

Roma, 25 febbraio 1993

Illustre Onorevole  
Giuliano AMATO  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
R O M A  
Illustre Onorevole  
Maurizio PAGANI  
Ministro delle Poste e Telecomunicazioni  
R O M A

Illustre Presidente,

già nel novembre del 1991 l'Autorità, ai sensi dell'art. 22, della legge 10 ottobre 1990 n. 287 che le attribuisce facoltà di esprimere pareri sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato, segnalava al Presidente del Consiglio la situazione concorrenziale concernente il servizio di radiotelefonía mobile cellulare, sottolineando i benefici che potevano derivare dall'introduzione di una pluralità di gestori nell'offerta dello stesso.

L'evoluzione della tecnologia (introduzione del nuovo sistema GSM) e il quadro regolamentativo, nazionale e comunitario, hanno sollecitato l'Autorità a procedere ad ulteriori approfondimenti ed all'avvio - il 4 novembre u.s. - di una indagine conoscitiva, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 287/90, il quale prevede appunto la possibilità di procedere d'ufficio ad indagini nei settori in cui la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata. Una relazione esaustiva, contenente i risultati della predetta indagine, Le sarà trasmessa nelle prossime settimane. Si ritiene tuttavia utile ed opportuno comunicare a Lei ed al Ministro competente, anche ai sensi del citato art. 22, le principali conclusioni cui è pervenuta l'Autorità.

Sotto il profilo tecnologico è stato accertato che il servizio GSM (Global System for Mobile communications) costituisce un nuovo servizio rispetto ai precedenti servizi di radiotelefonía mobile, pur tenendo conto della parziale sostituibilità che esso presenta con quello analogico (cosiddetto TACS). Le caratteristiche che rendono il GSM diverso dal sistema analogico sono così riassumibili: possibilità di trasmettere servizi diversi dalla voce; necessità di effettuare nuovi investimenti anche per un operatore che già dispone di impianti per la telefonía mobile analogica in quanto essi non sono utilizzabili per la telefonía digitale; opportunità per i gestori di vendere il proprio servizio in Paesi differenti da quello d'insediamento e possibilità di utilizzo dello stesso nei diversi paesi comunitari; migliore sfruttamento delle frequenze radio e migliore qualità del servizio.

Dal punto di vista normativo il fondamento dell'apertura alla concorrenza della telefonía cellulare risiede nella regolamentazione comunitaria e nazionale così come è interpretata dall'Autorità.

La Direttiva della Commissione CEE n. 388/90, concernente la concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni, ha escluso (art. 1, par. 2) la radiotelefonía mobile dai servizi soggetti all'obbligo di liberalizzazione a partire dall'1 gennaio 1993. Tale esclusione ha talora fatto ritenere che la CEE, per tale mercato, non intendesse procedere verso la via della liberalizzazione e della concorrenza. In realtà, la citata Direttiva si limita ad escludere il servizio di telefonía radiomobile dall'obbligo di liberalizzazione immediata (art. 2), non impedendo però agli Stati membri di procedere per proprio conto all'apertura alla concorrenza del servizio stesso. Che la Commissione sia favorevole alla concorrenza nella prestazione di questo servizio può dedursi inequivocabilmente dalle più recenti posizioni assunte in materia; in particolare, gli orientamenti della Commissione sembrano così riassumibili: a) qualora un'impresa che detenga un monopolio nella gestione della telefonía su rete fissa e del servizio radiomobile analogico estenda senza necessità obbiettiva il proprio monopolio su un mercato contiguo (il GSM), eliminando la concorrenza potenziale di altre imprese, essa viola l'art. 86 del Trattato CEE, in quanto estende la sua posizione dominante; b) qualora l'abuso di posizione

dominante abbia luogo in virtù di una misura regolamentare di uno Stato membro, l'estensione ex lege del monopolio costituisce una violazione dell'art. 90 del Trattato, collegata alla suddetta violazione dell'art. 86.

Per quanto concerne la regolamentazione nazionale, dagli artt. 8 e 60 della Convenzione stipulata tra la SIP e l'Amministrazione delle PP.TT, approvata dal D.P.R. 13 agosto 1984 n. 523, sembra si possa escludere che i nuovi servizi di telecomunicazione, successivi alla stipula della Convenzione stessa (come la telefonia cellulare), ricadano automaticamente nella concessione esclusiva assegnata alla SIP. Essi, inoltre, necessitano di un decreto amministrativo per essere istituiti ("...L'istituzione e l'espletamento da parte della Società di nuovi servizi di telecomunicazioni di cui all'art. 1 della presente Convenzione, sono disposti e regolati con provvedimento dell'Amministrazione.").

Coerentemente con questa impostazione è stato predisposto un nuovo decreto ministeriale per il GSM (attualmente all'esame del Consiglio di Stato) da parte dell'Amministrazione competente. Ma, come nel caso del TACS, nulla osterebbe fin d'ora alla stipula d'una nuova convenzione con altri gestori.

L'Autorità ha ritenuto che un provvedimento del Governo - così come quello da ultimo richiamato - che riconosce alla SIP la gestione esclusiva del servizio GSM possa costituire una infrazione agli articoli del Trattato; si è pertanto provveduto ad esporre le presenti considerazioni anche alla Commissione di Bruxelles, affinché essa possa intraprendere le iniziative ritenute opportune.

Indipendentemente dagli esiti di una eventuale iniziativa comunitaria, corre l'obbligo di richiamare la Sua attenzione sul fatto che ogni ulteriore rinvio all'apertura della concorrenza rischia di compromettere definitivamente gli assetti futuri del mercato della telefonia digitale non solo per i servizi di voce ma anche per gli altri servizi che possono utilizzare questa tecnologia. La SIP ha infatti già iniziato, dal 1° ottobre u.s., a commercializzare il servizio GSM, limitatamente ad alcune direttrici di traffico, nonostante che l'autorizzazione dell'Amministrazione sia relativa alla sola sperimentazione. La riscontrata commercializzazione del servizio ostacola l'eventuale accesso al mercato dei possibili concorrenti una volta che questi fossero autorizzati ad operare. La SIP infatti utilizza la posizione di monopolio sui mercati della telefonia fissa e del radiomobile analogico per realizzare le necessarie interconnessioni, per commercializzare il servizio attraverso la propria rete distributiva e per rafforzare le proprie conoscenze sulle effettive correnti di traffico. Gli eventuali nuovi operatori necessiteranno quindi di un arco di tempo prolungato per poter iniziare l'operatività del servizio e per raggiungere successivamente il punto di pareggio economico; in presenza di un rafforzamento della posizione dominante della SIP, la stessa rischiosità e prospettiva dell'investimento risulteranno profondamente modificati.

Al fine di porre rimedio alla situazione descritta, occorrerebbe che si operasse la contemporanea scelta di più gestori del servizio GSM, stipulando le relative Convenzioni. Occorre a questo fine rilevare come il rispetto del principio della libera concorrenza, insieme a quello di imparzialità della Pubblica Amministrazione, imponga, nella scelta dei concessionari, l'introduzione di meccanismi, quali ad esempio l'asta pubblica, atti ad assicurare l'effettiva autonomia della SIP e la competizione tra tutti gli aspiranti.

Il convincimento che muove questa Autorità nel proporre il problema all'attenzione del Governo e degli organi comunitari è che l'introduzione di un regime di concorrenza nell'offerta del servizio di radiotelefonía mobile cellulare costituisca la premessa per realizzare un assetto effettivamente concorrenziale su uno spettro più ampio di servizi - sempre via etere - quali fax, dati, messaggistica elaborata. In tal senso la politica della concorrenza in questo mercato è destinata ad esercitare effetti più ampi di quelli, tutto sommato circoscritti, relativi al servizio di telefonia vocale.

Con i miei migliori saluti

IL PRESIDENTE  
*Francesco Saja*

\* \* \*