tranti. Wind (che ha cessato nel maggio 2001 il *roaming* a condizioni regolate con Tim e dovrebbe cessarlo con Opi entro il dicembre 2001) e Blu risultano impegnate nel completamento della copertura, pur con difficoltà relative all'impianto ed attivazione di nuovi siti. Per Tim ed Omnitel si segnalano investimenti connessi allo sviluppo esponenziale del mercato degli SMS – sia mobile/mobile che Internet/mobile - che richiede un adeguamento delle disponibilità di risorse di rete.

Il 2000 può essere considerato come un anno importante per gli investimenti della telefonia mobile, anche se il GSM è entrato in una fase di maturità; esso può anche essere considerato come il punto di avvio di una nuova fase di investimenti per il GPRS e l'UMTS. La costruzione delle reti 3G comporterà verosimilmente un salto di qualità nella gamma dei servizi disponibili e "nell'intelligenza" del sistema, del resto già visibile nel dato relativo all'aumento degli investimenti in software (tabella 3.11). Una parte non indifferente di tali investimenti dovrà essere attuata con celerità in quanto indispensabile all'avvio commerciale del servizio.

Tabella 3.11 - **Stime degli investimenti nelle TLC italiane** (miliardi di lire)

	1998	1999	2000	99/98	00/99
RETE FISSA	3.040	3.155	3.441	3,8%	9,1%
Commutazione	1.820	1.670	1.400	-8,2%	-16,2%
Rete IP	440	680	1.060	54,4%	55,9%
Accesso	418	440	473	5,3%	7,5%
Trasmissione	362	365	508	0,8%	39,2%
RETE MOBILE	2.100	2.768	3.220	31,6%	16,5%
SOFTWARE PER TLC	290	357	450	23,1%	26,1%
IMPIANTI E INSTALLAZIONE	3.675	3.250	3.673	-11,6%	13,0%
CAVI TLC	215	215	219	=	1,9%
SATELLITI	420	450	497	7,1%	10,4%
TOTALE INFRASTRUTTURE	**9.740**	**10.190**	**11.500**	**4,6%**	**12,9%**
SISTEMI UTENTE E TERMINALI	5.610	6.160	7.300	9,8%	18,5%
TOTALE	**15.350**	**16.350**	**18.800**	**6,5%**	**15,0%**

Fonte: Anie 2001

Gli investimenti nelle telecomunicazioni fisse si sono a loro volta concentrati prevalentemente nella rete; ad esempio, le linee ISDN sono passate da 1,5 milioni nel 1998, a 3 milioni nel 1999 ed a 4,5 milioni nel 2000, con un incremento quindi del 50% circa nell'ultimo anno. Telecom Italia continua a coprire una parte rilevante del totale, con una crescita ancora modesta in capo ai nuovi concorrenti, quali Infostrada/Wind, e.Biscom e Colt, attivi nel cablaggio e nella predisposizione di un'offerta alternativa a quella dell'*incumbent:* al momento, per evidenti motivazioni strategiche e di mercato, questi investimenti "alternativi" si concentrano nelle grandi

città o aree metropolitane, in particolare Milano, Roma e Torino, capaci di fornire accettabili prospettive di ritorno dei capitali investiti; ma è inevitabile che, una volta consolidate alcune posizioni più interessanti, i nuovi concorrenti proseguano ad investire su città o distretti commercialmente ricchi. Rimane comunque un *gap* infrastrutturale al Sud, solo in parte colmato dagli sforzi di investimento delle aziende.

Tabella 3.12 - **Infrastrutture di rete in fibra ottica** (milioni di chilometri di fibra, Italia)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTALE	1,17	1,96	2,19	2,44	2,62	2,90
%		0,79	0,23	0,25	0,18	0,28

Fonte: Ocse 2000

1.5. Il quadro competitivo

In generale, gli indicatori quantitativi mettono in luce come il nostro paese sia più avanzato della media europea con riferimento al grado di concorrenza nella telefonia mobile. Nella telefonia fissa è liberalizzato e fortemente competitivo in alcuni segmenti, mentre appare sostanzialmente in linea ai principali paesi europei in altri.

Tabella 3.13 – **Livelli di concorrenza nella telefonia mobile e nella telefonia fissa**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
N. operatori telefonia vocale su rete fissa	1	1	1	6	50	140
Indice di concentrazione HH*	10.000	10.000	10.000	<10.000	9.300	6.870
N. operatori mobili	1	2	2	2	3	4
Indice di concentrazione HH	9.800	8.000	6.600	5.900	5.000	4.800

(*) *L'indice HH è calcolato sommando i quadrati delle quote di mercato delle imprese presenti in un determinato business.*
Fonte: Ocse e bilanci aziendali

Nella telefonia mobile il numero di operatori, limitato dalla scarsità delle frequenze, è progressivamente crescente; nel corso del 2000 si è concretizzato l'avvio commerciale dell'offerta di Blu nel GSM, mentre Wind ha visto crescere sensibilmente i propri clienti; quanto a Tim ed Omnitel, esse hanno ormai una base clienti così ampia da porle in vetta alla classifica europea degli operatori mobili, rispettivamente al primo e secondo posto per numero di clienti in un singolo

paese. In conseguenza di ciò, l'indicatore quantitativo del grado di concorrenza generalmente impiegato –l'indice HH, la cui diminuzione significa un aumento della concorrenza- evidenzia una netta discesa, passando da un valore di 9.800 nel 1995 a valori di 4.800 nel 2000. Inoltre l'anno passato ha visto concludersi la gara per l'UMTS, con l'assegnazione delle licenze, oltre che a tre aziende già presenti nel GSM, a due nuovi entranti: il consorzio Ipse ed Andala, successivamente divenuta H3G. Allo stato attuale, dunque, si può sostenere che nel business della telefonia mobile sono presenti sei concorrenti, di cui quattro già pienamente operativi. Quanto ai cosidetti operatori virtuali (MVNO), il loro successo dipende dalla capacità di individuare specifiche nicchie di mercato o di razionalizzare condizioni di offerta non ottimali. Può essere utile ricordare che prima dell'avvio dell'asta per l'UMTS, l'Autorità ha definito le condizioni di mercato, consentendo da subito per gli operatori mobili che lo desiderino di avviare liberamente accordi commerciali con fornitori avanzati di servizi; per 8 anni ciò resterà una facoltà degli operatori mobili; al termine di tale periodo si valuterà se è necessario introdurre una regolamentazione con obblighi asimmetrici o se le condizioni del mercato non lo richiedano.

Nella telefonia fissa l'evoluzione del grado di concorrenza è stata più lenta fino al 1999, mentre nel 2000 si è registrato un notevole avanzamento. Alla luce del successo dell'introduzione della preselezione dell'operatore, si può ragionevolmente ipotizzare che la disaggregazione della rete di utente (ovvero l'*unbundling* del *local loop* tramite il quale chi lo desidera può decidere di interrompere ogni rapporto contrattuale con l'operatore dominante per stipulare un contratto con altro operatore, salvo decidere in qualunque momento di ripristinare il contratto precedente) potrà aumentare la concorrenzialità esistente. A maggio del 2001, più di 25 imprese hanno partecipato all'avvio della selezione di oltre 1000 siti di centrale nei quali installare apparecchiature che consentiranno di servire direttamente i propri clienti; le centrali più richieste sono quelle delle grandi città del nord, Milano in testa, ma le domande hanno interessato numerosi centri urbani.

Tabella 3.14 - **Operatori che hanno confermato la richiesta di collegamento all'ultimo miglio** (maggio 2001)

	Attika	Estel	Lts	Serenissima
Aexis	Brennercom	Fastweb	Mclink	Tiscali
Albacom	Colt	Flynet	Netchemya	Two-net
Albacom.amps	Com-Tel	Grapes	Netesi	Videogruppo
Alchemia	E-Planet	Infostrada	Nodalis	Voxtel
Atlanet	Edisontel	Lombardiacom	Picus	Wind

Fonte: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Tabella 3.15 - **Numero di centrali richieste nelle città maggiori** (prima fase, aprile 2001)

Milano	110
Roma	75
Torino	44
Napoli	30
Bologna	19
Firenze	15
Palermo	13
Catania	11

Fonte: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

La fase di installazione nei primi 1080 siti dovrebbe completarsi entro l'estate. Quindi già dal secondo semestre 2001 i circa 1000 contratti già operativi a giugno potranno aumentare sensibilmente. E' peraltro evidente che lo sviluppo della concorrenza nella telefonia fissa si lega strettamente all'offerta di servizi integrati nella banda larga: la sola offerta di voce difficilmente renderebbe convenienti investimenti di cablatura diretti al raggiungimento del cliente finale o i non trascurabili investimenti necessari per l'unbundling.

La concorrenza si svilupperà dunque sia sulla gamma dei servizi offerti, sia sulle caratteristiche tecnologiche dell'offerta: ad esempio, in termini di capacità (quanti Mbit/secondo saranno disponibili all'accesso) o di apparecchiature in grado di consentire l'uso contemporaneo di telefonia, Internet e televisione.

Si va dunque delineando un contesto competitivo caratterizzato da strategie dell'offerta differenziate, non solo fra fisso e mobile, ma anche all'interno di tali categorie e/o nei casi di convergenza. Nel 2000 è iniziato un periodo di acceso scontro concorrenziale, con l'ingresso di nuove imprese, lo sviluppo di accordi commerciali e tecnologici, qualche concentrazione, l'insuccesso di alcune iniziative.

D'altronde, sono numerosi e concreti i segnali di una concorrenza sempre più accesa:

– i *prezzi* di tutti i servizi di telecomunicazioni - salvo il canone, per effetto del ribilanciamento delle tariffe di Telecom Italia come si dirà oltre - sono fortemente calanti e disomogenei; anche nella telefonia fissa, che ha mostrato per un certo periodo pre-liberalizzazione segni di "resistenza";

Tabella 3.16 - **Dinamica dei prezzi nella telefonia mobile e fissa** (numeri indice 1997=100)

	1997	1998	1999	2000
Fisso	100	89	82	70
Mobile	100	94	84	70

Fonte: Ovum

– la *differenziazione dei servizi* offerti è effettiva e crescente: basti pensare allo sviluppo continuo di nuovi e diversi pacchetti di offerta, alle importanti risorse dedicate alla pubblicità, alla ricerca continua di nuove ed interessanti nicchie di mercato;

Tabella 3.17 - **Piani tariffari operativi nella telefonia fissa italiana**

		N° operatori	N° piani tariffari
Abbonamento	Nazionale	20	32
	Locale	13	20
Ricaricabile	Nazionale	6	7
	Locale	2	2
Totale piani tariffari	61		

Fonte: Tariffe.it

Tabelle 3.18 - **Piani tariffari nella telefonia mobile italiana**

		N° operatori	N° piani tariffari
Abbonamento	Nazionale	4	15
Ricaricabile	Nazionale	4	28
Totale piani tariffari	43		

Fonte: Tariffe.it

– le *quote di mercato* si vanno ridistribuendo, sia nella telefonia fissa che in quella mobile; fenomeno ancor più evidente se ci si sofferma sui flussi delle nuove acquisizioni di clientela e non sullo stock delle quote a fine anno;

– gli *accordi* per il *roaming* nella telefonia mobile sono in evoluzione. In particolare, il *roaming* è divenuto un vero e proprio mercato, in cui gli accordi commerciali vanno sostituendo le imposizioni regolamentari nella seconda generazione e in cui anche il terzo operatore (Wind) sta trasformandosi in fornitore ai nuovi entranti, in competizione con Tim e OPI. Inoltre gli operatori hanno presentato i piani per il roaming tra seconda e terza generazione di telefonia secondo quanto predisposto dall'Autorità (misure pro-competitive a favore dei nuovi entranti);

– nella cablatura, imprese operanti a livello regionale iniziano a stringere alleanze o ad attuare fusioni, per rafforzare le proprie capacità commerciali e operative.

– nel mercato dell'accesso, la quota di ricavi generata dal traffico dati è crescente.

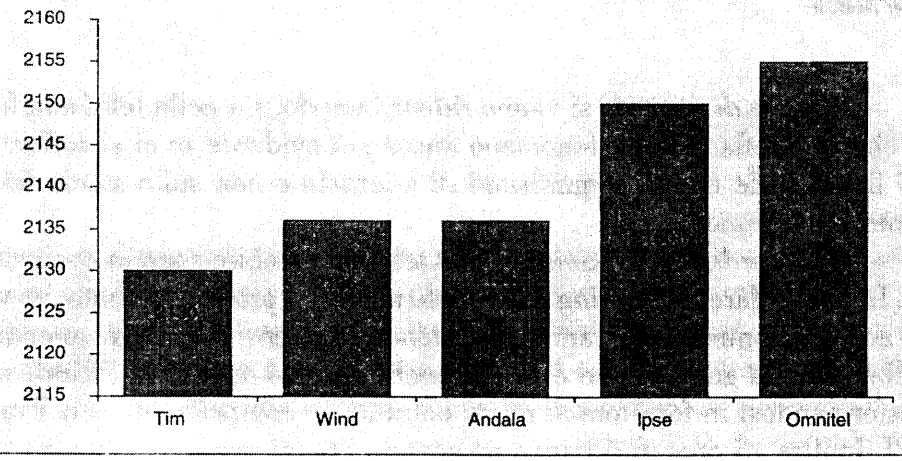
In sintesi, il mercato italiano delle telecomunicazioni è sempre più concorrenziale, dinamico, differenziato; il 2001 è stato definito l'anno della scelta *make or buy*, ovvero della necessità per gli operatori alter-

nativi di ponderare attentamente la convenienza di investimenti diretti o dell'utilizzo della rete di Telecom Italia. Per taluni operatori la dimensione raggiunta comincia a consigliare una scelta di tipo infrastrutturale, mentre per altri le economie vanno inseguite sul fronte del contenimento dei costi e della gestione oculata. Sul fronte della domanda, anche i clienti *consumer* – per le imprese il fenomeno era già visibile - ormai esigenti, domandano servizi di qualità (specie per traffico dati, come l'ADSL) sempre nuovi, sempre differenziati, per i quali attuano scelte economiche tendenzialmente razionali in base ai consueti fattori che spiegano la domanda dei beni di consumo: qualità, prezzo, percezione della tecnologia.

Figura 3.13 - **Licenze UMTS in Europa**

UK	5 licenze	40 Mld $	Aprile 2000
Germania	6 licenze	59 Mld $	Agosto 2000
Olanda	5 licenze	3 Mld $	Agosto 2000
Italia	5 licenze	14 Mld $	Settembre 2000
Belgio	5 licenze	7 Mld $	Ottobre 2000
Austria	4 -6 licenze	3,5 Mld $	Novembre 2000
Svizzera	4 licenze	3,5 Mld $	Novembre 2000
Francia	4 licenze	59 Mld $	Giugno 2001

Fonte: Roland Berger - Strategy Consultants



Fonte: EITO

2. Le attività dell'Autorità nel settore delle telecomunicazioni

2.1. Il percorso dell'Autorità

Nel periodo che va dal luglio 2000 al giugno 2001 l'Autorità si è mossa, per quanto riguarda la regolamentazione nelle telecomunicazioni, lungo due direttive principali.

La prima è quella del completamento dell'implementazione del processo di liberalizzazione. La seconda è il tentativo di posizionare l'Italia tra i paesi più avanzati in termini di competitività del mercato, sia pure in un quadro di armonizzazione a livello europeo delle prassi e delle politiche amministrative del settore.

Questi processi si sono innestati in dinamiche di mercato che, nel corso del periodo considerato, sono state estremamente complesse. Oltre ai fattori delineati nella sezione precedente – tecnologie e mercati - cambiamenti significativi nel sistema nazionale delle telecomunicazioni si registrano sia sotto il profilo della liberalizzazione (rilascio di licenze di telefonia mobile di terza generazione, introduzione della disaggregazione della rete d'utente, pieno avvio della preselezione dell'operatore e completamento della liberalizzazione in termini di autorizzazioni satellitari) sia sotto il profilo della struttura del mercato (cessione di Infostrada a Wind da parte di Vodafone; avvio commerciale dell'operatore Blu nel GSM e ingresso di due nuovi entranti nel settore della telefonia mobile di terza generazione, Ipse e H3G).

Facendo il raffronto con l'anno precedente, il mercato italiano conferma le sue caratteristiche di crescita sostenuta per quanto riguarda il 2000, con un 2001 per certi versi meno promettente. Sebbene si riscontri un'estensione del grado e del livello di concorrenza, dato l'ingresso di un numero crescente di operatori sul mercato, l'affermazione di una concorrenza basata sullo sviluppo di reti alternative è difficile. La crescita del numero di operatori, e il rafforzamento di questi in termini di quote di mercato, che comunque rappresentano fenomeni reali, tuttavia, ha reso ancor più rilevanti le azioni di regolamentazione e vigilanza. L'aumento del contenzioso tra operatori, e tra utenti e gestori, ha accresciuto le funzioni di conciliazione dell'Autorità, che, anche per prevenire l'emergere di conflittualità ha introdotto unità di monitoraggio di processi complessi quali la disaggregazione della rete d'utente o la preselezione dell'operatore. Le caratteristiche del settore delle telecomunicazioni, sia fisse che mobili continuano, come l'anno scorso, a guidare l'azione del regolatore, anche se in virtù dell'esaurimento progressivo degli obblighi da implementare, aumenta lo spazio per l'innovazione regolamentare. Questa innovazione prende due forme: una, di regolamentazione leggera, più flessibile e condotta generalmente indicando principi e orientamenti: ne sono un esempio l'effettiva attuazione del *price cap* nella telefonia vocale e le misure procompetitive per la telefonia di terza generazione. La seconda forma di regolamentazione è una guida, talora inevitabilmente minuziosa e articolata, di processi quali la preselezione dell'operatore o dell'*unbundling* della rete d'utente. Poiché si tratta di procedimenti fortemente intrusivi nei meccanismi pro-

duttivi dell'operatore dominante, il regolatore come già accennato è sollecitato a garantire un equilibrio applicativo in ogni fase del processo. L'utilizzo delle infrastrutture esistenti è condizione essenziale per il decollo della concorrenza sul mercato dei servizi. Pertanto, al fine di diminuire le barriere all'ingresso, è stato necessario costruire regole finalizzate alla definizione di obblighi di concedere l'uso della rete degli operatori aventi notevole forza di mercato o a ridurne i costi eccessivi di utilizzo da parte di terzi.

Tra gli altri elementi di rilievo dell'azione regolamentare, si segnala l'azione dell'Autorità nell'ambito del servizio universale. L'Italia insieme alla Francia è stato l'unico Stato membro dell'Unione europea, nel 2000, a imporre una contribuzione agli operatori alternativi per concorrere agli oneri collegati al servizio universale. Si ritiene infatti che non debba essere la fiscalità generale a coprire tali oneri, ma chi compete nel mercato delle telecomunicazioni oltre certe soglie di fatturato a dovervi concorrere. In futuro è possibile, peraltro, che vengano introdotte forme concorrenziali di ripartizione degli oneri, quali i cosiddetti meccanismi *pay or play* che prevedono una messa a gara di taluni oneri di servizio universale, oppure la possibilità di scegliere quali consumatori non remunerativi servire, con severi controlli sulla qualità del servizio prestato da terzi.

L'Autorità ha anche valutato la diffusione dei potenziali offerti da nuove soluzioni tecnologiche, in particolare nelle diverse piattaforme e infrastrutture, motori della convergenza. Con il Ministero delle comunicazioni è stata avviata la sperimentazione tecnica dell'accesso radio fisso (WLL o *wireless local loop*) in bande di frequenza particolarmente idonee allo sviluppo di servizi audiovisivi. Il Ministero dovrà inoltre avviare la gara per il rilascio di licenze WLL nelle bande tradizionali. L'Italia appare oggi dotata di una regolamentazione all'avanguardia per quando riguarda la telefonia di terza generazione, la banda larga e le autorizzazioni satellitari. Il *mix* di misure pro-concorrenziali e di flessibilità tecnologica rappresenta uno strumento per accelerare i tempi di ingresso e diffusione delle tecnologie e per facilitare l'adozione delle soluzioni più efficienti per il sistema. Infine, l'azione del regolatore è volta a tutelare la centralità dei consumatori, eliminando progressivamente le limitazioni all'utilizzo dei servizi.

2.2. Gli effetti della liberalizzazione sul mercato italiano

Al 30 marzo 2001, sono 151 gli operatori titolari di almeno una licenza nel settore delle telecomunicazioni fisse e 198 il numero totale di licenze rilasciate. Il numero di imprese operative nel mercato della telefonia mobile è passato da quattro (maggio 2000) ai sei attuali (grazie ai due nuovi entranti in seguito ai risultati della gara UMTS).

In tutte le aree del mercato nuovi operatori stanno offrendo ai consumatori ed alle imprese una maggiore possibilità di scelta. Cominciano a percepirsi i benefici della concorrenza sia in termini di minori prezzi sia in termini di estensione della gamma di servizi offerti.

Nel 2000 l'effetto della liberalizzazione sul mercato della telefonia fissa si è intensificato. Numerosi operatori hanno avviato la commercializzazione di servizi avvalendosi, oltre che dei servizi *standard* di interconnessione di raccolta e di terminazione offerti da Telecom Italia, anche della preselezione dell'operatore, che consente all'utente finale di scegliere un operatore telefonico senza dover digitare il codice a quattro o cinque cifre che lo identifica. Nel 2000 i contratti di interconnessione erano 51, con oltre 20 operatori che offrivano servizi sul mercato, di cui 6 anche all'utenza residenziale. Nel periodo giugno 2000-maggio 2001 i contratti di interconnessione sono diventati 65. Sul piano dello sviluppo del mercato della telefonia si riscontra un aumento in valore dei servizi di trasporto pari all'8,2% tra il 1999 e il 2000, mentre molto forte è quello dei servizi a valore aggiunto - essenzialmente numeri verdi, Internet (*hosting*, *housing*, escluso accesso) ecc. - pari al 95,3%, praticamente un raddoppio da 1660 a 3300 miliardi di lire (dati Assinform). L'aumento complessivo nel 2000 rispetto all'anno precedente è dell'11,4%. L'aumento in valore e in minutaggio si accompagna nondimeno a sensibili riduzioni delle tariffe, cui Telecom Italia ha reagito con aumenti di produttività e riduzioni dei costi. In particolare Telecom Italia riscontra aumenti del traffico fisso sulla propria rete pari al 13% (da 113,2 miliardi di minuti a 127,5 tra il 1999 e il 2000) e del traffico mobile pari al 25% (da 23,9 a 29,8 miliardi di minuti nel medesimo periodo). Telecom Italia dichiara un'ulteriore perdita della quota di mercato, che si attesta ad un livello dell'89%. In particolare, Telecom Italia presenta le seguenti disaggregazioni percentuali:

Tabella 3.19 - **Quote di mercato di Telecom Italia**

	Locale	Lunga distanza	Fisso-mobile	Totale Italia
1999	100%	83%	87%	95%
2000	93%	76%	78%	89%

Fonte: Telecom Italia "Year 2000 results - Conference call" - 2 Aprile 2001

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. Nel secondo semestre del 2000 si è sviluppata fortemente l'offerta basata sulla carrier preselection, con oltre 1 milione e 300 mila numeri preselezionati su altri operatori al maggio 2001. Alla stessa data, i contratti di interconnessione diretta firmati da Telecom Italia con altri operatori di telefonia fissa nel periodo di riferimento sono 24, mentre i contratti di *carrier preselection* già firmati sono 40.

Il mercato della trasmissione dati presenta dinamiche estremamente positive (+26% in ricavi per la sola Telecom Italia tra il 1999 e il 2000) e cresce sia in volume (minuti di traffico) sia in valore (complessivamente 3930 miliardi), a conferma delle tendenze di mercato esposte in precedenza. La

quota di Telecom Italia sul mercato complessivo della trasmissione dati è stimata intorno al 75% in valore. Un andamento molto positivo mostra il traffico Internet in modalità *dial up*, utilizzato in prevalenza dall'utenza residenziale e dalle piccole e medie imprese; a differenza dell'anno scorso tuttavia le offerte Free-Internet fanno registrare meno interesse. La quota di ricavi sul mercato complessivo di Tin.it, controllata da Telecom Italia attraverso Seat Pagine Gialle, si attesta a fine 2000 intorno al 28%, con poco meno di 4 milioni di clienti al 31 dicembre 2000, confermando gli effetti positivi della liberalizzazione.

Infine nel 2000 si è definitivamente affermato il mercato DSL, che conta, a maggio 2001, secondo le ultime stime, oltre 200.000 linee attive (*wholesale-retail*), un dato questo significativo anche a livello europeo.

Effetti positivi della liberalizzazione del mercato della telefonia fissa si riscontrano anche in termini di riduzione dei prezzi alla clientela della telefonia fissa (-5,4% in media tra traffico nazionale e internazionale) e fisso-mobile. Nel primo segmento sono aumentate le opzioni offerte sia dagli operatori tradizionali (pacchetti) sia dagli operatori nuovi entranti.

Il mercato mobile mostra tendenze di crescita estremamente positive, sia in volume sia in valore, confermando le dinamiche degli anni precedenti. Anche nel 2000 si conferma il primo in Europa con un valore di 11,5 miliardi di euro, seguito da Germania (10,3), Regno Unito (7,8), Francia (7,3) e Spagna (6,9; dati Eito 2000). 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 13% del mercato a fine 2000, contro il 51% di Tim e il 36% di Omnitel. Il 15 maggio 2000 ha avviato il servizio commerciale anche Blu, quarto operatore GSM. Nel corso del 2000, e con una forte accelerazione nel 2001, è aumentato fortemente l'interesse della clientela anche per i servizi dati di tipo *wireless*, quali i servizi di messaggistica breve (SMS). Le prime applicazioni Internet su protocollo standard WAP (*Wireless Application Protocol*), tuttavia, non sono state ben accolte dal mercato per motivi già indicati.

In conclusione, emergono alcuni elementi significativi: *a*) la necessità di interventi di regolamentazione puntuali in un'ottica di guida generale di processi complessi; *b*) l'affermazione di un mercato fortemente dinamico e maggiormente concorrenziale; *c*) il posizionamento stabile dell'Italia tra i mercati europei più ricchi e sviluppati, in un contesto europeo oggi forse più competitivo di quello statunitense.

2.3. Il ruolo dell'Autorità e la situazione italiana nel contesto dell'Unione europea

L'Autorità ha proseguito nel periodo di riferimento la sua cooperazione con la Commissione dell'Unione europea e con le autorità di settore. Il pacchetto delle nuove proposte di direttive, presentate nel capitolo precedente, costituisce un'ammodernamento delle regole esistenti, alla cui

elaborazione l'Autorità ha partecipato attivamente. Sono proseguiti altresì, come illustrato in dettaglio nella Parte quarta, i rapporti di scambio e collaborazione con altre autorità di settore. La realizzazione di un mercato comune delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazioni non può basarsi infatti solamente sullo sviluppo delle tecnologie o sull'aumento dimensionale dei mercati, ma richiede un'armonizzazione effettiva dei modelli regolamentari. I paesi europei, tuttavia, presentano strutture di mercato e assetti istituzionali fortemente differenziati, in conseguenza dei diversi modelli di sviluppo del settore nella fase antecedente la liberalizzazione e anche di politiche nazionali non necessariamente in linea con gli obiettivi dell'Unione europea. La liberalizzazione impone ai singoli Stati membri una maggiore velocità in risposta agli obiettivi comunitari, in quanto le imprese attive in più mercati nazionali hanno modo di confrontarne il grado di apertura e l'effettiva applicabilità delle regole elaborate dalle singole autorità, sollecitando, ove fosse il caso, tali istituzioni. Le autorità nazionali di regolamentazione (NRA) giocano un ruolo decisivo nel condizionare lo sfruttamento delle opportunità e nel rimuovere vincoli allo sviluppo della concorrenza sui mercati nazionali, in quanto sono in grado di accelerare la rincorsa dei paesi più avanzati, di favorire la diffusione dei benefici della concorrenza sui consumatori e di perseguire un'armonizzazione fatta di soluzioni regolamentari concrete. Tale ruolo risulta fondamentale al perseguimento degli obiettivi comunitari intesi a creare un mercato unico competitivo e innovativo, a consentire la piena distribuzione dei benefici della concorrenza e a garantire la coesione sociale tra i cittadini della Comunità attraverso la diffusione e lo sviluppo dei nuovi strumenti di comunicazione in un ambiente tecnologico e di mercato orientato verso la convergenza. L'autorità nazionale di regolamentazione è un attore importante e una forza propulsiva del sistema la quale, attraverso una costruttiva attività di coordinamento con le imprese, i consumatori e le altre istituzioni nazionali, contribuisce alla crescita della competitività dell'industria nazionale e allo sviluppo equilibrato delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie e dai nuovi servizi.

L'importanza del ruolo delle NRA è tale che la stessa Commissione europea ne segue costantemente l'operato in relazione all'attuazione delle linee guida europee e all'evoluzione della concorrenza nei singoli Stati membri.

Confrontando la situazione dell'Italia rispetto a quella dei principali paesi dell'Unione europea nell'ambito del recepimento del pacchetto regolamentare comunitario all'interno dei singoli Stati membri, così come presentata nel sesto rapporto (riferito al 2000), emerge un sostanziale allineamento dell'Italia con i paesi maggiormente liberalizzati. In Italia, infatti, una serie di circostanze favorevoli di natura economica, quali la crescita della telefonia mobile e il decollo di Internet, e regolamentare, quale la definizione di regole stabili e incentivanti rese possibili dalla nascita e dal decollo dell'Autorità di regolazione, hanno favorito la ripresa e l'allineamento, in taluni casi un vantaggio, nei confronti della maggior parte dei paesi europei.

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

Il sesto rapporto annuale sullo stato d'attuazione della regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni negli Stati membri dell'Unione europea è stato adottato dalla Commissione il 7 dicembre 2000 (COM 2000/814). Si tratta del rapporto più accurato ed esaustivo finora prodotto dalla Commissione, grazie anche al forte impulso politico fornito al settore dai governi nazionali con l'iniziativa *e*Europe nella primavera del 2000, che ha indicato esplicitamente la disaggregazione della rete di utente e la diffusione della banda larga come obiettivi prioritari.

Il rapporto riconosce pienamente la centralità delle autorità di settore nel processo di liberalizzazione in Europa. Di fronte alle complesse decisioni prese a livello nazionale, come quelle relative all'accesso ad internet e alle infrastrutture di telefonia mobile, le autorità nazionali hanno progressivamente dimostrato di contribuire con autorevolezza e affidabilità al buon funzionamento dei mercati paneuropei. Nel corso della preparazione del rapporto, gli operatori nuovi entranti hanno espresso chiaramente la necessità di continuare a fare affidamento su autorità di settore che siano dotate di poteri reali in situazioni dove gli operatori storici continuano a dominare, con la possibilità quindi d'intervenire con strumenti *ex ante* fino a quando non sarà raggiunta la piena concorrenza. Anche per questo motivo, la Commissione è dell'opinione che gli Stati membri debbano continuare ad assicurare alle autorità di settore i mezzi sufficienti, in termini di risorse sia finanziarie sia umane, per intervenire efficacemente in accordo con il quadro regolamentare europeo, attuale e futuro.

Complessivamente, il rapporto fornisce un giudizio positivo sull'Italia: il mercato è vitale e dinamico, prezzi e tariffe hanno registrato diminuzioni sensibili e l'attività di regolamentazione e di vigilanza svolta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è considerata buona, sia per la quantità sia per la qualità delle decisioni prese, dimostrando nel suo operato anche un grado elevato d'indipendenza.

Il rapporto sottolinea come l'Autorità abbia avuto, durante il 2000, un ruolo significativo nel favorire l'espansione del mercato italiano. In particolare, sono stati decisivi gli interventi in tema di accesso disaggregato alla rete locale, d'interconnessione, di disciplina dell'offerta dei servizi DSL e delle autorizzazioni generali. Sul fronte delle aree ancora critiche, la Commissione segnala che i nuovi operatori hanno lamentato tempi lunghi per l'adozione di decisioni da parte dell'Autorità e la mancanza di una piena trasparenza nel processo decisionale, soprattutto con riferimento al permanere di ambiguità sulla ripartizione di competenze tra il Ministero delle comunicazioni e l'Autorità, determinando così confuse sovrapposizioni; inoltre si rilevava ancora una relativa carenza di risorse qualificate.

Ciò premesso, il rapporto, in sostanza, riconosce che il ritardo iniziale dell'Italia nel processo di apertura del mercato è stato in gran parte recuperato, mettendo in evidenza la rapidità di crescita del mercato italiano dove alcuni indicatori tendono ad allinearsi alla media europea, mentre altri la superano.

Simile è il giudizio sull'operato dell'Autorità espresso dall'Ocse (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). Tra il 2000 e il 2001, in un arco di 15 mesi, l'Ocse ha condotto un'approfondita revisione delle riforme regolamentari in Italia. Le *Country Reviews on Regulatory Reform* dell'Ocse sono state avviate nel 1998 con l'obiettivo di fornire un'ampia e approfondita rassegna delle esperienze di riforma economica e dell'amministrazione pubblica nei 29 Paesi membri, nonché di aiutare i governi a migliorare la loro prestazione in termini d'innovazione, crescita economica e progresso sociale. Il gruppo di paesi finora esaminati include Stati Uniti, Giappone, Messico, Ungheria, i Paesi Bassi, Spagna, Danimarca, Corea, Irlanda, Grecia e la Repubblica Ceca.

Scopo della *Review* è di evidenziare, per ciascun paese, i punti di forza o le carenze specifiche del processo di riforma, certificando, da un lato, gli eventuali risultati positivi raggiunti e, dall'altro, di suggerire alternative per ottimizzare i benefici della riforma, anche alla luce di quelle che risultano essere le *best practice* internazionali.

L'indagine è il frutto di una approfondita analisi comparativa e multidisciplinare, condotta da esperti dell'Ocse, basata sull'esame delle fonti normative, sui più rigorosi riscontri statistici, sui principali studi di carattere applicato, su una lunga serie di interviste a soggetti qualificati (pubbliche amministrazioni, autorità indipendenti, imprese, associazioni di categoria, sindacati, enti di ricerca). Pertanto, relativamente all'Italia, si tratta di un contributo all'analisi completo, aggiornato e autorevole sullo stato della regolazione, sui processi di liberalizzazione in atto, sul grado di apertura dei mercati dei beni e servizi.

L'analisi dell'organismo internazionale, dal duplice carattere tecnico-regolamentare e di analisi economica, ha considerato l'evoluzione e lo stato della regolamentazione in Italia sotto diversi profili: dagli aspetti più propriamente istituzionali a quelli attinenti al sistema tariffario, all'accesso al mercato, al regime delle licenze, all'interconnessione, al servizio universale, ai diritti di passaggio, alla gestione dello spettro, alla numerazione, alla qualità del servizio, alla convergenza.

Il giudizio finale espresso dalla *Review* sull'Italia è senza dubbio positivo. Dopo aver rilevato come il processo di liberalizzazione sia stato avviato con un certo ritardo e grazie all'impulso dell'Unione europea, l'Ocse registra come oggi esista in Italia "un regime regolamentare strutturato ed esaustivo, davvero in grado di stimolare la concorrenza". Soprattutto attraverso alcune misure prese recentemente, come la *carrier preselection* e l'accesso disaggregato alla rete locale, "la regolamentazione italiana ha rappresentato uno tra gli approcci maggiormente pro-competitivi tra i paesi dell'area dell'Ocse". A seguito di ciò "la concorrenza nel mercato italiano delle telecomunicazioni sta diventando più agguerrita, con benefici notevoli sia per i consumatori (nel campo della telefonia fissa e mobile), sia per i servizi a valore aggiunto rivolti al mercato delle imprese". Questo è particolarmente vero per gli utenti d'internet: l'Italia è infatti "...tra i paesi con le tariffe Internet più basse in tutta l'area Ocse, grazie ad una robusta e sana concorrenza fra gli *Internet Service Providers*...". Pur sottolineando che vi è ancora margine per "ridurre ulteriormente i

prezzi e migliorare il mercato dell'accesso", viene riconosciuto che in pochi anni sono stati compiuti grandi passi avanti. Ciò si deve anche a "un sistema di regolamentazione unico fra gli Stati membri, incentrato sulla convergenza delle tecnologie nel settore delle comunicazioni". L'Autorità si qualifica come uno dei regolatori dalle competenze più vaste, con un'organizzazione "non in funzione di settori specifici, quali le telecomunicazioni, l'audiovisivo e l'editoria, ma all'interno della cornice più ampia delle reti e dei servizi". Il modello convergente adottato dall'Autorità viene ritenuto, dall'Ocse, fondamentale per "accelerare l'innovazione e lo sviluppo della società dell'informazione".

Le conclusioni a cui giunge la *Review*, e le raccomandazioni che ne scaturiscono sono, pertanto, da considerarsi nell'ottica di un progressivo miglioramento del settore. A giudizio dell'Ocse, oltre a imporre misure asimmetriche e agevolare l'entrata sul mercato dei nuovi operatori, l'Italia dovrebbe provvedere al più presto a superare una serie di ostacoli, peraltro non insormontabili o comunque già in corso di adempimento, tra cui:

– semplificare il regime di rilascio delle licenze, prediligendo il modello delle autorizzazioni generali;

– introdurre la portabilità del numero nella telefonia mobile;

– favorire il rilascio delle licenze per il collegamento via radio dell'ultimo miglio (*Wireless Local Loop*);

– con particolare riferimento al mercato dell'accesso locale, l'Ocse invita l'Autorità a "perseverare nella vigilanza e nel monitoraggio, affinché siano garantiti prezzi effettivamente orientati ai costi ai nuovi operatori da parte di Telecom Italia".

– rimuovere la *golden share*.

Vi è, inoltre, un richiamo ad un sollecito completamento della struttura dell'Autorità, perché possa essere messa in grado di esercitare pienamente le sue funzioni.

Infine, l'Ocse stigmatizza la recente decisione del Parlamento italiano di trasferire i poteri di assegnazione delle licenze dall'Autorità al futuro Ministero per le attività produttive, definendola "un passo indietro rispetto al buon funzionamento della regolamentazione". E conclude: "La responsabilità per le licenze dovrebbe ritornare all'Autorità, che ha il compito di creare condizioni di mercato competitive ed è (l'organismo) meglio posizionato per vigilare sugli sviluppi del mercato".

Anche i principali operatori sul mercato italiano hanno confermato i giudizi positivi sul ruolo svolto dall'Autorità nell'accelerazione del percorso di liberalizzazione e di apertura dei diversi segmenti di mercato alla concorrenza. Tuttavia, la maggior parte degli operatori rileva ancora, relativamente al periodo preso in esame dalla presente relazione, alcune criticità. La prima è indubbiamente una mancanza di prevedibilità e di trasparenza nell'azione dell'Autorità. La seconda è una difficoltà relativa all'identificazione dei responsabili dei vari procedimenti e alla durata effettiva delle istruttorie. La terza, per taluni, è un non chiaro inquadramento delle richieste di informazioni all'interno di obblighi regolamentari e all'interno di specifiche istruttorie.

Tabella 3.20 - **Stato di implementazione del pacchetto regolamentare della Commissione europea a fine 1999 nei principali paesi dell'Unione**

	NRA (1)	Licenze autorizzazioni (2)	Interconnessione/ accesso speciale (3)	Servizio universale (4)	Contabilità dei costi, separazione contabile (5)	Numerazione (6)	Frequenze (7)	Diritti di passaggio (8)	Concorrenza *local loop* (9)
Belgio	*	·	·	€	€	·	·	€	·
Francia	*	·	*	€	€	·	*	*	·
Germania	*	*	*	*	·	·	*	·	*
Irlanda	*	·	·	€	·	€	·	·	·
Italia	*	·	*	·	·	*	·	€	·
Olanda	*	*	*	·	*	·	*	·	*
Spagna	*	·	·	·	€	·	·	·	·
Svezia	*	*	·	*	·	·	*	·	·
Regno Unito	* ·	*	*	*	*	·	*	· ·	*

(1) Autonomia e potere decisionale, organizzazione delle risorse e delle competenze
(2) Flessibilità, semplificazione e trasparenza nelle procedure
(3) Livello di disaggregazione dell'offerta, condizioni tecniche, economiche e qualitative dei servizi, tempi di chiusura delle negoziazioni
(4) Flessibilità dei contenuti, livelli di contendibilità, separazione dell'aspetto gestionale rispetto all'aspetto finanziario
(5) Sistema e modello contabile in relazione al mercato di riferimento, separazione contabile al fine della trasparenza nelle attività regolamentari o di controllo
(6) Sviluppo piano di numerazione, stato di avanzamento della *carrier selection (call-by-call), carrier preselection* e della portabilità del numero
(7) Equilibrato ed efficiente utilizzo dello spettro e coordinamento tra le diverse modalità di utilizzo
(8) Regole trasparenti e non discriminatorie per l'uso del suolo e l'infrastrutturazione
(9) Livelli di competitività e contendibilità sul mercato locale e dell'accesso
Legenda: * condizioni favorevoli; · in fase di miglioramento; € mancanza o inerzia della regolamentazione

Tabella 3.21 - **Stato di implementazione del pacchetto regolamentare della Commissione europea a fine 2000 nei principali paesi dell'Unione**

	NRA (1)	Licenze autorizzazioni (2)	Interconnessione/ accesso speciale (3)	Servizio universale (4)	Contabilità dei costi, *separazione* contabile (5)	Numerazione (6)	Frequenze (7)	Diritti di passaggio (8)	Concorrenza *local loop* (9)	Sviluppo Banda Larga
Belgio	*	·	·	€	€	·	·	€	·	€
Francia	*	·	*	€	·	·	*	*	·	·
Germania	*	*	*	*	·	·	*	·	*	*
Irlanda	*	·	·	€	·	€	·	·	·	€
Italia	*	*	*	*	·	*	*	·	*	*
Olanda	*	*	*	·	*	·	*	·	*	*
Spagna	*	·	·	·	€	·	·	·	·	·
Svezia	*	*	·	*	·	·	*	·	·	·
Regno Unito	*	*	*	*	*	·	*	·	*	·

(1) Autonomia e potere decisionale, organizzazione delle risorse e delle competenze
(2) Flessibilità, semplificazione e trasparenza nelle procedure
(3) Livello di disaggregazione dell'offerta, condizioni tecniche, economiche e qualitative dei servizi, tempi di chiusura delle negoziazioni
(4) Flessibilità dei contenuti, livelli di contendibilità, separazione dell'aspetto gestionale rispetto all'aspetto finanziario
(5) Sistema e modello contabile in relazione al mercato di riferimento, separazione contabile al fine della trasparenza nelle attività regolamentari o di controllo
(6) Sviluppo piano di numerazione, stato di avanzamento della *carrier selection (call-by-call), carrier preselection* e della portabilità del numero
(7) Equilibrato ed efficiente utilizzo dello spettro e coordinamento tra le diverse modalità di utilizzo
(8) Regole trasparenti e non discriminatorie per l'uso del suolo e l'infrastrutturazione
(9) Livelli di competitività e contendibilità sul mercato locale e dell'accesso
Legenda: * condizioni favorevoli; · in fase di miglioramento; € mancanza o inerzia della regolamentazione