

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione IX - Trasporti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Intervento del Presidente Corrado Calabrò,

Roma, 20 settembre 2005

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, ringrazio per aver dato all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni l'opportunità di fornire il proprio contributo di analisi e riflessione sullo stato del settore delle comunicazioni in Italia.

Nel mio intervento cercherò di dare, succintamente, un quadro di sintesi dell'attuale assetto del settore, con particolare riguardo alle telecomunicazioni fisse e mobili, dei problemi concorrenziali e delle linee di intervento che il nuovo Collegio dell'Autorità ha intrapreso nei suoi primi mesi di vita nonché di quelle che intende portare avanti nel prossimo futuro.

I. Gli elementi principali della strategia del nuovo Collegio dell'Autorità nel settore delle telecomunicazioni

La strategia dell'Autorità, come illustrato nella relazione al Parlamento del luglio scorso, è basata, innanzitutto, su una politica regolamentare a supporto di una concorrenza incentrata sugli investimenti nelle infrastrutture e nei servizi innovativi. In tal senso l'Autorità ritiene indispensabile favorire la costruzione di

reti alternative a quelle dell'operatore storico in modo da creare una configurazione di mercato in cui gli operatori si confrontino a parità di condizioni. In altre parole, è opinione di questa Autorità che la competizione, a monte, nelle infrastrutture, rappresenti un prerequisito indispensabile per il raggiungimento di un processo concorrenziale dinamico, a valle, nella fornitura di servizi all'utenza finale; solo in questo modo appare possibile l'instaurarsi di quel processo virtuoso di "distruzione creatrice" che conduce all'offerta di una molteplicità di nuovi prodotti e servizi, con ciò contribuendo al miglioramento delle condizioni tecniche, economiche e sociali del nostro Paese.

In coerenza con tale strategia l'Autorità ritiene necessario, come primario impegno, favorire la diffusione della larga banda, in quanto essa costituisce una straordinaria innovazione a beneficio dei cittadini (si pensi ai nuovi servizi derivanti dall'uso delle tecnologie connesse: accesso ad internet veloce, fornitura di contenuti audiovisivi, *home shopping*, *e-Government* ecc.), e rappresenta al tempo stesso un motore indispensabile per la crescita degli altri settori imprenditoriali e, dunque, per lo sviluppo del sistema economico nazionale.

Gli interventi dell'Autorità sono naturalmente mirati alla riduzione delle rendite derivanti dalle situazioni pregresse di monopolio. In quest'ottica rientrano le misure sull'accesso da parte dei concorrenti alla rete di telecomunicazioni dell'operatore storico, Telecom Italia, nonché quelle volte ad incidere sulle tariffe di terminazione applicate dagli operatori di telefonia mobile (tariffe cd. fisso-mobile e mobile-mobile).

In tale contesto l'Autorità intende rafforzare la vigilanza sul rispetto delle regole di settore, anche e soprattutto per tutelare i consumatori dalle possibili patologie che derivano dal confronto concorrenziale fra i gestori di telecomunicazioni, patologie connesse, tra l'altro, a situazioni di scarsa trasparenza, come il proliferare di servizi non richiesti e l'uso improprio delle numerazioni. Oltre a reprimere con immediatezza gli eventuali abusi, l'Autorità

intende anche esercitare un compito propositivo , promuovendo forme di autoregolamentazione o co-regolamentazione degli operatori del settore affinché gli stessi, nell'ambito della sana competizione, adottino comunque comportamenti deontologicamente corretti e rispettosi degli utenti finali.

II. Gli interventi dei primi mesi di attività dell'Autorità nel settore delle telecomunicazioni

Le misure adottate da questa Autorità fin dai primi mesi di attività del nuovo Collegio hanno già prodotto rilevanti effetti sull'assetto concorrenziale del settore, con apprezzabile rifluenza economica a vantaggio delle imprese e delle famiglie.

Con delibera n. 286/05/CONS del luglio scorso, l'Autorità ha adottato un provvedimento d'urgenza per la riduzione delle tariffe di terminazione delle chiamate vocali sulle reti dei gestori mobili. L'intervento è suscettibile di produrre già nell'immediato effetti pro-concorrenziali, in quanto consente agli operatori neo-entranti di competere in modo più efficace con i gestori mobili maggiori. Inoltre, l'Autorità ha stimato prudenzialmente che la riduzione dei prezzi di terminazione consentirà un risparmio su base annua per gli utenti di almeno 300 milioni di euro.

In secondo luogo, la recente approvazione, da parte dell'Autorità, di alcune offerte all'ingrosso predisposte dall'operatore storico ha determinato una significativa riduzione dei prezzi di accesso "flat" alla larga banda; e difatti , dal maggio scorso, il prezzo minimo di tale servizio è sceso del **40%** in soli quattro mesi.

In terzo luogo, l'Autorità è intervenuta, con delibera n. 26/05/CIR, per disciplinare l'introduzione della nuova tecnologia VoIP (acronimo inglese di Voice over Internet Protocol); ciò attraverso l'adozione di una nuova regolamentazione, attualmente oggetto di consultazione pubblica, che permette,

attraverso la risoluzione di alcune problematiche di ordine tecnico, un rapido avvio ed una veloce diffusione di una tecnologia che promette di produrre rilevanti benefici sia per le imprese che per i consumatori finali.

Inoltre, l'Autorità ha intrapreso alcune misure pro-competitive in materia di liberalizzazione dei servizi telefonici a valore aggiunto, quali i servizi informativi, ed ha imposto tetti tariffari per contrastare l'uso fraudolento di alcune numerazioni .

L'Autorità ha, infine, ritenuto necessario ed urgente aprire un dialogo a tutto campo con le associazioni dei consumatori; con tale obiettivo è stata convocata per il prossimo 30 settembre la prima audizione generale pubblica con le suddette organizzazioni.

III. I prossimi impegni dell'Autorità nel settore delle telecomunicazioni

Se i primi mesi hanno costituito una sfida significativa per il nuovo Collegio, nell'immediato futuro l'Autorità dovrà affrontare e risolvere questioni sempre più complesse e delicate, consolidando quanto già fatto ed inserendo gli interventi nell'ambito della nuova strategia regolamentare.

Una prima problematica riguarda il completamento dei procedimenti relativi alle analisi dei mercati dei prodotti e dei servizi appartenenti al settore delle comunicazioni elettroniche così come individuati dalla Commissione Europea (con Raccomandazione n. 2003/311/CE del febbraio 2003). Tale processo ha subito un rallentamento dovuto sia alla necessità di assimilare la complessa ed elaborata tecnologia sia al prolungato periodo di *vacatio* dell'Autorità. Ci siamo tuttavia impegnati con la Commissione a notificare a Bruxelles i mercati più importanti entro la fine dell'anno in corso. Nella riunione di venerdì scorso il Consiglio dell'Autorità ha approvato lo schema di provvedimento relativo al mercato 11 (accesso disaggregato alla rete locale di telecomunicazioni).

Sono in fase di conclusione i procedimenti relativi al mercato all'ingrosso dei servizi a larga banda (mercato n.12), alla terminazione delle chiamate su reti mobili (mercato n.16), nonché all'interconnessione su rete pubblica fissa (mercati nn.8-9-10).

Per quanto concerne il mercato dell'accesso e della raccolta sulle reti mobili (cd. originazione mobile; mercato n. 15), la posizione dell'Autorità è stata definita all'inizio dello scorso mese di agosto (con delibera n. 306/05/CONS), ed è al momento sottoposta a consultazione pubblica. L'attuale orientamento dell'Autorità è quello di considerare l'originazione mobile (ossia la scelta del gestore mobile) come un mercato caratterizzato, allo stato, da un assetto sufficientemente competitivo; l'Autorità non vede quindi la necessità di imporre ex-ante obblighi specifici ai gestori mobili, mentre può sempre assumere particolare rilievo l'azione di controllo ex-post da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, a tutela della libera concorrenza e dell'autonomia di contrattazione.

Altro tema relativo alle telecomunicazioni mobili riguarda la prossima cessazione del servizio analogico TACS, prevista per il 31 dicembre 2005. L'Autorità è chiamata a definire modalità e regole di utilizzazione, allocazione e assegnazione delle frequenze attualmente impiegate per l'offerta di tale servizio attraverso un processo che sarà teso ad individuare la migliore allocazione di dette risorse frequenziali ed individuerà le modalità di assegnazione dello spettro più efficienti e pro-concorrenziali, in linea con i principi recati dal Codice delle comunicazioni elettroniche.

Con riferimento allo sviluppo della larga banda in Italia, l'Autorità ritiene opportuna la costituzione di un tavolo di lavoro sulle condizioni di fornitura dei relativi servizi all'ingrosso che veda la partecipazione, oltre che dell'Autorità stessa, di Telecom Italia e di tutti gli operatori di telecomunicazioni concorrenti. La finalità è quella di assicurare condizioni concorrenziali in un settore così strategico per lo sviluppo del nostro Paese, prevenendo possibili comportamenti

anti-competitivi da parte dell'ex-monopolista, con particolare riguardo alle modalità tecnico-economiche di fornitura dei servizi all'ingrosso ed al rispetto del principio di parità di trattamento fra le divisioni commerciali di Telecom Italia e i concorrenti (cd. principio di parità di trattamento interna-esterna), coniugando tale principio con un abbassamento generalizzato dei prezzi a beneficio degli utenti.

Sempre con riguardo allo sviluppo della larga banda, assumeranno ancora maggior rilievo le regole per l'accesso alle reti che sfruttano nuove tecnologie trasmissive, quali il *wi-fi* ed il *wi-max*. L'Autorità intende cogliere in pieno le potenzialità pro-competitive e di innovazione che queste tecnologie possono generare sull'assetto del settore delle telecomunicazioni fisse e mobili. In particolare, a seguito della disponibilità di spettro frequenziale per le applicazioni radio a larga banda, l'Autorità dovrà definire le regole di assegnazione delle risorse che favoriscano la diffusione locale del servizio, soprattutto nelle aree del *digital-divide*, gli investimenti in infrastrutture alternative, e la concorrenza tra piattaforme (cd. concorrenza inter-piattaforma) e tra operatori (cd. concorrenza intra-piattaforma).

Siamo consapevoli che molte saranno le istanze volte a "proteggere" nicchie o interi mercati dall'avvento dei nuovi sistemi trasmissivi; l'Autorità è tuttavia dell'opinione che non sarebbe saggio rallentare trasformazioni tecnologiche che risultano così decisive per lo sviluppo del Paese, specie in un contesto di crescente competizione internazionale.

IV. Le grandi questioni che richiedono un approfondimento di medio periodo

Vi sono poi alcune grandi questioni che meritano un approfondimento di più ampio respiro.

Un primo aspetto che, a livello europeo, è al centro di un fervido dibattito, riguarda la configurazione delle reti di nuova generazione (cd. *NGN: Next Generation Networks*) che, utilizzando il protocollo internet, unificano la trasmissione della voce con quella di video e dati. In questo contesto, gli operatori storici, che detengono già un'infrastruttura capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale, godono di un notevole vantaggio, in termini sia di capacità di investimento che di posizione di mercato. Tale circostanza genera dubbi sulla effettiva capacità dei concorrenti di poter competere nel lungo periodo con gli operatori ex-monopolisti. Assume quindi rilievo il dibattito su quali siano i migliori interventi regolamentari volti ad incoraggiare gli investimenti in dette infrastrutture, senza tuttavia minacciare l'assetto concorrenziale che si sta finalmente affermando a seguito del processo di liberalizzazione del settore.

Altra importante questione concerne la circostanza che il contemporaneo avvento della telefonia su internet (VoIP), da un lato, e della larga banda, dall'altro, accentua la tendenza da parte di (alcuni) operatori ad offrire in maniera integrata voce e internet (cd. offerte *double play*) o voce, video e internet (*triple play*). Sotto il profilo regolamentare emerge quindi la necessità per l'Autorità di dotarsi di una strumentazione sofisticata per valutare l'eventuale emergere di comportamenti anti-concorrenziali, quali il *price squeeze* o il *margin squeeze*, senza tuttavia pregiudicare la possibilità dei gestori di proporre offerte a pacchetto che, venendo incontro alle esigenze dei consumatori, possono aumentare il benessere del Paese.

Infine, il tema dello sviluppo territoriale delle infrastrutture a larga banda assume un rilievo di straordinaria importanza in un Paese come il nostro, in cui esiste ancora un significativo divario tra le diverse aree della nazione. Bisogna quindi porre al centro del dibattito il giusto bilanciamento fra politiche industriali di intervento pubblico e misure volte a favorire lo sviluppo della libera concorrenza. Da un lato, le politiche interventiste assumono un particolare

rilievo per le amministrazioni locali; molte regioni italiane stanno infatti sviluppando politiche autonome di sviluppo della larga banda con programmi di incentivo, favorendo talvolta consorzi e forme di imprenditoria finanziate e/o partecipate dalle stesse amministrazioni locali. Dall'altro, le istituzioni comunitarie pongono precisi limiti all'intervento statale ed a quello delle amministrazioni locali, cosicché appare necessario un ampio dibattito per definire le linee generali di intervento volte a favorire la diffusione della larga banda su tutto il territorio nazionale, ed in particolare nelle aree economicamente meno sviluppate.

V. La questione relativa alle tariffe di *roaming* internazionale

La questione delle tariffe di *roaming* è assunta a notevole rilievo nel recente dibattito europeo concerne il cd. *roaming* internazionale. Si tratta della possibilità per gli utenti radiomobili di utilizzare il proprio cellulare quando si trovano all'estero, sia per effettuare che per ricevere chiamate. Il servizio offre rilevanti vantaggi ai consumatori in termini di praticità, semplicità d'uso e reperibilità; tuttavia, dal punto di vista dell'accesso, il *roaming* internazionale è sempre stato percepito dall'utente come un servizio relativamente costoso. Ciò è tanto più vero in tempi recenti, in quanto, da un lato, lo sviluppo della competizione nei mercati mobili nazionali ha permesso lo sviluppo di una concorrenza che ha determinato un significativo abbassamento dei prezzi dei servizi radiomobili, dall'altro, il *roaming* internazionale ha invece beneficiato solo in parte di tale pressione competitiva, rendendo sempre più marcato il differenziale di prezzo tra i servizi nazionali e quelli cross-nazionali.

In considerazione di ciò, la Commissione europea, nel 2003, ha deciso di includere il mercato nazionale per i servizi all'ingrosso di *roaming* internazionale nella lista dei diciotto mercati del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione ex-ante,

secondo quanto previsto dal nuovo quadro regolatorio (cd. mercato n.17). A differenza degli altri mercati che compongono la filiera delle telecomunicazioni mobili, nessuna Autorità di settore europea ha ancora deciso di regolare il mercato del *roaming* internazionale; così, a distanza di oltre due anni dall'entrata in vigore del nuovo quadro comunitario, nessun Paese ha ancora avviato le procedure di notifica alla Commissione per consentire una procedura di regolamentazione di tale attività.

Ciò è dovuto alla complessità delle caratteristiche tecniche e di mercato del servizio in esame; infatti, da un lato, il *roaming* internazionale sta diventando un servizio tecnicamente sempre più complesso: si pensi alle tecnologie di re-direzione del traffico, cioè alla possibilità per un operatore mobile nazionale di direzionare il traffico dei propri clienti all'estero su reti specifiche; dall'altro, la struttura di mercato si è andata nel tempo evolvendo, con la nascita ed il consolidamento di gruppi societari ed alleanze pan-europee.

La interconnessione dei mercati comunitari e le caratteristiche specifiche del servizio di *roaming* – caratterizzato dalla circostanza che in un mercato nazionale esso viene consumato da utenti di un operatore straniero il quale a sua volta acquista all'ingrosso tale servizio da un operatore mobile nazionale – necessitano, invero, di un certo grado di cooperazione fra le varie Autorità nazionali di regolamentazione. Ciò ha condotto le Autorità europee a perseguire un approccio coordinato.

In questo quadro l'Autorità italiana ha assunto un ruolo di capofila in Europa nel proporre e coordinare iniziative in materia di *roaming* internazionale.

Così, nel dicembre 2004, l'ERG (*European Regulators Group*), il gruppo che riunisce le Autorità di 32 paesi europei (i paesi EU, quelli EFTA, i candidati EU e la Svizzera), ha deciso di istituire un Gruppo di Lavoro multinazionale per l'analisi del *roaming* internazionale, con l'Autorità italiana in qualità di Paese coordinatore; i lavori del Gruppo si stanno concludendo in questi giorni, con una consultazione pubblica europea, e costituiranno la base di partenza per le

procedure che le singole Autorità nazionali seguiranno per l'analisi del mercato rilevante ai sensi del nuovo quadro regolamentare.

Inoltre un ulteriore Gruppo di lavoro, coordinato nuovamente da questa Autorità, ha l'obiettivo di valutare il grado di diffusione delle informazioni sui servizi di *roaming* internazionale presso i consumatori, e di identificare possibili misure in grado di aumentare il grado di trasparenza del servizio. E' stato infatti rilevato che spesso i consumatori, inclusa la clientela *business*, mancano di chiare e precise informazioni, in particolare sulle tariffe di tale servizio. L'Autorità è quindi impegnata a dare una risposta concreta alla richiesta di maggiore trasparenza delle tariffe mobili internazionali con lo scopo di creare uno spazio comune in Europa.

VI. Gli elementi principali della strategia del nuovo Collegio dell'Autorità nel settore dell'audiovisivo

Nel settore audiovisivo, la strategia regolamentare dell'Autorità si sta concentrando, in coerenza con gli interventi previsti nel connesso settore delle telecomunicazioni, nei seguenti filoni principali: la concorrenza nelle piattaforme trasmissive (satellite, digitale terrestre, fibra ottica, ADSL) e il relativo accesso; gli incentivi alle innovazioni di prodotto e di servizio; la vigilanza a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e, in particolare, dei minori; nonché, con specifico riferimento a questo comparto, le problematiche relative alla rilevazione degli ascolti ed alla raccolta pubblicitaria.

Gli interventi dei primi mesi di attività dell'Autorità nel settore audiovisivo

Nei primi mesi di attività del nuovo Collegio, l'Autorità è intervenuta (con delibera n. 105/05 CSP) modificando il Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite, definendo norme più rigorose per l'inserimento di minispot durante gli eventi calcistici.

E' stata inoltre avviata un'attività di monitoraggio e di analisi del sistema di rilevazione degli ascolti televisivi in Italia, che ha già portato all'avvio della collaborazione con l'Istituto nazionale di Statistica (Istat) in base ad apposita convenzione; l'attenzione è in particolare focalizzata sull'attendibilità del sistema attualmente in uso, sulla necessità che la rilevazione copra il maggior numero possibile di mezzi trasmissivi di contenuti audiovisivi, nonché sulle regole di *governance* della società che attualmente svolge tale attività (Auditel).

Altra attività intrapresa dall'Autorità concerne la quantificazione del sistema integrato delle comunicazioni (SIC), così come definito dalla legge n. 112/04 (all'articolo 2, comma 1, lettera g), e dei mercati che lo compongono. In particolare, è stato istituito un gruppo di lavoro - che si avvarrà della collaborazione di istituzioni di grande prestigio - volto ad individuare e quantificare, secondo precise metodologie di contabilità settoriale, il valore di tutti i mercati che compongono il SIC. Il gruppo terminerà i propri lavori entro i prossimi mesi del nuovo anno.

Nell'esercizio delle nuove competenze assegnatele dalla legge 112 del 2004, l'Autorità ha altresì approvato lo schema di contabilità separata della RAI, che consentirà la verifica della trasparenza nell'utilizzo del canone di abbonamento, e si appresta ad adottare, d'intesa con il Ministero delle comunicazioni, le linee guida sul contenuto degli obblighi di servizio pubblico che la RAI sarà tenuta ad osservare nel prossimo contratto di servizio per il triennio 2006-2008.

Infine, l'Autorità ha adottato numerose delibere di natura sanzionatoria in materia di rispetto degli obblighi di programmazione e di tutela dei minori.

I prossimi impegni dell'Autorità nel settore audiovisivo

Quanto agli interventi che l'Autorità si appresta ad intraprendere nei prossimi mesi della propria attività, essi riguardano innanzitutto le infrastrutture (e reti) per le trasmissioni televisive, ossia il cosiddetto mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti audiovisivi agli utenti finali

(correntemente denominato *broadcasting*; mercato n.18 tra quelli identificati dalla Commissione nel settore delle comunicazioni elettroniche). Il Consiglio inizierà a breve l'esame dell'analisi tecnica ed economica condotta dagli Uffici; al riguardo appare necessario comprendere la relazione fra eventuali rimedi regolamentari derivanti dall'analisi del mercato rilevante e la complessa opera di riorganizzazione e riscrittura dei regolamenti televisivi.

L'Autorità è conscia che l'approvazione del Codice della radiotelevisione impone una profonda opera di revisione di tutti gli atti regolamentari in materia di radiotelevisione. Il Codice impone in particolare una revisione del regolamento sulla televisione digitale terrestre, con specifico riferimento al regime transitorio, alle regole di autorizzazione ed ai limiti da applicare ai programmi televisivi a pagamento. Pur rappresentando una decisa semplificazione delle norme esistenti, permangono alcune incertezze sulle norme da considerare abrogate.

In una fase di salto tecnologico con la sostituzione (cd. *switch-off*) della tecnica trasmissiva analogica con quella digitale, normativamente prevista per la fine del prossimo anno, assumono poi grande importanza, per i futuri assetti concorrenziali, le modalità operative della transizione. In particolare, così come stabilito dalla legge n 112 del 2004, il *switch-off* dovrà avvenire in coerenza con il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale (delibera n. 399/03/CONS); e ciò sia al fine di evitare il trasferimento, nella nuova tecnologia trasmissiva, di posizioni dominanti pregresse, sia di assicurare un più efficiente utilizzo dello spettro frequenziale, con ricadute in termini di beneficio per l'intero Paese.

Sempre in tema di infrastrutture trasmissive, l'Autorità è intervenuta (con delibera n.264/05/CONS) per disciplinare l'accesso alle reti dei gruppi televisivi RAI e Mediaset da parte dei fornitori indipendenti di contenuti. L'Autorità intende svolgere nei prossimi mesi un'attenta attività di vigilanza circa le modalità di accesso a tali reti al fine di favorire l'ingresso nel mercato di un

maggior numero di fornitori di contenuti – auspicabilmente di migliore qualità - ponendo limiti al grado di integrazione verticale degli operatori e abbassando le barriere all'entrata.

Le grandi questioni che richiedono un approfondimento di più ampio respiro

Con riferimento infine alle questioni di più lungo periodo, l'Autorità è risolutamente determinata a favorire il progresso tecnologico, in un contesto di rispetto del principio di neutralità tecnologica e dei principi che regolano il contenuto delle programmazioni. Esiste infatti una molteplicità di piattaforme trasmissive che si potranno affermare in futuro presso gli utenti finali: digitale terrestre (cd. DTT), televisione in mobilità (DVB-H), satellite (DTH), fibra ottica e rete di telecomunicazioni in rame amplificata attraverso le tecniche x-DSL (allo stato attuale l'ADSL) rappresentano tecnologie concorrenti con cui gli operatori possono trasmettere contenuti audiovisivi ai cittadini. L'Autorità considera indispensabile l'instaurarsi di un vigoroso processo concorrenziale tra piattaforme, così come ritiene necessario che tali piattaforme restino aperte a più operatori. Solo in questo modo il nostro Paese riuscirà a cogliere in pieno i frutti della "rivoluzione digitale", realizzando quel pluralismo dell'informazione che la sopravvenuta abbondanza di risorse tecniche consente.

Sullo sfondo vi è anche il processo di revisione della direttiva "televisione senza frontiere", che rappresenta il punto di riferimento per la regolazione dei contenuti e della pubblicità.

Nel processo di consultazione pubblica in corso in queste settimane la Commissione Europea appare cogliere la sfida del progresso tecnologico tendendo a differenziare le regole per i programmi lineari (i palinsesti tv tradizionali) e quelle per i non lineari (contenuti per richieste di telespettatori).

Il processo di revisione si annuncia complesso e l'Autorità non farà mancare il suo supporto tecnico nella sede nazionale e in quella comunitaria.