

La liberalizzazione diabolica dell'accesso alla rete fissa

Di Massimiliano Trovato

Come ricorda il ben noto adagio, il diavolo si nasconde nei dettagli. Tale ammonimento, di portata universale, dovrebbe in particolare guidare l'operato dei regolatori, dal momento che variazioni marginali nei loro orientamenti comportano conseguenze ingenti tanto per la libertà d'impresa delle aziende regolate, quanto per la libertà di scelta dei consumatori ipoteticamente tutelati. L'accesso all'ingresso alla rete telefonica fissa fornisce un'illustrazione significativa di tale principio.

A distanza di quasi quindici anni dalla privatizzazione del monopolista pubblico e dall'avvio del processo di liberalizzazione del mercato della telefonia fissa, Telecom Italia mantiene un sostanziale monopolio nel settore dell'accesso. Ciò accade certamente per la timidezza degli operatori alternativi che – con una significativa eccezione, essa pure ormai normalizzata – hanno lesinato gli investimenti nella rete di distribuzione, ma anche per ragioni storiche consolidate: l'Italia sconta, infatti, il peccato originale della mancanza della televisione via cavo, che in numerosi altri paesi garantisce un utile contrappeso concorrenziale. Alla luce di ciò, si può ben comprendere la delicatezza dei meccanismi che presiedono all'accesso alla rete dell'*incumbent* da parte degli operatori alternativi, per i quali si tratta sostanzialmente dell'unica forma di concorrenza praticabile.

Queste riflessioni vanno evidentemente poste nel più ampio contesto del dibattito sulle reti di nuova generazione e di una pressante domanda di adeguamento della dotazione infrastrutturale, sempre meno in grado di soddisfare le esigenze dell'utenza. È certo lecito nutrire delle perplessità sulla sostenibilità nel lungo termine di tale modello concorrenziale: se, da un lato, è assai discussa nella letteratura rilevante la praticabilità di un approccio di concorrenza infrastrutturale, certo astrattamente preferibile, non vi è chi non colga la differenza tra un sistema in cui la presenza di un'unica rete d'accesso sia frutto della libertà di contratto degli operatori e dunque, tendenzialmente, di ragioni di efficienza; ed uno in cui la limitazione della concorrenza alla fase di fornitura del servizio sia, viceversa, determinata dal perpetuarsi di uno sbilanciamento nelle posizioni relative delle imprese del settore.

Parimenti, non può sfuggire che solo la concreta possibilità di competere nell'attuale configurazione del mercato garantirebbe agli operatori alternativi la forza finanziaria e le prospettive industriali necessarie a sostenere eventuali investimenti – autonomi o condivisi – nella rete d'accesso. In altre parole, la concorrenza di domani passa per la concorrenza di oggi ed è cruciale poter

Massimiliano Trovato è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

disporre di regole equilibrate per l'accesso alle infrastrutture esistenti, anche per incentivare lo sviluppo di nuove infrastrutture.

I servizi all'ingrosso alla rete fissa, e specialmente lo strumento dell'accesso disaggregato, che nelle sue varie forme concede agli operatori alternativi la facoltà di connettere il cliente finale ai propri apparati sfruttando la rete di distribuzione dell'*incumbent*, sono invero regolati piuttosto minuziosamente dall'Autorità e sono ampiamente utilizzati – anche, lo ricordiamo ulteriormente, per l'assenza di alternative credibili.

Permane, però, un significativo ostacolo alla concorrenza, rappresentato dal modo in cui l'*incumbent* offre tali servizi, in cui possiamo affermare che convivano due componenti: l'utilizzo della risorsa (anche nel caso di risorse virtuali non individuate, al fondo delle quali si cela pur sempre l'utilizzo di risorse fisiche), componente fondamentale e non fungibile, nel senso che non potrebbe essere garantita da altri che dal titolare della risorsa; e una componente accessoria, che include tutte le attività connesse e fornite congiuntamente dall'*incumbent*, senza che sussista una specifica giustificazione tecnica o economica. Si tratta di operazioni – sovente banali all'atto pratico – quali l'attivazione della fornitura o la manutenzione correttiva, cioè la riparazione dei guasti non di competenza dell'operatore alternativo, che possono essere svolte senza controindicazioni da imprese terze – e che sono normalmente esternalizzate già oggi.

A dispetto di quest'ultima considerazione, Telecom mantiene il dominio delle condizioni tecniche ed economiche delle prestazioni accessorie, alterando la concorrenza su due diversi versanti:

- 1) quello dei costi, perché l'impossibilità di contrattare direttamente con gli appaltatori impone agli operatori alternativi esborsi eccessivi rispetto ai servizi ricevuti, garantendo per altro verso a Telecom – che si assicura un aggio sulla transazione – introiti altrimenti ingiustificati;
- 2) quello della qualità complessiva del servizio, che pure viene a dipendere dalle determinazioni unilaterali dell'*incumbent*. Pur senza ipotizzare con qualche malizia che nella relazione tra Telecom e le imprese incaricate si celi la possibilità di abusi, ad esempio in tema di priorità degli interventi, balza agli occhi come una simile struttura di mercato sottragga alla concorrenza aspetti fondamentali del servizio, quali i tempi di attivazione e di riparazione dei guasti. Si tratta, peraltro, di quegli elementi che maggiormente vengono apprezzati dalla clientela più pregiata: imprese e pubbliche amministrazioni.

È importante osservare che tale strategia industriale appare già ora di dubbia legittimità. Senza avventurarci nel diritto della concorrenza strettamente inteso – che osteggia tradizionalmente l'indebita estensione di una posizione dominante da un settore ad un altro, contiguo – basti ricordare che il recente decreto "Salva Italia" affermava un generale disfavore per ogni forma di *tie-in* coatto prevedendo¹, tra l'altro, l'abrogazione delle norme che imponessero «l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta». Del resto, si può dubitare che un simile obbligo esistesse in materia, se anzi già il Codice delle comunicazioni elettroniche² stabiliva che, per il caso di «un operatore assoggettato ad obblighi di non discriminazione», quale è certamente l'*incumbent*, «l'Autorità può esigere che [detto operatore] pubblichi un'offerta di riferimento sufficientemente disaggregata per garantire che gli operatori non debbano pagare per risorse non necessarie ai fini del servizio richiesto e in cui figurino una descrizione delle offerte suddivisa per componenti in funzione delle esigenze del mercato, corre-

1 D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 34, co. 3, lett. g).

2 D.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, art. 46, co. 2.

data dei relativi termini, condizioni e prezzi». Addirittura «l'Autorità con provvedimento motivato può imporre modifiche alle offerte di riferimento in attuazione degli obblighi previsti». La norma prosegue precisando i contenuti minimi di tale offerta di riferimento, con particolare riguardo proprio al caso dell'accesso disaggregato.

La modalità invalsa d'offerta dei servizi in discorso pare, però, dimostrare l'insufficienza dell'attuale quadro normativo. Sarebbe dunque auspicabile valorizzare le esigenze sinora esposte con un intervento legislativo che precisi l'obbligo di offerta disgiunta dei servizi di accesso alla rete telefonica fissa attraverso 1) la predisposizione di prezzi separati per l'affitto della risorsa e le attività accessorie; 2) la facoltà per gli operatori alternativi di acquistare tali ultimi servizi sul mercato da imprese indipendenti.

Si possono ipotizzare un paio di obiezioni alla misura proposta. In primo luogo, l'*incumbent* potrebbe eccepire i rischi per la sicurezza e l'efficacia delle operazioni sulla rete connessi alla perdita del controllo sui soggetti preposti. Questo pericolo si può senz'altro ridimensionare, da un lato, considerando che già oggi queste attività sono stabilmente esternalizzate dall'ex monopolista; e dall'altro, ipotizzando un ruolo di sorveglianza dell'Agcom sulla professionalità delle imprese terze e sulle procedure con cui esse intervengono sull'infrastruttura.

In secondo luogo, è possibile sostenere che l'incidenza del servizio di manutenzione correttiva sul prezzo totale della risorsa sia limitata dalle economie di scala di cui può beneficiare l'ex monopolista, e che pertanto l'implementazione della proposta qui discussa sia destinata ad avere effetti modesti. A ciò si può rispondere ricordando che la trasparenza delle strutture di prezzo è certamente un valore in sé, a prescindere dai concreti risparmi che ne possano derivare; inoltre, va ancora richiamato il ruolo di vigilanza dell'Agcom, che in sede di approvazione dell'offerta di riferimento ha la possibilità e gli strumenti per prevenire abusive sopravvalutazioni dell'argomento.

Garantire agli operatori alternativi la possibilità di pagare unicamente per i servizi richiesti e di contrattare direttamente con soggetti diversi dall'*incumbent* la fornitura delle prestazioni accessorie non chiuderà certo tutte le questioni aperte nel mercato della telefonia fissa, ma è un'innovazione a costo zero e immediatamente efficace nel rettificare una stortura a cui si sarebbe dovuto rimediare da tempo.

IBL Focus

CHI SIAMO

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

COSA VOGLIAMO

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