

L'autore ha compulsato il web e – da profano, ma persona in grado di ragionare – si è formato un'opinione molto poco positiva della (de)regulation nelle telecomunicazioni.

Il risultato è in queste pagine:

- *Nel saggio*, scritto tra la fine del 2004 e l'inizio del 2005, terminato il 2 aprile mentre Roma – e il mondo – si stringevano attorno a Karol Wojtyła;
- *Nell'Appendice 1*, sintesi scritta all'inizio del 2007 in forma d'articolo d'opinione ("La stupidità del dogma"), che primari giornali e riviste non hanno voluto degnare di pubblicazione. Che si tratti di casta giornalistica, "regime culturale", o – come spesso accade – superiori interessi economici, non è dato sapere. Probabilmente, tutti questi motivi insieme: l'articolo era, e rimane, "scomodo";
- *Nell'Appendice 2*, mail inviata nel 2007 all'AGCom, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, con allegati il saggio e la sintesi in forma d'articolo, per la "Consultazione pubblica in merito agli aspetti regolamentari relativi all'assetto della rete di accesso fissa e alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda". La comunicazione è stata citata dall'AGCom, ma non i suoi contenuti;
- *Nell'Appendice 3*, lettera da inviare a breve (estate 2008) al Consiglio Superiore delle Comunicazioni. Si cercherà di dare ad essa la più ampia diffusione, in quanto la nuova tecnologia – ottica e passiva – delle reti d'accesso consente finalmente di perseguire l'ipotesi di trasferire l'ultimo miglio agli utenti, superando d'un balzo tutte le diatribe regolatorie. **Questa pubblicazione mira a dare voce, e supporto concettuale, a quest'unica ipotesi "corretta" per realizzare la rete di nuova generazione.**

* * *

Alfredo Bregni (abregni@iperv.it) è progettista elettronico e consulente di direzione, con esperienze di ridisegno radicale di processo e facilitazione di gruppi di lavoro innovativi.

Non ama il pensiero dogmatico, le idee preconcepite (specie se interessate), il mainstream culturale, il pensiero "unico", le ricette quasi mai efficaci sul campo, le abitudini, i tabù, le paure ingiustificate (di cambiare, in primis); ...anche le tradizioni, qualora inizino a diventare noiose o dannose.

(De)Regolamentazione e competizione nel settore delle TLC

Un saggio ...profano
(dedicato a un anziano signore che muore oggi: Roma, 2 aprile 2005)

di

Alfredo Bregni

INDICE

SAGGIO: (De)REGOLAMENTAZIONE E COMPETIZIONE NEL SETTORE DELLE TLC	1
PREFAZIONE: UN'ANALISI ARTICOLATA	3
INTRODUZIONE E SINTESI	4
TEORIA ECONOMICA.....	7
SCELTE POLITICHE.....	15
RISULTATI PRATICI.....	25
PROPOSTE E CONCLUSIONI.....	27
APPENDICE 1: LA STUPIDITÀ DEL DOGMA	31
APPENDICE 2: MESSAGGIO ALL'AGCOM	33
APPENDICE 3: LETTERA AL CONSIGLIO SUPERIORE DELLE COMUNICAZIONI	35

SAGGIO

(DE)REGOLAMENTAZIONE E COMPETIZIONE NEL SETTORE DELLE TLC

001 - Questo saggio discute l'evoluzione del settore delle telecomunicazioni (TLC) – da monopolio regolamentato a settore liberalizzato – criticando fortemente l'operato di economisti e politici. In particolare viene analizzata, non tanto una possibile *collusione* tra potere politico e interessi economici, quanto la "*confusione*" che la precede e l'accompagna:

- Complessità tecniche irriducibili nella struttura della rete di telecomunicazione;
- Presupposti ideologici e/o errori concettuali della trattazione accademica;
- Lentezza e/o superficialità del processo di decisione politico;
- Complicazione, crescente nel tempo, degli interventi regolatori;
- "Opacità" delle informazioni sui costi fornite dagli operatori;
- Continuo e/o eccessivo ricorso alle vie legali / lunga durata di risoluzione delle dispute.

Nei fatti, questa "confusione" risulta particolarmente dannosa:

- Finisce sempre con il favorire l'incumbent;
- Impedisce alla fine di raggiungere gli obiettivi – attesi e dichiarati – per il settore delle TLC: ampiezza, pluralità e qualità di servizio, prezzi contenuti, innovazione.

A riprova, un libro sul tema chiude con le parole: *The more difficult question of whether (and/or which) competitive and lightly regulated network utilities are politically sustainable remains to be answered by the test of time. The study of network utilities should continue to engage the interest of economists and policy makers for a good while to come.*¹

¹ David M. Newbery (Director of the Department of Applied Economics at Cambridge University), "Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities", MIT Press.

Il capitolo conclusivo – in realtà, non molto "concludente" – ricorda:

- L'avvenuta riduzione del ruolo dello stato, in termini di proprietà (privatizzazione) e controllo (liberalizzazione);
- Le difficoltà nella definizione di una corretta politica regolatoria ("meglio essere cauti piano nel ridurre il controllo"; "...ma se non si introduce competizione non si ottengono tutti i benefici"; "...quindi conviene limitare la regolamentazione al cuore della rete"; "diventa però difficile gestire l'interfaccia tra la parte liberalizzata e quella regolamentata...");
- Il contributo degli studi degli economisti (modelli analitici della competizione; studi storici sulle istituzioni regolatorie; analisi empiriche sulle conseguenze della liberalizzazione);
- La risoluzione – necessariamente tramite ingerenza regolatoria statale – della tensione tra investitore e consumatore sulla rendita del monopolio naturale;
- La teoria della regolamentazione basata sul confronto tra gruppi di interesse ("contrattare per la rendita del monopolio non è una soluzione adeguata, per l'opacità dell'informazione che viene mantenuta dagli operatori");
- Altri temi sulla regolamentazione (teorema dell'eccessiva entrata di contendenti; innovazioni istituzionali necessarie per la liberalizzazione; modalità di risoluzione delle dispute);
- Due affermazioni sul ruolo dello stato (non si sa quanto osservate in concreto...): "The business of government is not the government of business"; "Haste is the enemy of careful restructuring";
- Una considerazione di fondo sulle specifiche caratteristiche del settore delle TLC: presentano i vantaggi maggiori dalla competizione e contemporaneamente i maggiori problemi regolatori ("*privatizzare è facile, far passare i vantaggi dell'innovazione al consumatore è molto più arduo*");
- Due considerazioni di maggior dettaglio (anche se critiche): "Problema principale è definire i prezzi di accesso agli elementi essenziali di rete, particolarmente la connessione finale all'utente"; "Di certo, deve essere reso più agevole il passaggio da un fornitore all'altro (ad es. number portability)";
- Altre considerazioni di fondo sulla regolamentazione: "La definizione del pricing non è agevole perché le informazioni sui costi sono opache"; "L'alternativa alla difficoltà di definire prezzi d'accesso corretti è la facilities-based competition, che però presenta altri problemi"; "Un price-capping aggressivo del core diventa alla fine una modalità di regolamentazione semplice ed efficace (anche se rimane opaca la discesa dei costi...)";
- Il permanere di issue di fondo non banali: diversità della competizione sulle reti rispetto alla normale competizione di mercato; intrinseca inefficienza della regolamentazione.

002 - Questo saggio ha l'obiettivo di:

- Delineare gli aspetti più significativi di un tema regolatorio molto articolato e di chiarire le linee fondamentali di una discussione accademico-politica molto complessa;
- Mostrare che gli sviluppi nel tempo – in così grande dettaglio – del tema e della discussione alla fine non hanno realmente risolto il problema di introdurre competizione nelle telecomunicazioni e di abbattere le rendite da monopolio. Questo è potuto avvenire con un certo successo *solo* in *sottosettori, specifici o nuovi* – apparati d'utente, lunga distanza, telefonia mobile, ... – che mostrano caratteristiche naturalmente più "competitive" (e, comunque, non senza una posizione di preminenza dell'incumbent).

Anticipando parte delle conclusioni, elemento cruciale di confusione sembra essere stato il persistente utilizzo di paradigmi economici *orientati all'equilibrio*, da parte di chi prendeva decisioni relative al mercato. Nelle telecomunicazioni, questi paradigmi potrebbero aver precluso, invece che favorito, l'individuazione della soluzione migliore.

003 - La trattazione del tema è suddivisa nelle sezioni che seguono:²

- Prefazione: un'analisi articolata;
- Introduzione e sintesi;
- Teoria economica;
- Scelte politiche;
- Risultati pratici;
- Proposte e conclusioni.

² La *Prefazione* sintetizza i contributi di un articolo dell'ex capo economista della Federal Communication Commission (FCC), che valuta i diversi risultati degli interventi regolatori e antitrust in USA, spiegando le motivazioni del loro successo o insuccesso.

L'*Introduzione e sintesi* delinea:

- Il credo di base di questo articolo: da teorie economiche incapaci di fornire risposte adeguate ("confuse?") possono solo risultare scelte politiche inefficaci (confuse?) e risultati "variabili";
- La logica proposta per trovare una soluzione: individuare senza preconcetti, tra le alternative ipotizzate, approcci in grado di "semplificare il problema", superando il naturale "asservimento", accademico e regolatorio, allo status quo (teorico e/o fattuale).

Le sezioni relative a *Teoria economica*, *Scelte politiche* e *Risultati pratici* discutono rispettivamente:

- Alcune posizioni teoriche su monopolio, tecnologia, proprietà, regolamentazione e mercato;
- Alcuni approcci e alternative di intervento politico;
- Alcuni esempi di risultati ottenuti.

Queste sezioni non hanno pretesa di esaustività: si vuole evitare la "trappola accademica" di elencare e discutere tutte le alternative e tutti i risvolti, ...rischiando di perdere di vista i punti chiave del problema e della soluzione. L'obiettivo è di evidenziare i maggiori elementi di "confusione" e discutere le loro implicazioni sulla possibilità di raggiungere gli obiettivi attesi e dichiarati.

Le *Proposte e conclusioni*:

- Illustrano le ipotesi indicate come possibili soluzioni, o parti della soluzione, evidenziandone i limiti;
- Discutono un'ipotesi di soluzione "semplificante" (che peraltro faceva parte da tempo delle alternative poste all'attenzione di economisti e politici).

Il percorso di trattazione si svolge attraverso l'analisi e il commento di alcuni testi:

- Sostanziale "inconcludenza" di un testo accademico (libro citato in Nota 1);
- Risultati "variegati" dell'esperienza di deregolamentazione delle TLC (USA);
- "Confusione" teorico-ideologica (provenienza varia);
- Complessità di impostazione vs. limitazione di fatto delle alternative (Nuova Zelanda);
- Critiche all'esperienza USA (Canada) con indicazioni migliorative (senza tuttavia una prova fattuale);
- Insuccesso di un approccio regolatorio simile a quello canadese (Australia);
- Ipotesi parziali non pienamente convincenti per la soluzione del problema (origini varie);
- **Alternativa che sembra essere la più promettente in assoluto (voce USA "fuori dal coro").**

PREFAZIONE: UN'ANALISI ARTICOLATA

004 - Un articolo particolarmente ricco di spunti e di analisi dichiara nell'abstract: *Over the past 30 years, the US has initiated a number of regulatory initiatives to open segments of the telecommunications market to competition. I develop a hypothesis regarding why such initiatives succeed or fail... On the basis of this evidence, I predict the failure of the current local loop unbundling model designed to induce local exchange competition...*³

Il corpo dell'articolo analizza molto bene l'intreccio di complessità – tecniche, economiche e di policy making – in gioco nella deregolamentazione e nella competizione nel settore delle TLC, evidenziando che:

- La suddivisione del sistema TLC in parti presenta complessità tecnico-regolatorie non sempre adeguatamente considerate:⁴
 - La competizione negli *apparati d'utente* introdotta dall'FCC alla fine degli anni '60 ha avuto successo, perché è stato relativamente facile caratterizzare l'interfaccia tra questi e la rete;
 - La competizione nella *lunga distanza promossa dall'FCC* alla fine degli anni '70⁵ non ha avuto invece successo (procurando qualche vantaggio solo alle grandi imprese), per la complessità delle interrelazioni con la telefonia locale;
 - Di contro, ha avuto successo la competizione nella *lunga distanza* seguita alla disaggregazione del monopolio Bell *ordinata dall'Antitrust* nel 1984,⁶ che è riuscita a stabilire una chiara interfaccia con la telefonia locale e a definire incentivi coerenti per gli attori in gioco;
 - La competizione nella *telefonia locale* seguita al Telecommunication Act del 1996⁷ non ha invece avuto successo, comportando notevoli complessità regolatorie ed elevati livelli di litigation.
- Non viene di fatto risolto uno degli aspetti paradossali del problema: la frequente necessità di introdurre regole sempre più ampie e complesse, per ottenere una qualche forma di competizione "ragionevole";⁸
- Alla fine, la problematica tecnico-economica deve essere dipanata sul piano del policy making,

³ Gerald R. Faulhaber (Business and Public Policy Department, Wharton School, University of Pennsylvania; formerly Chief Economist, Federal Communications Commission), "Policy-induced Competition: the Telecommunications Experiments", *Information Economics and Policy*, 2003, vol. 15, issue 1, pages 73-97, pagina web <http://assets.wharton.upenn.edu/~faulhaber/987/Policy-Induced%20Competition.pdf>.

⁴ La suddivisione – tra apparati d'utente, telefonia locale e lunga distanza – è necessaria in quanto ciascuna parte risulta, per le sue caratteristiche, più o meno idonea all'introduzione della competizione.

⁵ Apertura all'offerta di servizi long-distance da parte di nuovi entranti; obbligo per il monopolio Bell di noleggiare linee private ai concorrenti; prezzo del noleggio adeguato perché allineato ai prezzi business (peraltro, dispute sul fatto che la lunga distanza sussidiava la telefonia locale e che quindi i concorrenti dovessero pagare il costo del sussidio). Di contro, controllo del local loop ancora in mano a Bell; difficoltà di connessione per l'utente, obbligato a comporre numeri anche di 16 cifre; continua competizione di Bell sulla lunga distanza, con difficoltà per l'FCC nel regolare tutti i diversi aspetti di un'interfaccia "non separabile" tra lunga distanza e telefonia locale / rischio di "sovraregolamentazione".

⁶ Separazione del monopolio Bell in un'azienda (AT&T) manifatturiera e fornitrice di servizi long-distance, e sette operatori locali (Regional Bell Operating Companies, RBOC); regole di interconnessione tra telefonia locale e long-distance atte a fornire un accesso non discriminatorio per tutti gli operatori long-distance; restrizioni agli operatori locali per operare sulla lunga distanza.

⁷ Rimozione di tutte le barriere statali e locali alla competizione; obbligo di interconnessione; obbligo di noleggio delle facilities essenziali, a prezzi regolamentati, da parte delle RBOC; incentivo alle RBOC ad "aprire" le proprie reti ai concorrenti, nella forma di apertura delle RBOC alla competizione long-distance (sub condicione). Problemi su facilities (quanto divisibili?) e prezzi (troppo elevati vs. troppo bassi), con escalation parallele della regolamentazione e delle dispute legali.

⁸ Più volte l'articolo segnala un'escalation regolatoria (accompagnata da una parallela crescita della litigation). L'articolo non evidenzia invece con pari chiarezza altri due aspetti paradossali:

- Il conflitto tra il profitto dell'operatore e il vantaggio del consumatore (risolto troppo superficialmente dal paradigma della concorrenza, quando in presenza di rischi monopolistici);
- Il rischio di instabilità dei settori che presentano caratteristiche monopolistiche, causa di fondo dei problemi di regolamentazione (in presenza di competizione la regolamentazione è inutile, ma la struttura del settore rischia di essere instabile se i costi marginali sono inferiori ai medi; in assenza di competizione la regolamentazione diventa necessaria, ma la stabilità del settore rimane a rischio, per un numero di entranti potenzialmente eccessivo e/o per una stagnazione degli investimenti).

operando scelte e prendendo decisioni, per le quali gli organi preposti non sempre hanno la necessaria competenza o un sufficiente potere (la disaggregazione del monopolio Bell, ordinata dall'Antitrust, non era ad esempio tra i poteri dell'FCC).

005 - Nell'articolo viene ipotizzato che l'introduzione della competizione in un sottosettore "non naturalmente competitivo" possa avere concreto successo solo se *almeno una* di due condizioni di base risulti verificata:

- L'interfaccia con i sottosectori "competitivi" adiacenti possa essere facilmente caratterizzata, sul piano tecnico ed economico;
- L'incumbent venga in qualche modo "limitato" nel partecipare alla competizione.

Coerentemente, vengono motivati i successi e gli insuccessi delle situazioni analizzate:

- La competizione sugli *apparati d'utente* promossa dall'FCC ha avuto successo perché la prima condizione è stata rispettata (anche se non la seconda);
- La competizione sulla *lunga distanza promossa dall'FCC* non ha avuto successo perché nessuna delle due condizioni è stata rispettata;
- La competizione sulla *lunga distanza promossa dall'Antitrust* ha avuto successo perché la seconda condizione è stata rispettata (parzialmente la prima);
- La competizione sulla *telefonia locale* promossa dall'FCC non ha avuto successo perché nessuna delle due condizioni è stata rispettata.

006 - Volendo giudicare (impietosamente) i risultati indicati dall'articolo:

- L'FCC ha avuto successo solo in un caso su tre (competizione sugli apparati d'utente) e, dei tre, in quello decisamente più semplice da trattare;
- Dove l'Antitrust ha avuto successo al posto dell'FCC (competizione sulla lunga distanza), l'FCC stesso non avrebbe avuto il potere di ordinare la disaggregazione del monopolio Bell (che sola ha potuto ridurre i margini di manovra dell'incumbent e, quindi, introdurre una qualche forma di competizione reale).

INTRODUZIONE E SINTESI

007 - Infrastrutture di varia natura – trasporti, utilities, poste, telecomunicazioni, banche, sanità, istruzione, ... – supportano la vita e l'economia di un'area geografica. In alcuni casi (e in modo variegato), esse presentano:

- *Caratteristiche di monopolio "naturale"* (elevate economie di scala o scopo; opportunità di gestione / integrazione centralizzata; in alcuni casi, anche "network effect");⁹
- *Opportunità / necessità di coordinamento tecnico* (standardizzazione / interoperabilità / intercambiabilità);
- *Esigenze di garanzia dei livelli di servizio* offerti al pubblico (qualità, tempi, costi).

Sul piano teorico, la presenza di un monopolio "naturale", insieme all'esigenza di un coordinamento tecnico e di un servizio "garantito", richiederebbero in alternativa:

- Una proprietà pubblica;
- Un'efficace regolamentazione (importante, in genere, per ogni mercato che possa diventare preda degli interessi di pochi);
- Una forma di competizione tra gli operatori capace di portare a benefici diffusi (connessi a un'offerta più ampia e/o di maggiore qualità, maggiore impulso all'innovazione e prezzi inferiori).

Sul piano pratico, la situazione reale è fortemente complicata da:

- La presenza di portati storici di lunga data (non solo hanno dato origine a monopoli pubblici, o

⁹ Il c.d. "network effect" deriva dal fatto che una rete di comunicazione (o anche una comunità di utenti) assume valore crescente per gli aderenti al crescere del numero dei medesimi. Detto effetto, di estrema rilevanza economica per un operatore che offre un nuovo servizio (e debba quindi superare una soglia minima di utilizzo perché il servizio stesso possa "decollare"), risulta irrilevante nella fase di creazione di un setting competitivo multioperatore, se sono presenti chiare regole di interconnessione tra operatori diversi (il "valore" della rete dipende in questo caso dalla dimensione globale della medesima ed è quindi indipendente dalle quote parti gestite dai singoli operatori).

a monopoli privati regolamentati, ma hanno anche preconstituito relazioni politico-economiche, favorito poteri e interessi, generato "culture" monopolistiche);

- Diversità (evidenti o sottili) tra i settori, non sempre adeguatamente considerate;¹⁰
- Una "lettura" non sempre attenta delle teorie economiche da parte del potere politico (di frequente più orientato a massimizzare il ricavo di una privatizzazione che a definire una struttura di settore adeguata a perseguire gli obiettivi attesi e dichiarati).

Un'ulteriore componente di scenario è la tecnologia, che può innescare – *anche se non in modo autonomo*, come discusso in seguito – un'evoluzione strutturale e normativa di settore. Le infrastrutture possono così rimanere per lunghi periodi "uguali a se stesse" e poi vivere periodi di innovazione tecnologica accelerata, passando da una condizione storica di monopolio (pubblico, o privato regolamentato) a forme di competizione più o meno regolamentate tra entità (ex) pubbliche, più o meno privatizzate, e (nuovi) operatori privati. Ne consegue un quadro assai articolato, diverso da paese a paese e da settore a settore, entro il quale risulta arduo osservare una sistematicità di comportamenti efficaci e risultati ottimali, mentre – di contro – è agevole individuare tratti comuni irrisolti.

008 - Una prima serie di cause dell'inefficacia regolatoria è ascrivibile a:

- Linee di demarcazione non ben definite tra sottosettori con persistenti caratteristiche di monopolio e sottosettori che possono essere aperti alla competizione (o, come indica l'esempio USA, linee di demarcazione definite, ma "gravide di complessità");
- Conciliazione mai realizzata tra due concetti antitetici: profitto degli operatori (da preservare, annullando però la rendita da monopolio); benessere di medio periodo dei consumatori:
 - La ricerca del profitto tende a favorire l'offerta di servizi a più veloce ritorno e il mantenimento di prezzi elevati (anche attraverso comportamenti collusivi);
 - Il benessere di consumatori è favorito invece da investimenti di tipo potenzialmente diverso e sicuramente da prezzi inferiori.
- Interpretazione molto varia degli interventi di deregulation da parte delle autorità regolatorie:
 - Promozione "generica" dell'instaurarsi della competizione (nella fiducia che possa determinare nel modo migliore offerta e prezzi, e nella speranza che non riporti la struttura del settore verso la concentrazione);
 - Forme di intervento "intermedie" e/o scalate nel tempo (ad es. prima ristrutturare, poi liberalizzare, poi privatizzare);
 - Vero e proprio "micro-management" di prezzi e caratteristiche di servizi.
- Intrinseca difficoltà di mantenere nel tempo un eventuale (precaro) equilibrio raggiunto nella definizione dei prezzi regolamentati – capace di incoraggiare gli investimenti, da un lato, e di offrire benefici tangibili al consumatore, dall'altro – in presenza di due forze realmente "titaniche":
 - Evoluzione tecnologica;
 - Opacità informativa (mantenuta dagli operatori sulla discesa dei costi nel tempo).
- Impossibilità – che si evidenzia rapidamente – di gestire condizioni instabili "tramite regole", sul piano:
 - Teorico (a fronte di teorie economiche non sempre provate);
 - Pratico (per la presenza di grandi interessi economici e forti pressioni politiche);
 - Soprattutto, concettuale (partendo, come sopra indicato, da ipotesi "di equilibrio").

¹⁰ Ad esempio:

- Il settore dell'energia elettrica vede una possibile competizione nella generazione e forme di monopolio naturale nella gestione / ottimizzazione della rete di trasmissione e nella distribuzione finale;
- Di contro, il settore delle telecomunicazioni vede possibili competizioni negli apparati d'utente e nella comunicazione a lunga distanza, e una forma di monopolio naturale solo nella comunicazione locale.

Inoltre:

- Il settore dell'energia elettrica distribuisce ai propri utenti, in modo "broadcast" (come si direbbe in gergo TLC), un bene con caratteristiche indifferenziate (anche se con livelli di potenza e numero di fasi variabili) e ben precisi costi variabili in aggiunta a quelli fissi di impianto e di esercizio;
- Di contro, il settore delle telecomunicazioni connette i propri utenti, in modo mirato "point-to-point" e "full-duplex", trasmettendo messaggi assolutamente personali e mirati, con costi variabili sostanzialmente trascurabili rispetto a quelli fissi.

- Rischio che l'innovazione tecnologica, come può favorire l'evoluzione del monopolio verso una struttura di settore più competitiva, così possa anche creare le premesse di un nuovo monopolio, particolarmente quando sono presenti complessità (tecniche, economiche o politiche) non adeguatamente prese in considerazione dall'autorità preposta (e/o non considerate nel giusto ordine di importanza).

009 - A monte di questi aspetti, si possono individuare due veri e propri "errori di base":

- La convinzione – in parte corretta, in parte solo ideologica – che si possa perseguire un "equilibrio competitivo" e, dalla competizione tra operatori, ottenere congiuntamente innovazione, servizio, sviluppo e costi ridotti. Nella concorrenza sono infatti presenti due forti componenti dinamiche / "di disequilibrio":
 - Una componente positiva, con la progressiva riduzione dei costi per merito di innovazioni organizzative e tecnologiche (essa è alla base del "credo competitivo", ma opera correttamente solo se l'evoluzione tecnologica non favorisce derive monopolistiche, contrastabili solo da regole e/o organi antitrust);
 - Una componente negativa, con la naturale evoluzione della struttura di settore verso la concentrazione, anche in assenza di innovazioni tecnologiche (di nuovo, contrastabile solo a livello antitrust).
- La volontà di perseguire un nuovo *equilibrio* di settore, diverso dallo storico monopolio, quando invece è altamente probabile che si instaurino dinamiche *instabili* (connesse a forme di concorrenza diverse da quella "perfetta", idealizzata dagli economisti).

L'instabilità di base del settore è dovuta:

- In gran parte, alla persistenza di caratteristiche di monopolio naturale (non "risolte" sul piano pratico – e forse ancora meno su quello concettuale – da una definizione, per quanto attenta, di regole e prezzi);
- In modo residuale (ma non trascurabile) all'evoluzione tecnologica che costantemente "rimette in dubbio" eventuali equilibri raggiunti.

Il settore può quindi evolvere verso un assetto monopolistico "di ritorno", senza che gli attori e gli spettatori ("paganti") del fenomeno possano facilmente dirimere tra due cause, fortemente interconnesse e difficilmente separabili:

- Caratteristiche monopolistiche del settore;
- Adozione di politiche regolatorie inadeguate.

010 - Sintetizzando il quadro in poche battute, si evidenziano quindi:

- L'instabilità di fatto dei sottosettori che presentano caratteristiche monopolistiche;
- La necessità di gestire la regolamentazione nel tempo / introdurre forme di regolamentazione ulteriori / generare fenomeni di progressiva "escalation" regolatoria;
- La ridotta probabilità che un percorso regolatorio possa risultare efficace, quando caratterizzabile come: "sperimentazione sul campo; da parte di responsabili autodidatti; circondati da forti pressioni; che trattano materia instabile"; ...

Un approccio alternativo, potenzialmente più efficace, dovrà quindi:

- Bloccare la sindrome "more of the same" accademico-regolatoria, che insiste nel voler perseguire un obiettivo irraggiungibile – l'equilibrio competitivo – in aree di business che presentano invece caratteristiche instabili, chiaramente favorevoli a un assetto monopolistico (*è successo rilevanti che la deregolamentazione ha ottenuto nelle aree di business "competitive" non hanno ovviamente alcuna valenza in questa discussione*);
- Considerare ipotesi alternative – a livello teorico e pratico – in grado di colpire il problema alla base, individuando e colpendo cause di fondo note, trascurate o insospettite, come:
 - La reciproca interdipendenza / collusione tra politica e monopolio;
 - Il paradosso irrisolto tra il profitto dell'operatore e il beneficio del consumatore;
 - La debolezza del paradigma economico orientato all'equilibrio;
 - La (vana) ricerca di una soluzione all'interno di una logica di mercato e di prezzo.

011 - Né l'approccio indicato, né in particolare la volontà di colpire alcuna delle radici del problema,

sembra siano mai stati trasferiti da un accenno teorico a una discussione approfondita (o, tanto meno, a un tentativo di risoluzione fattuale).

Una possibile motivazione – al di là delle evidenti difficoltà pratiche (nel caso in cui si individuasse una soluzione valida, si aprirebbe il problema di come rivedere le scelte fatte per tornare indietro sui passi compiuti) – potrebbe essere collegata al fatto che la ricerca e l'utilizzo di nuove regole risulterebbe, in caso di successo, "terrorizzante" anche sul piano accademico:

- Se per le infrastrutture di telecomunicazione dovessero perdere concreta validità alcune teorie economiche classiche...
 - Concorrenza (vs. naturale tendenza all'oligopolio / monopolio);
 - Proprietà privata degli operatori (vs. pubblica, oppure "diffusa" tra gli utenti);
 - Rapporti di mercato regolamentati (vs. puro coordinamento / integrazione tecnica, in presenza di incentivi generali al mantenimento di un'interconnessione globale);
 - Relazioni economiche basati sul prezzo (vs. rapporti "reciproci" o gratuiti);
 - ...
- ...ne conseguirebbe che la validità di queste teorie *dovrebbe essere rimessa in discussione* anche per le altre infrastrutture che supportano la vita e l'economia.

TEORIA ECONOMICA

012 - Nel seguito vengono delineate alcune teorie economiche, relative a: monopolio, tecnologia, proprietà pubblica o privata, regolamentazione e mercato.

Questa sezione *non ha alcuna pretesa di esaustività accademica* ed è orientata principalmente a discutere di utilità ed efficacia pratica (senza di queste caratteristiche, una teoria *economica* – ancorché elegante – rimane infatti, comunque, una teoria difettosa).

Monopolio

013 - Il concetto di monopolio – in particolare, quello di monopolio "naturale" – è fortemente dibattuto, con diverse posizioni accademiche (non sempre disinteressate) sulla sua esistenza e le sue origini.

A favore dell'esistenza di "monopoli naturali" valgono queste considerazioni:

- Esistenza di economie di scala e/o scopo (costi medi decrescenti con le dimensioni; costi marginali ridotti per l'introduzione di nuovi prodotti / servizi);
- Opportunità di un controllo unitario per motivazioni tecniche (standardizzazione a fini di interoperabilità);
- Eventuale presenza di "network effect".

A quanto sopra si aggiungono eventuali restrizioni all'ingresso di nuovi operatori offerte dallo stato (monopolio "concesso", che esclude – o affianca – l'ipotesi "naturale"), in contropartita di servizi con finalità sociale garantiti dal monopolista.

Nelle condizioni indicate, la presenza di un solo operatore rappresenta la struttura di settore più efficiente, verso la quale il settore evolverebbe *comunque*, anche a fronte di un assetto concorrenziale di partenza.

014 - Le ipotesi elencate non sono tuttavia immuni da debolezze concettuali:

- Il controllo tecnico unitario non richiede necessariamente una struttura monopolistica di settore. In proposito sono sufficienti consorzi di sviluppo di nuove tecnologie e organismi di standardizzazione (anche in considerazione del fatto che gli operatori del settore hanno un generale incentivo a garantire l'interconnessione reciproca);
- Come già indicato in Nota 9, un "network effect" non ha rilevanza per mercati maturi con interconnessione in qualche modo garantita;
- Le restrizioni normative all'ingresso di nuovi operatori (che riguardano, come indicato, monopoli "concessi dallo stato") possono essere al massimo conseguenza, non causa, di un monopolio "naturale";

- Anche le motivazioni di origine sociale, connesse a un monopolio "concesso", non richiedono necessariamente un assetto monopolistico per essere gestite.

015 - La possibilità di scomporre un settore in parti – delle quali solo una con residue caratteristiche di monopolio e le altre gestibili secondo regole competitive – offre aiuto nella gestione del problema del monopolio, che restringe a un sottosettore, ma:

- Non cambia la struttura logica del problema;
- Lascia aperto il tema della complessità di alcune interfacce tra sottosectori;
- Non impedisce al problema di complicarsi con il riconoscimento delle c.d. facilities "essenziali" e la discussione – illustrata più avanti in dettaglio – delle possibili alternative di apertura di queste facilities ai nuovi entranti.¹¹

016 - Come impostata, la discussione teorica sul monopolio non mostra grande utilità. L'impressione è che essa serva principalmente come supporto accademico e/o ideologico di interessi economici e posizioni politiche e che, in queste condizioni, rischi solo di arrecare danno all'onestà intellettuale della contesa, alla comprensione approfondita delle complessità in gioco e, in conseguenza, alla validità finale dei risultati.

Ad esempio, c'è chi afferma che il riconoscimento di diritti monopolistici da parte di atti governativi non sia avvenuto nell'ottica del servizio pubblico e del bene comune, ma come fenomeno collusivo tra interessi privati e potere politico. La collusione è un dato reale – *alla fine del 1800, un funzionario della metropolitana di New York affermava candidamente che tutte le tratte dovevano confluire su Manhattan per far crescere il prezzo dei suoi immobili...* – ma l'indicazione di possibili origini collusive, nel contesto delle teorie sul monopolio, non presenta alcuna utilità:

- Sul piano accademico, complica inutilmente la discussione. A poco servono diatribe sulla possibile esistenza o meno di un monopolio naturale, quando l'esistenza di un tangibile rischio monopolistico è dimostrata in concreto, sul campo, da Microsoft / Intel e si può considerare come un punto fermo – fuori di ogni discussione – che a una situazione di monopolio si possa arrivare con o senza intervento statale;
- Sul piano pratico, non coglie il punto fondamentale del discorso:
 - Il tema cruciale non è determinare come un settore possa essere evoluto verso un assetto monopolistico, ma se (e come) possa tendervi "naturalmente" in un vicino futuro;
 - Se una parte del problema da affrontare può quindi essere di tipo *analitico* (comprendere come un settore evolva), il punto fondamentale rimane di tipo *progettuale* (determinare quale approccio e quali incentivi concreti i governanti possano utilizzare, per orientare la gestione delle infrastrutture non a vantaggio di pochi).
- Sul piano concettuale, rischia di allontanare la possibilità di trovare una soluzione efficace:
 - Se i modelli classici – competizione tra operatori; scontro di interessi economici tra operatori e utenti; relazione tra operatori economici e potere politico – conducono verso un assetto monopolistico, quale capacità "dissuasiva" potranno avere approcci che cercano di contrastare queste forze, senza però uscire da questa logica?;
 - Perché non provare ad adottare un approccio diverso, che ridefinisce l'obiettivo (ad esempio: "perseguire un'offerta plurale") e adotta, se necessario, modalità di ragionamento – e, in conseguenza, soluzioni – non convenzionali?

017 - Nell'ottica di ragionare "diversamente", a titolo di esempio viene descritta qui di seguito una visuale parallela a quella accademica, che evidenzia e confronta due concetti logicamente diversi di monopolio naturale (relativi – in una rete di telecomunicazione – rispettivamente agli aspetti di funzionalità generale e a quelli di proprietà / utilizzo delle facilities tecniche):

- Una cosa è stabilire che ogni operatore deve potersi interconnettere con ogni altro, perché si possa parlare di "rete pubblica",¹² altra cosa è stabilire che ogni (nuovo) operatore debba poter accedere alle facilities "essenziali" dell'incumbent;

¹¹ Le facilities c.d. "essenziali" sono definite come "necessarie ai concorrenti per fornire il loro servizio, ma che i concorrenti medesimi non possono duplicare, per motivi tecnici o economici".

¹² Nel senso di utilizzo comune, non di proprietà.

- La mancata distinzione tra il principio funzionale – *assoluto* – e il principio di proprietà / utilizzo – *puro elemento (anche se importante) di scelta* – potrebbe collocarsi tra le cause di distorsione delle decisioni politiche (che sono poi quelle di interesse pratico).

Le decisioni politiche potrebbero forse risultare diverse se, nel considerare "monopolio" la parte non competitiva della rete, si passasse:

- Da un'ottica "*economica*" / *di rapporto tra operatori*, ovvero esistono economie di scala, e/o costi assorbiti rilevanti, nella costruzione della rete, tali da:
 - Non giustificare una sua duplicazione;
 - Generare la necessità di stabilire obblighi di unbundling / interconnection / resale per le facilities "essenziali";
 - Richiedere in conseguenza la definizione delle logiche di fissazione del prezzo.
- A un'ottica "*ingegneristica*" / *di rapporto in primis tra utenti*, ovvero esiste il requisito tecnico, economico e sociale che la rete operi in piena sicurezza e affidabilità come un tutt'uno, così da:
 - Generare solo la necessità di definire standard tecnici condivisi;
 - Stabilire obblighi e regole di interconnessione possibilmente "semplificanti";
 - Fissare un pricing che – visto nell'ottica dell'utente, invece che in quella dell'operatore – potrebbe risultare, senza alcun problema, "reciproco" o gratuito.¹³

018 - Non si può affermare che una diversa visuale possa portare, da sola, alla soluzione di un problema complesso come quello del monopolio, ma di certo può introdurre preventive semplificazioni, di non trascurabile utilità:

- Mentre l'ottica economica "costruisce paradossi"...
 - Nel rapporto tra incumbent e nuovi entranti (questi devono poter utilizzare le facilities di quello ...per fargli concorrenza);
 - Ancor prima, nel rapporto tra operatori e utenti (come trasferire all'utente le rendite da monopolio ...quelle che l'incumbent, in primis, non vuole dividere con i nuovi entranti?).
- ...l'ottica ingegneristica è più semplice e lineare:
 - La rete viene trattata per quello che è: un'infrastruttura a servizio degli utenti (e più in generale dell'economia);
 - Vengono poste le premesse per ricercare soluzioni di sistema, basate su logiche "di utilità" (e "di utenza"), separate e diverse da quelle "di profitto e mercato" (relative solo agli operatori).

Tecnologia

019 - Una nuova tecnologia – quando tecnicamente valida e accettata dal mercato – è un fattore di enorme rilevanza economica. Nell'aprire nuove potenzialità, può modificare anche in modo notevole la "mappa del valore aggiunto" di un sistema economico, annullando posizioni di forza e/o rendite precedenti (o, eventualmente, creandone di nuove).

In questa sede, il fattore tecnologico viene considerato solo per la possibilità che possa contribuire a combattere una situazione di monopolio. La tesi esposta è che su questa ipotesi si sprechino eccessi *ideologici* e di *comunicazione*, considerando invece altri aspetti, più importanti, senza il dovuto interesse.

020 - Una nuova tecnologia – particolarmente se low-cost – può in effetti combattere molto efficacemente un monopolio, ma perché questo avvenga sono necessarie due condizioni:

- La nuova tecnologia (in termini di proprietà intellettuale, brevetto industriale e capacità di delivery sul mercato) è disponibile *solo* ai nuovi entranti e *non* all'incumbent;¹⁴
- Il settore non presenta complesse "interconnessioni", tecniche o normative, che potrebbero rallentare o precludere un utilizzo efficace della nuova tecnologia (oppure dette complessità sono state preventivamente "risolte").

¹³ Una volta spesati i costi fissi (secondo modalità da definire), non esistono motivi cogenti per introdurre un prezzo variabile con l'utilizzo, se non – ritornando però in logica economica – la ricerca del profitto da parte dell'operatore.

¹⁴ Se la nuova tecnologia è disponibile anche all'incumbent (ad esempio, perché di proprietà di un fornitore comune), la capacità della tecnologia di "rivoluzionare" il settore risulta grandemente ridotta (potrà indurre un calo generalizzato di costi e prezzi, ma non avere impatto sulla struttura del settore).

Poiché le due condizioni indicate appaiono verificarsi di rado nelle TLC, l'introduzione di una nuova tecnologia con costi minori potrà portare a riduzioni di prezzo per i consumatori, ma non – di per sé – a una nuova struttura di settore (quest'ultimo si attesterà, semplicemente, su una diversa rendita da monopolio).

021 - Dal momento in cui una nuova tecnologia emerge (e fatto tutto il battage pubblicitario per porla all'attenzione del pubblico), l'iter che segue favorisce nei fatti l'incumbent:

- Il regolatore non conosce la nuova tecnologia e quindi introduce un periodo di sperimentazione, prima di prendere decisioni;
- L'incumbent trae vantaggio da questo ritardo, per valutare l'appel di mercato, stimare le forze competitive in gioco e focalizzare al meglio la propria risposta (di norma, avendo a disposizione maggiori competenze e risorse).

022 - In termini operativi, quindi:

- Si sovracomunicano le potenzialità delle nuove tecnologie, sostanzialmente allo scopo di "spingere" la loro introduzione sul mercato;
- In parallelo, si sventola la bandiera ideologica delle nuove tecnologie, nella (vana) attesa che possa da sola portare un attacco al monopolio, quando i vincoli all'evoluzione del settore sono invece di origine economica e politica.¹⁵

Proprietà

023 - Il tema della *proprietà*, pubblica o privata, dell'operatore incumbent riveste un'importanza, sia pratica sia teorica, minore rispetto ad altri temi:

- Sul piano teorico, potrebbe essere addirittura considerata irrilevante, quando in presenza di una reale competizione sul mercato (si dice, correttamente, che "il punto cruciale è liberalizzare, non privatizzare");
- Nella pratica, si evidenzia comunque una chiara scelta della maggioranza dei governi in favore della proprietà privata dell'operatore incumbent;
- Di conseguenza, discutere il tema potrebbe costituire solo una "deviazione accademica" del discorso, di ridotta utilità.

Ciononostante, appare necessario farne cenno, per alcune categorie molto diverse di motivazioni.

024 - Una prima motivazione riguarda una palese difformità tra teoria e pratica:

- Privatizzazione e liberalizzazione dovrebbero andare "a braccetto":
 - La privatizzazione sposta la proprietà dell'incumbent da mani pubbliche a mani private (eventualmente con un percorso graduale, come la presenza temporanea di una golden share);
 - La liberalizzazione porta il settore da una situazione di monopolio (pubblico, o privato regolamentato) a una situazione maggiormente competitiva (anche se ancora con componenti di regolamentazione, come più avanti discusso).
- Esse, peraltro, non sempre si susseguono nel giusto ordine temporale:
 - La corretta sequenza dovrebbe essere "prima liberalizzare, poi privatizzare": costruire una realtà competitiva, entro cui calare l'incumbent (ex monopolista), lo "motiva" all'efficienza e all'innovazione di servizio (suoi principali talloni d'Achille);

¹⁵ Ragionando in termini generali, i problemi da affrontare per migliorare effettivamente un sistema – tecnico, economico o politico – sono primariamente di ordine concettuale ed eventualmente sociale, non tecnologico

- Molte soluzioni sono controintuitive e/o al di fuori dell'area di problema percepita: si dovrebbe quindi essere sempre capaci di cercare e individuare "l'area cieca" di ogni ragionamento
- Molte soluzioni sono (anche) impopolari: si dovrebbe compiere lo sforzo di chiarire e comunicare il rapporto costo-beneficio, mostrando che l'accettare un danno individuale (in realtà, limitato e/o apparente) può portare a un significativo beneficio per tutti e, quindi, per ciascuno
- Di rado, la soluzione è (principalmente) tecnologica; anzi, converrebbe confrontare i benefici di lungo periodo di una nuova tecnologia con i costi di breve che genera (sovraesposizione nei media; bolle speculative) e con i rischi di medio termine che comporta (effettiva sostenibilità; impatto sulla salute), per evidenziare alcuni pattern che si ripetono – nel tempo e tra settori diversi – e ai quali sarebbe utile porre mano con maggiore serietà e minore "zavorra" ideologica.

- Nella realtà, avviene non di rado l'opposto: si privatizza un monopolio pubblico, in considerazione della difficoltà di gestirlo in modo efficiente e innovativo (e/o per incassare il ricavo della privatizzazione e ridurre al contempo il numero di dipendenti a carico dello stato), senza valutare – anche per motivi storici di "pensiero dominante" – le implicazioni anticompetitive dell'iniziativa.
- Da una decisione "tattica / miope" di privatizzare l'incumbent prima di aver liberalizzato il settore, possono conseguire effetti perversi sulla competizione:
 - In origine, lo stato gestisce in proprio il monopolio delle TLC (con finalità di servizio pubblico e potenziali limitazioni in termini di efficienza e innovazione), o regola le tariffe di un monopolio privato (impedendo l'ingresso nel settore a nuovi operatori, in contropartita dei servizi con finalità sociale che il monopolista garantisce alla collettività);
 - La situazione evolve quindi verso una privatizzazione (*in genere* prima di quando non evolva verso la liberalizzazione; per motivi principalmente legati alla difficoltà percepita di motivare un operatore pubblico all'efficienza e all'innovazione; indipendentemente, o prima, dello sviluppo di considerazioni relative all'introduzione della competizione nel settore);
 - L'ex(?) monopolista, passato da mani pubbliche a mani private, comincia a operare (come è suo diritto) alla ricerca del massimo profitto, con incentivi importanti a perseguire efficienza e innovazione, ma decisamente meno cogenti, nel breve, rispetto all'opportunità di sfruttare la posizione dominante in cui è stato posto.^{16,17}

025 - Una seconda motivazione per discutere il tema della proprietà riguarda il fatto che la proprietà pubblica rimane ancora la soluzione concettualmente migliore per un'area di business monopolistica, in quanto compensa l'errore nella definizione dei prezzi (nei confronti degli utenti) con un profitto o una perdita di segno opposto (nei confronti dei contribuenti). Utenti e contribuenti non costituiscono due identiche comunità, ma di certo "si assomigliano" tra loro di più che non utenti e operatori di telecomunicazioni...

Restano peraltro valide le limitazioni di efficienza e innovazione, che – insieme ai problemi di finanza pubblica – portano alla decisione di privatizzare; così facendo:

- Si risolvono i problemi di efficienza (anche se non necessariamente meglio rispetto all'ipotesi di liberalizzare il settore, mantenendo pubblica la proprietà);
- Si ottengono dubbi vantaggi dal lato dell'innovazione (di nuovo, "l'importante è liberalizzare, non privatizzare");
- Si innesca una catena di eventi e conseguenze indesiderate nell'ambito delle regolazione; anticipandole rispetto a capitolo che segue:
 - Non è garantito l'instaurarsi di una competizione e la generazione dei supposti benefici ad essa connessi; viene di conseguenza introdotta qualche forma di regolamentazione (che però non sempre favorisce il desiderato instaurarsi della competizione);
 - Va comunque a svantaggio degli utenti un errore nella definizione dei prezzi regolati. Gli utenti vengono infatti danneggiati comunque: in via diretta, da prezzi troppo elevati; in via indiretta, da prezzi troppo bassi (che disincentivano l'operatore dall'investire);
 - Il regolatore compie quindi sforzi titanici, quanto inutili, nella ricerca del prezzo "giusto",¹⁸ a fronte di costi – elemento informativo fondamentale – che risultano altamente variabili nel tempo (a motivo dell'evoluzione tecnologica), impossibili da determinare correttamente (in presenza di costi fissi congiunti e dell'opacità informativa generale mantenuta dagli operatori) e, il più delle volte, di incerta validità regolatoria (ad es. costi marginali che non coprono i costi fissi, costi medi che non incentivano al miglioramento dell'efficienza);
 - Lo sforzo di ricerca / affinamento diventa facilmente un'ossessione tecnico-intellettuale e/o una vera e propria sindrome "more of the same" (dalla quale consegue principalmente l'incapacità di "vedere" soluzioni alternative migliori).

¹⁶ La maggiore attenzione governativa (o, più esattamente, "politica") è rivolta più frequentemente al tema del servizio pubblico (eventualmente formalizzato in una "golden share") e più di rado a quello della competizione di settore.

¹⁷ L'eventuale presenza di una golden share, che rende la situazione "ibrida" sul piano della proprietà, non intacca la cultura "pro-monopolio" che accomuna la precedente proprietà pubblica e la nuova proprietà privata.

¹⁸ "Ricerca" indissolubilmente legata al paradigma dell'equilibrio.

026 - Terza e ultima, ma non meno importante, motivazione per discutere il tema della proprietà riguarda l'ipotesi di **trasferire agli utenti la proprietà del local loop** e dei relativi organi di attestazione e switching locale. L'ipotesi sembra sia stata ben poco considerata (e ancor meno discussa) in ambito accademico e politico, anche se accennata in un documento governativo neozelandese del 1995 e illustrata in un articolo statunitense del 1996 (ai tempi del Telecommunication Act).

È probabile che – per economisti e politici – abbia avuto maggior peso anche in questo caso il paradigma "dominante" (ottica economica / di rapporto tra operatori), già discusso in relazione al tema del monopolio, rispetto a uno studio più approfondito del problema e la ricerca di soluzioni anche al di fuori dal mainstream accademico-regolatorio.

Regolamentazione

027 - Più interessanti delle teorie economiche sugli altri temi sembrano essere quelle sulla regolamentazione. L'accademia le suddivide tra teorie "normative" (approcci concettuali e conseguenti regole su come conviene operare) e teorie "positive" (interpretazioni di come va il mondo):

- Tra le teorie normative si colloca la fissazione dei prezzi regolamentati (finali e/o intermedi), determinata ad esempio in base al ritorno economico dell'operatore di telecomunicazioni (se privato), o al pubblico interesse (se l'operatore è pubblico);
- Tra le teorie positive vi sono invece:
 - La spiegazione dei comportamenti dall'analisi dell'interazione dei gruppi di interesse;
 - L'indicazione di concrete possibilità di "cattura" dell'organo regolatore da parte degli organismi economici regolati, ovvero delle decisioni del potere politico da parte del monopolista (sostanzialmente per il maggior potere di condizionare il policy making che hanno interessi forti e concentrati di pochi operatori, rispetto a interessi deboli e diffusi di molti utenti);
 - L'ipotesi non accademica (più "da uomo della strada") – ma non per questo da trascurare – di possibili distorsioni di ogni tipo, nella "lettura" delle teorie economiche da parte del potere politico e nella loro successiva applicazione sul campo.

In questa sede non si intende discutere lo spettro delle teorie sull'argomento, ma solo focalizzare la discussione su due temi fortemente dibattuti – fissazione dei prezzi e regole di interconnessione – valutando l'effettiva utilità dei provvedimenti adottati in conseguenza.¹⁹

028 - La logica regolatoria procede indicativamente come segue:

- Le ipotesi di partenza comprendono:
 - Presenza di una rendita da monopolio (ipotesi di norma verificata);²⁰
 - Suddivisione del settore in sottosettori "competitivi" e in un sottosettore "non direttamente riconducibile alla competizione" per la presenza di un qualche "monopolio naturale" (senza riaprire la inconcludente diatriba *teorica* in proposito, la si può considerare come un'ipotesi di norma verificata *in pratica*);²¹
 - Possibilità di introdurre "direttamente" la competizione nei sottosettori del primo tipo;²²

¹⁹ Nel seguito verranno di proposito ignorate molteplici complessità di interesse principalmente accademico

— Uno dei problemi principali della deregolamentazione delle TLC sembra essere la complessità "autogenerata" dal ricercare una soluzione a partire da un paradigma (equilibrio / concorrenza) potenzialmente inadatto a quest'ambito

— Il cercare di suffragare questa ipotesi di "paradigma inadatto" – principale tesi di questo articolo – richiede di leggere "dal di fuori" la spirale di complessità che ne consegue.

²⁰ Può trattarsi di una rendita da monopolio privato, di una rendita che persiste nel passaggio da proprietà pubblica a privata, o di un rischio percepito nel privatizzare una proprietà pubblica che operava con prezzi regolati.

²¹ Se così non fosse, con ogni probabilità non vi sarebbe – né vi sarebbe mai stato – alcun problema nella deregolamentazione delle TLC...

²² Si trascurano qui, volutamente, le possibili complessità di interfaccia con il sottosettore "non competitivo", che consentono a un incumbent di mettere in atto tattiche "dilatatorie" di vario genere nei confronti delle richieste dell'organo regolatorio e complicano / impediscono l'introduzione di una efficace competizione. Come indicato, l'obiettivo principale di questa parte della discussione è evitare di "perdersi in una complessità" (problema evidente) che risulta intrinsecamente "senza scampo e senza costruito" (tesi da dimostrare, discussa nel seguito).

- Impossibilità di introdurre "direttamente" la competizione nel sottosettore "non competitivo" (questa ipotesi è fortemente dibattuta e verrà discussa più ampiamente in seguito;²³ pro-tempore, la si considera qui verificata su base fattuale);
- Conseguente necessità, in assenza di proprietà pubblica,²⁴ di una qualche regolamentazione del sottosettore "non competitivo" (conseguenza diretta dell'ipotesi precedente, con identico range di validità).
- Le alternative pratiche di regolamentazione del sottosettore "non competitivo" comprendono a loro volta:
 - La possibile *regolamentazione dei prezzi finali*;
 - Eventuali *regole di interconnessione* tra operatori;
 - La possibile conseguente regolamentazione dei *prezzi intermedi* (di interconnessione e/o utilizzo di facilities "essenziali").

029 - Senza entrare in una discussione dettagliata delle possibili modalità di *regolamentazione dei prezzi finali* – si aprirebbe il vaso di Pandora delle diverse possibili logiche di fissazione del prezzo e, a monte di queste, della difficoltà (comune a tutte) di determinare e monitorare nel tempo i costi – se ne può apprezzare la dubbia validità direttamente da quanto indicato di seguito (che dimostra la resilienza del vantaggio competitivo dell'incumbent e l'inefficacia di misure regolatorie considerate valide dall'accademia e ampiamente utilizzate dagli organi regolatori):

- Dopo ampie discussioni delle possibili alternative di pricing – basti dire che alcune di queste "non pagano i costi", altre non favoriscono gli investimenti, altre ancora non incentivano la riduzione dei costi – l'accademia indica *"un price-capping aggressivo del core come una modalità di regolamentazione semplice ed efficace, ancorché rimanga opaca la discesa dei costi"* (e quindi venga a mancare un preciso termine di riferimento);
- Una simulazione quantitativa – svolta da un consulente a favore di un incumbent – fornisce un'indicazione controintuitiva, molto diversa: *"una rapida discesa nel tempo dei limiti di prezzo danneggia maggiormente i nuovi entranti, limitandone la capacità di acquisire quote di mercato a danno dell'incumbent"*. L'incumbent servito da quel consulente *"poté così avanzare proteste "simboliche" nei confronti del price-capping regolatorio e mantenne alla fine una quota di mercato domestico di circa il 90%, come previsto dalla simulazione."*²⁵

030 - Per quanto riguarda le *regole di interconnessione tra operatori* (e la *regolamentazione dei prezzi intermedi* che di norma ne consegue), valgono le considerazioni che seguono:

- Stabilito comunque a monte un obbligo di interconnessione, si apre il problema delle "essential facilities" che l'incumbent deve aprire all'utilizzo degli altri operatori;²⁶
- Una prima discussione si apre su quali siano dette facilities, innanzitutto da separare dalle aree non monopolistiche e quindi da suddividere tra quali aprire alla concorrenza e quali no; ad esempio, alcuni propongono di:
 - Aprire alla concorrenza la connessione;
 - Non aprire alla concorrenza il billing (ogni concorrente se lo deve predisporre per proprio conto);
 - Aprire alla concorrenza i numeri di emergenza, ma solo pro-tempore.

²³ La discussione riguarderà un articolo sulla deregolamentazione in Canada, critico nei confronti dell'esperienza USA. Di essa denuncia la mancata coerenza tra credere nella competizione, cercare di favorirla con mezzi regolatori, finire con l'adottare regole troppo complesse. Anticipando le conclusioni, l'impressione è che l'articolo canadese abbia pienamente evidenziato le debolezze *concettuali* dell'esperienza USA, senza peraltro riuscire a dimostrare la validità *pratica* della propria proposta migliorativa.

²⁴ Le principali situazioni di partenza sono un monopolio pubblico (con tariffe intrinsecamente regolate), o un monopolio privato (con tariffe regolate a fronte di limitazioni all'ingresso nel settore).

²⁵ PA Consulting Group, "How to predict the next bandwidth shortage and make money from it", 2004; pagina web <http://www.paconsulting.com/industries/telecoms/publications/bandwidth.htm>.

²⁶ In questo articolo vengono ignorate, per semplicità:

- La differenza tra "unbundling" e "resale" (il primo consiste nell'utilizzo di una facility, la seconda nella rivendita di un servizio);
- La problematica della "granularità" dell'unbundling, fonte di continua litigation tra gli entranti (che vorrebbero una "divisibilità" massima della facility) e l'incumbent (che preferirebbe ovviamente il contrario).

- Una seconda discussione riguarda il prezzo da fissare per l'accesso dei competitor; tre modalità indicative sono:
 - Un prezzo scontato (c.d. "sconto wholesale");
 - Un prezzo prefissato;
 - Un prezzo lasciato libero alla negoziazione tra operatori.

Nessuna delle tre alternative appare ottimale:

- Con il prezzo scontato, si va incontro a un possibile eccesso di entranti e comunque a litigation (i nuovi entranti sono ben felici dello sconto, ma l'incumbent non lo accetta);²⁷
- Con il prezzo fissato, non solo si apre la difficoltà, appunto, di fissarlo, ma si va direttamente incontro – in ogni caso – a litigation (l'incumbent e/o l'entrante non accettano il prezzo fissato);
- Con il prezzo libero, ...non è chiaro come si possa assicurare l'esecuzione dell'obbligo di garantire accesso.

031 - In parallelo alla discussione sull'interconnessione, rimane aperta l'alternativa tra regolamentare o meno il prezzo finale:

- Regolamentare il prezzo finale rimuove direttamente almeno una parte della rendita da monopolio;²⁸
- Non farlo significa invece puntare sulla rimozione della rendita da monopolio da parte dell'instaurarsi della competizione (nel qual caso rimane valido il paradosso che un fervore di nuovi entranti, caro agli economisti che propugnano appunto la competizione, si ha proprio quando c'è a monte un ombrello di prezzo di origine monopolistica).

032 - A monte della discussione sull'interconnessione, rimane invece aperta l'alternativa più generale di realizzare una competizione "facilities-based".²⁹

- L'approccio è in netta antitesi ideologica rispetto alla teoria del monopolio naturale (anche se poi nella pratica sono possibili deroghe su parti della rete, e/o periodi transitori predefiniti per il passaggio da una prima apertura delle facilities a una successiva competizione pienamente "facilities-based");
- Anticipando nuovamente una parte delle conclusioni, rimane valido il paradosso di come passare da un assetto monopolistico a uno competitivo:
 - Se il (sotto)settore non presenta caratteristiche di monopolio naturale – cioè, ...se il problema di fondo non si presenta – la regolamentazione è inutile e riesce solo a rallentare il raggiungimento dell'obiettivo competitivo;
 - Se invece il (sotto)settore presenta caratteristiche di monopolio naturale – cioè, se il problema di fondo esiste – non regolamentare lascia intatto il monopolio, e regolamentare mostra tutti i limiti qui discussi.

Risulta evidente che la soluzione si può trovare solo nel riconoscere il paradosso, rigettare le premesse metodologico-culturali da cui riviene e ragionare di conseguenza al di fuori di tali premesse.³⁰ In altre parole, per trovare la soluzione:

- Di certo, non serve ragionare di operatori, logiche di mercato e prezzi (si ritiene *percorribile* l'evoluzione del settore verso l'equilibrio concorrenziale, che a sua volta si crede *possibile*, in quanto si considerano *non dimostrate* le caratteristiche di monopolio naturale...);
- Forse, può essere utile rimettere la rendita di monopolio "in mano agli utenti", affidando a loro maggiori possibilità di scelta "diretta".

²⁷ Qui si sono tralasciati, per semplicità, i problemi di come trattare i costi congiunti tra prodotti diversi e di come rimborsare all'incumbent i servizi di ordine "sociale" che garantisce. Questi problemi hanno complessi risvolti accademici, ma il punto fondamentale è che ...favoriscono gli sforzi dell'incumbent nel mantenere "opaca" la determinazione dei costi.

²⁸ Tralasciando nuovamente, per semplicità, i problemi di come trattare i costi congiunti / mantenuti "opachi" e di come rimborsare all'incumbent i servizi di ordine "sociale" che garantisce.

²⁹ I concorrenti dell'incumbent devono costruire la propria rete e quindi le "essential facilities" del secondo *non* vengono aperte ai primi.

³⁰ La condizione è logicamente necessaria; la sua sufficienza deve essere dimostrata.

Mercato

033 - Il tema del mercato è ampio quanto la teoria economica. Qui si vuole solo evidenziare un paradosso nell'utilizzo del paradigma "economico / di rapporto tra operatori" e le conseguenze di ragionare in termini di prezzi. A tal fine, si evidenziano i limiti del paradigma della concorrenza:³¹

- Questo prevede prezzi finali pari ai costi marginali, che però, come è noto, non coprono i costi – principalmente fissi – di un operatore TLC;
- Una possibile soluzione del problema (valida peraltro solo in presenza di un'elevata "deriva tecnologica") consiste nel considerare esplicitamente il tema dell'obsolescenza tecnica e nel variabilizzare almeno parte dei costi fissi, includendo nel computo l'onere del rinnovamento tecnologico;
- Con queste premesse "economiche" ...si apre sul mercato un vaso di Pandora, come abbiamo potuto riscontrare in tempi recenti: da una normale competizione tra operatori, giocata in termini di innovazione, si è passati a una corsa collettiva verso l'economia "virtuale", per giungere poi allo sgonfiarsi della bolla (con seri danni anche per l'economia "reale"), sostanzialmente perché "il cavallo ha deciso di non bere":³²
 - L'ideologia economica vuol vedere gli operatori competere e questi vedono nella crescita del mercato – reale o "drogata" che sia – la strada maestra verso l'agognato profitto;
 - Si possono così innescare, congiuntamente, un "marketing planetario" e vere e proprie "follie finanziarie",³³ senza che in tutto questo ci si ricordi di ...sentire il parere del mercato di sbocco.
- Per confronto, un approccio "di sistema" si baserebbe su una proprietà "diffusa" del local loop, trasferita agli utenti; questa soluzione:
 - Collegherebbe direttamente i contenuti e le innovazioni di servizio con le preferenze dell'utente (a loro volta correttamente variabili da luogo a luogo, e da utente a utente, in funzione di preferenze diverse);
 - Potrebbe anche limitare la velocità generale dell'innovazione (TLC o ICT), ma questo indicherebbe semplicemente che è il mercato di sbocco a volere così.³⁴

SCELTE POLITICHE

034 - Equipaggiati da questo ...caravanserraglio di teorie (esclusa ovviamente quella della proprietà "diffusa" del local loop, di norma non considerata) come agiscono i politici? Se intellettualmente onesti, chiedono aiuto. Con ogni probabilità – se l'obiettivo è chiudere la diatriba e "convergere" – invano (lo impedisce la proliferazione di considerazioni e contro-considerazioni).

Prenderemo come esempio il caso neozelandese, illustrato in un corposo documento governativo.³⁵ Esso elenca un gran numero di opzioni alternative per regolamentare il settore delle telecomunicazioni, anche se poi si focalizza primariamente sul pricing dell'interconnessione alla rete di accesso e sull'organo a cui attribuire le principali responsabilità regolatorie:

- L'insieme di opzioni sulle quali viene chiesto un parere ai destinatari del documento (con ogni probabilità, accademici e operatori del settore) viene delineato a valle dell'insuccesso di alcune

³¹ Volutamente, non viene reintrodotta la discussione sul monopolio, che farebbe partire il discorso dalle rendite monopolistiche.

³² Ovviamente, non stiamo discutendo il tumultuoso e profittevole sviluppo della telefonia mobile (anche se la storia delle licenze UMTS potrebbe entrare a tutto titolo a far parte del discorso).

³³ Meglio sarebbe relegare queste follie in ambito "tulipani", ma – fin dai tempi delle ferrovie – esse sembrano prediligere proprio le infrastrutture.

³⁴ Il (falso) problema del decollo iniziale di nuovi servizi caratterizzati da network effect, caro ai patiti della tecnologia, potrebbe essere risolto da opportuni incentivi offerti – a proprio carico – da un fornitore di apparecchiature innovative che vuole promuovere il proprio prodotto o, in assenza di ciò, da politiche statali mirate. Verrebbe solo eliminata la "intermediazione infrastrutturale" – tra i fornitori di apparecchiature e gli utenti dei servizi TLC – oggi realizzata dagli operatori.

³⁵ Ministry of Commerce & The Treasury, "Regulation of Access to Vertically-Integrated Natural Monopolies, A Discussion Paper", Wellington, New Zealand, August 1995; pagina web <http://www.med.govt.nz/pbt/telecom/vertical/>.

scelte regolatorie neozelandesi, risultate poco compatibili con le caratteristiche del settore e con lo stato di fatto della situazione competitiva:

- Le decisioni regolatorie in Nuova Zelanda partono da una scelta di fondo di regolamentazione "light-handed";
- Entro questa scelta, per le TLC:
 - . Per i prezzi finali, non viene prevista alcuna regolamentazione;
 - . Per i prezzi intermedi di accesso alle facilities essenziali, viene introdotta una regola di prezzo c.d. "BW" (dai nomi – Baumol e Willig – degli economisti che l'hanno proposta), basata sostanzialmente sul *costo-opportunità* dell'incumbent.
- Dalla scelta fatta conseguono significative litigiosità, in particolare tra un nuovo entrante e l'incumbent, con livelli di giudizio successivi "poco soddisfacenti":
 - . Discordi tra loro nel verdetto;
 - . Alla fine non convincenti;
 - . Concordi solo nell'indicare la corte di giustizia come "non interessata" a divenire un organo regolatorio (diversamente da quanto accaduto in USA).
- Solo a questo punto vengono individuati e riconosciuti i limiti della regola "BW", del tutto inadatta a limitare la rendita da monopolio (in quanto la medesima viene direttamente inclusa nel costo-opportunità dell'incumbent), e di conseguenza:
 - . Applicata nel contesto *tecnico* sbagliato (in assenza di controllo sui prezzi finali);
 - . *Strutturalmente* inefficace (in assenza di altre limitazioni alle possibilità dell'incumbent di partecipare alla competizione);
 - . Comunque, *strategicamente* debole (in quanto, anche in presenza di un price-capping sui prezzi finali, verrebbe comunque favorito l'incumbent, come più sopra indicato).
- La discussione regolatoria viene quindi riaperta, esplorando le possibili alternative e chiedendo un parere agli interessati.
- Le opzioni sviluppate (V. Tavole 1a-1d) presentano però chiare debolezze:
 - L'esplorazione delle possibili alternative è molto ampia (con taglio accademico e discussioni approfondite), ma poi "chiude" (con taglio manageriale) sulle poche considerate di interesse e/o praticabili;
 - Vengono così scelte solo ipotesi molto vicine allo status-quo, tralasciando alternative probabilmente più idonee a risolvere il problema; in particolare, il documento:
 - . Nelle pagine iniziali, include tra le ipotesi il trasferimento di proprietà del local loop (indicando l'utente come possibile esempio di nuovo proprietario);
 - . In seguito, scarta le ipotesi che hanno effetto sulla proprietà del local loop, nell'ottica di una regolamentazione "light-handed", e nella discussione delle alternative scartate parla solo di possibile "suddivisione tra gli operatori", dimenticando del tutto l'ipotesi dell'utente.
- Viene così commesso un primo errore (tecnico), nella convinzione che la soluzione possa trovarsi nella short list individuata; nei fatti, non esiste la possibilità di fissare un prezzo "giusto" per l'accesso alle facilities essenziali:
 - Il prezzo non può essere fissato dal regolatore (non a caso, la teoria economica preferisce che sia il mercato a fissare i prezzi):
 - . Un prezzo troppo alto fa accorrere molti operatori, ma nella "rivendita" di servizi dell'incumbent il consumatore trova solo parte dei potenziali benefici di una competizione più ampia / più seria;
 - . Un prezzo troppo basso scoraggia gli investimenti dell'incumbent.
 - Il prezzo non può nemmeno essere fissato dal regolatore "conoscendo i costi":
 - . I costi sono congiunti;
 - . Le informazioni sui costi sono (volutamente) "opache";
 - . Si possono anche fissare "regole di trasparenza", ma l'incumbent ha sempre buon gioco nella gestione a proprio vantaggio dell'informazione.

- La litigation complica comunque il quadro (che il prezzo sia fissato "bene" o "male") e l'evoluzione tecnologica quotidianamente lo modifica;
- Anche se il prezzo viene "indovinato" / fissato "bene" (ipotesi improbabile), evolve comunque nel tempo (e non è agevole "seguirlo" in modo dinamico: a questo servono appunto i mercati...).
- Viene quindi commesso un ulteriore errore (pratico), complicando oltremodo le alternative:
 - Costruendo un "diagramma delle decisioni", le alternative regolatorie disponibili non sembrano infatti avere molte speranze di successo (V. Tavole 2a, 2b);
 - Ne consegue come possa risultare molto più utile "cambiare direzione" nel problem solving, rispetto a "declinare finemente" le alternative.
- Viene infine commesso un ultimo errore (concettuale), alla continua ricerca di una regolamentazione "light-handed":
 - È molto probabile che sia proprio questa ipotesi di partenza a minare alla base l'efficacia insufficiente sul campo ("o non si regola, o si regola pesantemente");
 - Non metterla in discussione costituisce quindi una vera e propria "area cieca" di tutto il (complesso) ragionamento.

035 - In definitiva, la Nuova Zelanda passa

- Da una regola "BW" introdotta male (ridotta validità tecnica, scarsa efficacia strutturale, debolezza strategica);
- A una pseudo-ipotesi di soluzione, nella forma di un "albero delle decisioni":
 - Molto complesso, sviluppato sia in alternative "filosofiche" (poi tralasciate) sia "di micro-dettaglio";
 - Di dubbia efficacia, anche una volta "risolto";
 - Con il merito, almeno, di mostrare pubblicamente le difficoltà (e le stesse limitazioni decisionali) del regolatore;
 - Soprattutto con il difetto di saltare a piè pari (a monte) proprio l'alternativa più promettente (di fatto, perché meno vicina allo status quo).³⁶

036 - Nella deregolamentazione ogni paese-settore costituisce probabilmente un caso a sé, come minimo, per

- Un diverso assetto proprietario iniziale (proprietà pubblica vs. monopolio privato regolamentato)
- Un diverso approccio regolatorio (dal più light-handed, orientato all'affermazione di macro-principi, a quello caratterizzato dal micro-management regolatorio più "intrusivo").

Questa diversità, ancorché significativa, è però probabilmente solo "apparente":

- La diversità di scenario da caso a caso:
 - Amplia le analisi accademiche sulla situazione, allargando lo spettro delle possibili alternative di gestione regolatoria e allungando la lista dei fattori da considerare;
 - Rende poco agevole, in prima battuta, osservare i tratti comuni tra i diversi casi.
- Di contro:
 - La disponibilità di una lunga lista dei fattori di scelta (sintomatica, in una sindrome "more of the same") di certo complica – e non necessariamente facilita – la soluzione del problema;³⁷
 - Possono comunque essere riconosciute anche significative somiglianze.

³⁶ Decisioni articolate e complesse – e di conseguenza lente – favoriscono gli operatori incumbent, i politici e i burocrati; potrebbe quindi nascere, legittimo, il dubbio se l'errore venga da miopia o da malafede (ma, come detto, questo articolo non vuole discutere della possibile collusione tra economia e politica, né tanto meno delle teorie economiche al riguardo).

³⁷ Particolarmente, se la soluzione più idonea non fa parte dello spettro considerato...

Regulation approaches (cfr. Tav.1b)

<i>Option (a)</i> State ownership of the natural monopoly
<i>Option (b)</i> Joint ownership of the natural monopoly component (e.g., by the users of the facility)
<i>Option (c)</i> Enforced separation of ownership of the natural monopoly component + price restraints on essential input
<i>Option (d)</i> No restraints on ownership + price restraints on essential input
<i>Option (e)</i> No restraints on ownership + price restraints on both essential input and final product

Policy options (cfr. Tav.1c)

<i>Option (a) (status quo)</i> No principles, with courts
<i>Option (b)</i> No principles, with compulsory arbitration
<i>Option (c)</i> Broad principles, with courts
<i>Option (d) (preferred)</i> Broad principles, with compulsory arbitration
<i>Option (e)</i> Broad principles, with statutory regulator
<i>Option (f)</i> Detailed industry-specific principles, with courts
<i>Option (g)</i> Detailed industry-specific principles, with compulsory arbitration
<i>Option (h) (missing)</i> Detailed industry-specific principles, with statutory regulator

Factors influencing choice of policy option (V. Tav.1d)

Access pricing rules

Pricing at marginal cost (short-run or long-run)
Pricing at average incremental cost (long-run) (preferred for Telco)
Ramsey pricing
Two-part pricing: high 'fixed' charge + low 'usage' charge
Some form of capacity pricing
Baumol-Willig / Efficient Component Pricing (preferred for Telco)
Revenue capping
'Reciprocity' / 'bill and keep' (preferred for Telco)
More sophisticated rules with information disclosure incentives

Factors influencing choice of pricing rule

- Nature / technology of access facility
- Industry-specific requirements to provide access
- Government funding of the facility
- Likelihood of capacity saturation
- Requirements for facility expansion
- Ability to provide access of varying qualities
- Predictability and stability of access demand
- Competition in the final market
- Information on purchasers / ability to price discriminate
- Tariffs constraints
- Ease of bypass
- Viability of an access secondary market
- Differences in information available to regulator vs. access provider

Tavola 1a - Alternative considerate da documento neozelandese

Ownership control vs. price control

		PRICE CONTROL		
		No price restraints	Price restraints	
		Intermediate price	Final price	Intermediate and final price
State ownership			NZ before 1989	Australian TLC industry
State ownership of natural monopoly only	Option (a)			
Joint ownership of natural monopoly	Option (b)			
Enforced separation of natural monopoly		US after 1984		
No restraints on ownership		Option (d)	US before 1984	Option (e)

Key approaches

- Approaches chosen in order to
- Permit competition
 - Constrain the ability of the monopolist to charge in excess of costs + normal profit.

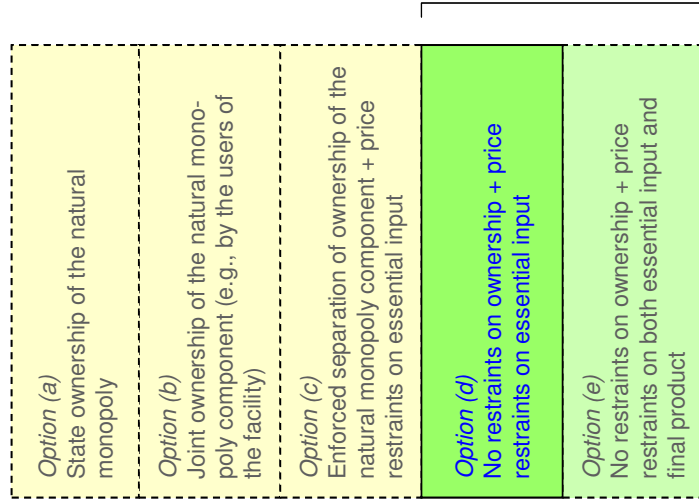


Tavola 1b - Approcci regolatori

Regulation principles vs. regulatory institution

		REGULATORY INSTITUTION			
		Court	Arbitrator	Regulator	Government
REGULATION PRINCIPLES	Law alone	Option (a)	Option (b)		
	Law plus general principles	Option (c)	Option (d)	Option (e)	
	Law plus detailed / specific principles	Option (f)	Option (g)	Option (h) (missing)	



Key options

Option (a) (status quo) No principles, with courts
Option (b) No principles, with compulsory arbitration
Option (c) Broad principles, with courts
Option (d) (preferred) Broad principles, with compulsory arbitration
Option (e) Broad principles, with statutory regulator
Option (f) Detailed industry-specific principles, with courts
Option (g) Detailed industry-specific principles, with compulsory arbitration
Option (h) (missing) Detailed industry-specific principles, with statutory regulator

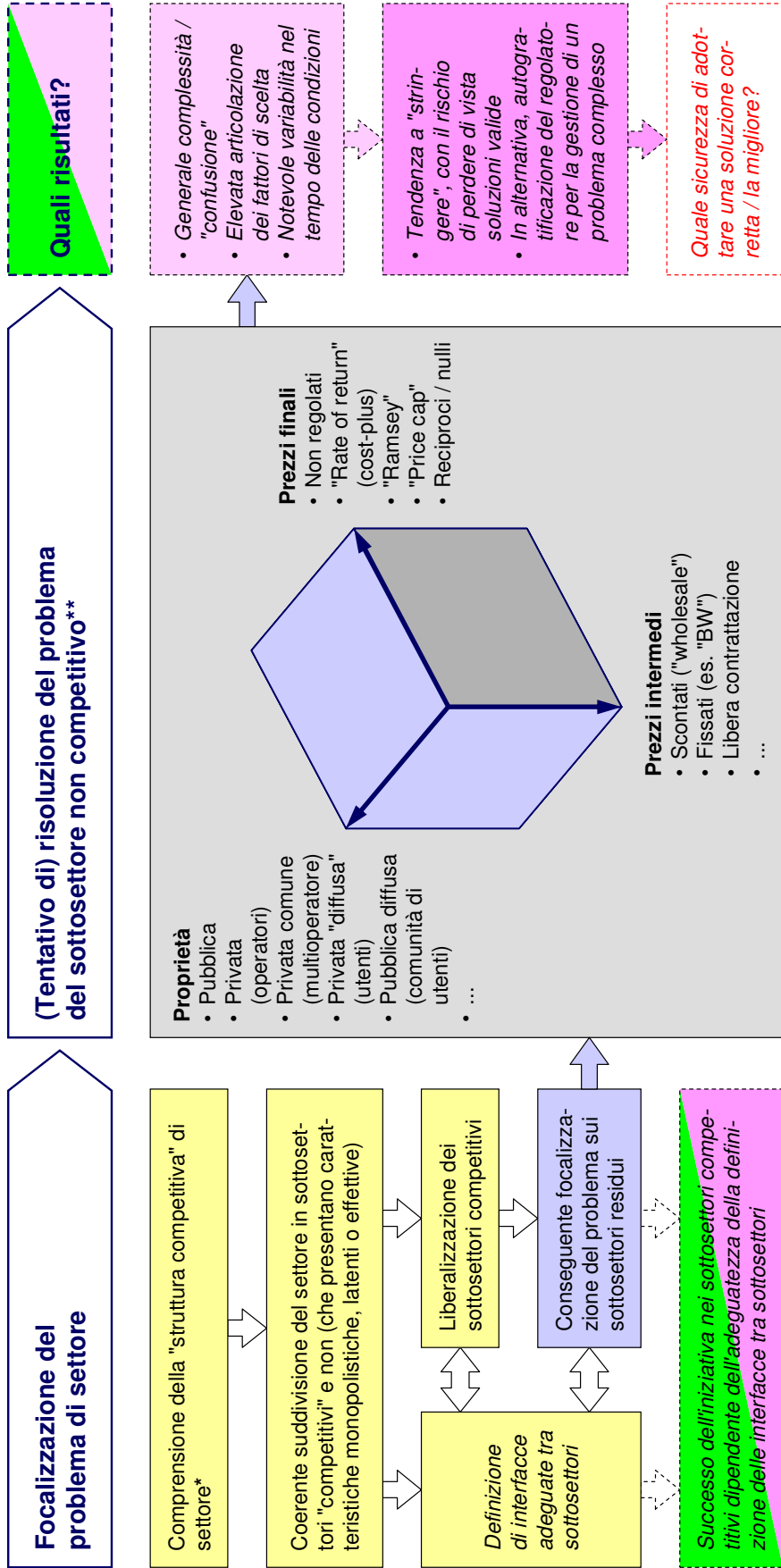
Tavola 1c - Linee di condotta alternative

Policy options
(cfr.. Tav.1a)



Factors influencing choice of policy option

		REGULATORY INSTITUTION			
		Court	Arbitrator	Regulator	Government
CHARACTERISTICS	Vulnerability to outside influence	Not very vulnerable (judges appointed for life; strict safeguards / peer review)	A little more vulnerable than court (not appointed for life; fewer safeguards)	Risk of 'capture' by regulated firms (some safeguards; limited public oversight)	Quite vulnerable, but subject to public scrutiny
Access to expertise	Judges unlikely to be experts; access to external expertise	Arbitrator may have industry expertise, plus access to external experts	More likely to have in-house expertise; opportunities to build it up	Some expertise available / can be purchased	
Precedent value	Decisions binding for lower courts	Decisions in themselves not binding, but may carry some weight, if public	Decisions not binding, but obligation to act consistently	Radical changes possible (continuity by staff only)	
Range of solutions	Likely to be limited to damages and injunctions	Can impose access agreements; can't provide continuing oversight	Can impose solutions asking for continuing oversight	Solution range constrained only by legislation	
Cost and delay	Relatively slow and costly	Faster and cheaper	Delay depends on complexity and capabilities	Delay depends on political processes	



* Diversa ad. es. tra TLC ed energia elettrica
 ** Si tralascia, per semplicità, la problematica della scelta del tipo di organo regolatore

Tavola 2a - Spettro di scelta (semplificato)

(Selezione di) alternative			Elementi di difficoltà							Valutazione
Proprietà	Prezzi finali	Prezzi intermedi	Costi congiunti	Determinaz. elasticità	Stimolo a riduz. costi	Stimolo a investimenti	Vincolo a nuovi entranti	Stimolo a innovazione	Rendita da monopolio	
Pubblica					X			X	X	
Privata (operatori)	Non regolati	Scontati ("wholesale")			X	X			X	
		Fissati (es. "BW")			X				X	
		Libera contrattazione			X		X			X
"Diffusa" (utenti)	"Rate of return" (cost-plus)	Scontati ("wholesale")	X		X					
		Fissati (es. "BW")	X		X					
		Libera contrattazione	X		X		X			
	"Ramsey"				X					
	"Price cap"									
	Reciproci / nulli							X		

"Gli economisti ci credono; i consulenti di business, l'incumbent e il mercato no"

Tavola 2b - Valutazione di alcune possibili scelte

Nazione	Commento
USA	<ul style="list-style-type: none"> • Risultati "variabili", di scarsa validità; hanno avuto successo solo - La competizione sugli apparati d'utente (il caso più semplice tra tutti) - La competizione sulla lunga distanza, che però ha richiesto la disgregazione del monopolio Bell da parte dell'Antitrust • Irrisolto – anche in prospettiva – il problema del sottosettore "meno competitivo" (telefonia locale)
Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Da una chiara e corretta critica all'approccio USA, scelte non altrettanto valide: dopo 5 anni, quote di mercato dell'incumbent pari all'88% (comparto business) e 98,5% (comparto residenziale)
Australia	<ul style="list-style-type: none"> • Insuccesso di approccio simile a quello canadese (enfasi su "facilities-based competition"), con la creazione di inutili, molto costose (e incomplete) duplicazioni di rete
Nuova Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> • Continua, vana ricerca di una soluzione da parte del governo - Massiccio documento per discussione nel 1995 - Nuova "Ministerial Inquiry into Telecommunications" nel 2000 • Nel frattempo, il business procede... - Nel 1996, l'entrante di cui tratta il documento del 1995 diventa di proprietà dell'incumbent - Nel 2002, l'incumbent raccoglie il 75% dei ricavi di tutto il settore delle telecomunicazioni
UK	<ul style="list-style-type: none"> • Vero e proprio "cameo" regolatorio - Viene adottato un price-capping, senza comprenderne gli effetti negativi sui potenziali entranti - L'incumbent avanza proteste solo formali, in quanto comprende – molto meglio di economisti e politici – il dato fondamentale di business, e cioè ...la solida resilienza del monopolio

Tavola 3 - Risultati ottenuti dalla regolamentazione

037 - Una sintesi dei tratti più comuni indica che:

- Non esiste una ricetta sicura;
 - L'impostazione generale può essere corretta ma, quando si arriva al nocciolo del problema, "non si sa cosa fare":
 - . Qualche volta si ha successo, altre volte no, partendo dalle medesime migliori intenzioni e applicando i medesimi strumenti concettuali;
 - . La diversità del risultato non viene tanto da una diversa capacità risolutiva (lo stesso organo regolatore incontra di volta in volta successi e insuccessi), quanto dalla quota di diversità "non rilevata" tra le situazioni.
 - L'inganno viene in parte proprio dalla lunga lista dei fattori di scelta, che a sua volta:
 - . Proviene da una predefinizione accademica della situazione ("si deve introdurre una competizione tra operatori"; "questo richiede l'introduzione di regole che riducano il vantaggio competitivo dell'incumbent");
 - . Non focalizza i termini chiave del problema (ad es. le caratteristiche intrinsecamente monopolistiche di un sottosettore, o la complessità dell'interfaccia con gli altri sottosectori);
 - . Comunque, non prevede soluzioni alternative (ad es. la proprietà diffusa del local loop).
 - In sintesi, il paradigma economico generalmente adottato è probabilmente – almeno nel settore delle TLC – "quello sbagliato".
- Quando le cose non vanno nel verso giusto, invariabilmente si tende più a complicare, che a semplificare, le cose;
- Rimane comunque "vivace" il tema degli interessi economici, delle pressioni politiche e delle litigiosità legali;
- Restano aperti molti problemi irrisolti, relativi a:
 - La reale efficacia e affidabilità dei poteri regolatori;³⁸
 - La necessità di seguire il percorso evolutivo del settore da parte dell'autorità, con persistenti diatribe sull'opportunità e/o concreta possibilità di regolamentare un settore, rispetto all'ipotesi "più diretta" di deregolarlo, e continuo inseguimento di una soluzione ...potenzialmente sbagliata in partenza;
 - L'abitudine all'utilizzo di metodologie legate al paradigma economico meno adatto. Ad esempio, un bid competitivo basato sul massimo importo offerto per la concessione di una licenza di realizzazione e sfruttamento di infrastrutture (come le recenti aste svolte per le licenze di telefonia mobile di terza generazione) risulta essere una scelta perfetta, se si ragiona in termini di competizione tra operatori (...e di casse statali vuote), ma una pura follia, se si ragiona in termini di servizio all'utenza (nel qual caso sarebbe più utile un bid, ugualmente competitivo, ma orientato a ricevere offerte per il minimo costo / massimo livello di servizio).³⁹

RISULTATI PRATICI

038 - Non è agevole quanto si vorrebbe discutere di risultati pratici, principalmente per l'elevata incidenza di documenti "di parte" (quando non di puro contenuto ideologico), rispetto a quelli con indicazioni fattuali e valutazioni basate su una discussione "informata e serena".⁴⁰

D'altra parte, un'analisi più approfondita – rispetto a quanto ricavabile da fonti web – esula dagli obiettivi di questo scritto, in quanto richiederebbe di condurre ardue verifiche, di tipo:

- Storico (con la necessità di ricostruire gli intrecci e le "storture" politico-economiche che hanno

³⁸ In USA, la corte antitrust decise per una soluzione strutturale – disgregazione del monopolio Bell (fuori della portata dei poteri dell'FCC) – rispetto a un'alternativa regolatoria, perché prefigurava una possibile "cattura" dell'FCC da parte di AT&T.

³⁹ In molti casi (*pur troppo non per le TLC, a causa della dimensione e rigidità degli investimenti necessari*), un bid competitivo per il minimo costo e massimo livello di servizio – ben gestito e periodicamente ripetuto con assegnazione variabile nel tempo – potrebbe consentire la competizione (e un'eventuale alternanza nel tempo) tra soggetti pubblici e privati.

⁴⁰ L'articolo di Faulhaber (cfr. Prefazione) costituisce una pregevole eccezione, che coniuga un'ottica "da insider" con una solida e seria capacità di autocritica.

condizionato in concreto ciascun percorso di deregolamentazione, per poter "estrarre" dai fatti accaduti i reali contenuti regolatori);

- Comparato (tra quanto è avvenuto e quanto sarebbe *comunque* accaduto anche in assenza di interventi regolatori).⁴¹

039 - Dalle informazioni raccolte, sembra si possa riconoscere un pattern ripetitivo, che conferma i dubbi sopra esposti sulla scarsa efficacia delle teorie / ideologie economiche e delle scelte politiche, quando si comincia a trattare il problema critico del sottosettore "meno competitivo" (V. Tavola 3):

- L'esempio USA mostra risultati decisamente "variabili" tra sottosettori e, soprattutto, negativi per quanto riguarda il superamento della situazione di monopolio nella telefonia locale;
- Un esempio canadese fornisce due spunti:⁴²
 - Chiare critiche all'approccio USA... (nei limiti di un documento "accademico", con mai sopite connotazioni ideologiche: in questo caso, le argomentazioni a sfavore delle scelte USA sembrano però molto solide);
 - Una certa "autogratificazione" (piuttosto ideologica) per le scelte canadesi, senza prova fattuale (vi sono seri dubbi che nel sottosettore del local loop sia avvenuto alcunché di significativo: nel 2002, cinque anni dopo l'articolo, la quota di mercato dell'incumbent risulta ancora al livello dell'88% per il comparto business e addirittura del 98,5% per il comparto residenziale).⁴³
- A conferma, in Australia sembra che l'applicazione concreta della filosofia (accademica) canadese, che pone molta enfasi sulla "facilities-based competition", sia riuscita a creare inutili, molto costose e per di più incomplete duplicazioni di rete;⁴⁴
- La Nuova Zelanda, dopo il massiccio documento per discussione del 1995 alla ricerca di pareri, ripete nuovamente l'esperienza nel 2000, lanciando una "Ministerial Inquiry into Telecommunications".⁴⁵ Il relativo documento finale propone una serie di raccomandazioni:
 - Di non particolare spessore innovativo: creazione di un organo regolatorio; creazione di un forum di settore; modello TSLRIC (Total Service Long-Run Incremental Cost) di determinazione dei costi; ...;
 - In parte disattese nella pratica: unbundling.⁴⁶

Nel frattempo, il business procede...:⁴⁷

- Nel 1996, l'entrante di cui al documento del 1995 diventa di proprietà dell'incumbent;
- Nel 2002, l'incumbent raccoglie il 75% dei ricavi di tutto il settore delle TLC.
- La panoramica si può chiudere con il vero e proprio "cammeo" della già citata esperienza UK:
 - Il regolatore adotta una soluzione di price capping, senza comprenderne gli effetti negativi sui potenziali entranti;
 - L'incumbent avanza proteste solo formali, in quanto comprende – molto meglio di economisti e politici – il dato fondamentale di business, e cioè ...la strutturale resilienza del monopolio.

⁴¹ Un ampio dibattito accademico è aperto ad esempio su quanta riduzione di prezzo a favore del consumatore si sarebbe realizzata sul mercato anche in assenza di interventi regolatori. Più utile appare in questa sede gettare il seme – talvolta fecondo – del dubbio, rispetto a ricostruire argomentazioni inconcludenti (il tema, come è ovvio, si colloca molto vicino ai fatti indimostrabili, sia per l'una che per l'altra parte ideologica).

⁴² Willie Grieve, Stanford L. Levin, "Telecom Competition in Canada and the US: the Tortoise and the Hare", Twenty-Fifth Annual Telecommunications Policy Research Conference, September 27-29, 1997; pagina web <http://www.tprc.org/abstracts97/grieve.pdf>.

⁴³ NBI/Michael Sone Associates, "Canadian Local Telecom Services Market Report", Overview, 2004, pagina web <http://www.nbicanada.com/clts2004/clts.pdf>.

⁴⁴ J. Quiggin, "The Premature Burial of Natural Monopoly: Telecommunications Reform In Australia", Agenda 5(4), 427-440, 1998; pagina web <http://eprint.uq.edu.au/archive/00000562/01/Telecomm98.htm>;
J. Quiggin, "Competition Hangups". Eureka Street 8(4):23-24, 1998; pagina web <http://eprint.uq.edu.au/archive/00000576/01/jq-es-1998.pdf>;
"Editorial: Past time for unbundling the local loop", 25 June 2004, pagina web <http://www.citylink.co.nz/information/news/nr1088135370.html>.

⁴⁵ "Ministerial Inquiry into Telecommunications", Final Report, 27 September 2000, Wellington, New Zealand; pagina web <http://www.teleinquiry.govt.nz/reports/final/index.html>.

⁴⁶ Se non altro, l'esperienza neozelandese aiuta a evidenziare la disperata ricerca di una soluzione...

⁴⁷ Pagina web <http://www.wordworx.co.nz/KiwitelcoTimeline.htm>.

PROPOSTE E CONCLUSIONI

040 - Una serie di "buone proposte" è stata avanzata per gli interventi dello stato nel settore delle TLC; nessuna di queste sembra tuttavia in grado di risolvere il problema (con qualche limitata eccezione).

Tre esempi sono:

- Liberalizzare prima di privatizzare:
 - Sul piano concettuale, la proposta è corretta: privatizzare un incumbent in condizioni di "incerta liberalizzazione" significa affrontare il problema del monopolio nel modo peggiore;
 - Sul piano pratico, lo stato si troverebbe però a dover affrontare oggettive difficoltà (che spieghino perché ...si è voluto commettere l'errore):
 - . Affrontare il complesso onere di rendere efficiente la società pubblica prima di venderla (uno dei principali motivi avanzati per privatizzare);
 - . Ricavare comunque un minore introito dalla privatizzazione (anche nell'ipotesi di efficientamento), a fronte di una posizione di mercato "meno favorita".
 - In sintesi, una "buona idea", ma difficilmente perseguibile e raramente perseguita.
- Introdurre una competizione facilities-based:
 - Sul piano concettuale, la correttezza della proposta è incerta; soprattutto, porta a discussioni senza fine (per una problematica nei fatti mal impostata a monte, come si è cercato di dimostrare); senza riaprire tutto il discorso:
 - . L'esistenza di facilities "essenziali" indicherebbe la necessità di adottare regole di interconnessione / unbundling / resale (che portano al descritto ginepraio di possibilità, tutte di dubbia efficacia);
 - . La volontà di arrivare a una reale competizione indicherebbe la necessità opposta, di adottare appunto una competizione facilities-based.
 - Sul piano ideologico, è scontro puro: tra le due alternative e, all'interno della prima, tra le mille possibilità che apre;
 - Nei fatti, sembra che ambedue abbiano fallito: la prima, sul piano delle battaglie legali; la seconda, su quello degli investimenti con ritorno dubbio.
- Escludere l'incumbent dalla competizione (come nel caso del monopolio Bell sulla lunga distanza):
 - Si tratta – pregevole eccezione – di una soluzione corretta;
 - Adottarla coincide peraltro con il sostenere che "l'unico modo per affrontare il problema del monopolio è eliminarlo".

041 - Una serie di "speranze" è stata invece avanzata dal lato delle nuove tecnologie, le quali sarebbero di per sé in grado – a fronte del forte calo dei costi e dell'incremento delle performance – di indebolire le posizioni monopolistiche. In proposito:

- Si rimanda alla critica già avanzata più sopra (nella sezione relativa alla Teoria economica);
- Si anticipa che quanto delineato in seguito, come migliore soluzione al problema, rimane valido tanto per le vecchie quanto per le nuove tecnologie;
- Si vorrebbe (di nuovo) tentativamente concludere che il problema di fondo non riguarda le innovazioni in ambito tecnologico, ma le scelte in campo sociale, economico e politico.

042 - In definitiva, la regolamentazione funziona ...solo quando non riguarda un monopolio. Essa, proprio quando e dove servirebbe, fallisce. *"Contrariamente a molte ideologie e molte prassi, nei fatti non si vede soluzione teorica o esperienza pratica che regga, quando un (sotto)settore tende naturalmente verso un assetto monopolistico."*

043 - Una interessante voce "fuori dal coro" (ma non nuova: è del 1996) propone di **trasferire all'utente la proprietà dell'elemento monopolistico** (local loop e relativi organi di attestazione e switching locale).⁴⁸ La proposta è di un'estrema semplicità; dice praticamente tutto l'Abstract dell'articolo: *"Interconnection is necessary for competition in telephony, but interconnection agreements are difficult to negotiate. With local service competition, entrants usually cannot duplicate the local loop, so interconnection also involves 'renting' the incumbent's local loops. An incumbent may object to being asked to permit use of its infrastructure by its competitors, in order to allow its competitors to compete with it. If customers own their local loops, however, the problems of interconnection virtually disappear: customers will determine whose traffic their loops carry, and incumbents will not have to supply competitors with the means of competing with them."*

044 - Sul piano concettuale, la proposta mostra come vedere le cose "diversamente" possa portare a soluzioni interessanti, che altrimenti rimarrebbero "nascoste":

- Tradizionalmente, nel passare da monopolio governativo a liberalizzazione più o meno regolata, si mettono in primo piano i temi del profitto e dei prezzi, in quanto è sempre e comunque l'operatore a possedere l'infrastruttura; tutto questo porta all'insieme di complicazioni sopra delineato;
- Ora, invece, la proprietà dell'elemento monopolistico passa di mano ...e lo scenario cambia come per incanto; quanto era complicato, e nei fatti insolubile, diventa semplice e lineare.

045 - Sul piano pratico, la proposta, proprio perché affronta diversamente il problema, potrebbe avere grandi chance di successo (se le orecchie di economisti e politici non fossero così sorde come si sono dimostrate). In concreto, si tratterebbe di affrontare una serie di problemi di ordine "pratico" (di una complessità di ordini di grandezza inferiore rispetto a quanti finora discusso):

- Trasferire formalmente la proprietà del doppino all'utente e quella degli organi di attestazione e switching locale a qualche ente consortile / municipale / di quartiere, ancora legato agli utenti. In proposito, l'articolo si dilunga sulla situazione contabile degli ammortamenti del local loop, che non è forse il punto cruciale della questione, sia perché si afferma brutalmente che agli operatori di telecomunicazioni i doppini "sono già stati pagati, e pagati, più volte", sia perché le discontinuità tecnologiche di prestazioni e costi aprono ormai concrete possibilità di cablare la rete con fibre, e una parte degli utenti potrebbe volersi dotare di una infrastruttura più moderna;⁴⁹
- Definire, chiaramente, un obbligo di interconnessione tra le diverse reti, secondo standard riconosciuti (stabilendo prezzi di interconnessione reciproci o, meglio ancora, nulli);
- Non ultimo, trovare il modo di gestire in concreto una proprietà locale "diffusa", con l'apertura di una dialettica (eventualmente risolta con la costituzione di organismi cooperativi / gruppi di acquisto) tra utenti o loro comunità e progettisti di soluzioni, produttori di apparati e manutentori del settore (oggi fornitori dell'operatore di telecomunicazioni, che verrebbe in qualche modo "disintermediato").

046 - In termini di implicazioni, la proposta trova una sua naturale estensione, dall'obiettivo di chiudere il problema irrisolto del monopolio ad aprire nuove prospettive per la gestione delle telecomunicazioni; queste – diversamente dalle altre infrastrutture – sostengono di fatto solo costi fissi e vengono quindi a costituire il miglior candidato per una logica di gestione "not-for-profit", a supporto dell'economia e del benessere sociale. Questa ipotesi non si differenzia molto da una proprietà pubblica (governativa), ma la sua caratterizzazione "locale" garantirebbe una serie di interessanti possibilità:

- Competizione su qualità e costi (benchmarking, best practices);
- Scelta consapevole del rapporto investimenti-benefici (se, come e quando innovare);
- Sfruttamento delle potenzialità crescenti, a costo decrescente, delle nuove tecnologie, tramite sperimentazioni "parziali" / pilota (eventualmente concordate tra comunità diverse);
- Costi ben distribuiti e diffusi (in ogni caso, strettamente connessi al servizio richiesto).

⁴⁸ P.B. Schechter (University of Colorado), "Customer ownership of the local loop. A solution to the problem of interconnection", *Telecommunications Policy*, Volume 20, Issue 8, October 1996, Pages 573-584; pagina web: <http://www.sciencedirect.com>

⁴⁹ "The Case for Deploying 'Big Broadband' Through Open Advanced Fiber Networks (AFNs)"; pagina web <http://www.ieee802.org/17/email/pdf00058.pdf>.

047 - Verrebbe eliminato solo il profitto degli operatori. Lo nega, disintermediandoli, una nuova logica di sfruttamento delle infrastrutture, mentre la pratica odierna continua a farne l'(inutile) argomento centrale di tutte discussioni.

La soluzione proposta sarebbe probabilmente ottimale anche sul piano economico generale; supportano questa tesi due affermazioni (forse discutibili, ma da prendere in considerazione):

- "Le esigenze di connessione via rete in primis sono locali...";
- "Sulle infrastrutture non conviene lucrare al di là del recupero dei costi sostenuti (o addirittura non lucrare tout-court); in caso contrario, si rallenta solo lo sviluppo economico."

048 - In definitiva, la soluzione indicata:

- Appare decisamente migliorativa, rispetto a:
 - Le ipotesi teoriche sull'esistenza di monopoli naturali (tanto affermate quanto contestate, anche se principalmente su basi ideologiche);
 - Le necessità (anch'esse pesantemente affermate e contestate) di interventi regolatori o di attitudine deregolatoria / competitiva da parte del governo.
- Nello spostare la proprietà sull'utente e nell'indicare come ottimale un pricing reciproco e preferibilmente nullo:
 - Supera tutte le problematiche di rendita da monopolio e di regolamentazione di prezzo, di fatto "insolubili" entro il paradigma economico tradizionale;
 - Correla molto meglio i costi e gli investimenti con i benefici;
 - Non blocca la sperimentazione e l'evoluzione tecnologica, comunque coordinate da un obiettivo di interoperabilità che sono tutti incentivati a perseguire.
- Soprattutto, appare interessante perché sposta il discorso da temi economici "distorti" (sulle potenzialità di profitto degli operatori) a più corretti temi "sociali" (di utilizzo comune del bene comune). Emergono nuovi concetti, relativamente a una gestione corretta delle infrastrutture:
 - Il profitto dell'operatore non è il motore – concettuale o pratico – di tutto;
 - La logica finanziaria "diretta" dell'investimento per il profitto non è adeguata a descrivere la complessità delle poste in gioco (e quindi a orientare correttamente le decisioni);
 - Probabilmente, nemmeno il prezzo è da considerare la variabile fondamentale (così da mettere in dubbio alla base l'applicabilità di logiche di mercato).

049 - Per concludere, l'economista e il politico:

- Si confrontano di frequente con sistemi *instabili*, senza comprenderne bene la pericolosità e/o valutare in modo adeguato la propria incapacità di "trattarli", in base a una mentalità rimasta in gran parte ancora ferma ai canoni classici dell'*equilibrio*:
 - Se affrontano – e credono di risolvere – secondo queste logiche il tema "minore" della regolamentazione delle TLC...
 - ...non c'è molto da sperare che possano trovare una "giusta via" di intervento in altri settori "infrastrutturali", o su temi di ampio respiro come la globalizzazione, caratterizzati più ancora di altre problematiche da presupposti ideologici, errori logici, interessi economici, pressioni politiche, "confusione" diffusa, rendite di posizione (economiche, finanziarie, politiche, militari) e – in cauda venenum – instabilità.
- Anche in presenza di interessanti ipotesi alternative, ben si guardano dall'imbarcarsi a navigare in acque inesplorate, specie se si sommano la "devianza" teorica rispetto al mainstream accademico e il rischio pratico di provare a cambiare le cose sul serio (troppo ardua la cosa dal loro punto di vista, anche se l'ipotesi appare più promettente rispetto alla soluzione "semplice" – non poi così tanto, come si è visto – di lasciare tutto in mano ai privati e di inventarsi un authority...).

050 - In parallelo, si dimostra che la regolamentazione è un falso mito:

- Funziona quando non serve e/o dove è facile applicarla (apparati d'utente);
- Dove realmente servirebbe (telefonia locale), si rivela per quello che è: una lunga, articolata, complessa, opaca presa in giro (un po' come questo saggio; un po' come gran parte degli articoli sulla regolamentazione): è il tema che porta a grandi e inutili discussioni, a fronte di soluzioni che devono invece essere nette, semplici ed eventualmente controintuitive.

APPENDICE 1

(SINTESI DEL SAGGIO IN FORMA D'ARTICOLO D'OPINIONE)

LA STUPIDITÀ DEL DOGMA

Alcuni dogmi dell'economia non sono mai stati messi in discussione. In particolare, gli economisti sono affezionato a

- Il rifiuto del *monopolio* (che piace invece molto ai privati...)
- L'amore per la *concorrenza*
- L'assunzione a riferimento assoluto della variabile *prezzo* (tutto in economia ci gira intorno, come un tempo il sole intorno alla terra...)
- L'insistenza – sempre e comunque, anche quando si parla di cosa pubblica – per una gestione manageriale basata sul *profitto*, o su concetti analoghi
- Il rispetto – ormai non più teorico, ma ancora saldamente pratico – per la pseudo-misura di benessere, altamente imperfetta, denominata *PIL* (*Prodotto Interno Lordo*).

La teoria recita che

- Un *monopolio* (in origine, e in maggioranza, pubblico) spunta per i propri prodotti o servizi un prezzo più alto di quello che si stabilirebbe in regime di piena *concorrenza*
- Favorire quest'ultima (con ogni operatore che persegue un obiettivo di *profitto* e quindi, implicitamente, di efficienza) consente di far scendere i *prezzi*, ampliare la base di clienti / consumatori e alla fine portare benessere e crescita del *PIL*.

A prima vista, suona corretto. Peccato che più di un'applicazione abbia portato gravi danni, molto superiori al previsto.

Prendiamo come esempio le telecomunicazioni italiane. I danni, per tutti, sono venuti da

- Privatizzare un *monopolio* pubblico senza liberalizzare, con la logica miope di ridurre il debito pubblico (per ridurre il quale va fatto ben altro) e soprattutto di credere solo alle motivazioni di *profitto* della mano privata per perseguire l'efficienza
- Aprire (tardi e male) alla *concorrenza*, senza pensare che nessun monopolio naturale (come l'ultimo miglio della rete) si riesce a tenere sotto controllo con il *prezzo* richiesto agli altri operatori per accedervi (il concetto rimane valido anche se il monopolio comincia a sgretolarsi per l'emergere della tecnologia wireless). Da un lato, troppe e troppo grandi sono le forze che si alleano per contrastare ogni controllo del monopolio (bellissima una teoria economica che afferma: "gli organi regolatori possono finire con l'essere governati da chi dovrebbero controllare..."); dall'altro, il prezzo "giusto" per l'accesso proprio non si trova (se non altro, perché sono troppe le teorie economiche – tutte diverse tra loro – che vogliono indicare come fissarlo)
- Enfatizzare come successi di politica economica la riduzione di *prezzo* per i consumatori e la crescita economica nel settore / indotta (*PIL*), senza considerare i risvolti negativi per il sistema, in primis la complessità e gli extra-costi della concorrenza che nessuno considera (...e che il *PIL* ama rilevare come positivi). Cosa viene al consumatore da una ridda di operatori telefonici diversi, da piani tariffari tanto numerosi quanto opachi, da servizi tanto numerosi quanto, in maggioranza, inutili (al punto di dover prezzolare gente perché ti telefoni a casa per farti comprare servizi che non vuoi), dalla sovracomunicazione pubblicitaria (che comunque si riversa sui prezzi)? È vero che il prezzo alla fine scende, ma lo fa con lentezza, e intanto la confusione cresce...

L'esempio delle ferrovie inglesi non è da meno. Il loro nuovo assetto si è distinto in negativo, con grandi insuccessi persino in termini di sicurezza.

Forse il modello di deregolamentazione delle infrastrutture dovrebbe essere riveduto...

Mettendo in discussione con il senno di poi i dogmi sopra citati (*monopolio*, *concorrenza*, *prezzo*, *profitto*, *PIL*), avremmo avuto un progetto molto diverso, senza danni e con vantaggi maggiori.

Un approccio forse più "ingegneristico" – ma non c'è nulla di male nel voler provare a mettere ordine nelle cose meglio di economisti e politici – avrebbe previsto di

- Mantenere il *monopolio* pubblico, senza privatizzare e/o liberalizzare (il miglior destino per un monopolio naturale, come l'ultimo miglio della rete di telecomunicazione, è di essere gestito al meglio come tale, oppure ...di essere dato in mano agli utenti. "A ciascuno il proprio doppino": qualcuno avanzò questa idea nel 1996, ma pare sia rimasto inascoltato...)
- Trattare le telecomunicazioni non come un servizio, ma come un'*infrastruttura* da offrire al sistema economico a *prezzo zero* (concetto che, diversamente dai dogmi, quasi manca in economia) con una gestione manageriale basata puramente sui costi e su un accordo di servizio / investimento. Non è una follia: altrove capita di non pagare le autostrade e in Italia la sanità di base (e anche non di base) è praticamente gratuita
- Limitare i compiti dell'organo regolatorio alla definizione dell'accordo di servizio, dei livelli di investimento e degli obiettivi di costo (in mano pubblica, le Autostrade non avrebbero trasferito mancati investimenti in utili)
- Ottenere in tempi brevissimi non solo una riduzione, ma addirittura un azzeramento dei prezzi dei servizi infrastrutturali di base (senza attivare un'inutile competizione su questi, da lasciare aperta solo sui "nice to have"), con conseguenze ancora migliori per il resto dell'economia
- Rinunciare a un po' di PIL "finto", a fronte di qualche annuncio pubblicitario in meno e, soprattutto, di una maggiore efficienza generale.

Tutto ciò è non avvenuto perché i politici preferiscono un sistema complesso "da gestire" (leggi: "in cui mettere becco e mano"), rispetto a un sistema semplice ed efficace, che non abbia bisogno di loro. Ma questa è solo una concausa.

Alzi la mano l'economista che a suo tempo ne abbia fatto proposta...

* * *

Per togliere al lettore il dubbio che qui si parli solo con il senno di poi, segnalo che a fine anni '80 – quando avevo maggiore conoscenza di banca e minore di telecomunicazioni – ho proposto due interventi in ambito bancario che avrebbero potuto raggiungere da subito obiettivi che oggi, quindici anni dopo, si intravedono solo all'orizzonte.

Le due proposte, fatte a manager delle istituzioni sotto indicate, furono

- *Nel 1989, fondere Telecom con Comit, Credit e BancoRoma (dimenticai le Poste, perché pensavo già a un mondo senza sportelli), per far realizzare a Telecom una rete dei pagamenti a basso costo e concentrare le professionalità delle banche sul credito e sull'investimento*
- *Nel 1990, integrare operativamente tutte le Casse di Risparmio, tramite la rete del loro Istituto Centrale di Categoria (ICCRI), per mettere a disposizione di tutte le Casse i prodotti delle consorelle maggiori (messe in competizione di contenuto e di prezzo tra loro) e rendere così il loro insieme molto più competitivo ed efficiente.*

Agendo in questo senso avremmo avuto in breve tempo un sistema bancario con pagamenti efficienti e due grandi operatori di taglia già "europea"...

Anche oggi ho idee da proporre (ICT, trasporti, ...), ma i dogmi continuano imperterriti a imperversare. C'è qualcuno disposto ad accettare che ...i tram siano uno dei maggiori ostacoli al miglioramento della viabilità?

APPENDICE 2

MESSAGGIO ALL'AGCOM

(CON ALLEGATI SAGGIO E ARTICOLO)

----- Original Message -----

From: abregni@iperv.it**To:** dim@agcom.it**Sent:** Thursday, May 17, 2007 10:41 AM**Subject:** Consultazione pubblica in merito agli aspetti regolamentari relativi all'assetto della rete di accesso fissa e alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda

Sono un ex consulente di direzione, che faceva parte della società di consulenza di riferimento del Gruppo Pirelli-Telecom. In quella posizione, non ho nemmeno provato a pubblicare

- Un articolo specialistico - "(De)regolazione e competizione nel settore delle TLC" - molto critico, che ho scritto rivedendo e ristrutturando informazioni specialistiche raccolte sul web
- Un pezzo più giornalistico - "La stupidità del dogma" - che sconsiglia di trattare le infrastrutture, in particolare quelle di telecomunicazione, secondo logiche riportate acriticamente da altri settori.

Non ho una soluzione immediata e diretta per voi, tanto meno di tipo regolatorio.

Le mie conclusioni, ancorché rivolte a esperienze passate, portano infatti a

- Negare la possibilità di una soluzione diversa dalla "restituzione" del doppino (ormai strapagato dal canone di abbonamento) all'utente o a consorzi di utenti (o ai Comuni). Solo in questo modo l'utente / il consorzio potrebbe scegliere tra diversi fornitori di connessione e servizi, nonché stabilire la traiettoria nel tempo degli investimenti tecnologici che lo riguardano
- Proporre - ma servirebbe in proposito che la rete fosse ancora pubblica come una volta... - di azzerare il costo dei servizi TLC di base. Non è follia, se in altri paesi sono gratuite le autostrade e nel nostro sono forniti i servizi sanitari a prezzi decisamente inferiori ai costi. Si tratta solo di stabilire cosa è "servizio" (da remunerare) e cosa è "infrastruttura" (da ...rendere disponibile).

Vi allego quindi l'articolo e il pezzo che non ho mai pubblicato, come riferimento critico di partenza, segnalandovi in particolare l'allegato all'articolo specialistico relativo all'autocritica di un ex esponente dell'FCC, dove si afferma in buona sostanza che la deregulation delle TLC in USA "ha funzionato dove era facile; dove non era facile, ha fallito".

L'UNICO VERO MESSAGGIO CHE VORREI TRASMETTERVI E': **ABBIATE CURA DI DARE RISPOSTA A TUTTI GLI INTERROGATIVI, ANCHE I PIU' "FILOSOFICI", CHE VI VERRANNO POSTI DALLA VOSTRA CONSULTAZIONE PUBBLICA (e qualcuno lo trovate nel mio materiale!).** Qualunque "asimmetria" che vi troverete a introdurre, riponendo eccessiva fiducia in soluzioni millantate, andrà a vantaggio di pochi e a danno dei consumatori (che immagino debbano essere il vs. punto di riferimento).

L'unica possibilità ad oggi, che state già considerando, sembra essere la separazione della rete di accesso e concentrazione, lasciando eventualmente aperta la competizione sulla rete core.

Non ritengo tuttavia che la rete sia così "separabile". Se la rete ancora funziona, diversamente da molte applicazioni IT, è perché ha avuto finora una progettazione "ragionevolmente unitaria". Si può separare quanto è stato in qualche modo standardizzato, come logica globale di funzionamento e come interfaccia tra le diverse parti costituenti (cfr. il citato allegato relativo all'ex esponente FCC). Come dire, i prodotti e i servizi "vecchi", oppure i pochi sui quali nasce fin dall'inizio un progetto "consortile", come il GSM. Se volete (non è il mio caso) una "fioritura di tecnologie", non è la soluzione migliore. Se volete (è il mio caso) tecnologie affidabili, ancora meno.

Se volete tecnologie affidabili, anche al costo di un (limitato) rallentamento evolutivo, dovete lasciare TUTTI gli oneri a chi vuole investire, e il vantaggio al consumatore.

Magari calcolando che ogni spot pubblicitario in più, quando si parla di infrastrutture e non di servizi, è quasi certamente un anatema. Mentre nelle TLC è diventato una norma.

Resta a questo punto solo la separazione della rete nella sua interezza. Se riuscite, ma ne dubito, a farne un centro di costo, offerto a prezzi inferiori ai costi al resto del sistema economico, remunerando il proprietario in base a precisi riferimenti di costo, servizio e investimento, fareste la cosa giusta.

Ma la cosa assomiglierebbe molto, forse troppo, alla vecchia rete pubblica, solo gestita "meglio" (che, per me, rimane l'unica vera soluzione per le "infrastrutture"...).

Cordiali saluti e buon lavoro!

Alfredo Bregni

abregni@iperv.it

APPENDICE 3

LETTERA AL CONSIGLIO SUPERIORE DELLE COMUNICAZIONI

Ministero delle Comunicazioni
Consiglio Superiore delle Comunicazioni
viale America 201, 00144 Roma

Roma, 2008

Gentili Signore ed Egregi Signori,

l'obiettivo di questa nota è proporVi un ripensamento della futura organizzazione delle telecomunicazioni italiane, perché possa risultare la migliore sul piano economico e sociale. Si fa specifico riferimento alla possibilità di costruire reti di nuova generazione (NGN):

- Nell'*accesso*, con reti ottiche passive verso il building / la casa (EPON, FTTB / FTTH);
- Nell'*edge e core*, con crescita esponenziale di banda e progressive transizioni tecnologiche da elettronica ad ottica.

L'Italia, ancora indietro in questo campo, si trova di fronte all'opportunità – probabilmente irripetibile – di allocare *il monopolio naturale* della rete d'*accesso* nell'unico punto dove non rischia di generare incertezze, problemi o danni: *le mani dell'utente*.

"A ciascuno la sua fibra", in proprietà e gestione.

Una diversa soluzione, economicamente e socialmente "sbagliata", rischia di rimanere in campo per 25-50 anni, ripetendo errori già compiuti nel recente passato. Costruire la rete dal centro a partire dagli operatori (come si tende a fare) trascina infatti con sé molte domande irrisolte – dalla tematica pubblico-privato fino agli aspetti regolatori – per le quali si corre il rischio di adottare "ricette" riprese da altri settori, di dubbia validità per le telecomunicazioni. Ne conosciamo i risultati:

- Travaso di risorse dal pubblico al privato;
- Vantaggio dell'incumbent mal gestibile / mal gestito;
- Concorrenza molto imperfetta (giocata soprattutto sui media e da call-center, meno sul servizio-prezzo);
- Prezzi comunque troppo elevati, con eccessivo trasferimento di risorse dagli utenti agli operatori;
- Utilizzo delle risorse di rete inferiore all'ottimale, per motivi di prezzo.

Costruire invece la rete dalla periferia, *mettendo al centro del disegno gli utenti* con una netta inversione della logica progettuale (come *non* si è mai fatto finora), consente di superare senza sforzo le problematiche che ci arrovellano:

- L'investimento nella rete d'accesso risulta insieme privato (ognuno paga la propria fibra) e pubblico (lo fanno tutti);
- Rimane ben poco da regolamentare: solo gli armadi di centrale dove saranno attestate le fibre (nella forma di permutatori ottici tra utenti da un lato e operatori dall'altro), che potremmo dare anch'essi agli utenti;
- Lo Stato può assumere un ruolo fortemente positivo, organizzando gli aspetti tecnici, finanziari e fiscali di un'operazione così ampia, in modo che possa avvenire in modo efficiente dal punto di vista di tutti (potrebbe essere azzerata l'IVA e riveduti / annullati gli oneri concessori; tutta la PA potrebbe "sbottigliare" gli aspetti burocratici, concedere gratuitamente i necessari "rights of way" / incentivare chi li possiede a concederli);
- Condomini, quartieri, associazioni, cooperative, Comuni possono divenire soggetti importanti nell'organizzazione esecutiva.

L'ipotesi delineata vede assetti concorrenziali e termini economici del tutto favorevoli:

- La parte di rete che è monopolio naturale – l'accesso – diviene, senza problemi, a proprietà diffusa;
- Le parti di rete – edge e core – sulle quali è possibile una vera competizione, anche in termini di investimento in strutture fisiche, vedono finalmente una concorrenza piena tra gli operatori (anche perché ogni utente può passare in un attimo da un operatore all'altro, se e quando lo desidera);
- Le cifre in gioco, grandi per un operatore (si parla di 5-15 miliardi di Euro di investimento, in funzione di chi fa i conti), *diventano piccole per il singolo*. Bastano 180 Euro / anno per 10 anni, interamente finanziati da non pagare più il canone:
 - . 29 Euro (un bimestre di canone) per la manutenzione: 700 milioni di Euro / anno, dati dell'incumbent, divisi per 20 milioni di famiglie e oltre 4 milioni di imprese;
 - . 145 Euro (gli altri cinque bimestri di canone) per gli oneri finanziari di un micro-mutuo decennale di 1.000 Euro: 15 miliardi di investimento, estremo superiore ipotizzato, divisi per 24 milioni di famiglie e imprese, più il costo delle opere elettriche e murarie di casa / ufficio.

Non cogliere questa storica, forse "unica" occasione comporterebbe una grave perdita per tutti noi.

Rimangono aperti due problemi, non trascurabili, che senza un Vs. adeguato intervento trascineranno ineluttabilmente l'Italia nella direzione opposta, uguale ad oggi e dannosa per il Paese:

- Forti interessi – e poteri – economici, orientati diversamente;
- Una volontà politica storicamente "debole" nei loro confronti.

In proposito non vi è soluzione immediata, se non ribadire che:

- Le telecomunicazioni, insieme a tutte le altre infrastrutture "a rete" che supportano la Nazione e l'economia – strade, autostrade, ferrovie, linee aeree, acqua, gas, elettricità, immondizia, servizi di base di banche e assicurazioni – dovrebbero essere gestite con filosofie di investimento e gestione orientate all'interesse comune;
- Le scelte fondamentali del tipo di quella discussa in questa nota dovrebbero essere portate all'attenzione della gente, con una spiegazione semplice e chiara delle alternative e delle conseguenze.

Con i migliori auguri di buon lavoro,



(ing. Alfredo Bregni)

