

Liberalizzazione delle telecomunicazioni

Revisione della LTC

5 settembre 2003

Numero 16/2

dossier politica

Revisione della LTC : colmare le lacune – impedire inutili interventi

Per verificare se la Svizzera è cara, il Segretariato di Stato dell'economia (seco) ha ordinato vari studi i cui risultati sono ora disponibili (vedi www.seco-admin.ch). Non si rimarrà affatto sorpresi del fatto che l'immagine di una Svizzera dai prezzi esorbitanti debba essere relativizzata e sfumata. Queste sfumature devono permettere agli ambienti politici, all'amministrazione e alle autorità di definire delle priorità per le loro attività. Il settore delle telecomunicazioni ne fornisce un buon esempio.

Il settore delle telecomunicazioni è collegato con altri settori che costituiscono infrastrutture di reti, come la posta, le ferrovie o l'elettricità. Se ne deduce che la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni può eventualmente servire da esempio per altre infrastrutture di rete. D'altra parte, questo settore è sotto le luci dell'attualità, poiché la legge sulle telecomunicazioni (LTC) si trova attualmente in fase di revisione e le conclusioni

degli studi del seco dovrebbero farne parte integrante.

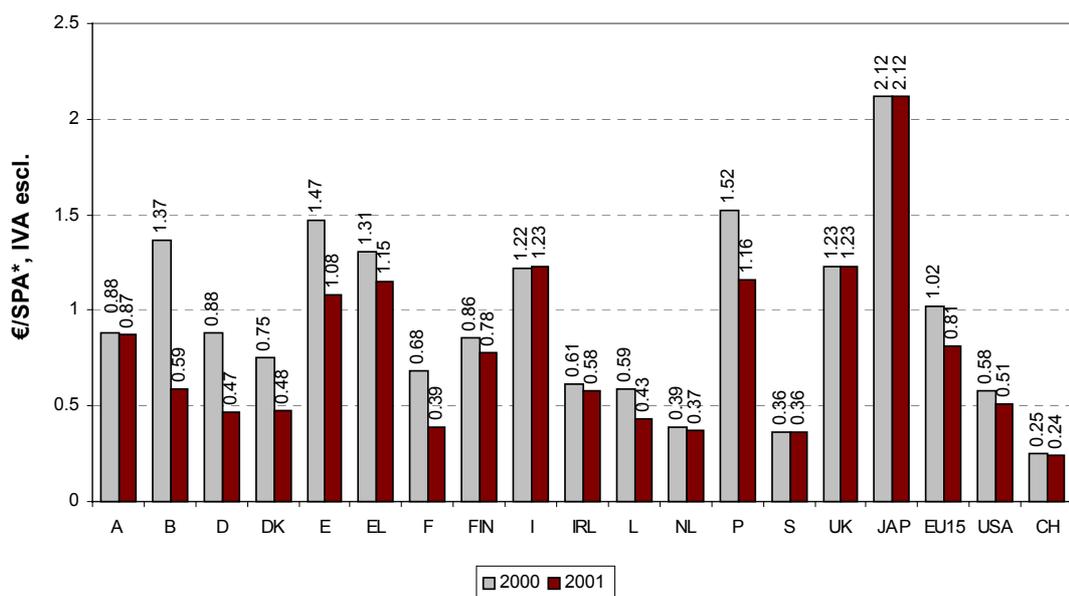
Diminuzione dei prezzi grazie alla liberalizzazione

Il mercato svizzero delle telecomunicazioni è stato liberalizzato il 1. gennaio 1998, contemporaneamente a quelli dell'UE. L'obiettivo consisteva nel proporre alla popolazione e all'economia servizi di telecomunicazioni concorrenziali sul piano nazionale e internazionale, diversificati, a buon mercato e di qualità (articolo relativo agli scopi della LTC).

Gli studi mostrano che, cinque anni più tardi, la liberalizzazione può essere considerata come un successo:

- > Uno studio, realizzato nel 2003 da INFRAS su richiesta del seco, mostra chiaramente l'effetto che la liberalizzazione di un settore o l'annuncio di nuove condizioni quadro possono avere sui prezzi al consumo. I prezzi troppo elevati di beni nuovamente esposti ad

Figura 1 : Clienti commerciali comunicazioni internazionali – costo medio del paniere dell'OCSE



* SPA=standard potere d'acquisto

Fonte : studio WIK 2002, p. 231

Figura 2 : Principale evoluzione dei prezzi tra i mesi di febbraio 1998 e febbraio 2003

Clientela privata

Indice dei prezzi al consumo per i servizi di telecomunicazione
(rete fissa, telefonia mobile e accesso a Internet) ¹

↘ 31 %

Media non ponderata delle tariffe fatturate dai prestatori di servizi esaminati
che erano attivi durante i due periodi

Tariffa normale

Tariffa ridotta

Costo di una comunicazione locale di 3 minuti	↘ 1 %	↗ 56 %
Costo di una comunicazione nazionale di 3 minuti	↘ 69 %	↘ 63 %
Costo di una comunicazione di 3 minuti della rete fissa sulla rete mobile	↘ 31 %	↘ 12 %
Costo medio di una comunicazione internazionale di 1 minuto	↘ 67 %	↘ 74 %
Costo di una comunicazione di 3 minuti dalla rete mobile alla rete fissa	↘ 35 %	↘ 38 %
Costo di una comunicazione di 3 minuti nell'ambito della rete mobile (stesso operatore – « on-net »)	↘ 35 %	↘ 38 %
Costo di una comunicazione di 3 minuti nell'ambito della rete mobile (altro operatore – « off-net »)	↘ 19 %	↘ 5 %
Costo di una connessione internet dial-up di un'ora	↘ 43 %	↘ 17 %

Fonte : UFCOM. Telecom Infomailing n° 27, p. 14, giugno 2003

una maggiore concorrenza sono innanzitutto corretti, poi essi registrano modifiche paragonabili a quelli dei prezzi sottoposti ad una forte concorrenza. Fra i beni nuovamente sottoposti alla concorrenza, gli autori dello studio si sono in particolare occupati dei servizi di telecomunicazione. INFRAS ritiene che la concorrenza caratterizzi una gran parte della rete fissa, ciò che si riflette nella diminuzione dei prezzi e nelle innovazioni dal lato dell'offerta di servizi.

Nella prospettiva di una liberalizzazione durevole del mercato delle telecomunicazioni, INFRAS preconizza la liberalizzazione dell'ultimo chilometro decisa dal Consiglio federale, poiché essa dovrebbe aumentare la concorrenza tra le offerte di servizi a banda larga e il collegamento telefonico, ciò che si tradurrebbe in una diminuzione dei prezzi. Inoltre, INFRAS opta per un'accelerazione del processo d'interconnessione e un alleggerimento delle regolamentazioni nei settori sufficientemente aperti alla concorrenza (tetto massimo in materia di prezzi ad esempio)¹.

- > Pubblicato pure nel 2003 dal seco, lo studio di PLAUT intitolato « Liberalisierung und Performance in Netzsektoren » conclude che la concorrenza è presente nel settore delle telecomunicazioni – in particolare nel confronto con altri paesi. Per la società di consulenza PLAUT, la modifica positiva del rapporto fra prezzi e prestazioni nel settore delle telecomunicazioni svizzero si spiega con la concorrenza fra le varie tecnologie. In seguito alla liberalizzazione, l'evoluzione è particolarmente positiva nel confronto

internazionale nei settori dove il quadro regolamentare non ostacola la concorrenza. Le diverse forme di regolamentazione « attiva » dei prezzi e dell'accesso hanno, per contro, un'influenza molto minore sulle telecomunicazioni, che conoscono un'evoluzione rapida. PLAUT si appoggia sull'esempio della Francia (regolamentazione stretta dell'interconnessione ed efficacia inferiore alla media) per mostrare che il settore delle telecomunicazioni rischia oggi di essere ostacolato da una regolamentazione eccessiva. Per evitare questo scenario, la convergenza delle tecnologie e l'intensificazione della concorrenza fra le infrastrutture impongono di verificare in permanenza le misure interventzioniste. Inoltre, deve essere intrapresa una semplificazione delle regolamentazioni settoriali a favore del diritto generale della concorrenza (commissione della concorrenza, preposta alla sorveglianza dei prezzi)².

¹ « Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung », INFRAS, luglio 2003. Il rapporto completo è disponibile sulla pagina introduttiva del seco (www.seco-admin.ch).

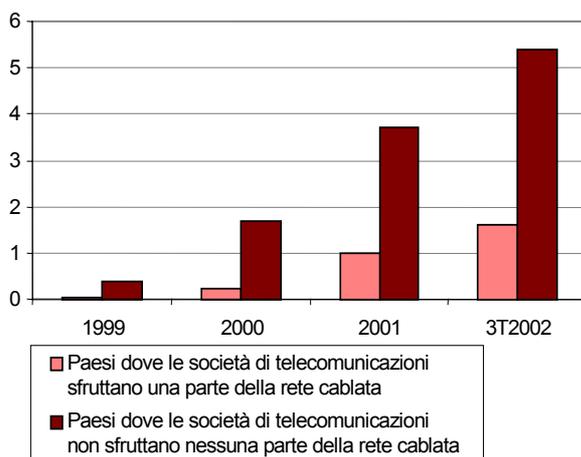
² « Liberalisierung und Performance in Netzsektoren », PLAUT, luglio 2003. Il rapporto completo è disponibile sul sito del seco.

In generale, questi nuovi studi confermano i risultati di uno studio precedente ordinato dall'Ufficio federale della comunicazione al "Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (WIK)". Nello studio del WIK pubblicato nel mese di aprile del 2003, l'indice di liberalizzazione corrispondente alla Svizzera è relativamente negativo a causa del livello elevato dei prezzi d'interconnessione e del monopolio di collegamento degli utenti alla rete. Per contro, la Svizzera denota un grado elevato di concorrenza nel confronto europeo. Il nostro paese è pure noto per i prezzi praticati, in particolare quelli delle comunicazioni internazionali, per la sua concentrazione di mercato relativamente debole e per lo sviluppo importante dei collegamenti a banda larga. Nel suo rapporto, il WIK teme che la concorrenza sia minacciata se non viene adottata nessuna nuova misura.³

Come mostrano le figure 1 e 2, la liberalizzazione si rivela essere un successo notevole secondo l'indice dell'evoluzione dei prezzi. Questo successo dovrebbe incitare gli ambienti politici e l'amministrazione a pianificare la liberalizzazione di altre infrastrutture di rete per le quali

Figura 3 : Diffusione massima dei collegamenti a banda larga presso paesi aperti alla concorrenza in materia d'infrastruttura

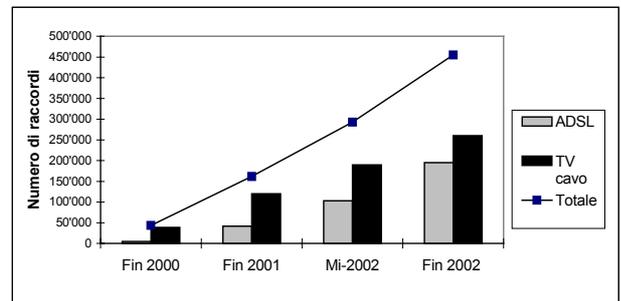
(numero medio di raccordi a banda larga ogni 100 abitanti)



Fonte : OCSE 2003, DSTI/IND/ICCP

³ Vedi « Stand des Schweizer Telekommunikationsmarktes im internationalen Vergleich », WIK, aprile 2002. Il rapporto completo è disponibile sul sito dell'UFCOM (www.bakom.ch/fr/telekommunikation/marktanalysen/unterseite2/index.html).

Figura 4 : Crescita del mercato svizzero delle comunicazioni a banda larga



Fonte : La Vie économique 1/2003 e cifre pubblicate da Swisscall e Swisscom

le aziende svizzere e le economie domestiche pagano prezzi troppo elevati nel confronto internazionale. Il Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik (FEW) dell'Università di San Gallo ha constatato, in uno studio recente, che i prezzi fissati dallo Stato sono aumentati del 4,3% tra il maggio del 2000 e il 2003. Nello stesso intervallo, l'indice nazionale dei prezzi al consumo è aumentato solo del 2,8%.

Regolamentazione: colmare le lacune

Anche se la liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni è un successo e anche se ha numerose conseguenze positive per i clienti commerciali e i privati, non bisogna dimenticare che la concorrenza colpisce soprattutto i servizi.

In materia di infrastrutture, la concorrenza si è essenzialmente limitata:

- > ai grandi clienti che hanno la possibilità di farsi collegare direttamente alla rete delle telecomunicazioni da altri prestatori che non siano la Swisscom, come Sunrise, Colt, MCI o Cablecom ;
- > al mercato a banda larga, dove la competizione tra le tecnologie di Swisscom e quelle dei diffusori delle reti televisive cablate è dinamica e suscita una diffusione della tecnologia importante nel confronto internazionale.

Ciò significa che le PMI e i privati non hanno ancora realmente la scelta, soprattutto per il collegamento nelle case. Soltanto dopo il recente arrivo di Cablecom e di altri diffusori di reti televisive cablate sul mercato della telefonia ha iniziato a farsi strada una timida concorrenza in materia di infrastrutture. L'OECD condivide così il parere del Consiglio federale secondo il quale la concorrenza non è ancora sufficientemente efficace nel settore delle infrastrutture e che gli obiettivi della LTC non sono ancora stati completamente raggiunti. E' necessario agire a livello di regolamentazione. La priorità in materia spetta alla disaggregazione dell'ultimo chilometro.

Questa misura deve innanzitutto dare ai clienti la scelta del prestatario per il raccordo del telefono. L'OECD spera, nell'interesse di tutti gli attori del mercato, in una diversificazione maggiore dei prodotti, nel miglioramento della loro qualità e nel rafforzamento delle innovazioni tecniche a livello della rete di collegamento al fine di promuovere l'adozione di una vasta palette di servizi di telecomunicazioni. Vi sono tutte le ragioni per pensare che soltanto la disaggregazione permetterà di accelerare l'utilizzazione su vasta scala dei nuovi modelli commerciali quali l'esternalizzazione dell'informatica (fornitura di servizi d'applicazione, reti virtuali private, protezioni e anti-virus di reti). La messa a disposizione di tali servizi è essenziale se si vuole migliorare la produttività delle imprese, in particolare delle PMI, e quindi anche mantenere la competitività internazionale dell'economia svizzera.

L'OECD è tuttavia cosciente del fatto che la disaggregazione non regolerà tutte le questioni legate alla concorrenza nel campo dei raccordi.

Del resto, la disaggregazione rappresenta una giusta sfida per l'autorità di regolamentazione. In effetti, essa deve in particolare vegliare affinché tutti gli attori del mercato siano incitati ad investire in un ambiente "disaggregato". Non bisogna sottovalutare il fatto che le regolamentazioni relative all'accesso avranno un effetto d'incitamento a breve termine ma che, a lungo termine, esse sono in grado di influenzare negativamente l'incitamento ad investire. In effetti, non si parla qui delle infrastrutture finanziate dai consumatori già all'epoca del monopolio (cavo di rame), che dovrebbero essere proposte da Swisscom a condizioni eque, ma di nuove infrastrutture, create in un ambiente liberalizzato (fibre ottiche ad esempio). La pertinenza del ricorso ad altre tecnologie in materia di collegamenti deve

essere valutata separatamente. Inoltre, bisogna assicurarsi che l'interconnessione basata sui costi comporti la contabilizzazione secondo il metodo LRIC (long run incremental costs), un metodo riconosciuto a livello internazionale. Così il prestatario di servizi che domina il mercato e possiede la maggior parte dell'infrastruttura deve ricevere un indennizzo appropriato per la messa a disposizione dell'infrastruttura di rete. Quando il meccanismo di formazione dei prezzi attraverso il metodo LRIC può essere influenzato arbitrariamente da altri criteri (politici e privati) e organi, la sicurezza degli investimenti e della pianificazione ne risulta considerevolmente indebolita. In questo caso, è lo sviluppo di un'infrastruttura moderna ed efficace a essere rimesso in discussione.

La prescrizione in materia di disaggregazione sarebbe applicata solo se un prestatario acquisisce una posizione dominante su questo mercato. Per questo la definizione di mercato è importante rispetto all'emergere di incitamenti negativi in termini d'investimenti.

Prevenire interventi statali inutili

Oggi, la sola lacuna che si deplora nella regolamentazione può essere colmata dalla disaggregazione. Tuttavia il progetto di revisione della LTC va oltre e crea un regime in parte interventista che va ben al di là dei principi della politica economica generale.

Anche se si tratta della ripresa autonoma di regolamentazioni europee – obiettivo certo onorevole – queste disposizioni contrastano a lungo termine l'integrazione del settore della comunicazione nella politica economica generale, cioè dopo un passaggio riuscito dal monopolio di Stato alla concorrenza.

Critiche verso la regolamentazione ex ante dell'accesso

Le nostre critiche verso il progetto di LTC concernono essenzialmente la regolamentazione ex ante dell'accesso. Esse si possono riassumere come segue:

Definizione troppo aperta

Il concetto dell'accesso è definito in modo molto aperto nel progetto di LTC (vedi art. 3, let. d^{bis} e art. 11, progetto LTC). La definizione comprende l'interconnessione – già regolamentata –, la disaggregazione, ma anche qualsiasi forma conosciuta oggi o possibile in futuro di accesso a servizi, reti o altre infrastrutture.

Così, l'autorità che regola si ritrova un margine di manovra esteso. Questa definizione aperta è pericolosa per le aziende, nella misura in cui gli interventi dello Stato sono possibili in qualsiasi momento. Tale politica non è calcolabile né prevedibile. Al contrario, la regolamentazione deve creare la fiducia e la sicurezza necessarie agli investimenti.

Questa definizione aperta va al di là della volontà politica di operare una disaggregazione. Una definizione esaustiva dell'accesso (un catalogo esaustivo, ad esempio), che includa l'interconnessione e la disaggregazione, permetterebbe di coprire la totalità della domanda di regolamentazione. Non è inoltre necessario formulare riserve, poiché in caso di dubbio sarebbe sempre possibile appoggiarsi sulla legge sui cartelli, recentemente inasprita. Quest'ultima permette di prevenire efficacemente i comportamenti inammissibili da parte di imprese che dominano il mercato. Tale decisione terrebbe conto dell'obiettivo a lungo termine, ossia sopprimere le regolamentazioni specifiche ad un settore e promuovere l'applicazione del diritto della concorrenza.

Regolamentazione ex ante : uno strumento eccessivo

La regolamentazione ex ante (agire prima che i fatti si siano avverati) permette alle autorità di determinare quali imprese occupano una posizione dominante e di obbligarle a proporre una certa paletta di servizi. Queste imprese devono sottoporre l'offerta standard (ivi compresi i prezzi) alla ComCom in vista della sua approvazione.

La regolamentazione ex ante tende così ad abbreviare la procedura e a migliorare l'eurocompatibilità.

La durata della procedura è in alcuni casi effettivamente troppo lunga. Ciò non è attribuibile al carattere « ex post » della procedura, ma piuttosto alla complessità della problematica dell'interconnessione. Ridurre la protezione giuridica sotto questo pretesto rappresenta una scelta discutibile sul piano politico. Inoltre, la regolamentazione ex ante non semplificherebbe per nulla questo settore. Bisognerebbe, al contrario, fornire sufficienti risorse per la procedura di prima istanza e introdurre termini massimi costrittivi per il trattamento dei dossier relativi all'interconnessione, come è il caso nell'UE e nella legge sui cartelli (art. 33).

In un primo tempo, una regolamentazione ex ante sfocerebbe in un'offerta standard a prezzi determinati. Tuttavia, questa offerta non offrirebbe una reale sicurezza giuridica, poiché la regolamentazione e l'offerta standard potrebbero essere modificate in seguito a lamentele. Per convincersi, si pensi alle decisioni del Tribunale federale che, su questioni essenziali, si è a volte considerevolmente distanziato dalla ComCom.

Dal momento che le possibilità d'intervento sono quasi illimitate, i rischi per l'impresa aumentano. Nella prima fase, la principale interessata sarebbe Swisscom. A medio e lungo termine tuttavia, qualsiasi nuovo prestatario di servizi temerebbe di essere a sua volta assoggettato alla regolamentazione.

Per quanto concerne la compatibilità con la legislazione dell'UE, bisognerebbe iniziare con l'identificare gli elementi indispensabili. Bisognerebbe partire dal principio che la disaggregazione è uno di questi. Per contro, la questione a sapere se la disaggregazione deve avvenire attraverso una procedura ex ante o ex post è di importanza secondaria nella prospettiva dell'eurocompatibilità. Negli Stati membri le misure sono a volte considerevolmente adattate alle specificità dei vari paesi.

l'economie suisse respinge la nuova procedura in particolare per ragioni di principio. La Federazione ritiene che gli interventi dello Stato nella libertà economica sarebbero estesi in misura sproporzionata e diventerebbero « normali ». Le intenzioni annunciate nel progetto di consultazione di creare un'autorità di regolamentazione più attiva confermano questa volontà. In un sistema retto dalla legge del mercato e dove la regolamentazione costituisce un'eccezione, interventi così massicci dovrebbero rimanere competenza del legislatore.

In generale, anche se la regolamentazione ex ante proposta nell'ambito della consultazione sembrerebbe attrattiva a corto termine, per la messa in vigore rapida della disaggregazione essa si rivela controproducente a lungo termine. Di conseguenza, occorre eliminare efficacemente il problema della lunghezza delle procedure grazie a misure più appropriate (eliminazione dei deficit d'esecuzione ad esempio).

economiesuisse approva la decisione di principio del Consiglio federale del febbraio 2003 che vuole, da una parte, aprire senza ritardi l'ultimo chilometro e, dall'altra, rinunciare a sostituire una legislazione basata sugli abusi con una regolamentazione ex ante.

Conclusione

1. La liberalizzazione delle telecomunicazioni è stata un successo. I valori relativi all'efficacia (prezzo e qualità) del mercato svizzero delle telecomunicazioni sono un chiaro segnale di questo successo: essi sono buoni, anche nel confronto internazionale. La liberalizzazione può servire da esempio ad altri settori.
2. Questo successo significa tra l'altro che oggi sussiste solo un bisogno puntuale di regolamentazione. Tenuto conto dei risultati della consultazione, è indispensabile adottare una regolamentazione relativa alla disaggregazione. Per prevenire gli effetti negativi in materia d'investimenti, occorre limitare la disaggregazione alla linea di rame.
3. La revisione della LTC racchiude molteplici aspetti che vanno nettamente al di là degli obiettivi della legge, presentano un carattere interventista e ostacolano eccessivamente la libertà economica delle aziende. D'accordo con il Consiglio federale, economiesuisse respinge in particolare la regolamentazione ex ante relativa all'accesso ed esige la sua restrizione all'interconnessione e alla disaggregazione.
4. Restringendo chiaramente la regolamentazione settoriale in materia di concorrenza ai nodi cosiddetti monopolistici, si garantisce che le telecomunicazioni continueranno a contribuire in futuro alla lotta contro i prezzi elevati, e dunque ad un'evoluzione positiva della piazza economica svizzera.