

Law and Media Working Paper Series

no. 2/2016

ANTONIO PRETO*-PAOLO GERLI**

“Making communications work for everyone”, le conclusioni della Strategic Review of Digital Communications di Ofcom

La Strategic Review pubblicata da Ofcom nei giorni scorsi lancia un messaggio chiaro fin dal titolo. Qualità e parità d’accesso sono le due parole d’ordine – in tutte le loro accezioni. Se nel prossimo decennio i servizi di comunicazione saranno essenziali per la vita di tutti i giorni e l’attività economica, allora è necessario garantire a tutti – cittadini, piccole e grandi imprese – un accesso di qualità alle reti di nuova generazione.

Le grandi trasformazioni tecnologiche attese per i prossimi dieci anni – la migrazione alla fibra, il passaggio all’all-IP, l’avvento del 5G – sono destinate a rivoluzionare il mercato. Ma la regolazione - Ofcom non ha dubbi - deve restare fedele a quei principi che hanno ispirato la sua azione fino ad ora.

* Commissario dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e professore di Diritto del commercio internazionale nell’Università di Bologna.

** PhD Candidate, Newcastle Business School.

Primo fra tutti, la concorrenza: driver degli investimenti e garanzia di qualità. Resta il fulcro dell'azione regolamentare: obiettivo e strumento delle sei proposte chiave. Serve più concorrenza per accelerare lo sviluppo della fibra, per migliorare la qualità dei servizi, per dare al consumatore reale potere di scelta.

Anche in un mercato caratterizzato da un'intensa concorrenza *interplatform*, la regolazione dell'accesso resta cruciale. Se la precedente Strategic Review aveva dato impulso all'*unbundling* del *local loop*, oggi la priorità è favorire l'accesso alle infrastrutture passive, per abbattere i costi del *roll-out* delle reti FTTB/H. Il primo step è garantire la massima trasparenza sulle risorse di rete disponibili, attraverso un database ad hoc: un'iniziativa simile alla banca dati delle reti di accesso, che Agcom ha avviato nelle scorse settimane.

Il modello di riferimento è sempre la *ladder of investment*, teorizzata da Martin Cave. Finora, nel Regno Unito, anche competitor forti come Sky e Vodafone si sono fermati al *local loop unbundling*: a differenza di quanto successo in Italia, il *sub-loop unbundling* non ha riscosso successo. Tuttavia, negli ultimi cinque anni il mercato inglese ha visto nascere nuovi operatori – spesso di dimensione ridotta e vocazione locale – che stanno portando la fibra ottica anche in aree rurali e senza fondi pubblici. Un fenomeno inatteso, che contraddice la teoria economica ma svela il potenziale imprevedibile della concorrenza.

Non basta garantire l'accesso, però: questo deve avvenire a condizioni eque e non discriminatorie. Un mantra che il regolatore conosce molto bene. La precedente Strategic Review aveva fatto scuola: in quella sede, Ofcom aveva introdotto l'*equivalence of input* e imposto a BT la separazione funzionale di Openreach.

L'esperienza inglese è spesso citata come *best practice*, anche dalla Commissione Europea che, con la Raccomandazione 2013/466/UE, è arrivata a considerare l'EoI come rimedio

alternativo all'obbligo di controllo dei prezzi. L'analisi di Ofcom, però, lancia un segnale d'allarme.

L'attuale modello di *equivalence* ha indubbiamente rafforzato la concorrenza, riducendo le discriminazioni a livello operativo. Tuttavia, non esclude affatto discriminazioni a livello strategico. In altre parole, le scelte strategiche di Openreach sono ancora *biased* dagli interessi del gruppo BT.

Ciò non giustificerebbe, secondo Ofcom (e anche a nostro avviso), lo scorporo della rete. Un'operazione troppo rischiosa e onerosa, in questa fase di transizione tecnologica. I costi di transazione potrebbero superare i benefici per la concorrenza, come insegna la teoria economica. Ma anche l'esperienza dimostra i limiti della separazione strutturale: la Nuova Zelanda, che ha implementato questo modello, sta riscontrando notevoli difficoltà nel *roll-out* della fibra per via dell'incertezza di mercato e del difficile coordinamento tra domanda e offerta.

Dunque, Ofcom opta per una forma intermedia (ancora da definire nel dettaglio), capace di garantire una maggiore autonomia gestionale e strategica ad Openreach. Al di là dei dettagli tecnici, le conclusioni di Ofcom riaccendono i riflettori sull'*equivalence of access*, introducendo nel dibattito una nuova dimensione. L'*equivalence* non è solo una questione di processi: quali sono le implicazioni a livello strategico? Come assicurare una parità di trattamento a tutti i livelli? Finora il dibattito si è focalizzato sulle questioni tecniche e operative: ma questo non basta. Il vero nodo da sciogliere resta la *governance*.

L'altra grande priorità per Ofcom è la qualità dei servizi. L'obiettivo è garantire al consumatore finale un servizio affidabile ed efficace, all'altezza dei suoi bisogni e delle sue aspettative. Sul fronte *wholesale*, Ofcom annuncia la revisione degli SLA e valuta una maggiore apertura della rete al personale tecnico dei competitor, per fare della qualità dei

servizi una leva competitiva. Sul fronte *retail*, la parola d'ordine è trasparenza: informazioni più chiare e accessibili, sistemi di comparazione tra le offerte, report sulla qualità dei servizi, indennizzi automatici in caso di disservizio.

Le misure suggerite ricordano – negli intenti e negli strumenti – quanto deciso da Agcom nell'ambito dell'analisi dei mercati dell'accesso fisso e dei più recenti provvedimenti per la tutela del consumatore. Le azioni necessarie sono molteplici e complementari: la regolazione della qualità deve sposare un approccio olistico ma chirurgico, per intervenire su tutti gli aspetti – tecnici e non – che influenzano la *quality of experience* dell'utente finale.

Ma Ofcom si spinge oltre, rilanciando la riforma del servizio universale. La proposta è stata avanzata da David Cameron nel novembre 2015 e intende garantire a tutti i cittadini una connessione ad almeno 10 Mbit/s. Quello di Ofcom è un semplice *endorsement*, poiché la decisione finale spetterà al Governo inglese. Ma sarà il regolatore a occuparsi della sua implementazione. La questione merita di essere discussa, anche a livello europeo. Da troppo tempo, il servizio universale è assente dal dibattito tecnico e politico. Quel che resta è un meccanismo antiquato, che non risponde alle esigenze reali del mercato. Serve un servizio universale 2.0, al passo con le nuove opportunità e problematiche che la tecnologia ci presenta. Che l'accesso a Internet sia un diritto umano (come sostiene Nicholas Negroponte) o un diritto civile (come controbatte Vinton Cerf), di sicuro è un dovere delle istituzioni garantire a tutti i cittadini una connessione di qualità, affinché i benefici del digitale non siano un vantaggio per pochi ma un'opportunità per tutti.

La Strategic Review si conclude con una breve riflessione sulla convergenza. A dire il vero, lo spazio dedicato a OTT e *content provider* è marginale rispetto al resto. Poche pagine in cui Ofcom mostra un atteggiamento molto prudente: l'avvento degli OTT potrebbe significare meno regole per tutti così come comportare l'introduzione di nuove misure *sector*

specific. Quale sia la strada da intraprendere, ancora non è chiaro: serve flessibilità. Un approccio ragionevole, ma si ha la sensazione che Ofcom non voglia prendere una posizione sul tema e tenda a rimandare la questione. Eppure, nei prossimi dieci anni, la convergenza avrà dispiegato tutti i suoi effetti e la regolazione non può farsi trovare impreparata. Per questo, Agcom ha avviato pochi mesi fa un'indagine conoscitiva sulle piattaforme online. È opportuno analizzarne l'impatto sulla concorrenza e sui consumatori, al fine di individuare, quanto prima, una strategia regolamentare capace di coniugare innovazione e diritti del consumatore.

La Strategic Review di Ofcom offre un quadro nitido delle priorità per il mercato digitale, nei prossimi dieci anni. Molte di queste sono già presenti nell'agenda di Agcom, dalla qualità dei servizi alla regolazione degli OTT. Ma la Strategic Review offre anche nuovi spunti di riflessione, cui Agcom non può sottrarsi.

Per esempio, la regolazione dell'accesso deve continuare a sostenere la risalita della *ladder of investment*, puntando sempre più in alto. L'entrata di nuovi operatori nel mercato NGA e i piani di infrastrutturazione oltre al cabinet accendono i riflettori sulla regolazione dell'accesso alle infrastrutture passive e ai segmenti terminali della rete. Occorre fare il punto sulle misure – simmetriche e non – ad oggi vigenti, per valutarne la congruità con il contesto e la dinamica di mercato.

Anche la questione della *governance* merita di essere approfondita. L'analisi di Ofcom offre nuove chiavi di lettura sull'*equivalence of access*. Mette in discussione alcuni punti fermi del dibattito in materia e invita a riflettere sul concetto stesso di non discriminazione. La questione andrà affrontata anche in Italia, tenendo in considerazione l'evoluzione del contesto competitivo e l'affermarsi di nuovi modelli di business, nonché la crescente integrazione tra pubblico e privato nel mercato NGA.

Quanto alla revisione del servizio universale, la materia non è di competenza dell’Autorità. Tuttavia, l’esperienza sul campo fa di Agcom il candidato ideale per promuovere una proposta di aggiornamento dell’attuale meccanismo, considerandone sia il perimetro sia le modalità di finanziamento, in collaborazione con tutti gli operatori pubblici e privati impegnati da anni contro il *digital divide*.

La Strategic Review di Ofcom si conferma un’importante opportunità di riflessione sul futuro della regolazione. Nonostante contesti di mercato molto differenti, le autorità nazionali sono impegnate ad affrontare sfide comuni: la cooperazione e il confronto fra regolatori sarà cruciale per trovare risposte condivise e creare dal basso un vero *digital single market*.

Ma quella di Ofcom è soprattutto una “lezione di stile”, perché dimostra che la regolazione del futuro non ha bisogno di misure straordinarie e rivoluzionarie. La vera sfida è applicare i suoi principi fondamentali – sempre attuali – ad un mercato in rapida ed imprevedibile trasformazione.