



LE ICT E LO SVILUPPO DEL PAESE:
CONCORRENZA E REGOLAMENTAZIONE PER L'INNOVAZIONE

di Claudio Leporelli

(di prossima pubblicazione in: ASTRID, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006)

1. Introduzione

Le esperienze europee ed americane di riforma del quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche dell'ultimo decennio si sono intrecciate con la rapida diffusione di innovazioni dagli effetti pervasivi, prolungati e autoalimentati (a *feedback* positivo) sull'intero sistema economico, che fanno riconoscere le ICT, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come le *general purpose technologies* per eccellenza dei nostri tempi, assimilabili a ciò che il vapore, l'elettricità o il motore a scoppio hanno significato per lo sviluppo socio-economico del mondo nei due ultimi secoli.

Appare illusorio immaginare che le istituzioni abbiano potuto governare questi processi più di quanto non siano da essi state influenzate. Del resto, anche profondi sommovimenti dei mercati finanziari, come l'esplosione della bolla speculativa del 2000, possono apparirci oggi episodi circoscritti, tipici di tutte le fasi di euforia che si accompagnano ai grandi processi di innovazione, senza impatto sostanziale sulle tendenze di lungo periodo.

Gli stessi sintomi iniziali di abbassamento dei tassi di redditività dei grandi operatori di rete, più che una crisi, segnalano il pieno riconoscimento da parte del mercato degli effetti del progresso tecnico in termini di riduzione dei costi, la maggiore capacità degli utenti di scegliere tra alternative disponibili, la loro volontà di considerare questi servizi alla stregua di quelli delle altre *utilities*, strumenti di lavoro essenziali, e di uso sempre più routinario. Non per questo si riduce l'impatto delle ICT sulla crescita del sistema; esso passa però sempre più attraverso i settori utilizzatori piuttosto che su quelli produttori o fornitori di beni e servizi di questo tipo.

D'altra parte, proprio per questo, le caratteristiche del sistema economico di un paese e le caratteristiche socio-culturali della sua popolazione possono influenzare le sue capacità di assorbire innovazione più della qualità o della convenienza dei servizi offerti.

Queste considerazioni iniziali, lungi dal negare la rilevanza del quadro regolamentare dei mercati delle comunicazioni intendono sottolineare alcune caratteristiche di questo settore che inducono a particolare prudenza nella diagnosi e nella proposta, soprattutto quando esse siano basate su confronti, geografici o settoriali: sono tanti i fattori che svolgono un ruolo e sono tanti, su piani diversi, gli ostacoli che una politica di promozione dello sviluppo deve rimuovere.

Se si tengono presenti le specificità, tuttavia, la chiave del confronto tra paesi e tra settori resta assai utile per riflettere su obiettivi e strumenti dell'intervento pubblico nei settori (sin qui) regolati e per mettere in rilievo potenzialità, limiti e problemi di implementazione delle politiche sin qui seguite.

2. Progresso tecnico, concorrenza, regolamentazione: la natura e il merito dei benefici

L'intreccio, nel decennio, tra innovazione e processi di riforma regolamentare, liberalizzazione e privatizzazione, ha reso difficile, in questi anni, attribuire i meriti dei miglioramenti nella qualità, varietà e convenienza dei servizi offerti all'uno o l'altro di questi fattori. Si è assistito, per lo più, a dichiarazioni piuttosto ritualistiche sulle virtù della concorrenza, ma raramente si è entrati nel merito dei modi e dei limiti in cui essa può operare nei servizi a rete. Si sono sbandierati i vantaggi di prezzo che l'utenza ne avrebbe tratto, ignorando volutamente che i processi di riequilibrio necessari ad eliminare o contenere i sussidi incrociati avrebbero sì migliorato l'efficienza ma non potevano non penalizzare, almeno nell'immediato, gli utenti a basso consumo (e reddito). Si è trascurato di evidenziare che la concorrenza è in molti casi possibile, almeno inizialmente, solo se sostenuta da un dettagliato "progetto" dei mercati e da norme regolamentari non meno intrusive di quelle necessarie per confrontarsi con i monopoli (ma paradossalmente definite di "deregolamentazione")¹. Si è preferito non sottolineare che i vantaggi di efficienza della privatizzazione potevano essere

¹ Una visione complessiva dei problemi di ri-regolamentazione che si pongono nel transitorio è proposta da Bergman et al. (1998). In alcuni casi (si veda la lettura del Telecom Act 1996 fatta da Stiglitz 2004) una liberalizzazione basata su una completa deregolamentazione è stata propugnata proprio dalle imprese dominanti, che vedevano concretizzarsi una prospettiva in cui il vincitore prende tutto.

accompagnati da rischi di *shortermism* (anche per le carenze dei sistemi nazionali per l'innovazione e le inadeguatezze dei mercati finanziari), da fughe dal rischio alle rendite (per carenza di concorrenza o di regolamentazione), da depauperamento delle imprese industriali a favore dei gruppi di controllo (per carenze nella regolamentazione dei mercati finanziari e dei sistemi di *governance*).

In Italia, una corretta lettura di quanto stava avvenendo è stata resa più difficile dalla storia attraverso la quale si è giunti all'appuntamento della liberalizzazione del 1998: una sostanziale delega delle attività di regolamentazione e delle scelte di politica industriale alle concessionarie a partecipazione statale, protrattasi fino almeno alla metà degli anni novanta; un forte ritardo nella costituzione e nell'avvio delle attività della Autorità di settore, che peraltro rischiava di ereditare dal passato, insieme a gran parte del personale, cultura e competenze non allineate ai nuovi compiti; imprese con un forte spirito di corpo, spesso paralizzate da interferenze e ritardi del potere politico, che pure riuscivano a condizionare, riottose a fare propria la cultura dell'antitrust e di una moderna regolamentazione pro-competitiva. Altrettanto complessa è una valutazione della storia di questi anni sul versante del controllo delle società, ove al paradosso di una privatizzazione i cui tempi sono stati decisi da perdite non certo accumulate dalle imprese di telefonia, si sono aggiunte, per l'incapacità del sistema di assicurare la *governance* di imprese ad azionariato diffuso, dissipazioni e sottrazione di risorse, ai danni dell'impresa privatizzata, di entità confrontabile con le inefficienze del monopolio pubblico.

Una visione equilibrata di quanto è successo in questi anni porta ad affermare che, senza dimenticare il progresso tecnico, cui va buona parte del merito, come dimostra la storia parallela del settore informatico (privo di regolamentazione, ma non di posizioni dominanti, al limite del monopolio), i benefici di cui la collettività ha goduto in questi anni (che hanno natura e importanza diversa) devono essere equamente ripartiti tra la regolamentazione e la concorrenza.

Senza la regolamentazione dell'accesso (cioè delle condizioni tecniche ed economiche a cui l'*incumbent* vende i servizi intermedi delle infrastrutture non economicamente duplicabili ai suoi concorrenti sui mercati finali) la concorrenza nei servizi di comunicazione di rete fissa sarebbe di fatto impossibile. Inoltre, a dire il vero, alcuni dei risultati di questi anni, e in primo luogo la riduzione dei costi dell'impresa regolata e la riduzione dei suoi prezzi sui mercati finali, si sarebbero potuti efficacemente ottenere anche in regime di regolamentazione incentivante di un monopolio privatizzato (*price-cap*).

Ma la concorrenza, dove c'è, ha contato, e molto, per il perseguimento di obiettivi di "efficienza dinamica": introduzione di nuovi servizi e miglioramento delle

loro prestazioni, sperimentazione di una varietà di tecnologie e modelli di *business*, varietà delle opzioni tecniche e contrattuali aperte all'utente finale. Molti di questi risultati non sarebbero stati raggiunti con la stessa rapidità ed entità in regime di monopolio regolato, in quanto incompatibili con gli obiettivi e la dotazione di *asset* dell'impresa dominante. Esempi significativi riguardano la diffusione della cosiddetta Internet gratuita (basata sui ricavi da terminazione del traffico dei nuovi entranti) e, più recentemente, l'improvviso aumento della velocità dei servizi a banda larga di massa resa possibile dalla autonomia tecnologica ottenuta dai nuovi operatori attraverso l'*unbundling* del *local loop* (ULL).

A questi vantaggi si aggiunge quella che per ora è solo una speranza, e cioè che una concorrenza capace di autosostenersi renda inutile la regolamentazione e quindi consenta di evitare i suoi costi. In realtà i costi della regolamentazione si sono per ora semmai ridotti per l'utilizzazione di più moderni approcci incentivanti, ma non a causa della liberalizzazione, che ha invece aumentato compiti e oneri delle Autorità.

3. Costi della concorrenza e organizzazione dei mercati

Purtroppo gli obiettivi di efficienza statica e di efficienza dinamica non sono tra loro pienamente compatibili: anche la concorrenza ha infatti i suoi non trascurabili costi e lo sviluppo della concorrenza, avvicinandoci a condizioni di efficienza dinamica, potrebbe allontanarci dall'efficienza statica.

Ciò è vero, in misura minore o maggiore, in tutti i servizi di rete. Ad esempio, nel settore elettrico o in quello del gas, per mettere in concorrenza tra loro produttori diversi è necessario che la rete di distribuzione abbia maggiore capacità e connettività.

Nel caso degli operatori di telefonia mobile, la duplicazione di infrastrutture indipendenti si è dimostrata economicamente sostenibile, ma non è priva di costi: quando le aste UMTS ne hanno intaccato la redditività, alcuni operatori si sono proposti di condividere la rete, ipotizzando risparmi dell'ordine del 20-30%.

Nel caso dei servizi di rete fissa, la duplicazione completa è considerata infattibile. Per conseguire autonomia tecnologica e quindi competere in qualità e innovazione, i nuovi operatori affittano dall'*incumbent* "l'ultimo miglio" con l'ULL, ma così facendo debbono rinunciare a condividere le economie di scala dell'*incumbent* per i significativi segmenti di rete che sviluppano in proprio, con un sensibile aumento dei costi unitari, almeno finché le loro quote di mercato sono molto ridotte.

Paradossalmente, quindi, la concorrenza risulta più facile dove serve meno (l'offerta di servizi standardizzati da parte di soggetti che si limitano a comprare servizi all'ingrosso dall'*incumbent* e a rivenderli sul mercato finale).

Non a caso, in tutto il mondo, è a rischio la sopravvivenza dei nuovi operatori di rete fissa che più hanno puntato al cambiamento: quelli che hanno offerto servizi realmente nuovi ad un'utenza di massa.

In effetti le differenze di costo, anche modeste, aggiunte a quelle in termini di condizioni tecniche di fornitura, assumono grande importanza quando la concorrenza diventa più forte e l'*incumbent* avvia aggressivi programmi di *retention* e di *win-back*².

Queste differenze, peraltro, sono almeno in parte endogene e derivanti dall'incentivo che gli *incumbent* hanno a non favorire, con l'offerta dei servizi intermedi, i soggetti con cui competeranno nei servizi finali.

Ciò rimanda all'interrogativo sulla reale preferibilità, in termini di interesse pubblico, dell'integrazione verticale degli *incumbent* dei servizi di rete fissa, sempre giustificata in base a supposte economie di integrazione verticale la cui rilevanza potrebbe essere più modesta dei costi sociali derivanti dall'incentivo ad aumentare i costi dei concorrenti.

La risposta che OFCOM, il regolatore del Regno Unito, ha dato a questa domanda va nel senso della desiderabilità di una piena simmetria dei rapporti di un operatore di accesso, la cui dominanza non è soggetta a sostanziali minacce, con una pluralità di soggetti pienamente indipendenti che competono alla pari utilizzando i servizi che esso fornisce in modo perfettamente equivalente (stessi prezzi, stessi sistemi, stessi processi, stesse interfacce commerciali e stessi tempi di fornitura). E' solo per pragmatismo che OFCOM ha perseguito e ottenuto questo obiettivo negoziando con British Telecom (BT) impegni vincolanti, da posizioni di forza, e cioè sotto la concreta minaccia di una richiesta alle Autorità antitrust di imporre forme più incisive di separazione strutturale, piuttosto che richiedere direttamente queste misure.

Per questa via si punta inoltre ad evidenziare che la rischiosità del *business* dell'ultimo miglio è radicalmente più bassa di quella delle divisioni maggiormente esposte alla concorrenza, ponendo le premesse per un contenimento delle rendite "immobiliari" che da questo *asset* derivano.

² Le ambiguità relative ai termini con cui i servizi intermedi vengono forniti alle proprie divisioni commerciali a valle e ai concorrenti possono danneggiare in definitiva gli stessi *incumbent*, come dimostra la recente pesante sanzione per abuso di posizione dominante inflitta a Telecom Italia dall'Antitrust nell'ambito del Procedimento A351, recentemente confermata in sostanza dal Consiglio di Stato.

Se effettivamente sussistessero nel settore significative economie di integrazione verticale, la radicale riorganizzazione imposta da OFCOM a BT per ottenere la totale *equality of access* attraverso l'*equivalence of inputs*, determinerebbe per quest'ultima oneri non trascurabili (e che tuttavia essa avrebbe incentivo a contenere). Questi oneri, attraverso il prezzo dei servizi intermedi, sarebbero uniformemente ripartiti tra tutti gli utenti, sia quelli dell'*incumbent* che quelli dei nuovi operatori³. In altri termini si realizzerebbe una equa ripartizione dei costi della concorrenza per tutti coloro, di chiunque siano clienti, che dalla concorrenza traggono benefici. Per contro, nella situazione attuale, tutti i costi della concorrenza sono allocati ai pochi clienti che i nuovi operatori hanno già conquistato: lo squilibrio economico che ne segue mette a rischio la concorrenza e i benefici che da essa si attendono.

Sembrerebbe pienamente auspicabile una evoluzione della situazione italiana nello stesso senso di quella inglese, con motivazioni rafforzate dalla maggiore conflittualità tra operatori e dalla maggiore debolezza dei nuovi soggetti. Vanno quindi attentamente analizzate le motivazioni della radicale opposizione manifestata dall'*incumbent*, che probabilmente riguardano non solo fattori industriali ma anche questioni finanziarie, inclusa la contendibilità del controllo. Appare comunque una perdurante difficoltà di alcuni settori dell'impresa ad accettare pienamente valori e regole del gioco di un mercato competitivo.

Anche in Italia, d'altra parte, è realistico tentare, per quanto possibile, di raggiungere per via negoziale i risultati sostanziali dell'*equality of access*, rafforzando ove necessario il potere contrattuale dell'Autorità di regolamentazione e tutela della concorrenza. Appare, in altri termini, in gran parte irreversibile la perdita di gradi di libertà determinatasi con la privatizzazione, che preclude per questo settore interventi paragonabili a quelli presi nel settore elettrico.

4. Privatizzazioni e cessioni di risorse scarse: alcune criticità

Gli anni recenti hanno visto sovrapporsi processi di privatizzazione e riforme regolamentari. Importanti operazioni di attribuzione di risorse scarse (le frequenze radio

³ Lo stesso avvenne negli Stati Uniti nel 1984, dopo l'accordo tra AT&T e Antitrust che portò alla separazione verticale tra operatori di telefonia locale e telefonia a distanza. Si veda in Faulhaber (2003) una illuminante analisi delle motivazioni del successo della riforma del 1984 (basata sulla separazione verticale) e del probabile fallimento di quella del 1996 (che la ha abolita).

per la telefonia mobile e, in modo assai più confuso e discutibile, quelle televisive), possono, per qualche aspetto essere assimilate a privatizzazioni.

La maggiore criticità di questi processi è la netta contrapposizione tra l'obiettivo di massimizzare il ricavo derivante dalla cessione dell'*asset* pubblico e quello di assicurare il massimo dei benefici all'utenza dei servizi erogati attraverso questi *asset*.

Va contrastata la tentazione di estrarre, con la vendita degli *asset*, profitti che l'operatore otterrà distorto i suoi comportamenti rispetto a quelli efficienti. Occorre garantire, d'altra parte, per mantenere la credibilità di lungo periodo del regolatore, che le regole del gioco non siano cambiate dopo la cessione dell'*asset* (realizzando un vero e proprio esproprio).

Per questo, ad esempio, le aste di Demsetz prevedono che un servizio in monopolio sia affidato al soggetto che si dice disposto a fornirlo al prezzo più basso. Per questo, le aste recenti per le frequenze telefoniche, che invece intendono massimizzare i ricavi ottenuti da chi cede l'*asset*, distribuiscono le risorse ad un numero di soggetti ritenuto sufficiente ad assicurare la competitività del mercato.

Resta il dubbio che il ricavato delle aste del 1999-2000 sia stato "eccessivo" non solo per i suoi effetti su chi vi ha partecipato (più che sopportabile per i grandi, assai meno per i piccoli), ma anche in quanto sintomo di un eccessivo potere di mercato (atteso) dei vincitori, che forse avrebbe potuto essere contenuto da opportune regole *ex ante*. In particolare, i profitti di un oligopolio potrebbero essere contenuti ed i prezzi avvicinati a quelli concorrenziali incentivando gli investimenti in capacità: ciò poteva essere ottenuto in un'asta assegnando le licenze in base alla somma, opportunamente pesata, dell'offerta economica e di un indicatore dell'impegno a installare capacità.

Ben più preoccupante è la situazione che si è creata nel mercato delle frequenze televisive, ove l'attuale mercato secondario non trae giustificazione da una assegnazione iniziale trasparente, oggettiva e remunerativa per lo stato.

E' distortivo, in particolare, il ruolo che queste frequenze "gratuite" potrebbero avere nell'offerta di servizi sostitutivi o complementari di quelli offerti, su frequenze "costose", dagli operatori di telefonia mobile.

L'effetto più grave della rinuncia ad una assegnazione razionale delle frequenze televisive si avrebbe però con il loro uso inefficiente da parte degli operatori dominanti nel mercato dei contenuti televisivi. Essi potrebbero infatti sottoutilizzare le potenzialità offerte dal digitale terrestre, limitando il numero di canali installati per mantenere la loro posizione dominante nella vendita di contenuti. Ancora una volta, una struttura verticalmente separata (che in questo settore è tipica di molti paesi) sembrerebbe preferibile.

Occorre notare che, ancora una volta, le “privatizzazioni” del passato potrebbero limitare oggi i gradi di libertà del soggetto pubblico e rendere difficile una soluzione coerente con quella adottata per la telefonia mobile.

La regolamentazione dovrebbe però, quanto meno, tassare l’accaparramento di frequenze in eccesso rispetto alla capacità offerta e verificare che una adeguata porzione della capacità installata sia messa a disposizione di soggetti realmente indipendenti a condizioni non discriminatorie e orientate ai costi. Eventuali residue rendite da scarsità non dovrebbero restare a soggetti che hanno acquisito il controllo delle frequenze senza benefici per lo stato.

Peraltro, l’attribuzione di frequenze a prezzi inferiori ai valori di mercato potrebbe giustificare l’utilizzazione di una porzione della capacità trasmissiva per le finalità del servizio pubblico. In alternativa, se si ricorresse alle aste, una parte del ricavato potrebbe finanziare i costi del servizio pubblico.

5. Politica industriale, incentivi e domanda pubblica

Negli anni recenti una serie di strumenti di intervento pubblico nel settore ICT, esterni al perimetro della regolamentazione in senso stretto, hanno assunto un’importanza significativa. Occorre chiedersi se essi abbiano sempre operato coerentemente e sinergicamente con la regolamentazione e la tutela della concorrenza e quali indirizzi seguire in futuro per superare le contraddizioni e migliorare l’efficienza della spesa.

Sembra interesse prioritario della Pubblica Amministrazione proseguire nella razionalizzazione di processi di fornitura di beni e servizi. La razionalizzazione comporta la possibilità di mettere in concorrenza tra loro una pluralità di fornitori credibili.

Azioni di *in-sourcing*, come la recente ripubblicizzazione della SOGEI non appaiono coerenti con questo obiettivo. Lo stesso può dirsi per iniziative di aggregazione della domanda che non assicurino una piena parità di condizioni per tutti i partecipanti alle gare. Negli scorsi anni gare CONSIP hanno dato luogo a vertenze e a condanne dell’Antitrust per i vincitori. Dovrebbe essere nell’interesse dell’acquirente pubblico, che pure non ha avuto responsabilità dirette in tali episodi, prevenirne attivamente il ripetersi, definendo condizioni di gara che enfatizzino la promozione della concorrenza ancora più della riduzione dei prezzi.

E' d'altra parte paradossale ottenere servizi per l'utenza pubblica a prezzi sotto costo ed utilizzare il risparmio per versare incentivi ad un'utenza privata che paga prezzi molto più alti.

Del resto, lo strumento dell'incentivo finanziario all'adozione di nuovi servizi rischia di distorcere la parità competitiva tra soggetti e tecnologie, non sembra il più consono alle attuali condizioni della finanza pubblica né il più coerente con le esigenze prioritarie di aumento dell'efficacia e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione. Per la promozione della banda larga, ad esempio, più complesso da attuare, ma più efficace a lungo termine sarebbe stato un piano volto a migliorare la qualità dei servizi offerti, ad esempio nella istruzione e nella sanità, che oltre ad una domanda pubblica di servizi innovativi ne avrebbe generata una privata per l'accesso alle nuove applicazioni e ai nuovi contenuti resi disponibili.

Ancora maggiore perplessità sollevano le iniziative pubbliche di sviluppo di infrastrutture, specie se disincentivano investimenti privati. Per il superamento del *digital divide* potranno risultare necessarie risorse pubbliche, ma per ridurre la loro entità e massimizzarne l'effetto è prima necessario eliminare le distorsioni nei meccanismi di sostegno del servizio universale che, attualmente, disincentivano l'uso di tecnologie innovative e l'entrata di nuovi soggetti nelle zone ad alto costo.

6. Conclusioni

L'Italia ha sin qui beneficiato meno di molti altri paesi della rivoluzione tecnologica associata alle ICT. Gravi debolezze sono riscontrabili sia nei settori che producono beni e servizi ICT, sia in quelli che li utilizzano⁴.

Lo sforzo per rimediare a questa situazione è necessariamente lungo e complesso e richiede la convergenza di una pluralità di politiche pubbliche: formazione, ricerca e innovazione, *procurement*, tutela della concorrenza, liberalizzazione e ri-regolamentazione pro-competitiva dei mercati dei beni e di quelli dei fattori produttivi.

La storia di questi ultimi anni, con la forte diffusione di Internet e della larga banda, dimostra che, almeno sul versante che più conta per il nostro paese, quello della utilizzazione delle ICT, progressi sensibili sono possibili.

⁴ Si veda il *World Economic Outlook* IMF di ottobre 2001 (Chapter 3, The Information Technology Revolution).

Perché essi proseguano, è necessario che la competizione che si è realizzata in questi anni continui a rendere disponibili occasioni di innovazione e nuove opportunità imprenditoriali.

La qualità e l'incisività della regolamentazione saranno, ancora a lungo, il prerequisito essenziale dello sviluppo della concorrenza.

E' auspicabile che ciò non significhi maggiore intrusività, ma solo maggiore competenza, coerenza e linearità.