

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO ANTONIO CATRICALÀ PRESSO LA COMMISSIONE IX TRASPORTI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ASSETTO E SULLE PROSPETTIVE DELLE NUOVE RETI DEL SISTEMA DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE – 16 SETTEMBRE 2008

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati,

Vi sono grato di aver dato all'Autorità che presiedo l'opportunità di offrire il proprio contributo tecnico al dibattito sulle reti di comunicazione di nuova generazione.

Occorre subito premettere che il tema è di grande rilievo in quanto lo sviluppo dei sistemi di comunicazioni costituisce sempre più un volano per l'evoluzione del Paese sia sul piano strettamente economico, sia sul piano culturale. Va, dunque, riconosciuto il merito della Commissione di aver finalmente attivato un ormai improcrastinabile dibattito istituzionale sulla questione.

La realizzazione applicativa delle innovazioni tecnologiche, in questo settore, comporta ingenti investimenti ed i profili di stretta tutela della concorrenza si intrecciano necessariamente con valutazioni di politica industriale, come del resto emerge chiaramente dalle tre questioni che codesta Commissione si è proposta di indagare ed in relazione alle quali è stato chiesto il contributo dell'Autorità. L'esplicita focalizzazione del dibattito sugli andamenti dell'industria e sull'adeguatezza del quadro regolatorio specialmente ai fini dell'incentivazione alla creazione di reti a banda larga, sui modelli di investimento anche in relazione al ruolo rivestito dal settore pubblico ed, infine, sul ruolo che potranno giocare lo sviluppo di reti di nuova generazione in relazione al problema del *digital divide* consente all'Autorità di affrontare il tema con completezza e la legittima ad offrire una valutazione in merito al quadro delle possibili scelte pubbliche.

Con l'espressione reti di nuova generazione (il cui acronimo inglese è NGN, Next generation network) si intendono quelle reti di comunicazioni che utilizzano il protocollo internet (*IP-based*) per la trasmissione di tutte le informazioni (dati, audio e video) che sono tutte racchiuse in pacchetti che transitano sulla medesima rete, utilizzando la banda larga. I servizi oggi offerti su piattaforme diverse (rete fissa, mobile e broadcast) saranno in futuro veicolati sull'unica medesima piattaforma: non ci saranno più differenze tra reti fisse e mobili. In concreto, le potenzialità applicative saranno molteplici e non ancora del tutto prevedibili: dalla telemedicina, all'informazione sulla mobilità, al controllo sull'inquinamento, ai servizi commerciali interattivi, ai servizi di comunicazione tra amministrazione e cittadini.

Tali innovazioni tecnologiche prospettano rilevanti ripercussioni positive. La loro realizzazione può essere l'occasione per superare il problema del *digital divide* che affligge il nostro Paese. Secondo recenti rilevazioni della Commissione europea (Relazione sui mercati europei delle comunicazioni elettroniche 2007, COM (2008), del 18 marzo 2008) il tasso di penetrazione della banda larga nel nostro Paese è 3 punti percentuali sotto la media dei Paesi UE e corrisponde al terz'ultimo posto nel confronto con i 25 migliori Paesi del mondo. Inoltre, nel breve periodo, è ragionevole attendersi una stimolazione della domanda di prodotti tecnologicamente avanzati e dei lavori necessari per la costruzione delle nuove infrastrutture. Mano a mano che queste saranno realizzate ed operative, vi sarà poi un considerevole ampliamento delle possibilità di offerta di nuovi servizi e soprattutto un'estensione dello spazio nel quale potrà esercitarsi una sempre più vivace competizione

tra i fornitori degli stessi. Caratteristiche fondamentali delle NGN sono, infatti, da un lato, consentire di separare la funzione di trasporto delle informazioni secondo il protocollo internet, dall'attività di fornitura del servizio; dall'altro, potenziare esponenzialmente la capacità di trasmissione. Queste caratteristiche potranno determinare positivi cambiamenti nelle dinamiche di mercato: centralità assumeranno i fornitori di servizi e di contenuti che sempre più in concorrenza tra loro potranno garantire un'offerta ampia e variegata.

Infine, poiché il bene che transiterà su queste grandi arterie telematiche è, in ultima analisi, l'informazione, il potenziamento delle dinamiche competitive, indotto dalla loro realizzazione, determinerà anche un accrescimento, secondo un rapporto di diretta proporzionalità, della concreta possibilità di veicolare più idee tra loro diverse.

Questi scenari che ragionevolmente si profilano all'orizzonte spiegano perché l'Autorità non può che essere favorevole allo sviluppo applicativo di queste nuove tecnologie e, per conseguenza, condivide gli interventi per incentivarne la realizzazione, iniziati dal precedente Governo e proseguiti e rafforzati dall'attuale, e specialmente quelli che vanno nella direzione di rimuovere gli impedimenti di ordine amministrativo che ostacolano la realizzazione sul territorio delle infrastrutture.

Non v'è dubbio, infatti, che il problema fondamentale del loro sviluppo risieda nell'entità molto elevata degli investimenti necessari. Le cifre più attendibili per ciò che concerne il nostro Paese si aggirano attorno ai 10 miliardi di euro. La realizzazione di tali nuove reti comporta, infatti, dal punto di vista tecnico un *up-grading* delle infrastrutture esistenti volto a consentire una velocità di connessione che vada ben oltre i 20 Mbit/s (le NGN saranno in grado di raggiungere i 100 Mbit/s) e che possa essere fruita anche indipendentemente dalle congestioni di traffico, che caratterizzano gli attuali collegamenti in ADSL. Allo stato attuale delle tecnologie le più alte velocità di connessione possono essere garantite dalla realizzazione di collegamenti in fibra ottica sia per le grandi reti (c.d. dorsali), sia per le reti più remote (di accesso) che raggiungono la singola abitazione.

Le grandi dorsali nel nostro Paese hanno già subito un adeguamento delle tecnologie in questo senso e, anzi, a fianco alla rete dell'operatore dominante, ne sono state realizzate anche altre di altri operatori concorrenti.

Le difficoltà maggiori si pongono per la rete di accesso, che raggiunge le singole utenze e la cui riconversione comporta ingenti spese per la posa dei cavi in fibra ottica necessari per sostituire l'ultimo miglio ancora in rame. A ciò si aggiungano le non indifferenti problematiche regolatorie derivanti dal fatto che tale porzione della rete è da considerare la sola nella maggior parte del Paese.

Volgendo lo sguardo oltre confine, si osserva una tendenza diffusa a livello mondiale alla realizzazione di simili nuove infrastrutture e ciò conforta in merito all'opportunità di agevolare gli sforzi tesi a tale risultato. Naturalmente le vie attraverso le quali si sta procedendo sono diverse da Paese a Paese e risentono dei diversi contesti economici e regolatori.

Dal punto di vista della regolazione e del ruolo dello Stato si può tracciare una sorta di scala tra i modelli di intervento che va da approcci più liberisti, passando per soluzioni intermedie, fino a soluzioni di schietta impronta dirigista.

Esempio del primo approccio sono gli Stati Uniti. Si tratta di un contesto caratterizzato da una pluralità di operatori e dalla presenza già attuale di più reti di accesso (oltre alla rete telefonica è infatti molto diffusa la rete televisiva via cavo); sono elementi che danno luogo di per sé alla possibilità di una più vivace concorrenza anche tra infrastrutture (*facility based competition*). In questo contesto, a far data dal 2003 la scelta è stata quella della c.d. *regulatory holiday o forbearance* cioè dell'assenza di regolazione sulle

nuove reti: in particolare si lascia libertà agli operatori che investono nell'*up-grading* della propria rete di gestirne l'accesso secondo pure logiche commerciali. In questo modo, è il mercato dei servizi offerti sulle reti che stimola gli investimenti sul potenziamento delle stesse, il recupero degli investimenti è garantito dalla libertà di prezzo che può essere differenziato anche in relazione al contenuto e al tipo di servizio veicolato. Infatti, ai titolari delle reti è consentito di assegnare differenti livelli di priorità al traffico in banda larga in relazione al tipo di contenuto e al prezzo pagato dagli utenti dei servizi. Questa filosofia regolatoria, da un punto di vista di pura logica *antitrust*, rappresenta un modello, in quanto lascia valutare al mercato stesso come, dove e quando realizzare le infrastrutture. Il regolatore pubblico non si assume la responsabilità di scegliere questa o quella tecnologia da utilizzare, né tanto più si assume alcun onere economico. La concorrenza tra operatori e tra reti diverse, effettivamente possibile anche per il pregresso sviluppo di infrastrutture alternative e per la pluralità di operatori di adeguate dimensioni, non è affatto ostacolata dalla piena libertà che si lascia ai titolari delle reti.

Un simile atteggiamento, occorre sottolineare, appare tanto più idoneo in un settore come questo nel quale le innovazioni tecnologiche sono in continua ed incessante evoluzione e la regolazione, per strutturale difetto di conoscenza, da un lato, fatica a stare al passo con esse, dall'altro, per questa stessa ragione, rischia involontariamente di inibirne gli imprevedibili sviluppi positivi.

Significativa sotto vari aspetti è l'esperienza tedesca. L'impresa *incumbent* a metà 2005 aveva programmato di investire nelle nuove reti in un progetto che prevedeva la copertura di 50 città, con un budget preventivato di quasi tre miliardi di euro. Il Governo proprio allo scopo di garantire adeguate condizioni di ritorno dell'investimento e, dunque di mantenere sufficienti incentivi per realizzare le nuove infrastrutture, aveva promosso e poi fatto approvare nel febbraio dello scorso anno una legge ispirata all'approccio nordamericano. In particolare, si è stabilito che in via di principio e, dunque, a prescindere dalle puntuali analisi di mercato dell'Autorità di regolazione i nuovi mercati sono stati sottratti alla regolazione. Dal canto suo, invece, l'Autorità di regolazione tedesca aveva stabilito, in accordo con la Commissione europea, di imporre a *Deutsche Telecom* l'obbligo di accesso dei concorrenti sulle sue reti a banda larga anche quelle di nuova generazione.

La legislazione varata dal Governo che, a detta della Commissione, di fatto prescindeva dal rispetto del *framework* normativo comunitario in materia di comunicazioni elettroniche, ne ha provocato l'immediata reazione che è esitata nell'apertura di una procedura di infrazione¹ contro lo Stato tedesco.

L'innescarsi di un simile contenzioso ha determinato un drastico ridimensionamento del piano degli investimenti di *Deutsche Telecom*.

Un modello intermedio può essere rappresentato da quello inglese. Qui già dal 2005 il regolatore (OFCOM) ha imposto lo scorporo non proprietario della rete a *British Telecom* (BT). Si è creata una divisione completamente separata sul piano funzionale ed operativo chiamata *Openreach*, il cui scopo esclusivo è quello di vendere accesso all'ingrosso sia alla divisione *retail* della stessa BT sia ai suoi concorrenti. L'unità, su cui insiste una penetrante vigilanza del regolatore, è dotata di *management* proprio, remunerato esclusivamente in base ai risultati finanziari di *Openreach* e, dunque, mosso dall'unico obiettivo di valorizzarne l'attività di vendita, indipendentemente dalle sorti di BT. Con riferimento alla disciplina delle NGN il regolatore inglese propende per un atteggiamento che garantisca anche in relazione a queste nuove reti l'*equality of access*; ciò impedisce all'*incumbent* di

¹ Cfr. Comunicato stampa del 26 febbraio 2007 (IP/07/237).

attuare pratiche abusive in danno dei suoi concorrenti, cui deve essere garantito accesso non discriminatorio.

In simile contesto, *Openreach* sta realizzando investimenti in NGN, ma non in modo generalizzato. Si tratta di scelte circoscritte a luoghi dove si ritiene che si potrà originare una domanda di servizi in banda larga e larghissima sufficiente a coprire gli investimenti fatti.

Non si deve dimenticare che anche in questo contesto vi è già una presenza massiccia, non solo dell'infrastruttura telefonica, ma anche del cavo coassiale per la TV. Ciò rende indubbiamente più agevole il potenziamento delle infrastrutture e meno pressante il problema di concorrenza.

All'estremo opposto c'è l'esperienza del Giappone e di altre realtà asiatiche che vedono impegnato lo Stato direttamente con programmi generalizzati di diffusione capillare della banda larga e larghissima attraverso le NGN, sostenuti da ingentissimi finanziamenti pubblici, che sono indipendenti dalle previsioni in merito al ritorno degli investimenti stessi. In particolare in Giappone, il Governo ha individuato come priorità nazionale lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione tale da realizzare una società nella quale ogni informazione potrà essere scambiata da chiunque e da ogni dove in modo da migliorare non solo il contesto economico, ma anche la qualità della vita². Dunque, siamo di fronte ad una chiara scelta di indirizzo politico, ampiamente condivisa - infatti il cambiamento dei governi non ha inciso sullo sviluppo di questo programma - volta a mobiliare le risorse pubbliche prioritariamente verso questo obiettivo. Il programma si sta realizzando in concreto con finanziamenti pubblici a tasso zero destinati con prevalenza all'*incumbent* nazionale (NTT), che è controllato ancora dallo Stato, agevolazioni fiscali e garanzie pubbliche sul credito concesso per investimenti. Ancora non è chiaro il quadro regolatorio finale, ma la tendenza va verso la considerazione dell'accesso alla banda larga e larghissima come un servizio universale che deve essere offerto a tutti a condizioni economiche accessibili e quindi ancora una volta con un prevedibile intervento finanziario dello Stato.

E' chiaro che l'analisi comparata può essere un utile strumento per comprendere le problematiche in gioco, ma non ha di per sé valore indicativo in merito alle soluzioni adottabili nel nostro Paese di cui si devono tenere in attenta considerazione le specificità.

Per l'Autorità, il cui compito istituzionale è quello della tutela della libertà dei mercati e del loro corretto funzionamento, l'assetto regolatorio deve essere delineato in modo da favorire l'investimento in innovazione da parte del mercato stesso e cioè delle imprese private che in questo settore sono le protagoniste, dopo la definitiva uscita di scena dello Stato come imprenditore, senza compromettere peraltro le dinamiche concorrenziali nel medio-lungo periodo.

Come già detto, mai come nel settore delle comunicazioni elettroniche ciò che oggi appare vero, domani può non esserlo più e, in genere, i mercati riescono meglio e prima di qualunque regolatore pubblico a intuire in che direzione orientare gli investimenti verso gli impieghi più efficienti. Affinché il mercato possa dare efficacemente i propri frutti è però necessario che il sistema regolatorio garantisca e premi le scelte d'avanguardia di quelle imprese private che accettano il rischio di sviluppare una tecnologia, di cui attualmente sono sicuri soltanto i costi, ma non i ritorni.

Certo, specie in certi contesti come il nostro, possono esserci degli ostacoli allo sviluppo di queste infrastrutture, che vanno dalla scarsa alfabetizzazione informatica della popolazione e la connessa scarsa diffusione dei servizi della Società dell'informazione,

² Cfr. Si tratta del progetto c.d U-Japan Policy.

all'esistenza di un contesto amministrativo in genere ostativo alla realizzazione di nuove infrastrutture, come più volte segnalato da questa Autorità³.

Si profila, dunque, un ruolo per lo Stato volto a rimuovere gli ostacoli alla realizzazione di progetti ambiziosi e rischiosi e a rimediare ai fallimenti del mercato laddove essi siano effettivamente tali, secondo una logica di stretta proporzionalità per cui l'intervento pubblico regolatorio è da preferire a quello diretto, che si giustifica solo in casi eccezionali e solo se si riesca a dimostrare l'impossibilità di seguire altre vie.

Questi criteri generali devono essere declinati con riferimento alla situazione italiana.

E' noto e non controverso che la situazione italiana è caratterizzata, oltre che dai limiti, già evidenziati, connessi alla scarsa consapevolezza dei vantaggi che possono derivare dalla diffusione della banda larga, dai seguenti fattori: l'assetto dei mercati delle comunicazioni appare sostanzialmente maturo, con profitti che si erodono progressivamente anche per l'affermarsi sempre più incisivo della concorrenza e che limitano la capacità di investimento; l'indebitamento dell'impresa *incumbent*, attuale titolare della più capillare rete di accesso, ne condiziona fortemente le politiche di sviluppo; l'elevata conflittualità tra concorrenti in relazione alle diverse scelte di regolazione.

Secondo una prima soluzione, già emersa nel dibattito, si potrebbe ascrivere allo Stato un ruolo primario, mediante l'attribuzione ad una società da esso controllata della rete di accesso, salva la questione di non lieve momento di stabilirne gli esatti confini fisici.

La gestione pubblica diretta in questo caso sarebbe funzionale proprio a promuovere l'investimento nella misura che sia ritenuta socialmente accettabile e, dunque, ben oltre quanto sarebbe consentito da considerazioni strettamente collegate all'equilibrio economico di un'impresa gestita secondo logiche privatistiche. Allo stesso tempo, il controllo pubblico diretto potrebbe essere idoneo a garantire l'accesso alla rete, a condizioni non discriminatorie, a tutte le imprese interessate a prestare servizi.

Evidenti problematiche sorgono sul piano pratico.

Una simile soluzione, come anche l'acquisizione da parte dello Stato della sola rete dell'*incumbent*, oltre a porsi in netto contrasto con le scelte adottate nel panorama delle economie più evolute, richiederebbe una disponibilità di risorse finanziarie elevatissima, posto che sarebbe necessario non solo predisporre la provvista utile per l'investimento, ma ancor prima, quella necessaria per remunerare le imprese che cederebbero i propri *asset*.

E' dubbio se, stante la situazione finanziaria dello Stato, si possano reperire e, una volta reperite, sia opportuno destinare poi a tale esclusivo fine le risorse pubbliche necessarie. Una simile scelta presupporrebbe una qualificante e condivisa affermazione di indirizzo politico in favore di questa specifica infrastrutturazione che, sebbene sicuramente importante come sostenuto all'inizio, non è certo l'unica di cui il nostro Paese ha attuale bisogno, come ancora una volta anche di recente rappresentato dall'Autorità a Parlamento e Governo⁴.

Simili valutazioni, tuttavia, rientrano nella responsabilità istituzionale degli organi titolari dell'indirizzo politico. A noi spettava mettere in evidenza gli elementi oggettivi da tenere in considerazione.

Una soluzione più orientata al mercato sembra rinvenibile nell'esperienza inglese.

³ Segnalazione CONSIDERAZIONI E PROPOSTE PER UNA REGOLAZIONE PRO CONCORRENZIALE DEI MERCATI A SOSTEGNO DELLA CRESCITA ECONOMICA dell'11 giugno 2008, in Bollettino 17/2008.

⁴ Segnalazione dell'11 giugno cit.

Secondo questo modello, la netta separazione operativa dell'unità che gestisce la rete dell'*incumbent* consentirebbe di svincolare definitivamente la gestione della capacità di accesso dalle sorti dell'impresa madre, la quale però continuerebbe a percepire gli utili di quell'attività.

Questa soluzione regolatoria, auspicata sostanzialmente dalla stessa Commissione europea nel nuovo quadro normativo in via di elaborazione, avrebbe il pregio di mantenere una concorrenza effettiva anche nel momento del passaggio alle nuove tecnologie, senza che si ricreino situazioni di squilibrato vantaggio in capo all'*incumbent*.

Il problema dell'adeguato incentivo agli investimenti potrebbe essere superato con un'appropriata regolazione, anch'essa in corso di elaborazione in sede comunitaria, finalizzata a migliorare le regole sulla condivisione di infrastrutture e ad introdurre norme che permettano alle Autorità nazionali di regolazione di imporre l'accesso condiviso ad edifici, condotte e altre infrastrutture fisiche necessarie alla posa delle fibre.

In questo scenario, un ruolo importante, anche se non prioritario, potrebbe essere attribuito allo Stato e alla stessa Unione europea.

Tali soggetti potrebbero, infatti, incentivare lo sviluppo delle NGN, sia mediante sussidi, eventualmente destinati anche direttamente ai consumatori finali, sotto forma di benefici fiscali concessi per incentivare l'*up-grading* delle singole utenze, sia mediante garanzie pubbliche al credito, in modo accorto, avendo cura di limitare le agevolazioni esclusivamente allo sviluppo di quelle porzioni di rete che connettono le utenze residenziali e delle piccole e medie imprese, cioè a quei casi in cui il rischio del mancato ritorno dell'investimento è tale da inibirlo del tutto, lasciando, invece, alle normali dinamiche di mercato gli investimenti per le altre parti.

Naturalmente, delle agevolazioni dovrebbero poter fruire tutte le imprese interessate ad effettuare le infrastrutture e non dovrebbero essere vincolate all'utilizzazione di particolari tecnologie. In questa direzione, pare, ci si stia orientando nel disegno di legge AC 1441 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" in corso di esame innanzi al Parlamento.

Tuttavia, gli interventi infrastrutturali in questione richiedono finanziamenti assai più consistenti. E qui un ostacolo è da rintracciare nei criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht, che non consentono di assegnare diversa considerazione alle spese pubbliche per investimenti, dalle spese correnti, ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Ancora, un ruolo importante potrebbe giocare lo Stato nell'attività di promozione delle nuove tecnologie in genere e di sensibilizzazione e formazione della collettività in ordine al loro uso. Il *digital divide* non è solo un problema di assenza concreta della possibilità di fruire di simili tecnologie, ma più alla radice è l'espressione di un *deficit* diffuso nella cultura media della popolazione.

Infine, un ruolo fondamentale nella promozione indiretta, ma efficace degli investimenti in questo settore è da ascrivere all'attività di modernizzazione della stessa pubblica amministrazione. L'effettiva attuazione di un diffuso ed efficiente sistema completo di *e-government*, attraverso il quale sia possibile dialogare direttamente con l'amministrazione per la maggior parte delle procedure amministrative connesse alla miriade di funzioni e servizi di cui fruiscono quotidianamente i cittadini e le imprese, oltre a consentire la velocizzazione e lo snellimento dell'attività amministrativa stessa, indurrebbe un sicuro sviluppo delle tecnologie connesse alle comunicazioni elettroniche.

In questo quadro, l'impresa *incumbent* che, per ragioni legate alla disponibilità della rete più diffusa ed al possesso delle conoscenze tecniche e commerciali derivanti dalla

storica presenza sul territorio, si presenta come particolarmente idonea a realizzare gli interventi nel modo più efficiente, potrebbe anticipare essa stessa la soluzione regolatoria dianzi accennata. Anzi, potrebbe decidere di costituire una nuova società cui attribuire la titolarità della rete, che resterebbe sotto il proprio controllo. In questo caso, la nuova società, la cui funzione esclusiva sarebbe quella di vendere al meglio capacità trasmissiva a chiunque la chieda, sotto la supervisione del regolatore nazionale, potrebbe più agevolmente reperire sul mercato i finanziamenti necessari alla realizzazione degli investimenti; anche, con le opportune garanzie concorrenziali, fra le altre imprese operanti nel settore delle comunicazioni.

Lo Stato, dal canto suo, potrebbe incentivare tali esiti, utilizzando la leva fiscale, secondo criteri di non discriminazione e neutralità tecnologica. Possibile sarebbe poi la partecipazione alla nuova società degli investitori istituzionali, pubblici e privati, che hanno orizzonti di lungo periodo.

Questa prospettiva esige che il quadro normativo debba essere tale da consentire a chi si onera del rischio dell'investimento la fissazione di livelli di prezzo che, sempre nel rispetto del principio di non discriminazione, consentano il ritorno degli investimenti.

Infine, le reti *wireless*⁵.

La transizione verso le NGN, infatti, non può passare unicamente per il potenziamento delle reti fisse, ma deve consentire anche il più ampio sviluppo di quelle senza fili, secondo le tecniche WIMAX e UMTS (High Speed Wireless Broadband) che attualmente consentono una connessione a banda larga. La completa copertura del territorio, infatti, deve essere realizzata attraverso le tecnologie che appaiono più efficienti nei diversi contesti geografici ed economici.

Lo sviluppo efficiente delle tecnologie *wireless* è condizionato dalla gestione dello spettro delle frequenze.

Come noto, la situazione attuale nel nostro Paese non è il derivato di una qualche coerente politica di pianificazione, ma è il risultato del combinarsi, a volte contraddittorio, di diversi interventi giurisprudenziali e normativi che, tardivamente rispetto all'evoluzione del mercato, hanno cercato di definire una disciplina a tutela di interessi generali. L'attività di pianificazione, gestione e controllo pubblico in questo settore, teoricamente auspicabile, si è di fatto dimostrata incapace di realizzare un assetto soddisfacente sotto vari punti di vista.

Sotto il profilo della gestione efficiente della risorsa frequenziale, che è quello che più direttamente interessa le competenze di questa Autorità, si segnala che il passaggio al digitale potrebbe essere un'occasione per liberare risorse frequenziali che potrebbero essere destinate sia al settore televisivo sia ad altri, come quello in esame.

L'ostacolo maggiore alla realizzazione di un utilizzo più efficiente di queste risorse è rappresentato da una regolazione restrittiva in merito alla commerciabilità dei diritti d'uso connessi alle frequenze ed al contenuto degli stessi diritti. Attualmente non è possibile acquisire i diritti d'uso indipendentemente dagli impianti o dai rami di azienda connessi; non esiste neanche un particolare regime di pubblicità in merito alla titolarità attuale delle frequenze; vi sono vincoli sul tipo di tecnologie utilizzabili e sui servizi che possono essere prestati tramite le frequenze assegnate; vi è una disciplina differenziata tra radiotelevisione e le altre comunicazioni elettroniche, nonostante la convergenza tecnologica indichi chiaramente la necessità di superare queste compartimentazioni.

⁵ Sulla opportunità di un approccio articolato allo sviluppo delle nuove infrastrutture, non esclusivamente centrato sulla fibra ottica si veda il recente studio di F. Caio per il Governo inglese *The Next Phase of Broadband UK: Action now for long term competitiveness*, september 2008, in www.berr.gov.uk

La Commissione europea già da tempo⁶ sta sostenendo per la gestione dello spettro frequenziale la necessità di ispirarsi ad un approccio orientato al mercato⁷. Quest'ultimo, infatti, come già indicato, riesce con più prontezza e precisione del decisore pubblico a stare al passo con il progresso tecnologico, particolarmente veloce ed imprevedibile in questo settore. Ecco perché, dal punto di vista della Commissione, occorre aumentare la flessibilità dell'accesso allo spettro radio e della sua gestione mediante autorizzazioni neutrali dal punto di vista tecnologico e dei servizi, per permettere ai suoi utilizzatori di scegliere le tecnologie ed i servizi migliori per una determinata base di frequenze⁸. Per realizzare tale flessibilità occorre che si permetta agli utilizzatori dello spettro di trasferire liberamente i propri diritti d'uso ai terzi⁹, salva la necessità di un controllo amministrativo che abbia la funzione di garantire che da questo scambio non derivino decadimenti del processo concorrenziale.

In coerenza con questa impostazione ed allo scopo di realizzare più prontamente una più efficiente allocazione dello spettro, si può auspicare che venga introdotta nel nostro Paese, anche in anticipo rispetto a quanto sarà stabilito in sede comunitaria, la possibilità di commerciare liberamente i diritti d'uso sulle frequenze, come tali.

Ferma restando la natura pubblica dei beni ed i connessi necessari controlli pubblici sul loro uso, appare opportuno rimuovere le restrizioni al loro scambio ed al loro uso, così da consentire al mercato stesso di individuare le utilizzazioni più adatte, superando le attuali artificiose compartimentazioni imposte dalla regolazione.

In questo modo si potrebbe attivare un sistema di scambi, una sorta di "borsa delle frequenze", che potrebbe avere come esito ultimo una distribuzione più efficiente di queste risorse, le quali non dovrebbero mai restare inutilizzate.

In conclusione, è prioritaria la definizione di un quadro di regole chiare e stabili, che siano espressione di una condivisa scelta di politica industriale.

Tra le soluzioni in astratto percorribili, l'Autorità auspica quella indicata che lasci le forze di mercato protagoniste dello sviluppo infrastrutturale e riservi allo Stato il compito principale di definire il contesto favorevole all'investimento.

In quest'ottica, lo Stato ha un ruolo fondamentale nella promozione della cultura della Società dell'informazione e nella modernizzazione della PA, che può costituire il traino indiretto, ma efficace delle innovazioni.

La regolazione comunitaria in questa fase dovrebbe essere prioritariamente indirizzata a favorire gli investimenti.

⁶ Comunicazioni della Commissione del 6 settembre 2005, n.411 e del 14 settembre 2005, n.400.

⁷ Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 2002/21/CE, 2002/19/CE e 2002/20/CE presentata dalla Commissione il 13 novembre 2007.

⁸ Considerando 20 e art. 1, punto 9 della proposta di direttiva citata che modifica l'art. 9 della direttiva quadro 222/21/CE.

⁹ Considerando 26 e art. 1, punto 10 della proposta di direttiva citata che introduce gli artt. 9-bis, 9-ter, 9-quater della direttiva citata.