

3. I giudizi sul ruolo della regolamentazione e sull'operato dell'Autorità

Nel V Rapporto della Commissione europea sullo stato di implementazione del pacchetto regolamentare nel settore delle telecomunicazioni (ottobre 1999) è riscontrabile un giudizio sostanzialmente positivo sull'Autorità italiana, maggiormente favorevole rispetto al precedente Rapporto del 1998. Nel Rapporto 1999 si legge, infatti, come "l'Autorità italiana abbia adottato un approccio favorevole alla concorrenza, approccio che ha incentivato gli operatori ad investire sul mercato nazionale". E sebbene alcuni aspetti, soprattutto di natura amministrativa e procedurale, creino ancora problemi nelle relazioni dell'Autorità con i soggetti operanti sul mercato, il Rapporto riconosce come "il bilancio delle attività svolte dall'Autorità italiana sia sostanzialmente positivo alla luce delle numerose decisioni assunte nei diversi piani di intervento, decisioni che hanno contribuito all'effettiva implementazione della struttura regolamentare, nonché all'apertura del mercato alla concorrenza".

Un'indagine condotta dall'Autorità presso i principali operatori sul mercato italiano ha confermato tale giudizio positivo sul ruolo svolto dall'Autorità nell'accelerazione del percorso di liberalizzazione e di apertura dei diversi segmenti di mercato alla concorrenza. La maggior parte degli operatori rileva, tuttavia, una difficoltà dell'Autorità nelle attività di specificazione e di adattamento delle regole generali delineate in un ambiente complesso e caratterizzato dalla presenza di un numero crescente di operatori. Altro aspetto che emerge dall'indagine è una differente valutazione del ruolo della regolamentazione: alcuni operatori rimproverano un eccesso di regolamentazione o una elevata rigidità e asimmetria nelle decisioni dell'Autorità, altri invece sottolineano una inerzia e una scarsa tempestività della regolamentazione rispetto alla struttura e alle dinamiche del mercato. La contraddittorietà nei giudizi è giustificabile dalla forte asimmetria tra operatori nuovi entranti e operatori tradizionali, questi ultimi maggiormente critici verso l'attività di regolamentazione, dati gli obblighi che da essa potrebbero derivare sui loro comportamenti.

È da evidenziare, infine, una critica comune mossa all'Autorità dagli operatori italiani in merito alla mancata trasparenza sulle strategie e sugli obiettivi nel breve e medio termine, a cui si aggiunge una non corretta identificazione degli uffici responsabili delle diverse attività. Segnali questi ultimi di un percorso organizzativo ancora da completare e della necessità di concentrare gli sforzi sul miglioramento delle relazioni verso i diversi attori nel sistema nazionale.

4. I programmi di lavoro dell'Autorità: obiettivi e decisioni

L'Autorità ha sviluppato numerose iniziative nell'arco di tempo che va dal 1° giugno 1999 al 20 maggio 2000, sia sul piano della liberalizzazione sia su quello della regolamentazione dei mercati, favorendo l'in-

gresso di nuovi operatori in diversi segmenti di mercato, incentivando la diffusione dei benefici concorrenziali e accelerando lo sviluppo di nuovi mercati.

Nell'arco del periodo, le azioni dell'Autorità si sono susseguite con l'intento di perseguire cinque obiettivi fondamentali:

1) accelerare le procedure di entrata nel mercato e migliorare le condizioni esistenti, attraverso una corretta gestione del piano nazionale di numerazione e la razionalizzazione dell'uso dello spettro radio-mobile;

2) promuovere la concorrenza sul mercato dei servizi voce e dati attraverso regole per l'interconnessione e l'uso delle reti degli operatori aventi notevole forza di mercato;

3) spingere verso una maggiore efficienza e semplificazione delle condizioni economiche di offerta dei servizi telefonici alla clientela finale;

4) favorire la concorrenza sul mercato locale e dell'accesso;

5) incentivare lo sviluppo di nuovi mercati e l'innovazione dei servizi, nell'ottica della convergenza.

4.1 Rilascio di licenze e autorizzazioni e condizioni di entrata nel mercato

Nell'ambito del primo obiettivo, le azioni principali nel corso dell'anno di attività considerato hanno riguardato:

– il rilascio di numerose (379) autorizzazioni e licenze per operare nei diversi segmenti del mercato delle telecomunicazioni. In particolare, dal 1° giugno 1999 al 20 maggio 2000 sono state rilasciate 52 autorizzazioni per l'installazione e fornitura di reti e/o servizi satellitari; 263 autorizzazioni per l'offerta di servizi diversi dalla telefonia aperta al pubblico (es. Internet, trasmissione dati, reti private, servizi per gruppi chiusi di utenti); 63 licenze per operare nel mercato della telefonia commutata (reti e servizi di telefonia aperta al pubblico); 1 licenza radiomobile nazionale per operare nel sistema GSM 1800;

– la riduzione dei costi e la facilitazione delle condizioni di entrata. Particolare importanza in questo ambito assume la delibera n. 217/99 del 22 settembre 1999, che abroga alcune disposizioni contenute nel D.M. 25 novembre 1997, concernente la regolamentazione delle condizioni e delle procedure per il rilascio di licenze per operare nel settore delle telecomunicazioni. In particolare, la delibera abroga gli obblighi, ricadenti sui nuovi entranti, di contribuire allo sviluppo della ricerca scientifica e tecnica nonché quello di indicare, nel piano di investimenti depositato all'atto della domanda di licenza, poste specificamente destinate alla ricerca e sviluppo (articolo 4, comma 1, lett. r) e lett. e), punto 4, degli allegati A, B e D del D.M. 25 novembre 1997); la stessa delibera abroga l'obbligo posto a carico degli operatori nuovi entranti di prestare, tramite fi-

deiussione bancaria, la garanzia dell'adempimento degli obblighi ricadenti sul soggetto licenziatario e le relative modalità di calcolo dell'ammontare della garanzia (c.d. *performance bond* - articolo 9 e allegato G del D.M. 25 novembre 1997). L'abrogazione di tali obblighi consente un riallineamento della normativa alla disciplina comunitaria in tema di autorizzazioni e licenze (direttiva 97/13/CE) e, soprattutto, riduce i costi di natura amministrativa correlati all'entrata nel settore, in linea con gli orientamenti espressi dalla Commissione;

- l'avvio di procedimenti intesi a revisionare nel complesso la disciplina delle licenze e delle autorizzazioni nel settore delle telecomunicazioni, sulla base di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 318/97, che prevede l'armonizzazione a livello comunitario delle procedure amministrative di entrata nel settore. Tale percorso prevede la semplificazione del regime autorizzatorio, nuove disposizioni per il rilascio di licenze individuali e, infine, la revisione delle attuali concessioni degli operatori tradizionali operanti sul mercato italiano (Telecom Italia, TIM e Omnitel) nonché la loro trasformazione in licenze;
- la revisione del Piano nazionale di numerazione nel settore delle telecomunicazioni (delibera n. 1/CIR/99). L'aumento della concorrenza nei diversi mercati delle telecomunicazioni e l'ampliamento della gamma di servizi che accompagna la crescita del settore richiedono che venga fornita la numerazione adeguata per tutti i servizi di telecomunicazioni a disposizione del pubblico. Il piano di numerazione disciplina, in tal senso, la ripartizione delle risorse di numerazione per le singole tipologie di servizio di rete e di operatore (es. codici di *easy access*, *equal access* e *customer care*), di servizio finale di telefonia (es. servizi geografici di telefonia fissa, servizi di telefonia mobile), di servizio specifico di telecomunicazioni (es. servizi di emergenza, servizi di addebito ripartito, servizi di numero personale, servizi di emergenza). Il piano delinea, inoltre, le procedure di assegnazione delle risorse di numerazione agli operatori;
- in materia di assegnazione di frequenze agli operatori licenziatari del servizio GSM, la definizione di criteri e valori ponderali da attribuire al fine dell'assegnazione di ulteriori risorse dello spettro agli operatori radiomobili, attività nella quale l'Autorità è attualmente ancora impegnata. Inoltre è allo studio la possibilità di anticipare, rispetto a quanto previsto dal piano di ripartizione delle frequenze, la liberazione di una porzione di spettro nella banda a 1800 MHz, attualmente destinata ad altri usi, in maniera da assegnare le frequenze al servizio di comunicazione radiomobile. Tale decisione assume notevole importanza per l'equilibrato ed efficiente sviluppo del mercato, data la consistente crescita dei servizi di comunicazione mobile voce e dati nel nostro Paese e la migliore qualità richiesta dai consumatori nell'utilizzo di tali servizi.

4.2 Promozione della concorrenza sul mercato dei servizi

Nell'ambito del secondo obiettivo - la promozione della concorrenza sul mercato dei servizi voce e dati attraverso regole per l'interconnessione e l'uso delle infrastrutture di accesso degli operatori aventi notevole forza di mercato - l'azione dell'Autorità, già intrapresa nel corso del primo anno di attività, è proseguita intensificandosi ulteriormente nel corso di questo secondo anno.

Con riferimento all'utilizzo da parte degli operatori nuovi entranti delle infrastrutture di interconnessione e di accesso alla rete di Telecom Italia, le principali attività svolte dall'Autorità riguardano:

- la valutazione e la modifica dell'Offerta di Interconnessione di Riferimento (OIR) di Telecom Italia del 15 luglio 1999 (c.d. Listino 1999) (delibera 1/00/CIR del 15 febbraio 2000). La decisione rientra nelle competenze dell'Autorità di verifica periodica dell'OIR dell'operatore notificato come avente notevole forza di mercato sul mercato delle infrastrutture di telecomunicazioni fisse e costituisce, quindi, integrazione delle modifiche già apportate al Listino 1998. Le principali modifiche all'OIR 1999 determinate dalla delibera, con valore retroattivo al 1° gennaio 1999, hanno riguardato: a) la revisione di alcune condizioni economiche di offerta dei servizi (la definizione del principio di ripartizione dei ricavi tra operatore fornitore del servizio - numerazione specifica - e operatore dalla cui rete è originata la chiamata; il rispetto del principio di orientamento al costo dei servizi di trasporto del traffico internazionale uscente dalla rete di Telecom Italia e terminato su reti internazionali; l'eliminazione del costo relativo ad attività di configurazione delle centrali nel caso di utilizzo della rete intelligente per l'instradamento delle chiamate originate dalla rete di Telecom Italia e dirette a numerazioni non geografiche di altri operatori); b) l'esplicitazione nell'OIR di informazioni più dettagliate e trasparenti sulle condizioni di offerta di alcuni servizi. Le principali decisioni in tal senso riguardano il servizio di *housing* e l'evidenziazione delle diverse componenti di costo sottostanti all'offerta del servizio di transito; c) l'estensione della gamma di servizi previsti nell'OIR e l'esplicitazione delle relative condizioni tecniche ed economiche. In particolare, la decisione prevede l'inserimento delle condizioni di offerta per l'accesso ai servizi di emergenza e di pubblica utilità, le condizioni di offerta dei servizi di accesso da remoto ai servizi interni dell'operatore interconnesso, le condizioni di offerta del servizio di accesso da parte di abbonati Telecom Italia alla Rete Privata Virtuale di altro operatore;
- gli orientamenti dell'Autorità per il futuro relativamente alla tematica dell'interconnessione, su cui la stessa Autorità ha avviato specifiche istruttorie, confluiti nella stessa delibera 1/00/CIR, proseguendo il percorso già intrapreso a fine 1998. Le attività in questo campo si muovono su due piani distinti: da una parte gli aspetti relativi alle condizioni economiche dei servizi di traffico commutato e, in particolare, ai criteri e al modello di contabilità dei costi utilizzati per la loro deter-

minazione, con l'obiettivo di abbandonare, in futuro, il criterio della "migliore prassi corrente", cioè di *benchmark* internazionali; dall'altra, l'analisi di fattibilità di una nuova architettura di interconnessione collegata ad una maggiore efficienza della struttura di interconnessione sul territorio e ad una maggiore qualità dei servizi di interconnessione tra reti di diversi operatori. Prosegue, infine, l'istruttoria relativa alle condizioni di offerta di circuiti diretti e di interconnessione di Telecom Italia;

- l'estensione del servizio di interconnessione di raccolta tramite *carrier selection* alle chiamate locali (originate e terminate all'interno dello stesso distretto) a partire dal 1° gennaio 2000. Tale decisione (assunta con la delibera n. 101/99 del 24 giugno 1999) ha esteso la concorrenza al mercato delle chiamate locali, consentendo agli utenti di selezionare, attraverso il codice identificativo di operatore, offerte diverse da quelle di Telecom Italia anche per le comunicazioni urbane e distrettuali;
- la definizione, con la delibera 3/CIR/99 del 7 dicembre 1999, delle regole per la fornitura della *carrier selection (equal excess)* in modalità di preselezione (*carrier preselection*). Si tratta di una decisione estremamente rilevante, anche al fine dell'attuazione delle disposizioni comunitarie, che si colloca nell'ambito dell'interconnessione tra operatore notificato e operatori nuovi entranti. La prestazione di *carrier preselection* consente al consumatore di scegliere un solo operatore preselezionato per due specifici profili di servizio. In particolare, dal 1° gennaio 2000, il profilo (a) prevede l'introduzione della preselezione del vettore per le chiamate interdistrettuali, internazionali e verso mobili, mentre dal luglio 2000 il profilo (b) prevede l'ulteriore estensione anche alle chiamate locali (intradistrettuali e intra-aree-locali). La delibera impone a Telecom Italia, in quanto operatore notificato come avente notevole forza di mercato, l'obbligo di fornire la prestazione di *carrier preselection* ai servizi commutati di qualsiasi operatore interconnesso. In base a tale obbligo e nel rispetto dei termini previsti dalla predetta delibera, Telecom Italia ha pubblicato, nel mese di gennaio 2000, le condizioni di offerta della prestazione di *carrier preselection* agli operatori interconnessi. L'iter di verifica dell'Autorità ha già condotto a due decisioni. La prima (delibera n. 3/00/CIR del 26 marzo 2000) ha eliminato la *surcharge* attribuita da Telecom Italia agli altri operatori quale compensazione del "deficit di accesso". Con la seconda (delibera n. 4/00/CIR del 9 maggio 2000) sono state specificate alcune condizioni relative al processo gestionale della prestazione da parte di Telecom Italia (es. capacità di evasione delle richieste da parte degli operatori) e alle procedure di interazione e informazione tra operatore di accesso e operatore preselezionato. Nella fase attuale l'Autorità è impegnata nell'istruttoria di verifica delle condizioni economiche di offerta della prestazione da parte di Telecom Italia in conformità ai principi contenuti nella normativa di riferimento;

- la riduzione dei prezzi di interconnessione di terminazione (delibera n. 338/99 del 6 dicembre 1999) verso le reti radiomobili dei due principali operatori, TIM e Omnitel, notificati quali aventi notevole forza di mercato sul mercato dei servizi e dell'interconnessione con la delibera n. 197/99 del 7 settembre 1999. La decisione ha determinato una riduzione del prezzo medio unitario di terminazione verso reti mobili di circa il 26% rispetto al valore precedente, riducendo i costi di interconnessione sostenuti dagli operatori fissi e mobili. I minori costi, inoltre, scaricandosi sul prezzo dei servizi finali, hanno comportato un generale beneficio per la clientela.

4.3 Condizioni economiche di offerta dei servizi

Nell'ambito del terzo obiettivo - maggiore efficienza e trasparenza delle condizioni economiche dei servizi offerti da Telecom Italia ai consumatori - l'attività dell'Autorità è stata molto intensa, sia sotto il profilo della liberalizzazione e di un generale orientamento dei servizi offerti ai costi sostenuti per la fornitura, sia sotto il profilo della regolamentazione. Le principali decisioni hanno riguardato:

- una secondo riequilibrio (orientamento al costo) delle tariffe dei servizi telefonici offerti da Telecom Italia. La decisione, assunta nel giugno 1999, si aggiunge a quella di ribilanciamento tariffario del dicembre 1998, con l'obiettivo di riallineamento dei prezzi dei servizi ai costi sottostanti. La decisione (delibera n. 101/99 del 24 giugno 1999) è stata adottata sulla base della certificazione della contabilità regolatoria presentata da Telecom Italia e verificata da un soggetto esterno competente, incaricato dall'Autorità. Il provvedimento ha comportato: una riduzione dei prezzi delle chiamate interurbane di più lunga distanza (oltre i 30 Km.) e di quelle internazionali a partire dal mese di agosto 1999; l'invarianza dei prezzi delle chiamate urbane; un aumento del canone di abbonamento alla rete telefonica generale per la clientela residenziale a partire dal mese di novembre 1999. La stessa delibera, inoltre, ha definito un nuovo prezzo delle chiamate intradistrettuali (c.d. tariffa di prossimità), cioè per le chiamate tra aree locali (urbane) appartenenti allo stesso distretto telefonico (identificate dallo stesso prefisso telefonico), entrata in vigore nel novembre 1999. L'introduzione della nuova tariffa distrettuale, pari a 42,3 lire/min. in fascia oraria intera e a 21,2 lire/min. in fascia ridotta (escluse IVA e *set up* di 127 lire), ha comportato una consistente riduzione della spesa dei consumatori nelle comunicazioni precedentemente tariffate sulla base degli scaglioni di distanza delle comunicazioni interurbane;
- l'avvio, con la stessa delibera n. 101/99, di un procedimento finalizzato all'individuazione di particolari categorie di clientela, rientranti nell'ambito del servizio universale, a cui applicare condizioni agevolate per l'accesso e l'uso della rete telefonica. Tale procedimento si è recentemente concluso con l'approvazione della delibera n. 314/00/CONS del 1° giugno 2000;

- la ristrutturazione del sistema di tariffazione, attraverso la semplificazione delle metodologie di calcolo dei prezzi (sulla base dei minuti di conversazione e non più sugli impulsi), al fine di una maggiore trasparenza delle condizioni di offerta e di una più semplice comparazione tra i prezzi dei operatori. Il nuovo modello della struttura della Tariffa A Tempo (TAT) è stato introdotto con la delibera n. 170/99 del 27 luglio 1999, che ha previsto l'adozione della TAT per tutta la clientela di Telecom Italia nell'ultimo bimestre del 1999. Il prezzo a tempo sostituisce la vecchia tariffazione a scatti, utilizzando una nuova modalità di addebito basata sul conto dei secondi effettivi di conversazione e su un importo iniziale chiamato *set up*, assicurando maggiore trasparenza e semplicità di informazione;
- il passaggio da un criterio di regolamentazione basato su tariffe amministrative ad un criterio di controllo preventivo dei prezzi di Telecom Italia, sulla base del rispetto di un vincolo triennale di *price cap*. Con la manovra del giugno 1999 (delibera n. 101/99) viene effettuato l'ultimo intervento tariffario su base amministrativa da parte dell'Autorità. Nella stessa delibera (e sulla base di quanto previsto nella legge n. 249/97) viene previsto il passaggio al modello di *price cap* quale metodo di regolamentazione dei prezzi di Telecom Italia. I criteri e i parametri di tale modello sono stati poi determinati con la delibera n. 171/99 del 27 luglio 1999. Il passaggio al sistema di *price cap* è avvenuto tenendo conto dei seguenti obiettivi specifici: a) tutela degli interessi dei consumatori in una situazione di transizione dal monopolio alla concorrenza e in presenza di mercati con livelli diversi di concorrenza. Nell'ambito di segmenti di mercato differenziati, le cui caratteristiche concorrenziali seguono percorsi e tempi di implementazione diversi, il meccanismo di controllo dei prezzi attraverso il *price cap* rappresenta per l'Autorità uno strumento flessibile, idoneo a rispondere gradualmente agli effetti prodotti nel tempo dalla liberalizzazione, in quanto l'ampiezza e la diffusione dei benefici sull'intero sistema delle telecomunicazioni dipendono dalle diverse dinamiche dei meccanismi concorrenziali nei singoli mercati di riferimento; b) incentivare l'*incumbent* a migliorare il proprio livello di efficienza, anche per rispondere alle azioni degli operatori entranti; c) simulare comportamenti concorrenziali laddove la concorrenza è in fase di decollo.

Sulla base della fissazione degli obiettivi, l'Autorità ha identificato i mercati a cui applicare il *price cap*. Tale decisione è infatti condizionata dagli obiettivi di tutela dei consumatori e di incentivazione al recupero di efficienza dell'operatore *incumbent*, alla luce del grado di concorrenza sui diversi mercati. Guardando all'esperienza dei principali paesi europei, l'Autorità ha per ora limitato il *price cap* ai principali servizi di telefonia di base:

- attivazione e trasloco linea (PSTN, ISDN);
- abbonamento al servizio telefonico (PSTN, ISDN);
- telefonia urbana;
- telefonia interurbana;
- telefonia internazionale.

Tali servizi costituiscono il paniere a cui applicare il coefficiente X, pari per ogni singolo anno del triennio a - 4.5%, a cui si aggiunge l'effetto derivante dalla variazione dell'indice dei prezzi al consumo. Sono, inoltre, stati fissati specifici *sub-cap* per i seguenti servizi e categorie di clientela:

a) clientela residenziale - comprensivo dei servizi da a) ad e) del paniere generale - con un livello annuo della X pari a - 2,5%;

b) contributi di attivazione e/o trasloco linea (PSTN e ISDN) e canoni mensili (PSTN e ISDN) con un livello annuo della X pari al +1%;

c) telefonia urbana con un livello annuo della X pari a 0.

La delibera n. 171/99 segna un passaggio fondamentale della regolamentazione dei prezzi dell'operatore tradizionale. La decisione comporterà - nell'arco del periodo complessivo di applicazione del *price cap* - una riduzione della spesa complessiva degli utenti (circa 1.500 miliardi rispetto alla spesa per l'anno 1998 e circa 1.700 miliardi rispetto al 1997) ovvero tra i 470 e i 550 miliardi annui per tre anni (in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo, stimata tra 2 e 1,5 punti percentuali).

Rilevanti decisioni hanno inoltre riguardato i servizi Internet. L'obiettivo è stato quello di ridurre i costi del servizio sia attraverso soluzioni promozionali di offerta sia con soluzioni strutturali, intese a conseguire prezzi di accesso decrescenti sulla base della durata del collegamento. Tali decisioni sono contenute sia nella già citata delibera n. 101/99 - con la quale è stata prorogata l'offerta delle opzioni di prezzo "Formula urbana" e "Formula Internet" che prevedono sconti del 50% delle condizioni economiche sottostanti al collegamento da parte del cliente ad un indicativo (numero) di un Internet Service Provider, eliminando altresì la clausola che limitava tale modalità di sconto ai soli indicativi Telecom Italia - sia nella delibera n. 170/99 che, nell'introdurre la TAT, ha previsto, nella ristrutturazione del sistema di addebito, una riduzione del prezzo al secondo delle conversazioni di lunga durata (oltre il quindicesimo minuto di conversazione), al fine di delineare un *pricing* nei servizi di utilizzo di connettività ad Internet.

Una decisione non meno significativa sui prezzi di telefonia alla clientela finale di Telecom Italia è stata assunta, nel mese di gennaio 2000, relativamente all'autorizzazione alla variazione dei prezzi delle chiamate da utenti Telecom Italia verso i cellulari. La struttura dei nuovi prezzi è stata definita dalla delibera n. 338/99 del 6 dicembre 1999, sulla base di un'azione orientata al ribilanciamento delle diverse componenti di prezzo e ad una maggiore trasparenza e semplificazione dei prezzi. Le nuove condizioni di offerta, entrate in vigore il 17 febbraio 2000, hanno comportato: a) la riunificazione dei prezzi verso i clienti su cui è terminata la chiamata e che hanno sottoscritto con gli operatori radiomobili un contratto *family* (carte prepagate) o *business* (abbonamenti mobili) in modo da garantire l'uguaglianza dei costi delle prestazioni; b) la definizione di nuove fasce orarie uguali a quelle delle comunicazioni

telefoniche urbane, interurbane e internazionali, in modo da consentire una maggiore omogeneità e trasparenza tra le diverse tipologie di prezzo; c) la differenziazione dei prezzi per tipologia di operatore radiomobile su cui è terminata la chiamata, in modo da garantire un meccanismo concorrenziale tra i valori della terminazione incorporati nel prezzo finale; d) la possibilità per Telecom Italia di articolare i prezzi sulla base del contratto, residenziale o affari, sottoscritto dall'abbonato alla rete telefonica pubblica fissa, in modo da consentire una maggiore flessibilità all'operatore che meglio risponda alle esigenze e alle abitudini di consumo della clientela. La variazione dei prezzi ha consentito una riduzione del prezzo medio unitario delle comunicazioni fisso-mobile di circa il 30% rispetto al valore precedente, con conseguenze significative in termini di riduzione della spesa per la clientela, sia quella residenziale sia quella affari.

4.4 Concorrenza sul mercato locale e dell'accesso

Il quarto obiettivo - favorire la concorrenza sul mercato locale e dell'accesso - rappresenta la sfida regolamentare per i prossimi mesi. Al di là dei meccanismi di concorrenza "indiretta" sul mercato dei servizi locali - utilizzo delle modalità di selezione di un operatore alternativo da parte del cliente attraverso la *carrier selection* e *preselection* - le azioni dell'Autorità nel breve periodo sono orientate a facilitare l'utilizzo della rete di distribuzione e del rilegamento d'utente di Telecom Italia attraverso l'offerta a terzi, disaggregata ed efficiente, delle diverse risorse della rete di accesso dell'operatore notificato, Telecom Italia. Nel più lungo periodo, tuttavia, le azioni dell'Autorità dovrebbero favorire la crescita della concorrenza e dell'innovazione anche attraverso modalità e tecnologie alternative, sia di accesso che di trasporto. Il mercato dell'accesso è, infatti, caratterizzato da una sostanziale assenza di infrastrutture alternative a quella dell'operatore tradizionale. L'assenza di concorrenza in tale mercato limita, inoltre, la diffusione di servizi innovativi e interattivi. In tale ambito è sconsigliabile, sotto il profilo concorrenziale, concentrare nell'operatore tradizionale la dotazione di risorse essenziali e ostacolare politiche di investimento in innovazioni incrementali da parte degli operatori nuovi entranti, in quanto tale azione potrebbe, di fatto, limitare o condizionare il decollo e lo sviluppo della concorrenza nel più lungo periodo. Le azioni dell'Autorità in tale ambito hanno riguardato:

- la definizione, con la delibera 2/00/CIR del 16 marzo 2000, delle regole per l'implementazione dei servizi di accesso disaggregato a livello di rete locale, in conseguenza alla decisione di estendere l'obbligo di offerta dell'accesso alla rete locale da parte di Telecom Italia, già presa nel novembre 1998, e dei lavori del Comitato istituito con la delibera n. 1/99 del 14 gennaio 1999. L'obbligo di fornitura di servizi di accesso disaggregati da parte di Telecom Italia ricade sia sulla rete di

distribuzione in rame, sia sulla rete in fibra ottica. Queste due forme consentono l'accesso alla rete locale tramite risorse trasmissive fisiche. L'Autorità ha, inoltre, esteso l'obbligo di fornitura da parte di Telecom Italia di un servizio c.d. di canale numerico. Mediante quest'ultimo, a differenza di quanto avviene nelle due forme prima citate, l'operatore alternativo realizza l'accesso all'utente attraverso risorse e sistemi trasmissivi di Telecom Italia: si ha in tal modo un accesso di tipo logico. Le forme di accesso di tipo fisico sono più adatte ad incentivare la concorrenza e l'innovazione, in quanto con esse l'operatore alternativo, oltre ad avere un contatto più diretto e stringente con il cliente, è in grado di gestire autonomamente le proprie attività tecnologiche. Le forme di accesso logico, tuttavia, possono avere una valenza strumentale sia al decollo della concorrenza, in quanto più facilmente disponibili e attivabili sul mercato, sia ad una maggiore diffusione dei benefici sulla clientela, in quanto consentono di entrare sul mercato dei servizi finali prima della piena integrazione verticale. La decisione dell'Autorità individua, infine, altri servizi che hanno carattere accessorio e sono funzionali e di supporto ai servizi di accesso, quali il servizio di prolungamento dell'accesso e il servizio di co-locazione. L'Autorità è attualmente concentrata nella verifica dell'effettiva implementazione e operatività delle condizioni tecniche ed economiche di offerta delle prestazioni per l'utilizzo dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale di Telecom Italia da parte degli operatori nuovi entranti. Si tratta di un impegno di particolare complessità e rilievo, come è facile constatare se si considerano la pluralità dei servizi di accesso disaggregato nonché l'evidente complessità e la conflittualità delle relazioni tra l'operatore obbligato alla fornitura e gli operatori nuovi entranti;

- la definizione, con la delibera 4/CIR/99 del 7 dicembre 1999, delle regole per la fornitura della portabilità del numero tra operatori. La possibilità per l'utente di conservare il proprio numero, quando decide di cambiare operatore, l'ubicazione geografica o di variare la tipologia di servizio utilizzato, rappresenta un'ulteriore condizione strutturale per la realizzazione e lo sviluppo della concorrenza sul mercato locale. La disponibilità e l'operatività del servizio di portabilità del numero richiede la realizzazione di accordi tra l'operatore assegnatario della numerazione che comprende il numero oggetto di portabilità, l'operatore cedente - cioè quello che cede il numero e che, in caso di prima portabilità, coincide con l'operatore assegnatario - e l'operatore ricevente, vale a dire quello che acquisisce il cliente con il numero portato. Tali accordi richiedono l'attivazione di procedure contrattuali e tecniche, nonché la definizione di condizioni economiche per la fornitura di prestazioni altamente complesse e dinamiche. La delibera dell'Autorità definisce le regole base per l'attivazione della prestazione e la realizzazione delle condizioni contrattuali tra i diversi operatori. Anche in questo caso, la fase iniziale di avvio del servizio, essendo Telecom Italia l'operatore assegnatario della quasi totalità delle risorse di nume-

razione per cliente e, di conseguenza, l'unico operatore cedente, è caratterizzata da forte asimmetria e conflittualità tra le parti e richiede, pertanto, un ruolo attivo dell'Autorità al fine del decollo della prestazione.

Infine, con riferimento all'obiettivo di promozione dello sviluppo di soluzioni alternative nella fornitura dell'accesso al cliente, l'Autorità ha avviato, nel novembre 1999, una consultazione pubblica per raccogliere le posizioni degli operatori e di altri organismi interessati allo sviluppo di soluzioni di accesso radio (c.d. *Wireless Local Loop*). La consultazione si è conclusa nel gennaio 2000 e, a seguito di essa, è stato elaborato un documento di sintesi. È ora in corso di predisposizione il regolamento relativo alle procedure per il rilascio delle licenze e l'assegnazione delle frequenze.

4.5 Innovazione e convergenza

Nell'ambito del quinto obiettivo - incentivazione dello sviluppo di nuovi mercati e dell'innovazione attraverso l'accelerazione della convergenza - le principali attività nel settore delle telecomunicazioni, che si aggiungono a quelle avviate in campo radiotelevisivo per incentivare la realizzazione e diffusione della TV digitale, hanno riguardato:

- l'incentivo alla diffusione di tecnologie di accesso a larga banda, strumento funzionale alla fornitura di servizi innovativi quali Internet-veloce, attraverso l'utilizzazione delle infrastrutture di rete dell'operatore dominante, Telecom Italia. In particolare, l'intervento dell'Autorità ha riguardato l'estensione dell'offerta di accesso alla tecnologia ADSL di Telecom Italia a tutti gli operatori di telecomunicazioni (licenziatari e ISP). La regolamentazione meno stringente sul mercato Internet - ad oggi non considerato nell'ambito dei servizi liberalizzati ai sensi della direttiva 90/388/CEE (telefonia vocale) - ha stimolato, unitamente al forte sviluppo dei servizi Internet anche presso la clientela residenziale, l'ingresso di nuovi operatori nel mercato dati-Internet. Essa ha altresì sensibilizzato gli operatori esistenti a migliorare le tecnologie di connettività e di trasporto, per meglio rispondere sia alla crescita del volume di traffico gestito sia alle richieste della clientela per una migliore qualità. Il mercato delle infrastrutture di connettività e *backbone* in Italia è, tuttavia, fortemente concentrato nelle mani dell'operatore tradizionale di telefonia, condizione che può avere rilevanti ripercussioni sulla crescita dei livelli di competitività sul mercato dei servizi finali. Al tempo stesso, l'alta concentrazione delle risorse di rete non dovrebbe costituire un freno alla concorrenza nel medio periodo o una limitazione alla capacità di innovazione autonoma da parte di operatori alternativi. Per tale ragione, la decisione di consentire l'utilizzo delle infrastrutture di Telecom Italia è complementare alle altre decisioni dell'Autorità, illustrate al punto precedente, intese a favorire una concorrenza piena anche sul mercato delle infrastrutture e

- sul mercato locale. L'obbligo per Telecom Italia di fornire a tutti gli operatori di telecomunicazioni la disponibilità degli apparati e dei sistemi ADSL, nelle aree del territorio in cui è già operativo tale servizio, è regolato dalla delibera n. 407/99 del 21 dicembre 1999, che rilascia a Telecom Italia un'apposita autorizzazione di fornitura e sottopone l'operatore al rispetto dei principi di separazione contabile, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità sia nelle relazioni tra le proprie divisioni interne sia in quelle con gli altri operatori. In attuazione dei principi contabili e dell'iter di verifica dei prezzi previsto dalla delibera 407/99, è stata successivamente assunta la delibera n. 217/00/CONS del 5 aprile 2000, che disciplina le condizioni economiche e le modalità di fornitura;
- la predisposizione della procedura per il rilascio delle licenze per i sistemi di comunicazioni mobili di terza generazione (UMTS). Nei tempi previsti dalla Commissione Europea, e in previsione delle scadenze per il rilascio delle frequenze fissate dal piano nazionale di ripartizione, con la delibera n. 410/99 del 21 dicembre 1999 l'Autorità ha determinato, in particolare, il numero di licenze da rilasciare e la relativa assegnazione di frequenze, nonché i termini e le modalità per il rilascio delle licenze stesse. Ad oggi prosegue - nell'ambito del Comitato di ministri appositamente costituito - l'iter di messa a punto delle procedure per l'attuazione delle diverse fasi (qualificazione e aggiudicazione) che precedono il rilascio delle licenze da parte dell'Autorità.

L'Autorità è altresì impegnata nella definizione di misure finalizzate a promuovere la concorrenza sul mercato delle reti e dei servizi e a regolare i rapporti tra i diversi operatori - già esistenti e nuovi entranti - sul mercato radiomobile. Le decisioni relative al quadro regolamentare che sarà definito nei prossimi mesi - struttura verticale o orizzontale del mercato (operatori di rete e di servizi), condizioni di interconnessione e di *roaming*, condivisione di risorse, standard qualitativi degli impianti e delle trasmissioni, regolazione delle asimmetrie tra operatori esistenti e nuovi entranti - avranno profondi impatti sulla struttura e sullo sviluppo del mercato della terza generazione.

5. Gli effetti della liberalizzazione e della regolamentazione sul mercato italiano

Il 1998 è stato l'anno di avvio della c.d. *full competition* nel settore delle telecomunicazioni. Il 1999 è stato l'anno della regolamentazione, che ha avuto l'obiettivo di favorire il decollo e l'operatività della concorrenza. Nel 2000 l'attività di regolamentazione ha accentuato l'azione di adattamento e specificazione delle regole europee ad un contesto di mercato in continuo mutamento.

È ora sotto gli occhi di tutti il passaggio da una situazione di monopolio e da un'offerta limitata (in termini di gamma dei servizi offerti) ad un panorama estremamente variegato di operatori e di tipologie di soluzioni offerte sia dai vecchi sia dai nuovi attori sul mercato.

Al 30 maggio 2000, sono 86 gli operatori titolari di una licenza per operare nel settore delle telecomunicazioni fisse e 110 è il numero totale di licenze rilasciate. Il numero di imprese operative nel mercato della telefonia mobile è passato da tre a quattro dal 1998 ad oggi, con il rilascio della licenza a Blu nell'agosto 1999 e l'avvio della fase di commercializzazione del servizio nel maggio 2000. Nel 2001 il numero di operatori mobili dovrebbe aumentare in seguito ai risultati della gara UMTS.

Si è, quindi, passati da una situazione fortemente concentrata in tutte le aree del mercato ad una situazione in cui nuovi operatori stanno offrendo ai consumatori ed alle imprese una possibilità di scelta e, anche se il processo è ancora in una fase iniziale, cominciano a percepirsi i benefici della concorrenza sia in termini di minori prezzi sia in termini di estensione della gamma di servizi offerti.

Nel 1999 si è registrato l'effetto della liberalizzazione sul mercato della telefonia fissa, in quanto più operatori hanno avviato la commercializzazione dei servizi avvalendosi, per lo più, dei servizi di interconnessione di raccolta e di terminazione standard offerti da Telecom Italia (OIR). Il servizio di raccolta consente al cliente di selezionare un fornitore del servizio telefonico diverso da Telecom Italia, attraverso la digitazione di un codice a quattro o cinque cifre identificativo dell'operatore alternativo sulla cui rete si intende inoltrare la propria chiamata (*carrier selection*). Nel 1998 i contratti di interconnessione diretta firmati con Telecom Italia erano 6; alla stessa data 4 operatori avevano avviato la commercializzazione dei servizi (2 all'utenza residenziale e affari, 2 all'utenza affari). Nel 1999 i contratti risultano 41, con oltre 20 operatori che offrono servizi sul mercato, di cui 6 anche all'utenza residenziale. Gli operatori nuovi entranti offrono nel 1999 servizi di telefonia nazionale a lunga distanza (interdistrettuale) e internazionale. Sul piano dello sviluppo del mercato della telefonia si riscontra una sostanziale stabilità dei volumi di traffico-voce tra il 1998 e il 1999, traffico che si attesta intorno ai 120 miliardi di minuti contro i 118 del 1998. Come primo effetto della concorrenza, si riscontra una perdita — seppure marginale — della quota di mercato in volume di Telecom Italia, quota che si attesta ad un livello del 95,6% del traffico complessivo. Le perdite maggiori si riscontrano nel segmento delle comunicazioni internazionali e delle chiamate verso cellulari. La perdita è, inoltre, più consistente se si considerano le quote di mercato in valore (ricavi). In questo caso la quota di Telecom Italia rispetto al totale del mercato si attesta a fine 1999 intorno al 91%. In ogni caso, occorre evidenziare la crescita del valore complessivo del mercato e dei ricavi in servizi telefonici della stessa Telecom Italia rispetto ai valori del 1998, per effetto di una maggiore diffusione e utilizzo dei servizi a valore aggiunto rivolti sia all'utenza affari sia all'utenza residenziale.

Nel corso dei primi mesi del 2000 gli operatori nuovi entranti hanno iniziato a commercializzare servizi di telefonia locale (intradistrettuali e intra-aree locali) per effetto dell'estensione della *carrier selection* a tali tipologie di chiamate. Al 20 maggio 2000, i contratti di interconnessione

ne diretta firmati da Telecom Italia con altri operatori di telefonia fissa sono 51 e già 26 operatori hanno esteso il contratto alla *carrier selection* distrettuale (o lo hanno firmato ex novo); infine, i contratti di *carrier pre-selection* già firmati sono 6.

A differenza del mercato voce, il mercato dati presenta dinamiche estremamente positive e cresce sia in volume (minuti di traffico) sia in valore, a conferma delle tendenze di mercato esposte in precedenza. La quota di Telecom Italia sul mercato complessivo dati (TD + Internet) si attesta intorno al 70% in valore e al 72% in volume. Un andamento molto positivo mostra il traffico Internet in modalità *dial up*, utilizzato in prevalenza dall'utenza residenziale e dalle piccole e medie imprese, con un'importanza crescente delle quote dei nuovi operatori soprattutto a motivo della commercializzazione delle offerte Free-Internet. La quota di ricavi sul mercato complessivo di Tin.It, controllata Telecom Italia, si attesta a fine 1999 intorno al 53%, confermando gli effetti positivi della liberalizzazione. L'interesse delle imprese licenziatarie verso il mercato dati e Internet è testimoniato dalla conclusione, ad oggi, di quattro contratti per l'offerta *wholesale*-ADSL di Telecom Italia, che amplia le soluzioni rivolte alla clientela finale (Fast-Internet).

Effetti positivi della liberalizzazione del mercato della telefonia fissa si riscontrano anche in termini di riduzione dei prezzi alla clientela della telefonia fissa e fisso-mobile. In questo campo sono aumentate le opzioni offerte sia dagli operatori tradizionali (pacchetti) sia dagli operatori nuovi entranti. Un effetto positivo in termini di riduzione dei prezzi all'utenza diffusa si è avuto anche in conseguenza delle decisioni di regolamentazione dei prezzi dell'operatore ex monopolista nel processo generale di orientamento al costo dei servizi d'accesso ed uso della rete telefonica pubblica. L'impatto delle manovre tariffarie dell'Autorità - due manovre sulla telefonia fissa e due manovre sulla telefonia fisso-mobile, entrate in vigore a partire dal gennaio 1999 - ha comportato una riduzione complessiva della spesa della clientela di Telecom Italia (c.d. "bolletta nazionale") del 18% rispetto ai livelli di spesa nel 1998. La percentuale sale al 25% se si tiene conto degli effetti generati dal *price cap* per i prossimi tre anni.

Il mercato mobile mostra tendenze di crescita estremamente positive, sia in volume sia in valore, confermando le dinamiche del 1998. Anche nel mercato mobile si riscontra una maggiore competitività dei nuovi operatori. La quota di Wind - il terzo operatore GSM, che ha avviato la fase di commercializzazione del servizio nel marzo 1999 - si attesta, in termini di linee, al 4,2% del mercato a fine 1999, contro il 61,4% di TIM e il 34,4% di Omnitel. Come già detto, il 15 maggio 2000 ha avviato il servizio commerciale anche Blu, quarto operatore GSM. Nel corso del 1999, e con una forte accelerazione nei primi mesi del 2000, è aumentato fortemente l'interesse della clientela anche per i servizi-dati di tipo *wireless*, quali i servizi di messaggistica breve (SMS) e le prime applicazioni Internet su protocollo standard WAP (Wireless Application Protocol) a conferma dei *trend* tecnologici e di mercato già ricordati.

In conclusione, emergono alcuni elementi significativi: *a)* la rapidità degli interventi di regolamentazione e il recupero, almeno in parte, del ritardo che caratterizzava l'Italia all'inizio del 1998; *b)* l'orientamento verso una maggiore flessibilità della regolamentazione, complementare e funzionale alle esigenze di un mercato fortemente dinamico e maggiormente concorrenziale; *c)* l'esigenza di un maggior coordinamento tra i diversi interventi della regolamentazione e le funzioni di controllo e di garanzia.

Nell'immediato futuro sarà importante cogliere questi segnali e migliorare le capacità di risposta alle esigenze del sistema. Un forte impegno dovrà essere dedicato alle funzioni di controllo su un duplice versante: da un lato il rispetto delle regole da parte degli agenti economici, dall'altro la funzionalità e la percorribilità del percorso regolarmente tracciato.