

UFFICIO FEDERALE DELLE COMUNICAZIONI (UFCOM)

APPROCCI ALLA REGOLAMENTAZIONE DELLE MODERNE RETI DI TELECOMUNICAZIONE

Rapporto conclusivo

Zurigo, 2 dicembre 2009

Thomas von Stokar, Anna Vettori, Remo Zandonella, Martin Peter

RIASSUNTO

Premessa

Da quando numerose aziende elettriche comunali hanno annunciato e avviato l'allestimento della rete in fibra ottica e l'offerta di servizi ai provider si è scatenata una discussione tra gli attori del mercato delle telecomunicazioni, tra i politici e nei media sulla necessità di regolamentare questo settore. Per approfondire questa problematica, il Consiglio federale ha accolto un postulato della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati che chiedeva la redazione, entro metà 2010, di un rapporto che illustrasse la necessità d'intervento e i possibili approcci alla regolamentazione nel settore delle reti in fibra ottica. Dal canto suo, l'Ufficio federale delle comunicazioni ha incaricato INFRAS di chiarire quali approcci potrebbero essere presi in considerazione per regolamentare le future reti di telecomunicazione e quali sarebbero le loro ripercussioni.

Problematica

Con l'allestimento di collegamenti in fibra ottica vengono create in Svizzera nuove reti di telecomunicazione che non sottostanno alla regolamentazione specifica prevista dalla legge sulle telecomunicazioni. Si pone quindi l'interrogativo se le nuove reti di telecomunicazione necessitino di una regolamentazione e, se sì, in quale forma.

Nell'ottica della concorrenza economica, per passare ad un intervento regolatorio devono realizzarsi due presupposti: primo, nel mercato considerato deve vigere un monopolio naturale; secondo, questo monopolio deve essere sostenibile ossia presentare notevoli ostacoli per l'accesso al mercato di altri attori (non duplicabilità, *sunk costs*). In questo caso si parla di un monopolio "a collo di bottiglia" (*bottleneck monopoly*). A causa delle loro caratteristiche, le reti in fibra ottica tendono a creare simili "colli di bottiglia" e possono quindi giustificare una regolamentazione.

Tuttavia, la quota di collegamenti in fibra ottica è ancora molto contenuta rispetto ai collegamenti a banda larga, per cui in pratica non esistono ancora né un mercato né un potere di mercato. Sul piano dei servizi, attualmente non si riescono ancora a identificare applicazioni per le quali i collegamenti in fibra ottica sarebbero indispensabili.

Stato della regolamentazione in Svizzera e in Europa

In Svizzera, la legge sulle telecomunicazioni (LTC), riveduta nel 2007, e la relativa ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST) sanciscono le norme specifiche al settore (regolamentazione ex post). Queste norme si limitano tuttavia alla rete in rame, mentre per ora non sono applicabili ai cavi in fibra ottica.

Nell'UE l'elemento centrale della regolamentazione delle telecomunicazioni sono le analisi di mercato, che le autorità nazionali di regolamentazione devono realizzare regolarmente in virtù del quadro giuridico vincolante per tutti i Paesi membri. Alla luce dei risultati di tali analisi, le autorità ordinano le misure di regolazione specifiche più adatte (regolamentazione graduale), sulla base di uno strumentario predefinito. Contrariamente alla Svizzera, l'UE applica una regolamentazione ex ante.

La Commissione europea sta elaborando una raccomandazione concernente la regolamentazione delle reti in fibra ottica. Le regolamentazioni nei singoli Paesi determinano un quadro eterogeneo: in Francia e nei Paesi Bassi le moderne reti di collegamento sono già regolamentate, mentre nella maggior parte degli altri Paesi dell'UE le relative norme sono ancora in elaborazione o inesistenti.

Opzioni di regolamentazione

Per la Svizzera sono state discusse le seguenti opzioni di regolamentazione:

- › A: rinuncia alla regolamentazione (soluzione di mercato): nessun adeguamento della LTC;
- › B: accesso alla rete non discriminatorio: i proprietari di reti in fibra ottica devono garantire l'accesso alla rete a tutti gli attori a pari condizioni;
- › C: regolamentazione dei prezzi: prescrizioni per la determinazione dei prezzi dei prodotti d'accesso;
- › D: separazione verticale: condizioni per la separazione tra infrastruttura di rete e servizi sul piano contabile, organizzativo o giuridico (diritto della proprietà);

› E: rilascio della concessione, società di rete: conferimento del diritto di costruire una rete a una o più aziende che non forniscono servizi ai clienti finali.

Effetti

L'analisi mostra che la soluzione ideale non esiste. Gli effetti delle diverse regolamentazioni variano in funzione dei criteri ed esse si rivelano più o meno adeguate a seconda dell'evoluzione del mercato e della concorrenza. Se si rinuncia a una regolamentazione, in caso di fallimento dell'accordo volontario incombe la minaccia di un monopolio. Disciplinando le condizioni d'accesso e in particolare i prezzi è possibile ridurre gli svantaggi di un regime monopolistico. L'applicazione di prezzi all'ingrosso adeguati intensifica la concorrenza e le innovazioni sul piano dei servizi. La regolamentazione dei prezzi riduce invece l'interesse dei costruttori di rete a investire nella fibra ottica. L'obiettivo in chiave economica è quello di creare gli incentivi per investimenti non tanto cospicui quanto efficienti. In assenza di una prospettiva di regolamentazione, vi è il rischio che si investa eccessivamente nelle reti in fibra ottica, in previsione di future rendite di monopolio.

La forma più blanda di regolamentazione dell'accesso è quella dell'accesso non discriminatorio, che lascia al gestore della rete più margine di manovra, comporta maggiori incentivi agli investimenti e riduce il rischio di commettere errori (irreversibili) a livello di regolamentazione.

La società di rete costituisce invece un modello realizzabile unicamente se il legislatore è sicuro che in futuro esisteranno esclusivamente reti in fibra ottica. La società di rete implica una rinuncia alla concorrenza a livello delle infrastrutture e delle tecnologie a pieno vantaggio di una maggiore concorrenza a livello dei servizi, e presuppone che lo sviluppo della rete non sia dettato tanto dalla spinta del mercato quanto da una decisione politica. Poiché richiede un forte intervento sui diritti della proprietà, la società di rete ossia la separazione funzionale si rivela opportuna unicamente se la regolamentazione dell'accesso non produce il risultato di mercato auspicato.

Ciascuna opzione potrebbe essere accompagnata da un obbligo di servizio universale attraverso inserimento nel catalogo del servizio universale oppure bandi regionali e mandati di prestazione.

Conseguenze

Le riflessioni esposte di seguito costituiscono la premessa per la concezione di un quadro di regolamentazione adatto alle reti in fibra ottica.

Le reti in fibra ottica non costituiscono ancora un mercato rilevante.

Per ora le reti in fibra ottica in Svizzera sono poco diffuse e non costituiscono un mercato specifico. Sul mercato non esistono, e non sono previsti per il momento, servizi basati sulla fibra ottica che i clienti non possano ottenere attraverso gli accessi alternativi delle reti già esistenti (collegamenti in rame e via cavo). Pur essendo possibile che in futuro la fibra ottica soppianti le comuni tecnologie di collegamento, un'evoluzione in tal senso non è assolutamente scontata.

Occorre tenere conto dell'attuale concorrenza a livello di infrastrutture.

In Svizzera, diversamente dalla maggior parte degli altri Paesi, le reti via cavo sono molto diffuse e determinano una concorrenza a livello di infrastrutture relativamente ben funzionante. Questa concorrenza è e rimarrà a lungo molto importante per il mercato svizzero delle telecomunicazioni, anche qualora si procedesse alla costruzione delle reti in fibra ottica. Essa non deve quindi venire compromessa da una eventuale regolamentazione.

La regolamentazione non è necessaria oggi...

Viste le premesse, appare sostanzialmente utile non intervenire troppo presto sul mercato con eccessive regolamentazioni ed evitare di favorire in anticipo una tecnologia. Il mercato è ancora poco sviluppato e costellato di incertezze, per cui il rischio di commettere errori di regolamentazione è forte. Sarebbe poco opportuno e controproducente per l'attuale concorrenza a livello di infrastrutture procedere ad un'ampia regolamentazione tesa a creare società di rete o a introdurre l'obbligo del servizio universale.

...ma domani.

Anche se le reti in fibra ottica dovessero diffondersi come previsto e dare vita a un mercato importante, la loro tendenza a creare monopoli naturali rischierebbe di instaurare una situazione di dominio e di far fallire il mercato di libera concorrenza. Benché per adesso questa sia solo un'eventualità è meglio creare sin d'ora il quadro giuridico necessario, in quanto:

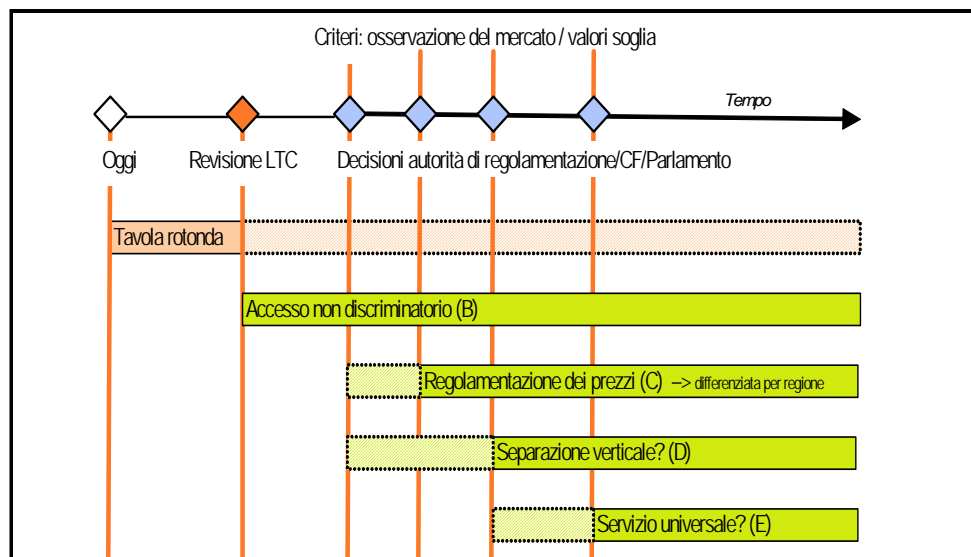
- > in alcune regioni il mercato della fibra ottica può svilupparsi rapidamente, creando in breve tempo situazioni di monopolio locale indesiderate, alle quali occorre reagire tempestivamente;
- > le aziende di telecomunicazione che intendono investire in questo settore necessitano di sicurezza a livello giuridico e di pianificazione.

Una situazione poco chiara può scoraggiare gli investimenti o portare a decisioni errate: per esempio se un investitore è convinto che in futuro non ci saranno regolamentazioni e intravede la possibilità di rendite di monopolio. In tal modo si creerebbero troppi incentivi alla costruzione di reti in fibra ottica, con il rischio che si compiano investimenti sproporzionati.

La regolamentazione ottimale dipende dalla situazione di mercato, che varia a seconda della regione e del periodo.

Non esiste di per sé un'opzione ottimale per la regolamentazione: tutte le opzioni presentano vantaggi e svantaggi specifici. A seconda della regione considerata, le reti in fibra ottica si diffonderanno più o meno velocemente, saranno costruite secondo modelli di proprietà o di cooperazione e determineranno situazioni di concorrenza diverse. Pertanto la regolamentazione deve poter offrire soluzioni che si adattino alle situazioni di mercato regionali. Questo può anche significare che in determinate regioni in cui opera la concorrenza si possa rinunciare in larga misura alle regolamentazioni, mentre in altre sia necessario provvedere a un disciplinamento maggiore. È quindi necessario mettere a punto un sistema di regolamentazione dinamico e differenziato come quello illustrato di seguito:

Immagine 1 Possibile regime di regolamentazione dinamico



Questo sistema deve fissare chiaramente i principi della regolamentazione nonché i criteri e i valori soglia di riferimento per l'introduzione di misure di regolazione. Va poi osservata l'evoluzione del mercato: qualora si raggiungano i valori soglia o le costellazioni di mercato predefiniti, il regolatore, il Consiglio federale o il Parlamento possono mettere in vigore regolazioni appropriate.

Raccomandazioni

1. Avviare la revisione della LTC.

Le reti di collegamento tendono a creare monopoli naturali. Considerata la scarsa quota di mercato occupata e la loro evoluzione ancora incerta, per il momento non risulta necessario intervenire con

una regolamentazione in materia di reti in fibra ottica. Tuttavia, per poter provvedere a una regolamentazione rapida e adeguata nel caso in cui si delinei una situazione di monopolio, è necessario fissare sin d'ora il quadro della regolamentazione. A tale scopo occorre rivedere la LTC.

2. Creare un quadro di regolamentazione dinamico.

Bisognerebbe creare un quadro che fissi da subito chiari criteri e valori soglia della regolamentazione, ma che abbia la necessaria flessibilità per riflettere adeguatamente la situazione del mercato e della concorrenza in una determinata regione e in un preciso momento. Questo consentirebbe di stabilire lo strumento più opportuno di regolamentazione a seconda dell'evoluzione del mercato in un determinato settore. Devono essere regolamentati con anticipo sia l'accesso non discriminatorio sia le condizioni per una tenuta trasparente della contabilità.

3. È ancora presto per parlare di servizio universale.

È prematuro pensare di inserire la fibra ottica tra le prestazioni del servizio universale; il mercato è ancora troppo poco sviluppato e gli utenti insicuri. Il quadro di regolamentazione dovrebbe tuttavia essere impostato in modo tale che ciò possa essere garantito e finanziato in un secondo momento, qualora necessario.