenziale del mercato;
- la definizione e l'operatività di strumenti simultanei di tutela o di tariffe "sociali";
- la prospettiva di una libertà di riequilibrio dei prezzi dell'operatore dominante;
- uno o più vincoli di prezzo (*price cap*) che assicurino che il riequilibrio tariffario non vada contro l'interesse dei consumatori e non metta in discussione la caratteristica di "abbordabilità" e di "accettabilità" del prezzo del servizio telefonico.

Condizioni economiche delle comunicazioni fisso-mobile originate dalla rete di Telecom Italia: delibera n. 10/99 del 17 marzo 1999

Il provvedimento rappresenta una tappa intermedia verso la definizione dei criteri e delle modalità sottostanti alla composizione dei prezzi delle chiamate originate dalla rete fissa di Telecom Italia e terminate sulle reti degli operatori mobili. Il mercato delle comunicazioni fisso-mobile rappresenta un segmento significativo del mercato italiano delle telecomunicazioni, dato il forte tasso di penetrazione della telefonia mobile e la sua crescita in prospettiva nel nostro paese. Le decisioni dell'Autorità volte ad una razionalizzazione e ad un'incentivazione dei meccanismi concorrenziali in tale segmento di mercato rappresentano, quindi, azioni importanti di tutela degli operatori e soprattutto dei consumatori. Tali azioni, intraprese con la delibera n. 10/99 si muovono nella duplice direzione di semplificare l'attuale sistema di *pricing* per la clientela e di orientare le diverse componenti di costo sottostanti ai prezzi del

servizio verso livelli efficienti e proporzionali allo sviluppo del traffico e delle reti attraverso un'analisi dettagliata delle singole componenti di costo. I prezzi delle comunicazioni fisso-mobile, infatti, si compongono di due elementi: la remunerazione dell'operatore di rete fissa per la raccolta, la gestione e la fatturazione al cliente delle chiamate e la quota di remunerazione della terminazione sulle reti mobili. A motivo di tale caratteristica le modalità contrattuali di negoziazione dell'interconnessione tra gli operatori di rete assumono particolare rilevanza. Con riferimento alle comunicazioni originate dalla rete di Telecom Italia, inoltre, tali modalità assumono valore significativo sia in quanto condizioni di riferimento per gli altri operatori di rete fissa, sia nel confronto con la modalità alternativa di terminazione delle comunicazioni originate da reti diverse da quella di Telecom Italia, ma terminate su reti mobili attraverso il transito sulla rete dell'operatore dominante di rete fissa.

I principi e le regole di comportamento sottostanti all'analisi dell'Autorità, inoltre, si pongono in linea con gli orientamenti della Commissione Europea che ha intrapreso nell'ultimo anno numerose iniziative di controllo (DG IV) e regolamentari (DG XIII) in questo segmento di mercato, al fine di promuovere uno sviluppo coordinato e complementare della concorrenza in entrambi i mercati, fisso e mobile, anche alla luce di uno sviluppo equilibrato che tenga conto sia dell'evoluzione di alcuni profili tecnologici ed economici verso la convergenza, sia dell'innovazione specifica dei servizi nei singoli segmenti di mercato.

Riesame del numero di licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico GSM (DCS) 1800: delibera n. 20 /99 del 22 marzo 1999

Già dalla seconda metà del 1998 l'Autorità ha intrapreso le iniziative per l'avvio della gara per il rilascio di una quarta licenza per operare nel mercato nazionale della telefonia mobile in tecnologia GSM 1800. Tali iniziative si sono concretizzate in un fitto rapporto con il Ministero delle comunicazioni e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da una parte, per portare a termine le azioni di liberazione delle bande di frequenza da parte del Ministero della difesa, operazione necessaria ai fini dell'avvio della licitazione; dall'altra, per la costituzione del Comitato dei Ministri che svolge un ruolo di coordinamento tra diverse istituzioni e organizzazioni coinvolte nell'iter di rilascio della licenza.

All'inizio del 1999, l'Autorità ha intrapreso l'azione di ricognizione delle frequenze disponibili per poter intraprendere l'azione di licitazione prevista dalla normativa al fine del rilascio di una quarta licenza radiomobile nazionale. Tale processo di ricognizione ha determinato l'accelerazione del rapporto con il Ministero della difesa al fine dell'anticipazione dei termini (previsti dal piano nazionale di ripartizione delle frequenze del 26 marzo 1998) per la liberazione di ulteriori bande di frequenza 1800 e di risoluzione del coordinamento con gli operatori radiomobili nazionali già presenti sul mercato.

Queste operazioni si sono concluse nel febbraio 1999 e nel mese di marzo l'Autorità ha determinato, con specifico provvedimento, la disponibilità di uno spazio di frequenze sufficienti – ai sensi delle raccomandazioni nazionali e comunitarie – all'operatività sul mercato nazionale di un quarto operatore.

Le tappe successive al fine del rilascio della licenza e all'interno del coordinamento svolto dal Comitato dei Ministri vedranno l'Autorità impegnata sia nella determinazione del provvedimento sulle c.d. "misure asimmetriche", inteso a definire le condizioni di *roaming*, interconnessione, condivisione risorse e impianti, criteri di assegnazione delle frequenze, sia in fase conclusiva nella compilazione della licenza al fine del rilascio dell'atto finale previsto per il mese di settembre 1999.

3. Il programma di lavoro dell'Autorità nel settore delle telecomunicazioni

In prospettiva le azioni dell'Autorità dovranno concentrarsi sulle azioni di apertura dei mercati e sull'indirizzo dei comportamenti degli operatori tali da accompagnare e soprattutto non limitare il processo di diffusione delle tecnologie descritto nella parte precedente della presente relazione. A tale proposito prioritarie risultano essere le seguenti tematiche regolatorie e di controllo.

3.1 Licenze flessibili e nuove modalità di autorizzazione

Aspetto importante è l'avvio di analisi e studi in merito all'evoluzione delle licenze in coerenza con l'evoluzione del mercato e delle tecnologie non perdendo di vista le trasformazioni in atto sia in termini della fase del ciclo di diffusione delle tecnologie, sia delle manovre di crescita e di consolidamento dei mercati: nuovi servizi, qualità, previsioni di sviluppo alla luce degli orientamenti concorrenziali nei diversi segmenti di mercato; rete-servizi, nazionale-locale, servizi integrati orizzontalmente-verticalmente. Se, con il doppio transito in raccolta l'Autorità aveva voluto dare un segnale di incentivo alla concorrenza sui servizi piuttosto che sulle reti e spingere Telecom Italia ad una cultura di operatore disintegrato, in prospettiva il compito dell'Autorità è quello di indirizzare il mercato verso uno sviluppo armonico ed equilibrato sia delle infrastrutture sia dei servizi, con l'obiettivo di favorire l'innovazione e la diffusione generalizzata dei nuovi mezzi di comunicazione e di servizi qualitativamente avanzati di telecomunicazioni.

A tale proposito occorre segnalare il ritardo italiano nella definizione di licenze flessibili – anche da un punto di vista normativo e amministrativo – per gli operatori "dominanti" e in particolare per i soggetti concessionari.

Uno dei compiti che certamente l'Autorità dovrà portare a termine nel corso del 1999 è la revisione di tali atti, di cui del resto diversi aspet-

ti normativi sono decaduti proprio alla luce dell'introduzione della nuova disciplina nazionale e comunitaria.

È opportuno che tutti i soggetti siano messi, in modo proporzionale, nella stessa possibilità di competere. In tal senso, è decisivo pensare di sostituire, almeno in parte, il grosso tessuto normativo presente nella disciplina italiana per contenerlo in forme amministrative più snelle, proceduralmente più semplici e più economiche.

Inoltre, un coordinamento tra gli aspetti di natura definitoria relativi ai servizi offerti, gli aspetti di natura amministrativa relativi alle risorse (numeri, frequenze) assegnate e gli aspetti di natura commerciale relativi alla qualità e al *pricing* dovrebbero essere contenuti in modo trasparente nei singoli atti amministrativi degli operatori. È necessario, poi, che tali elementi siano semplici e flessibili, cioè in grado di prevedere il dinamismo delle tecnologie e dei mercati e tali da costituire elementi funzionali alle attività di controllo e di monitoraggio del sistema di offerta da parte dell'Autorità.

Con riferimento alle autorizzazioni si riscontra, allo stato, un ritardo dell'Italia nel percorso di armonizzazione alla disciplina comunitaria. Infatti è ancora formalmente in vigore il regolamento n. 103 del 1995 previsto per i servizi liberalizzati, in una situazione precedente al 1998. Bisognerà anche in questo caso prevedere una nuova modalità di vigilanza dell'entrata sul mercato dei servizi e delle prestazioni di rete diverse dai sistemi aperti al pubblico. Lo sforzo da fare in tal senso è duplice: uno di natura definitoria (servizi e tecnologie coerenti con il mercato, modalità di accesso e di interconnessione coerenti con le tipologie d'uso), l'altro di natura amministrativa (forme di vigilanza, ma non di regolamentazione *ex ante*).

3.2 Frequenze e numeri

In un mondo caratterizzato dalla presenza di più operatori e da un maggior dinamismo dei mercati, assumono particolare rilievo le risorse tecniche e fisiche per operare nel settore. Tali risorse, inoltre, possono rivelarsi scarse rispetto alle esigenze del mercato; un'azione importante è, quindi, operare una chiara ricognizione al fine di renderne efficiente l'utilizzo. Oltre alle risorse fisiche già incorporate nelle reti, è decisiva l'azione dell'Autorità nella gestione e pianificazione di frequenze e numeri e la definizione di piani e procedure chiare ed eque per la loro assegnazione. Con riferimento alle frequenze, una loro liberazione e assegnazione – in maniera coordinata e complementare a quanto avviene nel settore audiovisivo – dovrà tener conto della qualità dei servizi di comunicazione mobile in relazione alla crescita e all'innovazione dei servizi e del traffico.

Un ulteriore aspetto rilevante è l'assegnazione di frequenze per servizi *wireless* a larga banda (dai 10 ai 38 GHz) al fine di incentivare soluzioni differenziate e alternative nelle tecnologie di accesso alla clientela in ambito locale con soluzioni punto-multipunto.

Con riferimento al piano nazionale di numerazione – oltre ad un'efficace ricognizione delle risorse e al completamento del "disciplinare" – occorre prevedere un'evoluzione della numerazione per servizi coerente con la diffusione di servizi innovativi, proporzionale alle esigenze effettive degli operatori e tale da migliorare il livello delle prestazioni per la clientela.

Dalla ripartizione di tali risorse, dal loro sviluppo e dalla capacità di sfruttamento di tecnologie intelligenti nei sistemi di rete e nelle piattaforme, in corrispondenza con quanto espresso dal mercato, dipenderà non solo l'evoluzione di una concorrenza efficiente, ma anche la spinta ad un maggiore dinamismo degli operatori tradizionali.

3.3 Interconnessione e accesso

Da quanto emerge dall'analisi dell'entrata di nuovi operatori nel mercato della telefonia fissa nel corso del 1998 e nei primi mesi del 1999, gli accordi di interconnessione stipulati migliorano con l'operatività degli accordi. Nel corso del 1998 sono stati firmati solo 5 contratti di interconnessione tra operatori di reti fisse, nei primi 4 mesi del 1999 ne sono stati firmati ben 12. Tale tendenza non è disposta soltanto dall'intervento dell'Autorità che ha eliminato numerose barriere contrattuali inserite nell'Offerta di Riferimento di Telecom Italia e non rappresenta semplicemente una delle tappe naturali – successiva all'ottenimento della licenza – per operare sul mercato, ma segnala anche il processo graduale di apprendimento di nuove modalità di contrarre da parte degli operatori e soprattutto l'inizio di un cambiamento culturale (sebbene lento e difficile) dell'operatore dominante verso una maggiore attenzione al mercato delle risorse intermedie e alle risorse generabili attraverso la vendita di servizi di interconnessione e di accesso.

Nell'immediato futuro, l'Autorità dovrà continuare a lavorare a tale tematica al fine dell'evoluzione e del miglioramento della struttura dell'interconnessione per garantire servizi sempre più flessibili ed innovativi non solo per il traffico commutato, ma anche per servizi non geografici, di informazione, avanzati e supplementari.

È, inoltre, attualmente in corso l'analisi per l'offerta dell'accesso disaggregato a livello di rete di distribuzione e di rete periferica di Telecom Italia di cui l'Autorità dovrà accelerare i risultati finali anche per superare l'ostacolo del "collo di bottiglia", che si potrebbe generare nella relazione tecnica tra capacità della rete dell'operatore tradizionale e le tecnologie di trasporto e gestione degli entranti attraverso azioni intese a favorire una maggiore innovazione anche nella rete di accesso. Una volta completate le procedure tecniche e contrattuali, l'offerta di tale forma di accesso potrà costituire una valida alternativa all'accesso diretto ai clienti di Telecom Italia e soprattutto far sì che il mercato possa rendere trasparenti ed efficienti i costi dei servizi finali, in maniera indipendente da un intervento amministrato da parte dell'Autorità.

Problematiche maggiori presenta attualmente l'interconnessione degli operatori di reti fisse con gli operatori di reti radiomobili, soprattutto per ragioni economiche e per la presenza di alternative che consentono di raggiungere la clientela attraverso interconnessione indiretta.

Dato lo sviluppo del mercato mobile in Italia e del tasso di penetrazione che si avvicina sempre più a quello della telefonia fissa, come illustrato nella parte relativa alle dinamiche della domanda, una strada che l'Autorità dovrà percorrere sarà quella di rendere sempre più equilibrate e armonizzate le condizioni dei mercati in modo da favorirne uno sviluppo efficiente anche al fine di valorizzare le risorse del sistema nazionale.

3.4 Servizio universale e natura pubblica del servizio di telecomunicazioni nel nuovo scenario concorrenziale

A differenza dell'interconnessione, la regolamentazione del servizio universale è una regolamentazione di lunga durata. La tutela del diritto alla comunicazione e la garanzia della fruibilità e sostenibilità di servizi moderni di comunicazione da parte dell'intera popolazione rappresenta un compito primario dell'Autorità. È importante in tale compito che l'Autorità tenga conto delle esigenze di particolari categorie di consumatori socialmente "deboli" a cui molto probabilmente il mercato non rivolgerà offerte "appetibili" o economiche e su cui, quindi, non ricadranno i benefici generati dalla concorrenza. In tal senso il ruolo dell'Autorità è duplice: da una parte l'Autorità dovrà individuare queste particolari classi di consumatori e garantire loro il diritto di accesso e di uso a servizi e prestazioni anche di nuovo contenuto a prezzi socialmente "sostenibili", dall'altra dovrà stabilire le modalità di finanziamento dei costi (non remunerati dai consumatori protetti) da ripartire sul mercato, proporzionalmente alla dimensione e allo sviluppo degli operatori in concorrenza.

Con riferimento alla valutazione del costo netto dichiarato da Telecom vi è innanzitutto una stretta relazione tra questo e la valutazione del deficit sull'accesso (accesso ad utenti marginali, accesso ad aree marginali, accesso a servizi di emergenze e di informazione, telefonia pubblica) di cui tener conto anche al fine di rendere trasparenti i costi sostenuti dall'operatore dominante.

Nell'immediato l'Autorità dovrà concludere l'analisi del costo netto del servizio universale dichiarato all'Autorità – attraverso contabilità disaggregata sulla base di specifici criteri – alla fine del mese di marzo 1998 da Telecom Italia. Una volta completata tale analisi ed eventualmente valutata l'inequità del costo per Telecom Italia, l'Autorità dovrà, entro il 1° luglio 1999, definire i soggetti tenuti alla contribuzione tra gli operatori fissi e mobili e le singole quote di contribuzione con riferimento alle rispettive quote di ricavi nel settore delle telecomunicazioni aperte al pubblico per l'anno 1998 al netto dei costi indiretti di interconnessione, accesso, trasporto e *roaming* sostenuti. Soggetti e quote verrebbero in tal caso comunicati al Ministero delle comunicazioni su cui ricade

la competenza della costituzione e gestione del fondo per la contribuzione del servizio universale.

In prospettiva, più che la contribuzione indiretta, bisognerà incentivare la ripartizione delle competenze sensibilizzando gli operatori a fornire direttamente, anche in aree locali circoscritte, servizi a particolari categorie di clientela soprattutto con tecnologie innovative.

3.5 *Carrier selection in easy access, in equal access e portabilità del numero*

Relativamente alle modalità di selezione degli operatori entranti interconnessi alla rete di Telecom Italia, l'azione si concentra da una parte sull'eliminazione delle attuali barriere normative ed operative alla *carrier selection in easy access* come previsto dalla direttiva comunitaria 98/61; dall'altra sulla definizione delle condizioni tecniche ed economiche, nonché sulle procedure contrattuali tra operatori per l'implementazione della *carrier selection in equal access* entro il 1° gennaio 2000.

Parallelamente occorrerà portare a termine i lavori tecnici al fine dell'individuazione, in uno stadio parallelo, delle condizioni economiche e delle procedure di relazione tra operatori (*donor e recipient*) e tra operatore e consumatori per l'effettiva commercializzazione sul mercato del servizio di portabilità del numero sia su reti fisse sia su reti mobili.

3.6 *Identificazione di operatori aventi notevole forza di mercato*

La normativa comunitaria prevede una revisione annuale delle caratteristiche dei mercati delle telecomunicazioni fisse e mobili, al fine dell'identificazione di operatori aventi, con riferimento a specifici segmenti di mercato geografico e di servizio, una "notevole forza di mercato" (ovvero il 25% della quota relativa del mercato di riferimento o una quota inferiore che giustifica tuttavia una connotazione di forza). In particolare, la normativa comunitaria definisce quattro ambiti di mercato di riferimento per la determinazione di operatori con notevole forza di mercato:

1. determinazione di operatori con notevole forza sul mercato delle linee affittate (direttiva ONP sulle linee affittate 92/44/CE) modificata dalla direttiva 97/51/CE);
2. determinazione di operatori con notevole forza nel mercato della telefonia vocale fissa (direttiva ONP sulla telefonia vocale 98/10/CE);
3. determinazione di operatori con notevole forza nel mercato dei servizi e delle reti di comunicazioni fisse (direttiva sull'interconnessione 97/33/CE);
4. determinazione di operatori con notevole forza nel mercato dei sistemi di comunicazione mobile ad uso pubblico (direttiva interconnessione 97/33/CE). In quest'ultimo caso la posizione di notevole forza si può riscontrare in due mercati: nel mercato dei sistemi e dei servizi di comunicazione mobile ad uso pubblico; nel mercato nazionale dell'interconnessione.