

UN NUOVO SCENARIO PER LE TELECOMUNICAZIONI

Uno sviluppo così rapido può rappresentare una grande opportunità per un Paese europeo, se si inquadra in un corretto mercato competitivo, oppure una pesante ipoteca sul suo futuro, se il quadro generale si evolve in una totale assenza di regole, con una logica che trasformerebbe in un puro "terreno di conquista" un settore estremamente delicato per le sue valenze sociali e di sviluppo economico.

Il rischio è quello di creare profondi squilibri non soltanto tra i Paesi membri dell'Unione Europea, ma anche tra questi e i Paesi terzi, molto aggressivi commercialmente, che potrebbero approfittare di un'Europa indebolita da un mercato completamente non-regolato, lasciato a se stesso, nel suo complesso o nelle singole realtà nazionali.

Le telecomunicazioni si devono concretizzare in un "Progetto-Paese", perché **mobilitano investimenti e servizi che guardano all'interesse generale e sociale di una nazione**, alla sua crescita complessiva e non soltanto al puro risultato economico. Ma se la liberalizzazione dei servizi in Europa non avverrà entro una normativa chiara che consenta a tutti gli operatori di competere alle medesime condizioni, ne potrebbe conseguire una corsa ad assicurarsi soltanto quei segmenti di mercato capaci di offrire alti profitti a breve, senza una strategia di sviluppo a lungo termine e influendo negativamente sulla crescita generale di un Paese e della stessa Unione Europea. Il Gruppo Stet intende giocare appieno il suo ruolo nel contesto nazionale, europeo e mondiale, ma sempre nell'ottica di creare benefici per il cittadino e per l'intero Paese, sia in termini di servizi, sia in termini di lavoro e occupazione. Molto dipenderà dal modo in cui si svilupperà il processo di liberalizzazione, sul quale il Gruppo Stet vuole attirare l'attenzione dei parlamentari europei. L'Europa si trova ad affrontare una delle sfide più impegnative di questa fine secolo, dal punto di vista economico, tecnologico e occupazionale, che condizionerà in misura determinante l'evoluzione e il "peso" delle economie avanzate nel medio-lungo periodo. Questa sfida è rappresentata dal **nuovo scenario delle telecomunicazioni**.

Non c'è comparto industriale al mondo che si muova attualmente in maniera così rapida e tumultuosa. Il valore di questo mercato è oggi di oltre 500 miliardi di dollari a livello mondiale, di cui un terzo riferibile all'Europa. Ed è destinato a crescere ulteriormente, guidato da una domanda vivace e "affamata" di nuove tecnologie e nuovi servizi, come la telefonia cellulare e la multimedialità.

L'ATTUALE QUADRO DI RIFERIMENTO

L'Unione Europea, consapevole dell'estrema importanza delle telecomunicazioni nell'economia moderna, ha avviato un processo di liberalizzazione dei servizi, in armonia con uno sviluppo organico del settore. Le tappe fondamentali finora sono state:

- 1989/90. Definizione di una politica di liberalizzazione, con eliminazione dei monopoli ad esclusione di quelli relativi alle infrastrutture di rete e alla telefonia, armonizzazione dell'offerta di reti e servizi, avvio di grandi progetti di ricerca e sviluppo.
- 1993. Riesame generale della modalità per il settore, fissando al 1998 la liberalizzazione del servizio telefonico tradizionale. Liberalizzazione della telefonia mobile e delle comunicazioni via satellite.
- 1994. Risoluzione del Consiglio dell'UE che programma entro il primo gennaio 1998 la liberalizzazione dell'offerta di rete.

Attualmente, anche in vista della ridefinizione del quadro regolamentare che sarà affrontata nel corso del 1995, nella prospettiva della liberalizzazione del 1998, il dibattito si svolge intorno a tre temi fondamentali:

- 1) Lo sviluppo delle reti, anche in relazione all'offerta di nuovi servizi come la multimedialità, nello scenario della futura "Società dell'Informazione" delineata dal Rapporto Bangemann che auspica la realizzazione di un "Europa cablata".
- 2) La definizione delle modalità con cui dovrà essere attuata la liberalizzazione del servizio telefonico vocale, nella tutela degli interessi sociali coinvolti e nel rispetto delle regole di leale concorrenza;
- 3) Il coordinamento tra le funzioni di regolamentazione dell'Unione Europea e degli Stati membri.

E' chiaro come queste scelte dovranno collocarsi nel più ampio contesto della politica europea per il settore, tenendo conto del loro reale impatto sullo sviluppo dei servizi e dei benefici socio-economici per il cittadino. Una scelta di tipo "ideologico" cioè condotta aprioristicamente senza valutarne le ricadute sugli obiettivi che l'Unione Europea si è prefissata con la liberalizzazione dei servizi, potrebbe invece senemente tramutarsi in profondi squilibri e in una pesante ipoteca sulla competitività di una intera nazione.

1) LO SVILUPPO DELLE RETI E DEI SERVIZI MULTIMEDIALI

Lo sviluppo delle tecnologie delle telecomunicazioni è rapidissimo e porchetto dalla richiesta di sempre nuove prestazioni e applicazioni che fino a pochi anni fa erano del tutto inimmaginabili.

Affinché in questa continua evoluzione il settore possa esprimere compiutamente le sue potenzialità, con ricadute positive sull'economia e sull'occupazione, i gestori dovranno assicurare una visione globale della tecnologia e del mercato. I gestori dovranno pianificare l'evoluzione della rete e l'introduzione delle innovazioni in modo da offrire soluzioni adatte alle esigenze dell'utenza; creare una rete evoluta e nello stesso tempo flessibile per adeguarsi alle mutevoli e crescenti richieste di un mercato futuro che è ancora in fase di definizione e che si potrà orientare verso gli sviluppi più diversi. Ma che non può far trovare impreparati, fin da oggi, i gestori. Naturalmente tutto ciò **implica una serie di ingenti investimenti che occorre impegnare fin d'ora, ma che debbono essere accompagnati da un quadro di certezze.**

In tale ottica, le direttrici tecnologiche di sviluppo delle reti si basano su quattro aspetti fondamentali.

- a) La diffusione dell'"intelligenza" a tutti i livelli di rete, vale a dire la capacità di elaborazione e controllo dei segnali sulla rete stessa, che non sarà più un semplice canale passivo nel quale far scorrere informazioni.
- b) L'introduzione nelle centrali di commutazione di tecnologie più adeguate ai futuri servizi multimediali e interattivi, come la cosiddetta "Atm" (Asynchronous Time Multiplexing), per far viaggiare diversi servizi (audio-video e trasmissione dati) sullo stesso canale, smistarli e diffonderli in maniera "intelligente" e selettiva a seconda delle richieste dei singoli utenti.
- c) Lo sviluppo di reti cellulari con tecniche digitali, come nel caso del telefonino "europeo" GSM, che consentono - oltre alla diffusione sovranazionale - tutta una serie di servizi aggiuntivi alla pura comunicazione vocale, impossibili da aversi con le tecnologie analogiche dei telefonini "nazionali".
- d) L'introduzione nella rete di fibre ottiche fino a casa dell'utente. La fibra ottica possiede la caratteristica di far viaggiare grandi quantità di segnali audio video e dati ed è il presupposto-chiave per l'effettivo decollo dei servizi multimediali.

Queste innovazioni sono dirette allo sviluppo di reti di telecomunicazione in grado di fornire servizi vocali, dati, programmi audio-video con un ampio margine di flessibilità per fronteggiare ogni possibile evoluzione del mercato in un senso o in un altro, e nello stesso tempo in un contesto di economicità.

Le sinergie tra le tecniche di telecomunicazione e quelle di trattamento di segnali di tipo televisivo stanno infatti facendo sorgere una serie potenzialmente illimitata di nuovi servizi di tipo "multimediale" (perché basati su fonti audio, video, vocali, dati) e "interattivo" (perché permettono all'utente possibilità di scelta e di interazione) quali programmi di intrattenimento a richiesta, musica a richiesta, teleacquisto, teledidattica.

A queste applicazioni se ne aggiungeranno altre di tipo più evoluto, sia per la qualità dei contenuti multimediali, sia per il livello di interattività richiesto, quali telemedicina, homebanking, informazioni commerciali elettroniche.

La nascita e lo sviluppo dei servizi multimediali comporta politiche di indirizzo, scelte normative e di investimento da inquadrarsi in un contesto generale di "Progetto Paese" per le sue ricadute industriali, sociali, informative, di occupazione ecc.

Si tratta di un progetto che può comportare consistenti benefici, diretti e indiretti, sui settori industriali o, al contrario, forti rischi se l'evoluzione dell'offerta non si allinea a quella degli altri Paesi più avanzati. Si tratta anche di un progetto nel quale sono necessari fin d'ora ingenti investimenti e che richiede quindi un quadro di riferimento politico e regolamentare che dia certezze al gestore di telecomunicazioni e all'ampia platea degli altri soggetti interessati allo sviluppo di tali servizi (dai fornitori di programmi audio-video alle banche, dalla grande distribuzione alla pubblicità, dal settore dell'istruzione a quello della medicina).

Pertanto, i problemi legati al regime di offerta dell'infrastruttura di rete e alle modalità della sua liberalizzazione debbono essere affrontati a livello europeo, per individuare gli strumenti più idonei a **promuovere lo sviluppo delle infrastrutture e della multimedialità, sempre nell'ottica di un effettivo vantaggio per l'utenza e in condizioni di leale concorrenza.**

Esistono infatti, tuttora, tematiche da approfondire sulle modalità della prossima liberalizzazione delle telecomunicazioni, sulle quali è necessario riflettere.

Per ovvi motivi, i nuovi gestori sarebbero spinti a coprire soltanto una parte, la più appetibile, del territorio o assicurerebbero soltanto i servizi più remunerativi, politiche che non sempre si coniugano con l'interesse generale del Paese.

Una deregulation intesa come completa assenza di regole spingerebbe questi soggetti ad assicurarsi subito profittevoli segmenti di mercato, e quindi senza una strategia di sviluppo a lungo termine nell'interesse del Paese e di tutte quelle fasce di popolazione che risulterebbero escluse dai nuovi servizi.

Non si tratterebbe più di una corretta competizione con il gestore pubblico, che istituzionalmente deve offrire un servizio "universale" assicurando la copertura totale del territorio, e quindi anche laddove l'offerta non è remunerativa.

L'apertura delle infrastrutture alla concorrenza dovrebbe perciò essere collocata in un contesto normativo che assicuri, con regole certe e non discriminatorie, uno sviluppo graduale e non traumatico del mercato competitivo. In altri termini:

- il controllo dell'offerta di infrastrutture dovrebbe rientrare nelle competenze dell'Ente Regolatore Nazionale preposto al settore delle telecomunicazioni,
- l'offerta di rete da parte di chi possiede le infrastrutture dovrebbe essere ricompresa in un regime

di licenze che preveda il rispetto di una serie di condizioni, tecniche o di fornitura, comparabili a quelle del gestore pubblico (intendendo per tale il gestore sul quale gravano gli obblighi di fornitura di un servizio pubblico),

- i prezzi di offerta dovrebbero essere ricompresi in una regolamentazione che tenga conto dell'obbligo del gestore pubblico di fornire un servizio "universale" e quindi una relativa compensazione.

L'uso delle infrastrutture "alternative" possedute dalle public utilities pone anche un secondo ordine di problemi nel quadro della concorrenza. Queste infrastrutture sono state infatti realizzate a supporto dei servizi - non di telecomunicazione ma di tutt'altro genere - erogati in regime di monopolio da tali enti od organismi. I relativi costi, quindi, sono stati caricati sui servizi forniti da tali enti alla collettività. L'offerta a terzi di queste infrastrutture "alternative", già pagate dalla collettività per servizi non di telecomunicazione, potrebbe configurarsi come una turbativa della concorrenza.

In conclusione, **le modalità della liberalizzazione dell'offerta di rete dovranno essere oggetto di un esame approfondito a valle del Libro Verde sulle infrastrutture**, e tenendo conto del ruolo centrale che il gestore pubblico necessariamente avrà per lo sviluppo di una infrastruttura capace di assicurare i nuovi servizi multimediali.

Del resto lo stesso Consiglio dell'UE ha individuato nella predisposizione di un appropriato quadro regolamentare - da delineare entro la fine del 1995 - una condizione necessaria affinché l'apertura del mercato rappresenti una opportunità per l'economia europea.

2) LIBERALIZZAZIONE DEL SERVIZIO TELEFONICO

Il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea ha programmato per il 1998 la liberalizzazione del servizio telefonico. Il principio dell'apertura alla concorrenza del più importante e diffuso tra i servizi di telecomunicazione ha trovato unanime consenso politico. Il dibattito dei prossimi anni verterà quindi sulle modalità attraverso le quali tradurre tale orientamento politico in una nuova regolamentazione.

Gli obiettivi irrinunciabili che bisognerebbe tenere in vista in questo dibattito dovrebbero essere da un lato il beneficio complessivo per l'utenza e per il settore nel suo insieme e dall'altro il rispetto delle regole di leale concorrenza.

In questo ambito, le aree critiche sulle quali dovrà focalizzarsi l'attenzione delle istituzioni dell'Unione Europea sono:

- il riequilibrio delle tariffe
- la definizione degli obblighi di servizio pubblico posti a carico degli operatori
- l'individuazione di meccanismi che consentano la ripartizione dei relativi oneri tra tutti i concorrenti

Il **riequilibrio delle tariffe** è un presupposto fondamentale affinché l'apertura del mercato avvenga secondo i principi di leale concorrenza, assicurando nello stesso tempo la tutela degli interessi sociali, condizione indispensabile di un servizio primario come quello telefonico.

Da sempre, proprio per venire incontro agli obblighi sociali di questo servizio, le tariffe telefoniche sono strutturate ovunque - e non solo nell'Unione Europea - secondo un criterio che non riflette puntualmente il rapporto tra costi e prezzi. Infatti, il segmento urbano e i canoni di abbonamento hanno prezzi "sociali" fortemente inferiori rispetto ai costi e quindi generano perdite. Tali perdite vengono compensate dai margini ottenuti in altri segmenti, come il servizio a lunga distanza nazionale e internazionale e l'affitto di circuiti.

E' ovvio che tale situazione non sarà più sostenibile in un'ottica di liberalizzazione. In assenza di un contestuale riequilibrio delle strutture tariffarie, si assisterebbe in pratica a una concorrenza nei soli segmenti ricchi, una concorrenza che il gestore pubblico non potrebbe efficacemente contrastare perché gravato delle perdite generate dall'obbligo di offerta di quei servizi non remunerativi. In questa situazione i gestori pubblici si troverebbero a competere in una condizione di disparità, continuando a sopportare obblighi di natura sociale senza adeguati meccanismi di compensazione. L'Unione Europea dovrebbe così effettuare una verifica di questo processo, condizione indispensabile per una corretta attuazione dell'apertura al mercato della telefonia.

Il secondo aspetto su cui riflettere riguarda **la definizione degli obblighi della fornitura del servizio universale** (che, ricordiamo, implicano la copertura capillare del territorio), obblighi che istituzionalmente sono a carico del gestore pubblico in un contesto di monopolio. E' chiaro che questa caratteristica del servizio non potrà mai essere del tutto eliminata, per la sua importante valenza sociale. Ma è altrettanto chiaro che tale obbligo genera perdite per il gestore, dovendo questi assicurare il servizio anche in zone in cui la remuneratività non è adeguata agli investimenti per le infrastrutture e ai costi di gestione. Con l'apertura del mercato si porrà allora il problema di stabilire chi, e in quale misura, dovrà farsi carico di tale obbligo. Nel caso, probabile, in cui sarà il gestore pubblico a continuare ad assicurare il servizio universale, si configurerebbe una situazione di competizione non corretta con gli altri gestori.

Per riequilibrare tale situazione, si potranno prevedere allora alcuni **meccanismi di compensazione**. Questi potranno essere basati su diritti di accesso, che i gestori concorrenti dovranno corrispondere per collegarsi alla rete del gestore incaricato del servizio universale. I diritti di accesso comprenderanno, oltre al costo della pura interconnessione fisica fra le reti, anche oneri compensativi per la fornitura del servizio universale. Oppure si potranno studiare misure complementari rivolte direttamente al finanziamento del servizio universale. Questa seconda soluzione (finanziamento a carico, in definitiva, del contribuente) non dovrebbe essere ritenuta in via generale preferibile al meccanismo dei diritti di accesso, in quanto non sarebbe agevolmente praticabile in quegli Stati che hanno problemi di finanza pubblica.

3) AUTORITA' DI REGOLAMENTAZIONE PER LE TELECOMUNICAZIONI

Il processo di liberalizzazione non può prescindere dall'esigenza di una nuova regolamentazione del mercato. Le esperienze di nazioni come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti che per primi hanno ridotto o eliminato i monopoli è esemplificativa. In tali Paesi, infatti, l'apertura dei mercati ha comportato l'introduzione di nuove e più estese regole, a causa della complessità dei problemi posti dalla presenza di più operatori. Il termine di "deregulation", inteso come totale assenza di regole, viene infatti sempre più frequentemente sostituito da "nuova regolamentazione" o "ri-regolamentazione".

La concorrenza, infatti, non riduce ma esalta le funzioni di un'autorità competente, di un organo di regolamentazione le cui finalità e funzioni dovranno consentire di assicurare il corretto funzionamento del mercato.

Nel dibattito che si svilupperà attorno alla figura di questa autorità, bisognerà tenere in vista due distinte necessità. Da un lato le diverse situazioni in cui si trovano gli Stati membri nel settore delle telecomunicazioni, sia per condizionamenti storici sia per diversità di sviluppo economico, **rendono non eliminabile il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione**. Dall'altro lato, l'obiettivo del mercato unico europeo, i progetti e le strategie su scala europea, suggeriscono di individuare **un centro di coordinamento a livello dell'Unione**.

Una soluzione equilibrata del problema dovrà contemplare entrambe le esigenze, affermando anche nelle telecomunicazioni il **principio di sussidiarietà**. In tal senso una futura Authority europea dovrebbe svolgere funzioni di coordinamento delle Autorità di regolamentazione nazionale. Per contro, le funzioni di regolamentazione propriamente dette, che si riconducono alle competenze "amministrative" degli Stati membri, dovrebbero essere ricondotte a livello nazionale. Si eviterebbe così una duplicazione di organismi e si instaurerebbe una sinergia in grado di armonizzare la specificità di ogni nazione con gli interessi generali dell'Unione Europea.

4) CONCLUSIONI

Le esperienze dei Paesi che hanno già attuato il libero mercato e la complessità intrinseca nel settore delle telecomunicazioni anche nelle sue valenze di servizio sociale, richiedono che la liberalizzazione del comparto non avvenga in totale assenza di criteri, cioè secondo una "deregulation" intesa come non-regole, ma **secondo una "ri-definizione" di regole**. Questa dovrà essere rivolta ad armonizzare il **corretto funzionamento della competizione con gli interessi generali del Paese e dell'utenza**.

Soltanto la **definizione di un quadro regolamentare che presieda a un corretto mercato competitivo** potrà inoltre permettere il raggiungimento di un obiettivo non meno importante e cioè lo **sviluppo completo di tutte le potenzialità del settore delle telecomunicazioni**, che può essere garantito soltanto da chi possiede una visione globale del comparto ed ha in sé le tecnologie necessarie per **assicurare il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza** tenendo presenti i possibili orientamenti del mercato.

Qualora non venissero soddisfatte queste esigenze si avrebbe invece una **crescita squilibrata** dell'intero comparto, che si rifletterebbe in ulteriori squilibri tra Paesi membri e tra questi e Paesi terzi concorrenti.

Un quadro di **certezze sulle modalità di liberalizzazione** del settore è più che mai necessario, considerati gli ingenti investimenti necessari fin d'ora da parte dei gestori per consentire lo sviluppo tecnologico del settore, che a loro volta dovranno catalizzare investimenti da parte degli altri soggetti interessati alla multimedialità quali i fornitori di servizi.

Per assicurare un **corretto sviluppo dell'apertura dei mercati** bisognerà tenere conto delle **situazioni di partenza dei singoli Paesi** e definire le nuove regole attraverso un'adeguata **analisi dei tempi e delle modalità**.

Il nuovo scenario delle telecomunicazioni potrà apportare **importanti benefici economici ed occupazionali** alle nazioni europee, in termini sia diretti sia indiretti, purché la fase di transizione tra l'attuale situazione e il libero mercato avvenga in maniera programmata, in accordo alle politiche europee già in atto in altri comparti. Sarebbe invece pericoloso affidare il nuovo scenario delle telecomunicazioni a scelte "ideologiche" aprioristiche, senza verificare preventivamente l'impatto di tali scelte sugli obiettivi generali di crescita e sviluppo dell'intera Unione Europea.