

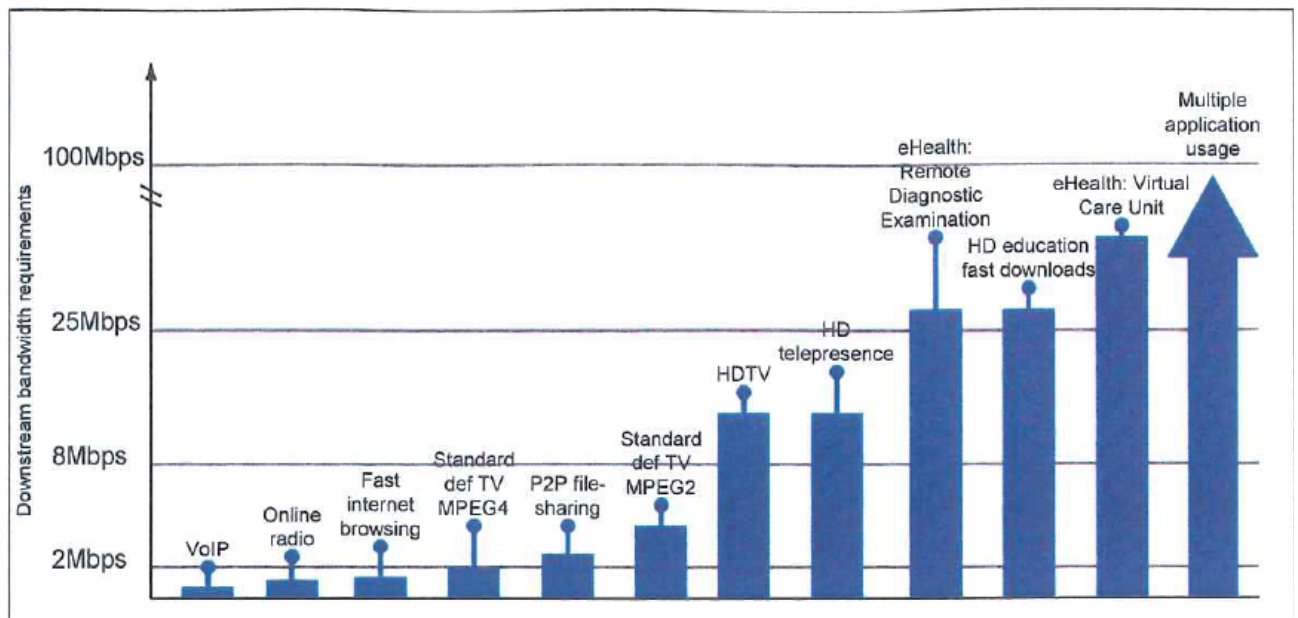
Luigi Prosperetti

Essential facilities in via di costruzione?

Una riflessione sulle politiche pubbliche nei confronti delle *Next Generation Networks**

È dall'ormai lontano 2005¹ che in Europa ci si interroga sui problemi regolamentari posti dallo sviluppo delle *Next Generation Networks* (NGN), ovvero di reti in fibra ottica, ad altissima capacità (100 mbit/secondo, o superiori), che dovrebbero consentire lo sviluppo di un ampio novero di servizi di comunicazione elettronica: quali siano questi servizi non è ancora del tutto chiaro (la [Figura 1](#) sintetizza il punto di vista della Commissione Europea), ma si ritiene diffusamente che l'enorme aumento di capacità trasmissiva genererà nuovi servizi: insomma, come in un modello classico l'offerta dovrebbe generare la domanda.

Figura 1 – Domanda di servizi su NGN per ampiezza di banda



Fonte: Broadband Stakeholder Group

*Editoriale in corso di pubblicazione su "L'industria", n. 1-2011.

¹ Si veda OFCOM, *Next Generation Networks: Further Consultation*, settembre 2005.

Questa previsione sembra nel complesso ragionevole, ma il punto da sottolineare subito è che non sapere esattamente quali servizi saranno richiesti dal pubblico vuol dire non sapere quale sarà la disponibilità a pagare per questi servizi: saranno servizi a forte valore aggiunto, per i quali famiglie e imprese saranno disposti a pagare prezzi elevati (come i servizi di *eHealth* nella figura), oppure servizi gradevoli, ma che trovano vari sostituti (la HDTV)? Vi è dunque un notevole rischio sul lato della domanda.

Una seconda fonte di rischio è di natura tecnologica: mentre quando è stata avviata la discussione sui problemi regolamentari delle NGN non era neppure ipotizzabile che servizi a larga banda fossero offerti su rete mobile, le prospettive sono rapidamente cambiate: nel corso del 2011, la velocità di picco delle reti più moderne installate salirà da 14 a 28 Mbs, una velocità che, come mostra la [Figura 1](#), è sufficiente a fornire una parte importante dei servizi che si riteneva possibile offrire soltanto sulla rete fissa². Nel valutare gli investimenti in rete fissa, occorre dunque tenere presente il rischio che una parte del traffico migri su rete mobile, tendenza certamente alimentata dalla rapida crescita degli *smartphones* che moltiplicano rapidamente il numero di servizi fruibili quest'ultima.

Questo rischio tecnologico influenza naturalmente sia il rendimento atteso degli investimenti in NGN, sia i loro tempi di recupero: se la tecnologia radiomobile continua ad aumentare la velocità trasmissiva come ha fatto negli ultimi anni, e le ampie porzioni di spettro utilizzate in modo inefficiente da vecchi servizi saranno gradualmente rese utilizzabili, è perfettamente possibile che la vita economica degli investimenti in NGN fisse sia più breve di quella attualmente prevedibile.

Insomma, per fattori sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, i flussi finanziari che saranno generati da questi investimenti sono molto incerti, e quindi essi si vanno indirizzando:

- verso tecnologie meno costose, che prevedono un utilizzo limitato della fibra fino alla casa o all'edificio (FTTH o FTTB³), ed uno molto più esteso del più economico VDSL⁴, tranne che nelle aree

² In Corea del sud, nel 2012 sarà garantita sull'intero territorio nazionale una velocità di 4 Mbps. Riferendosi ancora alla figura, anche questa velocità minima è in grado di soddisfare molti dei servizi considerati dalla Commissione.

³ *Fibre to the home* e *Fibre to the building*.

⁴ *Very-high-bitrate digital subscriber line*. Questa tecnologia offre velocità minori, in alcuni casi sensibilmente minori alla fibra, ma ha costi estremamente più bassi. Secondo stime di WIK (2009), il costo per collegare un'abitazione in VDSL nei principali paesi europei è compreso tra i €250 della Spagna e di 450 della Germania; negli stessi paesi, il costo di un collegamento in fibra è compreso tra €1200 e 2100. All'interno di ciascun paese, la fibra costa da tre a cinque volte in più del VDSL.

ove la redditività del traffico atteso è tale da giustificare le scelte più costose;

- verso le maggiori conglomerazioni urbane, dove la concentrazione della domanda potenziale e le sue caratteristiche (servizi, famiglie *affluent*) rendono più probabile che la domanda dei servizi sulle nuove reti sia apprezzabile.

L'ampiezza della famiglia delle soluzioni tecnologiche, in rete fissa e in rete mobile, e la possibilità di uno sviluppo graduale di queste reti, sono dunque i fattori con cui gli operatori di telecomunicazione stanno gestendo questa elevata rischiosità, e sono anche i motivi per cui non vi è alcuna ragionevole motivazione per un intervento pubblico "a tappeto" sullo sviluppo delle NGN. Vi è peraltro naturalmente una assoluta necessità di intervento pubblico selettivo, in quelle zone ove tali reti non sarebbero posate, qualora, e nella misura in cui, si ritenga che la loro disponibilità possa avere effetti significativi, ad esempio nei confronti delle piccole e medie imprese⁵.

Questo dunque in rapida sintesi il quadro di *business*: vediamo ora quello concorrenziale e regolamentare.

Sotto questo profilo vi sono tre fondamentali cambiamenti di scenario.

In primo luogo, è evidente che, se si tiene conto di quanto abbiamo detto sullo sviluppo dei servizi mobili, il problema della concorrenza nella banda larga non può essere considerato soltanto sotto il profilo concorrenza nella banda larga *fissa* (come vedremo, questa è però la prospettiva riduttiva nel quale esso è stato fin'ora impostato in Europa). Se esistono servizi diversi, ciascuno dei quali richiede una banda di ampiezza diversa, non c'è nessun motivo per cui un consumatore utilizzi (e paghi) una infrastruttura fissa capace di portare 100 Mbps, quando utilizza un servizio che richiede, poniamo, 4 Mbps.

Per molti dei servizi oggi ipotizzabili, vi sarà dunque concorrenza tra fisso e mobile, che forniranno distinti e concorrenti sentieri di accesso alla clientela: il problema della regolazione dell'accesso viene dunque in prospettiva a modificarsi.

In secondo luogo, è anche evidente che con le NGN viene a recidersi il legame tra rete e servizio, dato che su una rete con protocollo IP, come ci insegna Internet, qualsiasi rete può trasportare qualsiasi servizio, una rete può trasportare simultaneamente servizi diversi, e un fornitore di servizi non deve essere contemporaneamente un operatore di rete. Il modello "classico",

⁵ La Commissione Europea ha tracciato i requisiti per l'accettabilità di questa tipologia di intervento pubblico nelle sue *Linee direttrici relative all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato allo sviluppo rapido di reti a banda larga*, 2009/C 235/04.

verticalmente integrato, che storicamente caratterizza le telecomunicazioni non è più quindi l'unico adatto alle NGN.

In terzo luogo, gli operatori del tutto privi di infrastrutture trasmissive (Google, Apple) stanno rapidamente diventando molto più grandi come fatturato degli operatori di telecomunicazione, ed enormemente più profittevoli. E se fino ad oggi sono stati in grado di godere dell'accesso al cliente finale senza sostenere i costi di investimento relativi, essendo senza dubbio i primi beneficiari della liberalizzazione delle comunicazioni elettroniche, e dei modelli di *pricing* finora adottati dagli operatori che non consentono di discriminare efficiente e mente tra servizi che utilizzano bande trasmissive molto diverse tra loro.

Dov'è dunque il potere di mercato, e come trattarlo?

Per rispondere, non affrontando qui il problema dal lato dei fornitori puri di servizi, occorre partire dalla nozione antitrust di *essential facilities*. Come ricorda il Discussion Paper della Commissione sull'art. 102 un rifiuto di contrarre (e dunque di accesso) per essere abusivo “*must concern an input, which is indispensable to carry on normal economic activity in the downstream market. Without this input companies cannot manufacture their products or provide their usual service levels. Therefore, when real or potential substitutes exist in the market, the input of the dominant company is not indispensable. ...A facility is an indispensable input only when duplication of the existing facility is impossible or extremely difficult, either because it is physically or legally impossible to duplicate, or because a second facility is not economically viable in the sense that it would not generate enough revenues to cover its costs*”⁶.

Quindi, se le tendenze del radiomobile sono quelle che abbiamo evidenziato, il primo effetto è che le infrastrutture, sia pure trasformate in fibra, di cui godono gli operatori storici non rivestiranno più *per il solo fatto di appartenere agli incumbent* un carattere di essenzialità in senso antitrust: il radiomobile, fornirà un secondo percorso per accedere al cliente finale, tranne che per i servizi che richiedono una banda trasmissiva estremamente elevata.

Il punto non è di interesse (solo) accademico, perché al *business model* tradizionale delle telecomunicazioni, basato sull'integrazione verticale tra rete e servizio, si vanno affiancando modelli diversi, nei quali agli operatori

⁶ Commissione Europea (2005). Questo principio consolidato nell'antitrust veniva del resto coniugato con riferimento alle telecomunicazioni già agli albori della regolazione europea. “*it will not be sufficient that the position of the company requesting access would be more advantageous if access were granted – but refusal of access must lead to the proposed activities being made either impossible or seriously and unavoidably uneconomic*”. Notice on the Application of the Competition Rules to Access Agreements in Telecommunications, OJ [1998] C 265/2.

tradizionali si aggiunge un novero crescente di operatori che si concentrano sull'offerta di connettività a banda larga (secondo il modello milanese di Metroweb) spesso con il supporto di enti locali (Amsterdam, ad esempio, e varie esperienze nelle regioni italiane)

Tutti questi operatori, storici e ultimi venuti, privati e pubblici, nella misura in cui sono gli unici ad offrire l'accesso al cliente finale, per servizi per il quale questi non può servirsi di radiomobile, si troveranno a godere di un significativo potere di mercato, controllando quella che è *una essential facility* in senso stretto.

Non vi è dunque una ragionevole motivazione economica per assumere che l'operatore che storicamente godeva di *Significative Market Power* (SMP) nei continui a godere, sempre e comunque, sull'intero territorio nazionale. Ne potrà certamente spesso godere, ma in generale il SMP sarà in capo a quell'operatore, vecchio o nuovo, di telecomunicazione o non di telecomunicazione, che si troverà a controllare una *essential facility* definita in base ai criteri dell'articolo 102.

La regolazione dell'accesso sarà ancora necessaria, salvo quanto sopra discusso per il radiomobile, ma a differenza che nel modello regolamentare oggi in vigore, dovrà essere granulare andando a cercare il potere di mercato dove effettivamente c'è, e non presumerlo soltanto sulla scorta della storia.

Esaminando il dibattito regolamentare sia a livello dell'unione europea che dei singoli Stati, nonché le misure che sono state assunte, si nota in effetti una crescente tensione tra il modello regolamentare sviluppato per il rame ed il nuovo modello regolamentare.

Se infatti la Commissione, nella sua recente Raccomandazione⁷, ha prospettato una varietà di misure regolamentari essenzialmente identica a quella disponibile per la rete in rame, le autorità nazionali si stanno muovendo in modo frastagliato, in generale adottando alcuni, ma non tutti, i rimedi previsti dalla Commissione.

L'autorità italiana appare peraltro l'unica fino ad ora a voler adottare sostanzialmente per intero la panoplia di rimedi prevista dalla commissione, anche se essa compie certamente un significativo passo avanti quando, nel recente documento di consultazione sulla regolazione delle NGN⁸, prefigura un livello di obblighi regolamentari diverso su base geografica a seconda delle condizioni specifiche di concorrenza, ma in realtà questa impostazione rimane ancora ancorata ad una visione del potere di mercato come eredità

⁷ Raccomandazione relativa all'accesso regolamentato alle reti di accesso di nuova generazione (2010/572/UE).

⁸ AGCom, *Consultazione pubblica in materia di regolamento azione dei servizi di accesso alle reti di nuova generazione*, Delibera n. 1/11/CONS, 19 gennaio 2011.

storica, e dunque soltanto in capo Telecom Italia. Non si riconosce però il fatto che, anche un operatore di piccole dimensioni, qualora sia l'unico a controllare l'accesso al cliente, dispone nei confronti di quel cliente di un significativo potere di mercato, dunque deve essere sottoposto a regolazione.

Un tipo di infrastrutture che in questo nuovo quadro assume particolare rilevanza è il cablaggio degli edifici: il primo operatore che fa quest'investimento controlla evidentemente l'accesso al cliente finale. Vista l'importanza degli edifici nelle aree urbane, che sono prioritarie per gli investimenti nelle NGN sarebbe dunque necessario che la rivoluzione si occupasse anche di questo: questo è del resto il punto cui la regolazione francese dedica grande attenzione, perché evidentemente Parigi e poche altre città sono il mercato decisivo almeno per la prima fase di sviluppo delle NGN.

Come regolare i prezzi di accesso⁹?

Non vi è dubbio che, è ancora l'antitrust a ricordarcelo, quando sia necessario regolare dovranno essere imposti obblighi di accesso e di non discriminazione. È però necessario regolare anche i prezzi dell'accesso, com'è stato fatto sino ad ora?

La questione appare complicata, ma di consapevolezza di questa complicazione non vi è traccia adeguata nel *discussion paper* della Commissione Europea¹⁰, che prevede come forma prevalente di regolazione dei prezzi quella di una loro correlazione al costo; anche il documento dell'Autorità per le comunicazioni sopra citato segue sostanzialmente questa strada.

Tralasciando discussioni teoriche, alla luce di quanto sopra abbiamo sinteticamente detto sui rischi specifici degli investimenti in NGN, è lecito nutrire dubbi crescenti su questa metodologia di fissazione dei prezzi, perché una componente quantitativamente molto rilevante del costo di questi investimenti è un rischio, tecnologico e di domanda, la cui ragionevole quantificazione appare sostanzialmente impossibile.

Ma se allora il rischio non può essere quantificato *ex ante*, per definizione non sono molto efficaci le soluzioni (anche queste prefigurate sia dalla Commissione che dalla nostra Autorità) che prevedono di correggere per il rischio i prezzi di accesso, sostanzialmente riconoscendo un valore di WACC più elevato nella loro fissazione: scegliendo questa strada, dato il livello del rischio, dovrebbe essere riconosciuto un valore di WACC molto superiore a quello attualmente adottato (circa il 10%), ed i prezzi di accesso sarebbero estremamente elevati.

⁹ La questione di quali modalità specifiche di accesso debbano eventualmente essere sottoposte ad obblighi di fornitura è discretamente tecnica, e non viene qui discussa.

¹⁰ Commissione Europea (2005).

Dato che questo difficilmente sarebbe accettabile per i regolatori, che hanno costruito la loro reputazione istituzionale sulla facilitazione dell'accesso alla rete dell'operatore storico da parte dei nuovi operatori, è ragionevole ritenere che il premio per il rischio sarà in pratica molto contenuto, e quindi in buona sostanza i prezzi di accesso alle nuove reti saranno regolati come in passato.

Il problema della regolazione dei prezzi di accesso è però più complicato quando si considera come sia probabile che nelle nuove reti vengano ad evolversi strategie di *pricing* al dettaglio estremamente differenziate: nelle vecchie reti le tariffe erano prevalentemente binomie, ma nelle NGN troveremo corrispettivi fissi, corrispettivi fissi che comprendono un certo numero di servizi (minuti o altro), e sistemi di *bill and keep*. Se, come sembra probabile, dal dibattito astratto sulla *net neutrality* si passerà alla questione concreta di come far pagare di più chi utilizza maggiori risorse di banda trasmissiva, avremo poi estesi fenomeni di efficiente discriminazione dei prezzi, nel cui quadro sarà auspicabile che anche gli operatori “*over the top*” (cioè privi di rete come Google o Apple) contribuiscano a coprire il costo di queste reti.

Sembra davvero difficile che in uno scenario così diversificato possano sopravvivere le forme semplificate di regolazione dei prezzi basati sul costo sviluppate nell'ultimo quindicennio¹¹, e sembrerebbe opportuno prevedere forme più flessibili, come ad esempio la fissazione dei prezzi a monte a partire dai prezzi a valle, con i cosiddetti sistemi *retail minus*.

La necessità di una maggiore flessibilità nella fissazione dei prezzi vi sarà dunque sia valle che a monte, e ciò richiederà il riesame dei test di replicabilità che sono stati finora utilizzati per valutare l'accettabilità concorrenziale delle offerte degli operatori storici.

Insomma il dibattito è aperto, anzi è troppo aperto, e da troppo tempo, e ciò genera incertezza negli operatori: certamente, c'entra anche la crisi finanziaria, ma e nel 2005 i collegamenti in fibra in Europa interessavano l'1% delle famiglie, nel 2010 la quota è salita al 2% delle famiglie: di questo passo, gli ambiziosi obiettivi posti dalla *Digital Agenda* della Commissione Europea¹² non saranno raggiunti, o forse lo saranno in modo paradossale, perché la maggiore offerta di banda verrà dal segmento meno regolato delle telecomunicazioni ovvero dal radiomobile. (Qui inserire testo da pagina cinque).

Il modo migliore di promuovere lo sviluppo delle NGN sarebbe dunque quello di semplificare drasticamente il quadro della regolazione, riconoscere

¹¹ Molti interventi nel dibattito internazionale raccomandano in effetti drastiche innovazioni, come l'adozione generalizzata di un sistema di *bill and keep*. Si veda ad esempio WIK (2009).

¹² Commissione Europea, *Un'agenda digitale europea*, COM (2010) 245, 19 maggio 2010.

la complementarità delle reti mobili e di quelle fisse, prevedere una sostanziale *regulatory holiday*, privilegiando gli interventi *ex post* sulla regolazione *ex ante*¹³.

Chi è infatti disposto a investire qualche decina di miliardi costruendo una infrastruttura che corre un elevato rischio di essere definita una *essential facility*, per poi essere costretto a concedere l'accesso ai concorrenti a prezzi basati sui costi?

Riferimenti bibliografici

Commissione Europea (2005), *DG Competition Discussion Paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses*, Dicembre.

WIK (2009) *Next Generation Networks*, Rapporto al Parlamento Europeo, Ottobre.

¹³ Come ricorda certamente chi si occupa da qualche anno di telecomunicazioni, questo era del resto il principale *selling point* della riforma del quadro regolamentare europeo varato nel 2002: a quasi 10 anni di distanza, al di là delle parole, la regolazione in Europa è ancora integralmente *ex ante*.