

RICERCHE

TELECOMMUNICATIONS ACT 1984: VERSO LA LIBERALIZZAZIONE E PRIVATIZZAZIONE DEL SISTEMA DELLE COMUNICAZIONI VIA CAVO NEL REGNO UNITO

1. IL REGIME PRECEDENTE. PROBLEMATICAMENTE.

Il 12 aprile 1984 Elisabetta II ha concesso il *royal assent* alla *Telecommunications Act 1984*, che è pertanto diventato legge del Regno Unito e con una serie di *Statutory Instruments* (S.I. 1984/749, S.I. 1984/861, S.I. 1984/876) è succes-

sivamente entrato in vigore in momenti diversi.

Questa breve rassegna si limita ad offrire una informazione generale e schematica su questa legge estremamente complessa, che porta sostanziali modifiche al regime delle comunicazioni via cavo essenziale per un sistema informatico e telematico, ma che ha ricevuto per il momento, a differenza di quanto è accaduto per il *Data Protection Act 1984*, scarsa attenzione da parte degli studiosi inglesi¹.

Il processo di liberalizzazione inizia immediatamente dopo la schiacciante vittoria del partito conservatore alle elezioni del 3 maggio 1979 e la nomina di Margaret Thatcher alla carica di Primo Ministro. La politica del governo conservatore esprimeva la classica avversione a qualsiasi regime di monopolio, che peraltro si era dimostrato estremamente negativo nel caso specifico: la quota britannica nel mercato mondiale dell'industria manifatturiera (*manufacturing industry*) delle telecomunicazioni era caduta in vent'anni dal 20% a meno del 6%². E questo, sempre secondo la tesi del governo, era massimamente dovuto alla inesistenza di qualsiasi forma di concorrenza. Era necessario inoltre cercare nuove iniziative per incoraggiare e sfruttare le possibilità offerte dai cambiamenti della micro-elettronica, che offrivano prospettive di crescita molto rapida nel settore della tecnologia dell'informazione³.

¹ Cfr. Alan WHITFIELD, *The Telecommunications Act 1984*, in *Computer Law & Practice*, vol. 1, n. 1, p. 2 ss.; Michael E. BRESLEY, *Regulation, Legislation and the 1984 Telecommunications Act*, in *Computer Law & Practice*, vol. 1, n. 2, p. 38 ss.

² Cfr. 446 H.L. Deb. 56 s. 16 Jan. 1984, col. 841. Sarebbe interessante un esame di questa legge secondo i criteri indicati dalla c.d. *economic analysis of law*. La letteratura in argomento è ormai molto vasta, a cominciare dall'ormai classico testo di Richard POSNER, *Economic Analysis of Law*², in Little & Brown, Boston, 1977; cfr. inoltre G. ALPA, F. PULITINI, S. RODOTÀ, F. ROMANI, *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Giuffrè, Milano, 1982; e per alcune considerazioni relative al campo delle telecomunicazioni, v. ZENO-ZENCOVICH, *I nuovi sistemi telematici interattivi e la tutela del diritto all'identità personale*, in *Banche dati telematica e diritti della persona* (a cura di Guido ALPA e Mario BESSONE), Cedam, Padova, 1984, p. 203; L. COURVILLE, A. DE FONTANAY and R. DOBELL, *Economic Analysis of Telecommunications*, in *Theory and Applications*, Amsterdam and New York, 1983.

³ Per un'analisi dei cambiamenti avvenuti recentemente nel mercato internazionale delle comunicazioni via cavo, v. International Telecommunications, *Financial Times Survey*, Monday-January 14, 1985; per un panorama più completo v. J.F. RODA (editor), *Communication Regulation and International Business*, Amsterdam and New York, 1984; H. ERGAS and J. OKAYAMA (editors), *Changing Market Structures in Telecommunications*, Amsterdam and New York, 1984; Harold H. GREENE, *Competition in Telecommunications: the American Experience*, in *Computer Law and Practice*, vol. 1, n. 4, p. 106.

I settant'anni di monopolio del mercato da parte di una organizzazione storicamente strutturata come *civil service* (British Telecom era parte del Post Office) aveva creato una serie di problemi, che sinteticamente, possono venire così riassunti:

1) non venivano adottate le più moderne tecnologie;

2) ad un aumento delle tariffe non sempre corrispondeva un aumento nella qualità dei servizi;

3) era limitato il numero degli apparecchi che avrebbe potuto essere allacciato alla rete;

4) si verificava una eccessiva lentezza nell'installare nuovi sistemi e nel venire incontro alle richieste di un pubblico sempre più bisognoso di nuovi servizi.

La risposta del governo conservatore si è concretata in un programma di liberalizzazione (preordinato) sostanzialmente al raggiungimento di tre ampi obiettivi:

1) stimolare la crescita di un'industria di servizi più efficiente e con un maggiore spirito imprenditoriale;

2) rafforzare l'economia britannica, offrendo al pubblico dei consumatori una più ampia libertà di scelta e una rete tecnologicamente più all'avanguardia ed efficiente;

3) aumentare la produttività dell'industria delle telecomunicazioni, aprendo il mercato alla concorrenza.

Il passo ulteriore da compiere in questa strada era la privatizzazione della British Telecom, nel processo logico di liberalizzazione e, a seguito appunto del *Telecommunications Act 1984*, le azioni della British Telecom venivano vendute sul mercato con notevole successo nel novembre e dicembre 1984. Ma non è il caso in questa sede di esaminare in profondità questa vicenda, che ha fortemente lacerato il mondo politico britannico.

In parallelo con questa politica intrapresa nel Regno Unito, si riscontrava l'affermarsi dell'esperienza americana di *deregulation*⁴. Sebbene non comparabile direttamente in dettaglio, si verificava la tendenza a unire le attività separate delle comunicazioni via cavo e dei *computer data handling*, per rendere possibile servizi altamente individualizzati, rispetto a un servizio tendenzialmente standardizzato. Era l'inizio di un

cambiamento radicale dalle telecomunicazioni, incentrate sulla voce, alle telecomunicazioni incentrate sull'informazione (voce, dati e immagine).

L'alta velocità e l'alta capacità delle tecnologie digitali portava a nuove richieste per servizi ritagliati apposta sui bisogni delle più importanti società commerciali, a un mercato molto vitale e in espansione nel trattamento delle informazioni (*information handling*) e a nuove tecnologie che davano una sempre maggiore affidabilità, diversità nell'offerta dei servizi e qualità, insieme a costi inferiori.

Tutte queste opportunità sono state ritenute sufficienti per la creazione di una nuova società di capitali nel mercato delle telecomunicazioni, che ha posto fine al lungo monopolio statale durato dal 1912 al 1982. Era possibile ottenere concessioni solo per la gestione di sistemi per uso privato, ma non per l'offerta al pubblico di servizi.

Il *British Telecommunications Act 1981* iniziava il processo di liberalizzazione, separando in primo luogo British Telecom dal Post Office e concedendo la possibilità ad altre società (private) attraverso un sistema di concessioni, di gestire sistemi di telecomunicazioni. Veniva così costituito un consorzio di tre società, Cable and Wireless, British Petroleum e Barclay's Merchant Bank, che proponeva un sistema indipendente di otto reti informative ad alta capacità in fibra ottica e distribuzione locale attraverso collegamenti in microonde digitali. Queste proposte venivano accettate e

⁴ Per una prima indagine del termine che è per la verità molto complesso, v. la voce *licence* nel *Dizionario Giuridico Inglese-Italiano* di F. DE FRANCHIS, Giuffrè, 1984, pp. 955-956, ed ulteriori riferimenti bibliografici; per uno studio più approfondito v. D. FOULKES, *Administrative Law*⁵, Butterworths, London, 1982, pp. 95-97; H.W.R. WADE, *Administrative Law*⁵, Clarendon Press, Oxford, 1982, pp. 332-333; D.C.M. YARDLEY, *Principles of Administrative Law*, Butterworths, London, 1982, pp. 59-73; J.F. GARNER, *Administrative Law*⁵, Butterworths, London, 1979, pp. 7-9; Harry STREET, *Justice in the Welfare State*, Stevens, London, 1975, pp. 70-95; J.A. FARMER, *Tribunals and Government*, Weidenfeld and Nicolson, 1974, pp. 44-49; J.A.G. GRIFFITH and H. STREET, *Principles of Administrative Law*⁵, Pitman, 1973, pp. 184-187; Glanville WILLIAMS, *Control by licensing* (1967), 20, in *C.L.P.*, 81; per una rassegna in alcune sentenze in materia di *licence* cfr. S.H. BAILEY, C.A. CROSS, J.F. GARNER, *Cases and Materials in Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1977, p. 55 e *passim*.

nel 1982 veniva costituita dalle dette tre società, la Mercury Communications Limited, che otteneva la concessione per la gestione di sistemi di telecomunicazione il 22 febbraio 1982. In seguito all'uscita dal consorzio di British Petroleum e Barclay's Merchant Bank, attualmente Mercury è interamente controllata da Cable and Wireless P.L.C. Ma British Telecom rimaneva in una posizione dominante in quanto, tra l'altro, aveva diritto ad essere consultata prima che venisse rilasciata una nuova concessione a società concorrenti. La concessione iniziale rilasciata nel 1982 a Mercury, inoltre, costituiva solo un primo timido passo verso la possibilità di una effettiva concorrenza con British Telecom, in quanto non le concedeva tutta una serie di privilegi da quest'ultima goduti.

Il *Telecommunications Act 1984* ha segnato un'ulteriore tappa molto significativa in questo processo di liberalizzazione.

2. IL NUOVO REGIME DEL TELECOMMUNICATIONS ACT 1984.

Le figure centrali del nuovo regime delle telecomunicazioni sono il *Secretary of State for Trade and Industry* e il *Director General of Telecommunications*. Questo nuovo ufficio è stato creato dalla sezione prima della nuova legge e gli sono stati trasferiti una parte dei poteri del *Secretary of State for Trade and Industry*, figura troppo soggetta a eventuali cambiamenti del quadro politico e quindi non in grado di controllare continuativamente la situazione. Il *Director General of Telecommunications* non è un *civil servant* (dipendente di un'amministrazione governativa centrale) ma è titolare di uno *statutory office* (ufficio costituito con legge speciale) nello stesso modo del *Director General of Fair Trading*, e quindi rimane in carica per un periodo di tempo determinato, con la possibilità di rimozione dall'incarico solo per incapacità o cattiva condotta. Lo staff dell'*Office of Telecommunications* è per la maggior parte formato da impiegati dello stato di carriera, direttamente dipendenti dal *Department of Trade and Industry*.

Le funzioni del *Director General* concernono in primo luogo il sistema delle concessioni agli operatori dei servizi di telecomunicazioni e una generale supervisione dell'industria delle comunicazioni via cavo. La legge gli impone anche di raccogliere informazioni e compiere indagini a seguito di richiesta da parte dei consumatori. A questo scopo gli sono state trasferite le funzioni del *Director General of Fair Trading*, della parte III del *Fair Trading Act 1973* (comportamento dannoso per gli interessi dei consumatori) e, sempre limitatamente all'industria delle comunicazioni via cavo, anche le disposizioni che si riferiscono al monopolio previste dal *Competition Act 1980*. Ma la parte più importante del nuovo ufficio è indubbiamente legata all'amministrazione del nuovo regime di concessioni.

3. SEGUE. IN PARTICOLARE: LA CONCESSIONE.

Dal 5 agosto 1984, ogni persona che voglia gestire un sistema di comunicazioni via cavo nel Regno Unito deve ottenere una *licence* (concessione)⁵, come previsto dalla sezione 7 della legge in esame. È un reato gestire un sistema senza la concessione governativa e, comunque, gestire un sistema connesso con sistemi non autorizzati. Non è richiesta alcuna concessione solo per un limitato numero di sistemi indicato nella sezione 6.

La concessione può autorizzare la gestione di un particolare sistema, il collegamento di questo sistema con altri e può contenere condizioni intese a regolare le attività del concessionario, anche con riguardo ai doveri imposti al *Secretary of State* e al *Director General* dalla sezione 3 della legge in esame. Le condizioni possono essere modificate a seguito di un accordo tra il concessionario e il *Director General*, o esclusivamente da quest'ultimo a seguito di un rapporto della *Monopolies and Merger Commission*, in cui venissero attribuite al concessionario la gestione di attività ritenute contrarie all'interesse pubblico.

Il *Director General* è anche tenuto a controllare l'applicazione delle condizio-

ni contenute nella concessione. Il *Telecommunications Act 1984* contempla infine le norme dirette ad ottenere la concessione: le autorità incaricate al rilascio sono il *Secretary of State for Trade and Industry* e il *Director General of Telecommunications*, che possono anche delegare queste loro funzioni.

Al momento infatti questi poteri sono stati delegati al British Approval Board for Telecommunications, una società posseduta congiuntamente dal governo e dall'industria del settore.

Attualmente le uniche società che possono gestire sistemi di telecomunicazioni sono British Telecom e Mercury Communications. British Telecom opera con una serie di concessioni emesse a seguito della legge in esame, la più importante delle quali è la concessione a gestire il suo sistema pubblico di comunicazioni via cavo. La concessione contiene condizioni e termini diretti ad assicurare soprattutto la fornitura di servizi molto diffusi e incoraggiare lo sviluppo di una reale concorrenza. Deve gestire obbligatoriamente una serie di servizi, tra cui i servizi rurali e internazionali, il cosiddetto 999 (servizi di emergenza), alcune facilitazioni per gli handicappati, un servizio informazioni e la manutenzione dei telefoni pubblici (soprattutto le cabine telefoniche dislocate in tutto il territorio nazionale). Vi sono, inoltre, alcune norme a tutela del consumatore e altre dirette a rendere effettiva la liberalizzazione nella fornitura di servizi e apparecchi. La società è obbligata a consentire il collegamento del suo sistema con altri che abbiano ovviamente ottenuto le necessarie concessioni, in particolare ogni abbonato di una rete deve poter essere in grado di comunicare con ogni altro abbonato della rete concorrente. Nel caso che le società concorrenti non riescano a trovare direttamente un accordo, la legge consente al *Director General* di intervenire e di dare le adeguate direttive.

Per consentire al *Director General* un effettivo controllo, la società è obbligata a fornirgli tutte le informazioni da lui ritenute necessarie.

La concessione può inoltre essere revocata con un preavviso di almeno dieci anni a partire dal 3 agosto 1999 ed in ogni momento, per l'inosservanza delle norme previste dalla concessione, even-

tuale liquidazione anticipata e insolvenza.

Un altro aspetto molto interessante della legge in esame è la perdita di alcuni privilegi che British Telecom aveva e che gli erano stati riconfermati dal *British Telecommunications Act 1981*, nei confronti di eventuali azioni legali intentate nei suoi confronti dagli utenti. Il rapporto tra British Telecom e gli utenti non era infatti di natura contrattuale ma legale (*statutory scheme*). Di conseguenza gli utenti non disponevano di alcuna tutela legale in caso di inadempimento da parte della società.

British Telecom non era perseguibile nemmeno a seguito di illecito di natura extracontrattuale (*immunity in tort*).

Tutti questi privilegi sono stati abrogati e dal 5 agosto 1984 la società ha un rapporto di natura contrattuale con tutti i suoi utenti.

La nuova concessione rilasciata a Mercury Communications è entrata in vigore l'8 novembre 1984, sostituendo, come abbiamo visto, la concessione originaria rilasciata a Cable and Wireless P.L.C.

Questa concessione è, in linea di massima, molto simile a quella rilasciata a British Telecom, con alcune differenze che non possono non tenere conto dell'enorme differenza che le due società hanno sul mercato delle telecomunicazioni; Mercury, ad esempio, non è soggetta alle restrizioni sugli aumenti dei prezzi dei servizi a cui è soggetta British Telecom e non è obbligata alla installazione di alcun servizio, sebbene la concessione le consenta di operare in tutto il Regno Unito.

* * *

Non è il caso di esaminare più a fondo, ai fini di questa breve rassegna, i contenuti di questa importante legge. Come spero risulti chiaro è stata spianata la strada per (l'introduzione di) una reale concorrenza nel mercato delle comunicazioni via cavo, dopo il lungo monopolio statale. Molto dipenderà dalle decisioni che verranno prese dal *Secretary of State for Trade and Industry* e dal *Director General of Telecommunications*, ai quali è stata concessa dalla legge una grande discrezionalità.

Il *Secretary of State* ha già chiaramente indicato che non vi saranno fino al 1989 altri gestori di servizi di telecomunicazione oltre a British Telecom e Mercury.

Come si vede, il processo di liberalizzazione prosegue, ma è necessario ancora qualche tempo prima che risulti effettivo.

NELLO PASQUINI