

Telecomunicazioni

40%

di Rosamaria Bitetti e Massimiliano Trovato

INTRODUZIONE

Lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare il grado d'apertura del mercato delle telecomunicazioni nel nostro paese, valutando quanto è stato fatto sino ad ora e tentando di suggerire quanto rimane da fare. Per assolvere a tale funzione, sarà utile raffrontare la situazione italiana con quella di un altro paese che gli stessi problemi ha saputo affrontare, si direbbe, con maggior successo: nel caso specifico - per riconoscimento unanime, nell'opinione di centri di ricerca ed organizzazioni internazionali - questo paese non può che essere la Gran Bretagna.

Dopo aver presentato concisamente le linee essenziali e le tematiche peculiari del mercato delle TLC, proporremo di condurre il confronto sulla scorta di tre indicatori - a propria volta articolati in un certo numero di sottoindicatori - che ci paiono rappresentare adeguatamente le criticità del sistema; per ciascuna di tali voci porremo a 100 la "soluzione inglese" e assegneremo un punteggio quanto più possibile coerente alla nostra alternativa. La media - ponderata secondo i criteri che specificheremo più avanti in questo capitolo - dei valori così ottenuti fornirà un'indicazione auspicabilmente realistica della strada che resta da percorrere per raggiungere il traguardo di una liberalizzazione il cui successo sia non astrattamente ipotizzabile, quanto empiricamente apprezzato.

Nel settore delle telecomunicazioni, la presenza del settore pubblico è stata tradizionalmente assai invasiva. Chi s'accingesse ad esaminare oggi il livello di concorrenzialità dell'industria italiana delle TLC si troverebbe però di fronte ad un quadro sostanzialmente ambiguo: mentre il comparto mobile si può considerare in larga parte liberalizzato e competitivo, lo stesso non può dirsi per quanto concerne la telefonia fissa e la banda larga, le cui relazioni con la telefonia fissa sono profondamente radicate, sebbene i più recenti sviluppi tecnologici rendano forse obsolete tali categorizzazioni.

Una simile differenza non sembra potersi giustificare sulla base delle vicende storiche che hanno caratterizzato la fornitura dei due servizi: certo più recente l'esperienza del mobile, ma assimilabile a quella del fisso nei suoi tratti distintivi, avendo entrambe sperimentato un periodo (più o meno lungo) di monopolio e negli anni Novanta la successiva privatizzazione dell'operatore statale, con l'emersione dei primi competitori.

La peculiarità della telefonia fissa risiede nella sua dipendenza da una rete infrastrutturale di costosa e disagiata replicabilità, che – permanendone in capo all'*incumbent* la proprietà – funge da collo di bottiglia e restringe il campo della concorrenza; tale circostanza non viene in rilievo con urgenza paragonabile nel settore del mobile, nel cui ambito è possibile portare ad esistenza una rete ex novo sopportando un onere finanziario ed operativo significativamente ridotto.

La disponibilità della rete fornisce all'operatore che la possiede una serie di vantaggi riconducibili a tre profili: (a) innanzitutto, garantisce la possibilità di fruire delle informazioni che essa veicola; (b) in secondo luogo, è prevedibile che lo sviluppo tecnologico della struttura sia incentivato o disincentivato o comunque subordinato alle esigenze che per l'operatore vengano in luce nell'esercizio del proprio ruolo di *provider* di servizi; (c) infine, e con maggior rilievo, permette che sia l'*incumbent* a sindacare l'accesso al mercato dei suoi stessi concorrenti (che possono raggiungere l'utente finale solo attraverso l'infrastruttura) al prezzo che esso determina: emergono, dunque, con evidenza i rischi potenzialmente letali che tale situazione pone a carico della competitività dell'intero sistema.

Bisogna poi sottolineare che – nonostante la notata minor impellenza delle questioni concorrenziali nel campo del mobile – questo squilibrio strutturale finisce per propagarsi necessariamente, in un momento storico in cui la convergenza fra i vari servizi sembra giocare un ruolo chiave nell'evoluzione del mercato delle TLC.

V'è da dire, infine, che al momento attuale si può solo supporre che le future evoluzioni tecnologiche riducano l'importanza dell'infrastruttura in rame, rendendo coerentemente meno pressanti le questioni testé accennate. Ciò non toglie che la discussione odierna non possa prescindere dalla definizione di un condivisibile statuto della rete fissa.

METODO ED ALTRE QUESTIONI PRELIMINARI

Come detto, l'assetto del mercato italiano delle TLC verrà rapportato non ad un modello archetipico di mercato integralmente liberalizzato, ma ad un modello contingente che possa fornire soluzioni già passate al vaglio della realtà fattuale. Più in particolare, la nostra disamina si snoderà attraverso una serie d'indicatori e sottoindicatori di natura quantitativa o qualitativa. La funzione di queste pagine introduttive sarà esattamente quella di rendere ragione del disegno di tali indicatori, giustificandone la rilevanza tanto ai fini dell'inclusione quanto in termini d'influenza sulla valutazione globale: in particolare, mentre i macroindicatori contribuiranno in egual misura alla formulazione del nostro giudizio, a ciascuno dei sottoindicatori che li compongono sarà assegnato un diverso peso, cosicché l'analisi non debba risentire della considerazione di circostanze che pur meritevoli d'interesse non ricoprano un ruolo preponderante nella risoluzione del nostro quesito fondamentale.

Quanto alla scelta del *benchmark*, un certo numero di condizioni ci fa propendere per l'individuazione nel Regno Unito del paese di riferimento per la nostra analisi: (1) la circostanza che abbia svolto un ruolo pionieristico nella diffusione su scala mondiale d'un orientamento favorevole ai processi di privatizzazione, particolarmente nel campo delle TLC, a partire dagli anni Ottanta; (2) il conseguente vantaggio accumulato in termini d'esperienza; (3) il fatto che abbia posto rimedio, caso unico al mondo, alla *vexata quaestio* dell'integrazione tra infrastrutture e servizi in capo all'ex monopolista pubblico; (4) la diffusione nel paese d'un generale atteggiamento di disfavore nei confronti dell'intervento pubblico nell'economia. La significatività del confronto è inoltre garantita da tre ulteriori elementi: (1) la circostanza che i diversi indicatori socio-economici dei due paesi siano in buona approssimazione comparabili; (2) il fatto che l'evoluzione del mercato TLC abbia seguito storicamente un percorso assimilabile, particolarmente con la privatizzazione d'un operatore verticalmente integrato (questo elemento potrebbe parere scontato, ma non descrive rigorosamente, ad esempio, il caso degli Stati Uniti); (3) la comune sottoposizione al *framework* comunitario, che permette di fare riferimento a tale quadro comune.

Tale cornice comune è posta in particolare da quattro direttive europee emanate da Commissione e Parlamento nel 2002: la n. 21, o Direttiva “Quadro”; la n. 19, o Direttiva “Accesso”; la n. 20, o Direttiva “Autorizzazioni”; la n. 22, Direttiva “Servizio Universale”; ad esse sono seguite le Linee direttrici per l’analisi del mercato e la valutazione del sostanziale potere di mercato del 9 luglio 2002 e la Raccomandazione sui mercati rilevanti dell’11 febbraio 2003. Questo fondamentale progetto regolatorio rappresenta – nelle intenzioni del legislatore comunitario – il momento di transizione tra il monopolio e la piena liberalizzazione: le specifiche misure *ex ante* previste dovrebbero, cioè, preparare la strada alle comuni tutele *ex post* caratteristiche del diritto della concorrenza, il cui fondamento risiede nell’art. 82 del Trattato.

È il caso di spendere alcune parole per evidenziare i punti nodali che sfuggiranno alla nostra successiva trattazione a cagione della comunanza della cornice comunitaria. Se infatti va guardato con apprezzamento l’obiettivo di sbarazzarsi nel medio periodo (a) della fallace convinzione che il mercato delle telecomunicazioni si differenzi da quello d’ogni altro bene o servizio, richiedendo misure regolatorie speciali, e (b) della presunzione infondata che possa sussistere sanzione senza (o prima della) infrazione, v’è pure da rilevare come entrambi i programmi trovino fondamento in un concetto comune: quello che nel caso della regolamentazione delle telecomunicazioni assume la denominazione di sostanziale potere di mercato (SMP), ma che rimane nei tratti fondamentali riconducibile alla nozione di posizione dominante. (Con la precisazione, ribadiamo, che di quest’ultimo viene sanzionato *ex post* l’abuso, mentre l’SMP fonda a buon diritto l’imposizione di misure *ex ante*).

Approfondendo ulteriormente, sarà ora utile precisare, prima di spingerci oltre nella trattazione dei problemi in oggetto, il concetto di concorrenza che soggiace alla nostra analisi. La preoccupazione fondamentale nell’analisi di un mercato dev’essere – ci pare – quella di valutare l’esistenza di barriere legali all’ingresso, e non quella di giudicare se il numero degli operatori, le quote di loro pertinenza ed il livello dei prezzi determinino un assetto soddisfacente per il consumatore o per chiunque altro. In altre parole, concorrenza non è né dev’essere un sinonimo di efficienza, sebbene quest’ultima ne sia un frutto tra i più maturi.

È dunque evidente che laddove la libertà d’entrata – sia pur eventualmente ostacolata dalla presenza di operatori che incontrino in misura consistente il favore del pubblico – non sia minacciata da specifiche previsioni normative, un mercato si dovrebbe considerare perfettamente concorrenziale: tale, cioè, da garantire che a nessuno sia impedito, purché ne abbia le risorse, di migliorare un prodotto o un servizio o anche solo le condizioni a cui esso verrà offerto o la percezione che ne avranno i consumatori; e che non sia parimenti impedito di godere dei frutti di tale impresa, particolarmente quando ne risulti considerevole il successo.

Ciò induce a concludere che, in termini rigorosi, la qualifica di monopolista andrebbe riservata ai monopolisti *pubblici*, la cui posizione dominante – che trova fondamento, in ultima analisi, nell’esercizio della coercizione – non può essere contenuta dalla concorrenza potenziale. Considerazioni simili vanno però estese agli ex monopolisti pubblici che vengano in seguito privatizzati ma non colpiti nella propria situazione di privilegio – tramite l’individuazione di meccanismi appositi. Tale esigenza è particolarmente sentita nel campo dei servizi a rete.

Esemplificando alla luce delle precedenti osservazioni, la peculiarità della rete telefonica fissa non sarà tanto l’ardua replicabilità, quanto piuttosto la circostanza che sia stata costruita con denaro pubblico in regime di monopolio, e poi privatizzata senza che se ne prevedesse la separazione dall’operatore del servizio. È questa contingenza a domandare l’intervento regolatorio, e non il potere di mercato in sé individuato. Nella stessa maniera, dovrebbe essere considerata ininfluenza – qualora sussista in capo ad un attore privato per genesi – la posizione che integrerebbe una fattispecie di sostanziale potere di mercato. Ciò sta ad evidenziare una realtà emersa con insistenza nel corso della nostra indagine: che esiste, cioè, accanto alla buona regolamentazione una regolamentazione cattiva, di cui non è sentita l’esigenza, e che certo non aumenta la libertà – né, in ultima analisi, la concorrenzialità – d’un mercato.

Quando possibile, abbiamo tentato d'integrare questi presupposti teorici nelle nostre valutazioni conclusive. Ma poiché tali storture della concorrenza alla brussellese, non potranno, come accennato, assumere il dovuto rilievo nel confronto tra due paesi membri, abbiamo ritenuto nondimeno doveroso sottolinearle in questa sede.

GLI INDICATORI

Apertura del mercato

È ora opportuno affrontare in maggior dettaglio la struttura degli indicatori. Ci occuperemo innanzitutto di testare l'apertura del mercato delle telecomunicazioni, intesa come la possibilità d'accesso per un potenziale nuovo operatore.

Il primo passo consisterà naturalmente nel verificare la presenza di barriere legali all'ingresso: abbiamo suddiviso questi impedimenti in tre categorie: la prima registra le peculiarità del regime autorizzatorio, dell'*iter* che deve cioè essere percorso prima d'ottenere la possibilità di operare; la seconda considera le modalità per il rilascio delle numerazioni, senza le quali rimane concretamente impossibile fornire i propri servizi ad una clientela; infine, la terza scruta le circostanze che presiedono al rilascio delle frequenze, requisito anch'esso – nel settore del mobile – imprescindibile ai fini dell'attività pratica.

In secondo luogo, è parso di qualche utilità analizzare il *trend* delle quote di mercato dell'*incumbent*, che possono rappresentare uno strumento – per quanto grossolano – di verifica a contrario della bontà delle misure regolatorie. Questo non per una malintesa concezione della regolamentazione come finalizzata al logoramento dell'operatore dominante, ma semplicemente in virtù del fatto che l'apertura alla concorrenza in un settore prima pubblicizzato – e perciò *ipso facto* sottoposto ad un'amministrazione inefficiente – recherà necessariamente con sé il ridimensionamento delle rendite. In particolare, ci soffermeremo sulle quote relative alla telefonia fissa ed alla banda larga, con risultati sostanzialmente univoci.

Non ci occuperemo, invece, del *market share* nella telefonia mobile, ed essenzialmente per l'impossibilità d'individuare secondo i criteri abbozzati un vero e proprio *incumbent* nella situazione inglese. A titolo puramente informativo, può essere comunque utile notare che mentre in Italia il primo operatore ha una quota di mercato (calcolata sul numero degli utenti) del 40,61 per cento, contro il 32,17 per cento del primo competitore ed il 27,23 per cento che si spartiscono i rimanenti, nel Regno Unito tali cifre diventano rispettivamente 25,87 per cento, 23,41 per cento e 50,72 per cento (dati ad ottobre 2006).

Il terzo sottoindicatore è quello apparentemente meno significativo alla luce della teoria della concorrenza delineata. Abbiamo però deciso d'includere nella nostra analisi il numero degli operatori attivi – indipendentemente dalla quota di mercato da essi detenuta – perché ci è parso un *proxy* piuttosto indicativo della concreta esplicazione dell'assenza di barriere all'ingresso, assumendo che i corrispondenti dati britannici testimoniassero anche in via di primissima approssimazione le potenzialità di sviluppo del mercato: in altre parole, sottoscrivendo l'assunto che il confronto con il Regno Unito smentisca l'ipotesi d'una saturazione del mercato indipendente dalle magagne regolatorie. Naturalmente tale sottoindicatore resta relativamente più significativo per il comparto del fisso.

Due osservazioni vanno comunque effettuate: (a) non è possibile interpretare correttamente i dati evidenziati prescindendo dallo statuto regolatorio della rete, e particolarmente dal suo livello di separazione dall'operatore *incumbent*; (b) la scarsa disponibilità dei dati c'impedisce però di valutare con cognizione di causa la corrispondenza tra gli effetti auspicati e quelli realizzati del conferimento della rete britannica alla divisione indipendente Openreach, che data al gennaio 2006.

Assetto istituzionale

È nostra convinzione – per parafrasare Jefferson – che il miglior regolatore sia quello che regola di meno. Ciò non è men vero nell’ambito delle liberalizzazioni, ma si deve concedere che i processi di transizione legati alla riapertura di un determinato settore alla concorrenza esigono, per fare in modo che essa espliciti compiutamente i suoi effetti, una particolare accuratezza nell’assicurare regole certe ed un contesto istituzionale neutrale in grado d’arginare l’inserzione d’ulteriore sabbia nei meccanismi di mercato già a lungo compressi dal monopolio legale e dall’interferenza statale. Da questa premessa muoviamo la nostra analisi dell’assetto istituzionale del settore delle telecomunicazioni: dipendendo l’apprezzamento della performance dal successo nel garantire a ciascun operatore – all’*incumbent*, ai competitori effettivi ed anche a quelli potenziali – un *levelled playing field* in cui muoversi.

In primo luogo, abbiamo ritenuto opportuno soffermarci sulla resistenza e sull’intensità delle relazioni tra lo Stato e l’*incumbent*. Affinché possa emergere un mercato, è necessario infatti che i pubblici poteri facciano un passo indietro, rinunciando ad interpretare contemporaneamente il ruolo del giocatore e quello dell’arbitro. L’esperienza insegna però che anche una privatizzazione completa (intesa come l’alienazione integrale delle quote azionarie) non è sempre sufficiente a recidere il cordone ombelicale, permanendo le resistenze di chi vedrà l’*incumbent* come un campione nazionale, a cui non sia concesso fallire ed il cui assetto proprietario sia a buon diritto in balia del volere dei governi. Per questo, è necessario considerare oltre al coinvolgimento diretto dello Stato nel capitale azionario, anche quelle situazioni di fatto che garantiscono un controllo indiretto: sul versante istituzionale (es. con la presenza di *golden share*); su quello del dibattito politico o della *moral suasion*, per utilizzare un eufemismo, che un governo può esercitare sui vertici d’una azienda; infine, su quello – che si pone a metà strada fra gli altri due – dell’adozione (o del solo annuncio) di provvedimenti non apertamente indirizzati all’ingerenza nella vita aziendale, ma il cui *timing* ed il cui contenuto ne tradiscono la tentazione – si pensi al caso in cui modifiche sostanziali del quadro regolatorio venissero introdotte o minacciate nel bel mezzo d’una trattativa di compravendita.

Il secondo sottoindicatore da noi selezionato tiene conto dell’implementazione del nuovo quadro regolatorio europeo. A dispetto delle perplessità più sopra formulate sui fondamenti teorici dell’impianto comunitario, sembra suscettibile d’inclusione nei nostri indicatori particolarmente per la necessità di testare il completamento delle analisi di mercato previste, da cui non pare possibile prescindere nella determinazione delle politiche di regolazione più appropriate, nonostante la piuttosto arbitraria suddivisione in diciotto differenti mercati.

L’autorità di regolamentazione, la cui struttura ed il cui operato sono analizzati nel terzo sottoindicatore, non può essere considerata la panacea da opporre agli squilibri del mercato, nemmeno quando il suo funzionamento possa considerarsi efficiente e la sua produttività apprezzabile. Anzi: è proprio questa circostanza a rendere più impellente la distinzione accennata tra “buona” e “cattiva” regolamentazione. In particolare, dev’essere più severa la condanna qualora questa non sia finalizzata a ricondurre alle regole del gioco l’*incumbent* – inteso come l’operatore che abbia ereditato dal precedente regime di monopolio dei vantaggi strutturali che falsano il piano della competizione – ma imponga una sorta di concorrenza pianificata in quote di mercato e tariffe regolamentate.

Queste ultime (a cui è dedicato il quarto indicatore), infatti, rappresentano un tentativo del regolatore di sostituirsi al sistema dei prezzi e incidono sui diritti di proprietà degli attori economici: mal si addicono quindi ad un processo di liberalizzazione, che dovrebbe contemplare maggiori, e non più ridotti, spazi di libertà economica. A ciò si aggiunga che, da Diocleziano in qua, i calmieri hanno creato solo una parvenza di efficienza, dato che, se questa non è il frutto di vere dinamiche di mercato, non è destinata a durare. Paradigmatico è il caso della regolamentazione tariffaria del settore della telefonia mobile, in cui pure non si riscontrano gli squilibri dovuti al controllo della rete, ed il livello dei prezzi è spinto verso il basso da una vivace concorrenza: la decisione di re-

golare i prezzi delle tariffe di terminazione e, successivamente, dei costi di ricarica e del roaming internazionale, non potrà che comportare un rialzo delle tariffe comuni.

Rete

La separazione strutturale della rete dalla fornitura dei servizi, è, come abbiamo ripetuto più volte in queste pagine, il punto focale del processo di liberalizzazione. Proprio dall'Inghilterra ci arriva il modello di separazione che sembra rispondere meglio alle necessità del settore delle TLC: la separazione funzionale di BT Openreach, supportata da semplici ma efficaci meccanismi di enforcement, come la separazione delle sedi e del management, le muraglie cinesi fra le Openreach ed il gruppo BT, sembra poter garantire la sufficiente autonomia della gestione della rete d'accesso – e quindi una sua effettiva neutralità rispetto ai concorrenti.

Il nostro indicatore sintetizza lo status quo attraverso due sottoindicatori. Il primo è volto ad evidenziare il differente approccio alla separazione strutturale: meramente contabile, in Italia, e funzionale, in UK. Il secondo sottoindicatore, invece, vuole mostrarci una pur imprecisa misura dell'effettività delle misure di separazione, attraverso il dato dello switching, cioè del passaggio degli utenti su rete Telecom ad un diverso operatore.

CONCLUSIONE

Alla luce dei criteri sovraesposti, che nel seguito verranno esaminati nel dettaglio con riferimento al mercato italiano, il livello di liberalizzazione del mercato italiano delle telecomunicazioni può essere valutato al 40 per cento.

TLC INDICATORI

A – Apertura del mercato **41,5%**

1) Barriere legali all'ingresso **60% (40%)**

Regime autorizzatorio

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Il regime di autorizzazione generale prescritto a livello comunitario trova applicazione; l'autorizzazione dev'essere concessa dal Ministero delle Comunicazioni. - Nel 2006 è stato proposto di ampliare la durata temporale delle licenze UMTS già assegnate da 20 a 35 anni – proposta approvata dalla finanziaria 2007.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Il medesimo sistema di autorizzazioni generale è stato recepito, ma è l'Ofcom a riconoscere l'autorizzazione agli operatori idonei che ne facciano richiesta.

Assegnazione numerazioni

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Anche ai fini dell'assegnazione delle numerazioni è necessaria un'autorizzazione ministeriale.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Ofcom è tenuta a mettere a disposizione dell'operatore idoneo le numerazioni entro 30 giorni dalla richiesta.

Assegnazione frequenze

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Vi è un sostanziale ritardo nell'allocazione delle frequenze dello spettro, che si verifica attraverso un processo di assegnazione amministrativa. - Non sono previsti diritti commerciali e di scambio sulle frequenze assegnate.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - A seguito della Spectrum Review del 2006, l'Ofcom ha portato avanti un progetto di liberalizzazione dello spettro, basato sull'assegnazione tramite asta delle frequenze e la creazione di un mercato delle frequenze fra gli operatori.

Valutazione

Nonostante l'assenza di sostanziali ostacoli all'ingresso nel mercato delle TLC, va registrata la presenza di procedure farraginose ed impedimenti di varia natura. Pare dunque appropriata una valutazione (positiva, ma con riserva) del 60 per cento. Ai fini della ponderazione, l'indicatore riceve un peso del 40 per cento.

2) Market share dell'*incumbent* 25% (35%)Quota di mercato dell'*incumbent* nella fornitura di servizi di telefonia vocale

Quote di mercato in termini di ricavi	2002	2003	2004	2005
Italia	69	68	65,9	67,4
Regno Unito	60,8	63,7	50,8	51,9
Quote di mercato in termini di traffico	2002	2003	2004	2005
Italia	n.d	n.d	62,3	66,1
Regno Unito	62,2	68,4	56,8	52,7

Fonte: Commissione Europea, *La regolamentazione e i mercati europei delle comunicazioni elettroniche, IX, X, XI e XII Rapporto*

Quota di mercato dell'*incumbent* nella fornitura dei servizi di accesso in banda larga

Quote di mercato in termini di traffico	2002	2003	2004	2005
Italia	75,4	76,5	77,5	74,4
Regno Unito	50,7	46,2	36,6	33,7

Fonte: Commissione Europea, *La regolamentazione e i mercati europei delle comunicazioni elettroniche, IX, X, XI e XII Rapporto*

Valutazione

Le quote di mercato dell'*incumbent*, che registrano nel Regno Unito un generale ridimensionamento, mostrano nel nostro Paese addirittura dei ritorni di fiamma: pare perciò equo da questo punto di vista caratterizzare il nostro mercato come libero al 25 per cento. Al dato viene attribuito un coefficiente di ponderazione del 35 per cento.

3) Numero operatori attivi 35% (25%)

Operatori di telefonia fissa attivi in Italia e Regno Unito

Operatori attivi (unità)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	75	42	28	35	35
Regno Unito	107	113	118	127	122

Fonte: Commissione Europea, *La regolamentazione e i mercati europei delle comunicazioni elettroniche, IX, X, XI e XII Rapporto*

Operatori di telefonia mobile attivi in Italia e nel Regno Unito

Operatori attivi a luglio 2006 (unità)	2G	3G	ESP + MVNO	TOTALE
Italia	3	1	0	4
Regno Unito	4	1	70*	75

Fonte: Commissione Europea, *XII rapporto*

* dato stimato

Valutazione

La tendenza del numero di operatori di rete fissa in Italia suggerisce una drastica riduzione, con il dimezzamento dei *player* tra il 2002 ed il 2006; viceversa, nel Regno Unito tale numero – già superiore – è aumentato, seppur gradualmente. Meno significativo, per le ragioni già esposte, appare il dato del mobile, nonostante le eclatanti apparenze. Pare lecito affermare che dal punto di vista del numero d'operatori attivi il mercato italiano si possa considerare libero al 35 per cento. La ponderazione di tale dato può essere equamente fissata in un 25 per cento.

B – Assetto istituzionale 54%**1) Proprietà e controllo statale dell'incumbent 30% (25%)****Proprietà dell'incumbent**

Italia	- La privatizzazione di Telecom, <i>incumbent</i> sia nel fisso che nel mobile, è stata completata nel 2002
Regno Unito	- La privatizzazione di BT è stata completata nel 1993, non vi è mai stata alcuna relazione proprietaria con gli operatori di telefonia mobile

Controllo dell'incumbent

Italia	- Il governo italiano ha una <i>golden share</i> su Telecom, e vi sono stati frequenti casi di ingerenza nella gestione aziendale.
Regno Unito	- Non vi è alcun rapporto fra governo inglese e BT

Valutazione

Per quanto formalmente Telecom sia un'azienda privata, il fatto che il governo abbia potenzialmente il diritto di controllarne alcune, determinanti attività, e che vi sia una forte influenza politica sulle decisioni strategiche del gruppo Telecom ci spinge ad assegnare un punteggio pari al 30 per cento. L'intima relazione di proporzionalità inversa rinvenibile tra competitività e controllo politico si può quantificare con una ponderazione del 25 per cento sulla valutazione totale dell'assetto istituzionale.

2) Implementazione quadro normativo europeo 80% (20%)**Recepimento della normativa europea**

Italia	- Ricezione per mezzo del Codice delle Telecomunicazioni, approvato il 1 agosto del 2003 e vigente dal 1 settembre. - Due procedure per infrazione a suo carico
Regno Unito	- Ricezione per mezzo del <i>Communication Act 2003</i> , in vigore dal 25 luglio. - Un'infrazione a suo carico.

Rapidità nell'effettuare le analisi di mercato previste dall'UE

Italia	- L'Italia ha completato la revisione dei mercati delle telecomunicazioni a fine 2006, applicando le nuove soluzioni e linee guida europee al mercato della telefonia fissa per i clienti finali ed ai servizi intermedi di vendita all'ingrosso di accesso alla banda larga, ed alle offerte in <i>unbundling</i> e <i>bitstream</i> .
Regno Unito	- Una prima tornata di analisi di mercato è stata completata – escluso il mercato 17 – nel 2004 dall'Ofcom, che ha iniziato un nuovo processo di analisi nel 2006. La maggior parte dei rimedi previsti dal quadro normativo era già stata applicata dall'Ofcom, che ha quindi fatto notevoli passi verso il processo di deregolamentazione dei mercati.

Valutazione

Per quanto il recepimento delle direttive europee sulle TLC nell'ordinamento italiano si sia effettuato in tempi piuttosto brevi, le analisi di mercato, necessarie per verificare in quali mercati vi sia la concorrenza sufficiente per ridurre la regolamentazione ed in quali fossero necessari ulteriori interventi regolamentari, sono state portate a termine solo recentemente. Questo ci spinge ad assegnare un punteggio pari all'80 per cento; un peso del 20 per cento appare adeguato in considerazione della necessità dell'adeguamento.

3) Autorità Nazionale di Regolamentazione 60% (30%)

Indipendenza

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - I commissari dell'Agcom vengono selezionati, in base a requisiti d'indipendenza ed astrattamente tecnici, dal parlamento e proporzionalmente alla sua composizione partitica (c.d. lottizzazione). - Il loro mandato dura sette anni e non è rinnovabile, mentre possono essere rimossi solo per conflitto di interesse.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - I membri dell'Ofcom sono nominati dal primo ministro in base a requisiti strettamente tecnici e d'indipendenza. - Il mandato del <i>Chairman</i>, del <i>Chief executive</i>, dei direttori esecutivi e non esecutivi non è prestabilito, ma dipende dal contratto di assunzione. Possono essere rimossi per bancarotta colpevole, conflitto di interessi pregiudicante, comportamenti scorretti ed incapacità o indegnità.

Trasparenza

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Vi è l'obbligo di rendere pubbliche le decisioni, gli esiti delle consultazioni e delle indagini di mercato, nonché il bilancio dell'autorità. - L'Agcom deve presentare il proprio piano operativo per l'anno successivo in parlamento, e ad esso risponderne, mentre può consultarsi con le parti coinvolte per questioni tecniche o specifiche. - L'autorità deve aprire una consultazione pubblica per effettuare le indagini di mercato e prendere le decisioni di natura generale, e tutte le parti interessate hanno diritto a prender parte. Il tempo di consultazione è pari a 30 giorni, estendibile a 45.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Vi è l'obbligo di rendere pubbliche le decisioni, gli esiti delle consultazioni e delle indagini di mercato, nonché il bilancio dell'autorità. - I piani operativi vengono resi pubblici ad inizio anno, affinché tutti gli <i>stakeholders</i> possano esprimersi, e varati intorno ad aprile - Prima di prendere qualsiasi decisione di interesse generale, l'Ofcom apre una consultazione pubblica che dura solitamente 10 settimane, ma non può durare comunque meno di un mese.

Poteri effettivi

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - L'Agcom ha il potere di imporre sanzioni pecuniarie, ma queste non sono generalmente pubblicate, quindi non è possibile tracciarne l'applicazione. Non impone invece pagamenti periodici ai concorrenti danneggiati da un comportamento anticoncorrenziale continuato. - L'Agcom può bloccare una proposta commerciale qualora questa non la ritenga pro-concorrenziale.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - L'Ofcom ha il potere di imporre multe e pagamenti periodici verso i concorrenti danneggiati. - Inoltre, secondo gli impegni presi da BT nel 2006, prima di fare qualsiasi offerta commerciale, l'<i>incumbent</i> deve garantire ai concorrenti l'equivalente servizio all'ingrosso ed i tempi tecnici per formulare un'offerta analoga.

Controllo giurisdizionale sui provvedimenti dell'autorità

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Contro una decisione dell'Agcom si può ricorrere in appello presso il TAR. L'appello non sospende direttamente la decisione, ma si può richiedere al tribunale la sospensione <i>ad interim</i>. - Un processo d'appello dura fino a 4 anni, mentre è possibile ricevere la sospensione della decisione in 2-3 mesi. - L'<i>incumbent</i> è ricorso in appello contro la maggior parte delle decisioni, ma solo due sono state cassate, ed una sospesa.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - L'appello contro le decisioni dell'Ofcom, presso il Competition Appeal Tribunal, non sospende la decisione, ma il CAT può richiederne la sospensione temporanea quando ne intraveda la necessità. - Un processo d'appello dura dagli 8 ai 16 mesi. - Meno del 10 per cento delle decisioni dell'Ofcom sono state portate in appello, e solo una annullata.

Valutazione

L'indipendenza, l'efficacia e la tempestività dell'Ofcom rimangono impareggiabili. L'Agcom è stata recentemente oggetto di una riorganizzazione interna che ne ha aumentato l'efficienza, ma rimane troppo lenta nell'effettuare indagini di mercato, nell'approvazione della contabilità dell'incumbent, con il rischio conseguente di non poter sanzionare con sollecitudine gli abusi. Vi è un deficit di indipendenza dell'autorità, ed una minore trasparenza nelle procedure. Il sistema giudiziale d'appello è troppo lento, sebbene la sospensione ad interim sia considerata una best practice dall'ERG. Possiamo quindi assegnare una valutazione pari al 60 per cento. Il peso da attribuire a questo indicatore è del 30 per cento.

4) Regolamentazione tariffaria 50% (25%)

Telefonia fissa

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Vi è regolamentazione delle tariffe dei servizi intermedi e di quelli destinati all'utente finale, siano questi offerti dall'incumbent o dagli altri operatori. - Le tariffe di accesso alla rete sono calcolate secondo una formula orientata alla <i>net neutrality</i>, così come stabilita dall'autorità regolatoria, e non ricavate dai costi dell'incumbent. Vengono aggiornati secondo un meccanismo di price cap.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Dal 1 agosto 2006, l'Ofcom ha stabilito di non esercitare più il controllo sulle tariffe di Bt per il mercato Retail.

Telefonia mobile

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - La recente decisione del legislatore comunitario di calmierare le tariffe del <i>roaming</i>, in un mercato concorrenziale, in cui i margini degli operatori sono piuttosto ridotti e vi è una stringente regolamentazione delle tariffe di terminazione, non potrà che riflettersi in un aumento delle tariffe comuni. - Il mercato italiano presenta una vistosa anomalia, ovvero una preponderanza delle schede ricaricabili – oltre il 90 per cento. Ciò è dovuto all'imposizione di una anacronistica Tassa di Concessione Governativa sugli abbonamenti, pensata quando il cellulare era considerato un bene di lusso. - Nel febbraio 2007, il governo ha abolito per mezzo di decreto i costi di ricarica: valgono qui le medesime considerazioni fatte per le tariffe del <i>roaming</i>, a detrimento di quei consumatori che la concorrenza dovrebbe avvantaggiare.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Le problematiche legate alla regolamentazione delle tariffe di terminazione e del <i>roaming</i> sono di derivazione comunitaria, quindi sono comuni ad entrambi i paesi.

Valutazione

Non possiamo che valutare negativamente la tendenza all'iperregolamentazione delle tariffe nel mercato italiano, particolarmente stridente a fronte del nuovo orientamento dell'Ofcom, volto alla riduzione dei rimedi *ex post* ed allo sviluppo di meccanismi pro-concorrenziali. Consideriamo quindi il settore liberalizzato al 50 per cento, ed assegniamo a questo indicatore un peso pari al 25 per cento.

C – Rete 23,75%**1) Livello di separazione 10% (75%)**

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - La delibera n. 152/02/CONS ha imposto – contro il parere (non vincolante) dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato – una mera separazione amministrativa, che si esaurisce in alcune misure di natura contabile. - L’AGCOM ha finora portato avanti la revisione e la pubblicazione della contabilità di Telecom Italia con estremo ritardo: la contabilità del 2001 è stata approvata solo nel 2004, e quella del 2004 nel 2006: è quindi difficile, sia per i regolatori che per gli altri attori nel mercato, valutare le offerte dell’incumbent, su una valutazione dei costi decisamente datata.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Dal gennaio 2006 è attiva la divisione Openreach, la cui creazione è parte integrante degli Undertakings concordati tra BT ed Ofcom. Ad Openreach sono demandati integralmente il controllo e la gestione della rete fissa. - Openreach è separata dalle altre divisioni BT da un sistema di pareti cinesi che impedisce il flusso delle informazioni. - Il management di Openreach è remunerato sulla base dei risultati della divisione stessa, indipendentemente da quelli del gruppo nel suo complesso. - È costituito un organo di controllo, denominato Equality of Access Board, al cui interno siedono membri nominati da Ofcom. - Openreach è tenuta a servire tutti i propri clienti, non escluse le divisioni Retail e Wholesale di BT, alle medesime condizioni. - Openreach impiega mezzi e dipendenti propri e ha un marchio chiaramente distinguibile da quello di BT.

Valutazione

Il giudizio sul livello (infimo) di separazione della rete dev’essere profondamente negativo: gli accorgimenti di natura contabile non paiono infatti meritare una considerazione di oltre il 10 per cento. Si tratta qui del punto focale della nostra analisi, ragion per cui risulta adeguata una ponderazione del 75 per cento.

2) Switching 60% (25%)**Linee in accesso disaggregato**

Linee in full unbundling (migliaia)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	131,7	538,8	839,8	1.826,0	1.826,0
Regno Unito	2,2	5,4	10,9	99,0	163,1*
Linee in shared access (migliaia)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	0,0	0,0	29,9	159,6	342,0
Regno Unito	0,1	2,8	16,9	93,0	417,1*
Linee bitstream (migliaia)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	350	536,0	895,0	890,0	1.075,0
Regno Unito	0	65,0	341,9	876,0	1.010,7

Fonte: Commissione Europea, “CoCom Broadband Report”. (Dati Italia al 30 settembre, dati UK al 30 giugno)

* Secondo l’AGCom, «i dati sullo sviluppo dell’unbundling nel Regno Unito (sia full unbundling che shared access), relativi al primo semestre 2006, non tengono conto della fortissima crescita avvenuta dal terzo trimestre 2006 in avanti, che ha condotto a 1.200.000 linee disaggregate a fine 2006».

Linee in Carrier Preselection

Linee in CPS (migliaia)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	1.962,0	3.370,0	3.600,0	4.017,0	4.085,0
Regno Unito	11,0	638,0	2.598,0	4.571,0	5.781,0

Fonte: OCSE, *Communication Outlook*

Valutazione

L'analisi del livello di switching degli utenti rivela risultati prima facie molto soddisfacenti. Deve però essere sottolineata la circostanza che vede influenzare in Italia la predisposizione al cambio di gestore tramite l'imposizione dei più bassi canoni d'Europa per l'utilizzo delle infrastrutture dell'incumbent. Come detto, non è questo il genere di misure che servono all'emersione di una vera concorrenza. Pare dunque equo assegnare una valutazione del 60 per cento, che tiene conto anche del trend. L'indicatore è peraltro di rilevanza limitatamente contenuta, e merita una ponderazione quantificabile nel 25 per cento.