

Conto alla rovescia per la fine del monopolio

Chi stende le reti per pescare l'Italia?

È in pieno svolgimento la gara per conquistare le fette migliori del mercato delle telecomunicazioni. La vera liberalizzazione deve ancora incominciare, ma si combatte già a colpi di sconti, promozioni e colpi bassi. Il nuovo Parlamento è chiamato a mettere ordine, prima che sia troppo tardi.

di Manlio Cammarata

Mancano poche settimane a una data molto importante per lo sviluppo della società dell'informazione nel nostro Paese: l'Unione Europea ha stabilito che dal prossimo 1. luglio una parte rilevante del mercato delle telecomunicazioni deve essere liberalizzata, in particolare per quanto riguarda le reti «alternative». Nel nostro caso si tratta dei cavi di proprietà dell'Eni-Snam, delle Ferrovie dello Stato e dell'Enel, i cui collegamenti coprono tutta la penisola e possono costituire una interessante alternativa ai cavi della Stet per i collegamenti sulle lunghe distanze. Questo significa che, per fare un esempio, dal 1. luglio i collegamenti tra molti nodi Internet, o tra gli Internet provider e i rispettivi punti di accesso periferici (POP) potrebbero passare su cavi diversi da quelli oggi affittati da Telecom Italia.

Altre date si avvicinano. Entro il 1. gennaio '97 dovranno essere stabilite, e comunicate agli organismi di Bruxelles, le norme che consentiranno ai nuovi operatori di entrare sul mercato della telefonia vocale. Sei mesi dopo dovranno essere pronte le regole per l'interconnessione tra le reti di Telecom Italia e quelle dei suoi concorrenti, perché gli abbonati dei diversi concessionari dovranno poter comunicare tra loro fin dal 1. gennaio '98, termine stabilito da tempo per la definitiva e totale liberalizzazione del mercato.

Il nuovo Parlamento e il futuro Governo dovranno lavorare sodo per emanare tutte le norme che sono necessarie affinché il mercato delle telecomunicazioni possa funzionare correttamente. Occorrono regole per le concessioni a cablare le città, per i fornitori di servizi a valore aggiunto, per assicurare il «servizio universale» e via discorrendo. Non sono problemi di poco conto. Per il servizio universale, che è l'obbligo di collegare anche le zone poco abitate e le utenze isolate, poco convenienti per qualsiasi operatore, si pone la questione di chi sia tenuto a farlo e come debba essere compensato per la perdita economica che gli si impone; per l'interconnessione delle reti c'è il problema delle tariffe, oltre a quello dell'obbligo per il gestore «pubblico» di assicurare comunque l'accesso ai concorrenti; per la fibra ottica nelle città bisogna dettare regole che assicurino le migliori condizioni economiche, e quindi la possibilità

di una reale concorrenza tra diversi operatori. E questi sono solo i punti più importanti.

Alla fine dell'anno scorso era stato presentato al Parlamento il «disegno di legge Gambino», che avrebbe dovuto regolamentare tutta la materia anticipando addirittura al 1. gennaio di quest'anno il termine per l'apertura del mercato delle reti alternative. Impantanato nelle sabbie mobili di contrapposti interessi, il progetto è definitivamente affondato con la fine anticipata della legislatura. E forse è stato un bene, perché non era certo un modello né di liberalizzazione né di efficienza. Ma le nuove Camere riusciranno a varare un insieme di regole minime per il 1. luglio? C'è da dubitarne, visti i precedenti. È probabile che si procederà a colpi di decreti, magari ripescando qualche passaggio del defunto e non rimpianto disegno di legge Gambino, con disposizioni scoordinate che provocheranno ritardi e susciteranno complicate contese. Gli esempi non mancano, dal decreto legislativo 103/95 (del quale ci siamo occupati molto nei mesi scorsi), al decreto ministeriale 558/95, sui servizi audiotex.

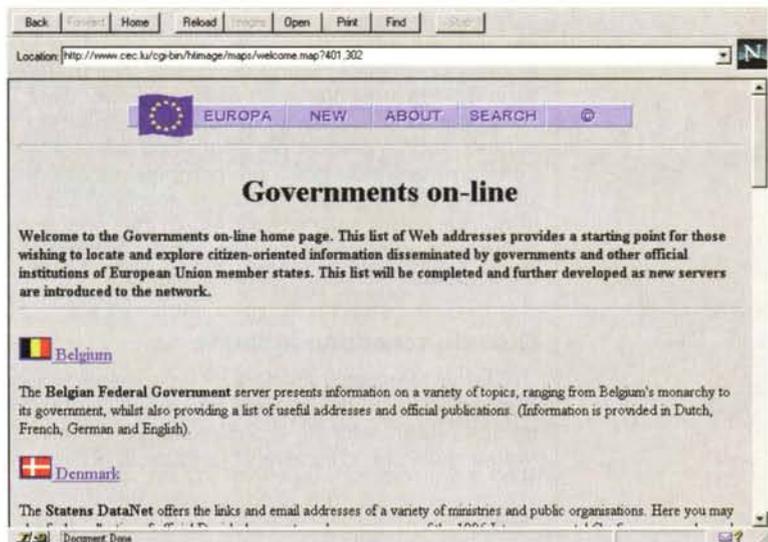
A chi giova il caos delle norme?

Quest'ultimo provvedimento è un esempio lampante degli effetti negativi di una normativa affrettata in materia di telecomunicazioni. Fu emanato in seguito alle proteste delle associazioni dei consumatori per i servizi «144», soprattutto per quelli di carattere erotico, che erano stati anche all'origine di crimini a sfondo sessuale. Il decreto introduce, fra l'altro, la suddivisione dei servizi Audiotel tra il «144» e il «166», con la previsione di un'autorizzazione discrezionale da parte del Ministero delle Poste per i servizi «166», con il relativo contorno di adempimenti burocratici. Risultati: il sostanziale blocco di una buona parte dei servizi, anche di quelli non «indecenti», in attesa delle autorizzazioni, e la migrazione truffaldina di molti servizi «indecenti» sul «166».

Il Dlgs 103/95 ha frenato la nascita di nuovi operatori (tutti i dettagli sono sempre disponibili nel Forum multimediale «La società dell'informazione», alla URL <http://www.mclink.it/inforum>). Superate in qualche modo le difficoltà interpretative

(perché l'assenza di qualsiasi replica da parte del Ministero deve far ritenere che la nostra interpretazione sia stata ritenuta corretta), resta il problema di chi apre un nuovo servizio di telecomunicazioni «liberalizzato» (sic!) ai sensi del suddetto decreto. Chi, per esempio, vuole fare il fornitore di Internet, deve presentare una dichiarazione o una richiesta di autorizzazione al Ministero delle Poste, e attendere 60 giorni nel primo caso e fino a 120 nel secondo, prima di incominciare a lavorare. Che succede nel frattempo? Che i possibili clienti, sul cui interesse l'imprenditore ha fondato la sua iniziativa, si rivolgono ad un altro fornitore, perché quando si parla di collegarsi a Internet, due o quattro mesi sono un tempo biblico. E magari il fornitore che interviene con perfetta tempestività sul cliente in attesa si chiama Interbusiness, alias Telecom Italia (per questo è stata presentata dall'Associazione italiana Internet providers una dettagliata denuncia all'Anti-trust).

E qui arriviamo al punto: chi trae vantaggio dall'attuale situazione di carenza legislativa è proprio Telecom Italia. Che, con l'acquisizione di Video On Line (che alla metà di aprile è data per certa), sarà in diretta concorrenza con i fornitori di Internet privati, quasi tutti di piccole dimensioni e



provvisi di un numero relativamente basso di punti di accesso sul territorio nazionale. Accadrà, come accade già per la clientela «business», che Telecom on line potrà offrire lo stesso servizio dei fornitori privati, ma prendendo in affitto le linee... da se stessa e quindi senza il pesante vincolo dei costi dei collegamenti diretti che impone ai privati. Per chi non lo ricordasse, la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato ha denunciato il fatto che i costi delle linee affittate in Italia sono molto più elevati di quelli degli altri Paesi, fino a dieci volte nel confronto con gli USA.

Ora è chiaro che questa situazione potrà durare fino a quando i i fornitori privati di servizi di telecomunicazioni saranno costretti a rivolgersi al gesto-

L'Europa ci aspetta, anche nella pagina Web in cui sono elencati i siti dei governi...

I numeri dell'ANFoV

Il quarto Rapporto sulla videoinformazione, redatto da Databank per l'Associazione nazionale fornitori di video informazione, contiene una serie di dati molto importanti per capire in quale direzione si muove lo sviluppo della multimedialità in Italia. Il punto più interessante è nelle cifre dello sviluppo di Internet, che secondo il rapporto dovrebbe raggiungere i 130 milioni di utenti nel 1998, naturalmente a livello mondiale. Per quanto riguarda l'Italia, nel '95 è stato raggiunto il mezzo milione di utenti, con circa 50.000 utenze residenziali e 3.000 aziende che accedono frequentemente al servizio (questi dati concordano sostanzialmente con quelli stimati dalla AIIP, l'associazione degli Internet provider italiani). La prospettiva per il 2000, sempre secondo il rapporto ANFoV, è di 1,8 milioni di famiglie collegate, oltre a 100.000 aziende, soprattutto di piccole dimensioni, per un volume d'affari oltre i 1.000 miliardi. Il dato fondamentale che emerge dal rapporto è il progressivo spostamento dei servizi on-line trazona-

li, Videotel e Auditel, verso Internet.

In un'assemblea dei soci dell'ANFoV che si è tenuta a Torino il 1. aprile sono emerse altre indicazioni. L'insuccesso del Videotel in Italia è ormai irreversibile e la stessa Telecom ha fatto capire di non avere l'intenzione di sviluppare ulteriormente o aggiornare il sistema, mentre intende muoversi con decisione nel mercato di Internet. Nell'Auditel il contraccolpo degli scandali del «144 a luci rosse» da una parte e i ritardi del Ministero delle Poste nell'autorizzazione dei «166» dall'altra hanno provocato una crisi per la quale non si vede ancora una via d'uscita.

L'associazione dei fornitori di videoinformazione chiede con insistenza l'istituzione dell'Authority per le telecomunicazioni e l'accelerazione delle procedure per le autorizzazioni all'esercizio delle linee «166». Per quanto riguarda la scomparsa di una buona parte dei servizi «hard», oroscopi fasulli e quant'altra spazzatura l'auditel ha prodotto, non ci sono rimpianti.

re monopolista per l'affitto dei circuiti. Nel momento in cui altre reti saranno disponibili, scatterà la concorrenza e i prezzi diminuiranno. E quando ci saranno regole precise per l'equilibrio del mercato, Telecom Italia non potrà più compiere le azioni di *dumping* (per impedire le quali dovrebbero bastare le norme attuali sulla concorrenza), che oggi compie vendendo sottocosto il servizio di connettività a chi compera il servizio a valore aggiunto.

Quando scendono le tariffe

Che le telecomunicazioni in Italia siano troppo care, soprattutto per la trasmissione dati e i collegamenti internazionali, è cosa risaputa da tempo. Ma se qualcuno chiedeva al gestore di abbassare

i listini, riceveva una risposta disarmante: le tariffe sono determinate dal Ministero, noi dobbiamo applicarle. Come se nessuno sapesse che il Ministero non faceva altro che sancire le richieste di Telecom, ex Sip. Si giungeva così a situazioni farsesche come quella verificatasi all'inizio dell'anno, quando il Ministero approvava le richieste del gestore per la «rimodulazione» del listino e poi era costretto a fermare tutto in seguito alle proteste delle associazioni dei consumatori e dei sindacati.

Ma in marzo c'è il colpo di scena: Telecom, di sua iniziativa, abbassa il prezzo delle connessioni internazionali, sulle quali è in concorrenza con altri gestori e dell'ISDN, mentre cambia le condizioni di accesso a Itapac. Il Ministero si arrabbia: le tariffe le decido io! No, replica il gestore, tu fissi il

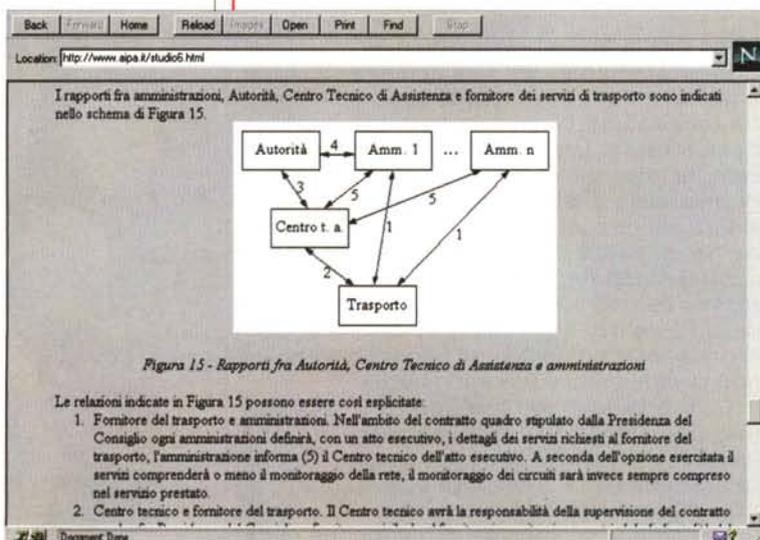
I numeri dell'AIPA

Il 18 marzo l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione ha presentato la «Relazione a consuntivo sullo stato di automazione della Pubblica Amministrazione nell'anno 1994». Si tratta di un adempimento previsto dal Dlgs 39/93, istitutivo dell'AIPA, ma c'è da chiedersi quale sia l'effettiva utilità di un rapporto sulla situazione di due anni fa, se il panorama delle tecnologie cambia profondamente ogni sei mesi o giù di lì. Molte soluzioni che nel '94 potevano essere attuali ora sono obsolete, la valutazione che se ne poteva dare un anno fa è certamente diversa da quella che si può formulare oggi. Ma il modello di funzionamento della pubblica amministrazione non permette un aggiornamento tempestivo delle soluzioni tecnologiche e organizzative, la burocrazia rallenta qualsiasi iniziativa di aggiornamento.

Lo stesso piano triennale, previsto dal 39/93 e puntualmente redatto dall'AIPA, si rivela in qualche punto come un complesso di «progetti per il passato». Le incombenze burocratiche assegnate all'organismo presieduto da Guido Rey hanno l'effetto di rallentare progetti costruttivi di grande importanza per l'ammodernamento della pubblica amministrazione: è urgente, per esempio, che vengano messi a punto i requisiti di validità del documento elettronico e della trasmissione telematica degli atti, o che venga definito un complesso di norme per la sicurezza dei sistemi informativi, premessa indispensabile al funzionamento della futura legge sulla protezione dei dati personali.

Tuttavia la relazione sullo stato di automazione nel '94 non è un documento inutile, perché non si limita a «dare i numeri» sui sistemi informativi pubblici, ma cerca di offrire un quadro sostanziale, di definire metriche di valutazione qualitativa e dell'efficacia delle procedure automatizzate. Come ha osservato Rey nella conferenza stampa di presentazione del volume, questi parametri sono essenziali per impostare una seria programmazione dello sviluppo dell'informatica nella PA, ma mancano del tutto i criteri per definirli. È stato fatto quindi il tentativo di misurare l'efficacia delle procedure amministrative con gli indicatori usati nelle imprese: un primo passo per giungere a una valutazione attendibile della reale efficienza dell'azione amministrativa.

Frattanto si attende che parta la realizzazione della rete della pubblica amministrazione, il cui studio di fattibilità è stato completato nei tempi previsti. Il testo è disponibile sul sito Web dell'Autorità, all'indirizzo <http://www.aipa.it>.



Dal Web dell'AIPA, una pagina dello studio di fattibilità per la rete della pubblica amministrazione.

prezzo massimo, io lo abbasso quando mi pare! Gioco delle parti? Forse, ma allora Telecom ci deve spiegare perché, quando i ribassi li chiedevano gli utenti, rispondeva che non erano di sua competenza. E deve spiegare ai fornitori di servizi di telecomunicazioni perché non si possono discutere i prezzi dei collegamenti dedicati, se quelle ministeriali sono solo tariffe massime e quindi non vincolanti.

Comunque su alcuni punti siamo già in pieno clima di concorrenza. Prima di tutto nella telefonia cellulare, dove stiamo per assistere non solo alla gara al ribasso tra Tim e Omnitel per il GSM, ma anche alla conseguente diminuzione delle tariffe per l'analogico, nel quale rimane il monopolio Telecom (se i prezzi del GSM scendono, non possono restare fermi quelli dell'analogico, che continua a registrare una crescita superiore alle previsioni, ed è in concorrenza con il GSM per una larga parte dell'utenza). E il ribasso ci sarà anche per le telefonate interurbane, come prevedeva il decreto sospeso all'inizio dell'anno, e sarà sempre più sensibile a mano a mano che si avvicinerà il momento della concorrenza anche sulla telefonia vocale, dal 1. gennaio '98. Perché i prezzi delle te-

lefonate scenderanno prima che i concorrenti siano sul mercato? Perché così dovranno partire con tariffe più basse e vedranno allungarsi i tempi di ritorno degli investimenti, al punto che qualcuno potrebbe anche decidere di non partecipare alla competizione se il *business* si presenterà meno interessante.

Può essere letto in questa chiave anche il «regalo di Pasqua» di Telecom Italia. La teleselezione per un giorno al prezzo della TUT è senza dubbio un'operazione promozionale, un'iniziativa per migliorare la propria immagine in vista dell'arrivo dei concorrenti. Ma può anche essere un avviso ai concorrenti stessi: attenzione, noi possiamo permetterci di abbassare le tariffe quando e come ci pare...

Fra l'altro, un'improvvisa diminuzione dei costi della teleselezione, magari limitata a determinati servizi, potrebbe essere letale per molti piccoli operatori di Internet. Oggi aprire un POP può essere un buon investimento perché chi risiede in località distanti dalla sede di un provider trova più conveniente abbonarsi al punto locale che pagare le connessioni interurbane; quindi, se queste diventano improvvisamente più economiche, i POP vanno in rovina. Occorre allora che la legge deter-

Il fisco vince la corsa alla Rete

Forse c'è una gara tra le pubbliche amministrazioni per comunicare con i cittadini attraverso Internet. Si direbbe una gara alla rovescia: vince chi arriva ultimo... Esce dalla mischia il Ministero delle Finanze, che già da qualche mese ha il suo «sito» e che sta raggiungendo notevoli risultati, con un grado di crescente interattività. Il punto è stato fatto in una conferenza a Roma il 2 aprile scorso, con una convincente dimostrazione on-line.

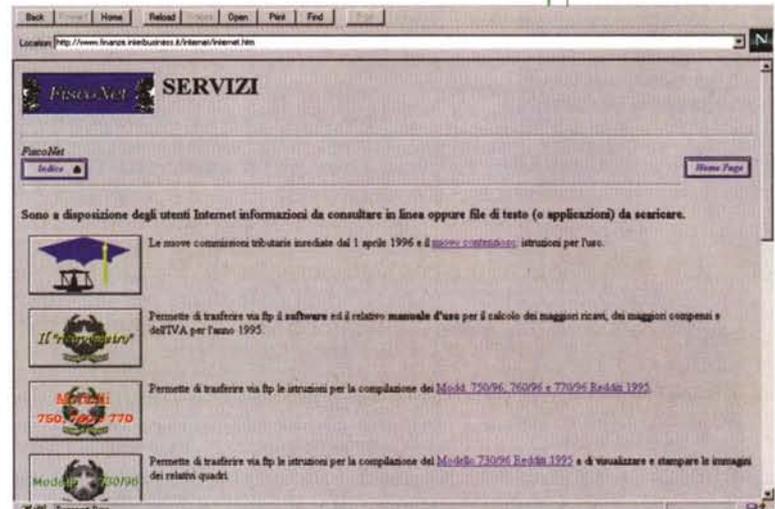
Raggiungendo l'indirizzo <http://www.finanze.interbusiness.it> si trova una home page ricca di spunti: dalle guide fiscali, scaricabili via FTP, a una mailbox per suggerimenti e proposte (ma, spiega la scritta, «si prega di non inviare quesiti interpretativi»). C'è la possibilità di acquisire il software e il manuale del «ricavometro», oltre alle immagini e alle istruzioni per la compilazione dei vari modelli 730, 740 e via enumerando. Per trovare i CAAF (Centri Autorizzati di Assistenza Fiscale) sono presenti sia una «mappa cliccabile», sia un sistema di ricerca alfabetica, e non mancano le indicazioni per avere informazioni attraverso Videotel, Audiotel e sportelli self-service.

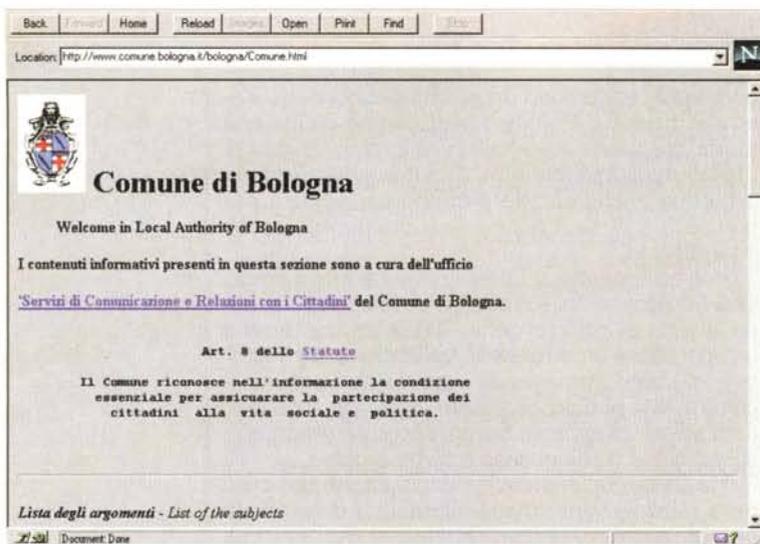
È un buon inizio, ma resta ancora molto da fare. Prima di tutto si potrebbero mettere in rete i testi delle leggi in materia fiscale e non un semplice elenco: il reperimento delle fonti normative è un problema ancora in alto mare, e né dal Poligrafico dello Stato, né dalla Corte di Cassazione giungono segnali confortanti. L'interattività è ancora limitata. Il sogno di

molti cittadini telematici è di poter inviare la denuncia dei redditi e pagare le tasse via modem; tecnicamente questo è possibile con un sufficiente grado di sicurezza, ma mancano le norme che lo consentano. Deve provvedere l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Un'ultima annotazione riguarda il contatore degli accessi: erano appena 26.132 dal 29 novembre '95 al 1. aprile '96, il che significa che il Fisco non è simpatico agli italiani nemmeno quando va su Internet!

I servizi che offre FiscoNet, il sito del Ministero delle Finanze. Con quello dell'Anti-trust è il primo Web degno di questo nome nella pubblica amministrazione italiana.





Bologna è stata tra le prime città italiane che hanno costituito una rete civica, e ora propone di cablare la città in fibra ottica facendo passare i cavi nella rete fognaria. Ma Telecom non è d'accordo...

mini anche i tempi e i modi di applicazione delle regole della concorrenza.

Sono questi i motivi più importanti che rendono urgente l'emanazione di disposizioni per regolare il nascente mercato libero delle TLC. Le disposizioni europee sulle date di apertura dei mercati sono tassative. Ciò significa che se non viene emanata in tempo utile una normativa nazionale, gli operatori possono fare riferimento e agire secondo la normativa comunitaria. Che non prevede, e non può prevedere, tutte le situazioni locali che richiedono discipline particolari, per evitare che i previsti vantaggi del libero mercato si trasformino in gravi danni per gli utenti.

Il cavo nelle fogne, oppure...

Un altro calendario va sfogliato per capire la gravità dei problemi che incombono. Stream, la società del gruppo Stet che in questo periodo conduce gli esperimenti di TV interattiva su campioni selezionati, ha annunciato che in giugno inizierà la campagna commerciale per il servizio su vasta scala, il cui decollo è previsto per l'autunno (di quest'anno!). Si aggiunge la notizia che, per i contenuti, Stream ha stretto accordi con Mediaset, e altre intese sarebbero in corso di definizione con i più importanti operatori mondiali dell'audiovisivo. Questo significa che, almeno per un certo tempo, Stream (cioè, ancora, Stet-Telecom) potrebbe avere il monopolio anche della TV via cavo, oltre che dei telefoni. È vero che gli abbonati nel breve periodo non potranno essere molti, perché il piano «Socrate» di cablaggio delle città con la fibra ottica è ancora agli inizi. Ma Stet conta di collegare dieci milioni di famiglie nel giro di un paio d'anni, e qui ci troviamo di fronte a una delle questioni più delicate e controverse. Secondo l'attuale legge di concessione, solo il gestore pubblico ha il diritto stendere i cavi, e potrebbe quindi trovarsi in una posizione di dominio del mercato quando saranno disponibili i servizi che passeranno sui cavi stessi. È logico che Stet voglia cablare prima le grandi città, dove il ritorno dell'investimento è possibile in tempi più brevi, lasciando ai

futuri concorrenti le aree meno appetitose. Ecco perché da parte dei privati si insiste per anticipare il più possibile l'apertura della concorrenza nella costruzione delle reti in fibra ottica e si cerca di fermare l'azione di Stet, che stipula a ritmo accelerato le convenzioni con gli enti locali per assicurarsi il «portafoglio» più nutrito possibile prima della fine del monopolio.

La questione, nell'imminenza del 1. luglio, è molto delicata, perché tra pochi mesi qualche sindaco potrebbe accorgersi di aver sottoscritto un contratto meno conveniente di quello che avrebbe potuto ottenere da un fornitore privato, o dalla stessa Stet in regime di concorrenza. Si aggiunga che è in corso una dura polemica anche sui modi del cablaggio, perché il gestore pubblico prevede che i cavi vengano posati con il tradizionale sistema degli scavi nelle strade cittadine, mentre alcune città (Bologna in testa) sostengono la possibilità di sfruttare la rete fognaria per far passare la fibra ottica, sfruttando l'esperienza di alcuni Paesi nordeuropei. I vantaggi sarebbero molti: prima di tutto i tempi molto più brevi, anche perché sono disponibili appositi robot che passerebbero il cavo in un batter d'occhio da un tombino all'altro; poi si eviterebbe il disagio degli scavi e infine si risparmierebbero molti soldi, perché il costo per buttare all'aria le strade e poi richiuderle è in qualche caso più alto del costo della fibra stessa. La necessità di minori investimenti per il cablaggio comporterebbe anche la possibilità di partecipazione all'affare anche per le aziende locali, argomento al quale i sindaci non dovrebbero essere insensibili.

Riflettiamo un istante sulla somma di queste notizie: il gruppo Stet, la cui privatizzazione viene sempre annunciata e sempre rimandata, ha il monopolio delle reti e dei telefoni, e prepara una posizione di largo predominio anche nella televisione via cavo e nei servizi Internet. Sulla TV satellitare, per fortuna, sembrano efficaci le azioni a favore della concorrenza avviate da tempo dall'Unione Europea.

Questo, nei suoi aspetti generali, è il quadro che abbiamo davanti a noi e che il nuovo Parlamento e il nuovo Governo dovranno regolamentare nel più breve tempo possibile. Se invece si andrà avanti senza poter seguire una rotta precisa e severe regole per il mercato, si giungerà a una situazione simile a quella del sistema televisivo e a una «legge Mammì» che sancirà una situazione di fatto dannosa per gli interessi dei cittadini.

Ma le reti non sono il solo problema da risolvere per entrare a pieno titolo nella società dell'informazione. C'è una lunga serie di questioni aperte, che va dalla protezione dei dati personali all'aggiornamento della legislazione civile, penale e amministrativa, dall'accesso dei cittadini alle informazioni della pubblica amministrazione all'insegnamento dei diversi aspetti delle tecnologie nella scuola e nell'università, per non parlare dell'istituzione dell'Authority sulle telecomunicazioni. Insomma, occorre un progetto globale e coordinato, come è stato scritto più volte su queste pagine. Una sintesi, quasi un «promemoria per il nuovo Parlamento» è sulla Rete, all'indirizzo <http://www.mclink.it/inforum/progetto>. MS