

---

VALERIA AMENDOLA - GIOVANNI MOGLIA

---

## L'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ GARANTE PER LA PROMOZIONE E LA TUTELA DELLA CONCORRENZA NELLE TELECOMUNICAZIONI ITALIANE

---

### SOMMARIO

1. Il quadro normativo italiano nel contesto di liberalizzazione promosso dalla Comunità Economica Europea. — 2. L'attività dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in materia di telecomunicazioni. — 2.1. La struttura dell'industria italiana delle telecomunicazioni: il riassetto del gestore pubblico. — 2.2. La liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione: il recepimento della direttiva 90/388/CEE. — 2.3. I servizi di trasmissione dati e a valore aggiunto. — 2.4. — I servizi di comunicazione mobile. — 2.5. I servizi di telefonia vocale: le reti private per gruppi chiusi di utenza. — 2.6. I mercati connessi ai servizi di telecomunicazione. — 3. Conclusioni.

### 1. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO NEL CONTESTO DI LIBERALIZZAZIONE PROMOSSO DALLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA.

---

**I** servizi di telecomunicazione sono storicamente nati come naturale estensione del servizio postale e quasi ovunque il primo di essi, il telegrafo, è da sempre inserito in strutture unitarie di Poste e Telegrafi gestite direttamente dallo Stato.

Tale genesi storica ha determinato il fatto che, parallelamente ai servizi postali, anche quelli telefonici si siano sviluppati in Europa attraverso l'intervento dello Stato, a cui ne era in genere riservato l'esercizio. La rilevanza dell'intervento pubblico in questo campo era inoltre giustificata da una serie di motivazioni di indispensabilità di una riserva di attività in capo all'operatore pubblico.

Innanzitutto si allegavano, in particolare nella prima metà del secolo, problemi di sicurezza nazionale, che dovevano imporre una diretta presenza degli apparati pubblici nella gestione di questo nuovo servizio di cui era stata immediatamente percepita l'importanza strategica, anche in relazione al controllo dell'ordine pubblico. Vi erano secondariamente una serie di motivazioni eco-

---

\* Le opinioni espresse in questo articolo impegnano esclusivamente gli autori e non l'Autorità Garante della Concorrenza

e del Mercato, presso la quale essi svolgono la loro attività.

nomiche, quali da un lato la connotazione di monopolio naturale della telefonia, generata dalla compresenza di alti costi fissi di costruzione degli impianti e di economie di scala nella gestione della rete, dall'altro l'esistenza di esternalità positive di rete, poiché l'ingresso di nuovi utenti aumenta l'utilità del servizio per gli utenti già allacciati, ampliando le loro possibilità di comunicazione. Vi erano infine motivazioni di carattere sociale, quali il controllo pubblico sulle tariffe, al fine di favorire, attraverso l'applicazione di sussidi incrociati, l'utenza più debole, o l'unicità di gestione dei servizi da parte del monopolista pubblico per garantire l'affidabilità della rete.

Fino a pochi anni or sono né le motivazioni qui esposte, né il monopolio pubblico da esse derivante erano messi in discussione in tutto il contesto europeo. Attualmente, al contrario, è convinzione diffusa nella generalità dei paesi industriali, anche in virtù dei progressi tecnologici e della ormai larga diffusione dei servizi di base, che anche nell'ambito dei servizi di pubblica utilità l'operare dei processi concorrenziali tende a favorire il funzionamento di un effettivo meccanismo di selezione che consente la permanenza nel mercato delle imprese più innovative, dei processi più efficienti e dei prodotti di migliore qualità. Ciò ha fatto emergere una generale tendenza verso una progressiva eliminazione dei regimi di riserva esclusiva e verso la corrispondente rimozione dei vincoli istituzionali all'ingresso di nuove imprese nei mercati delle telecomunicazioni, in cui una concorrenza effettiva o potenziale può concretamente ed efficacemente manifestarsi.

Discende, invece, dalla vecchia impostazione culturale la vigente normativa italiana, che sottopone a riserva originaria, a norma dell'art. 43 della Costituzione, i servizi di telecomunicazioni. L'art. 1 del D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (approvazione del Testo Unico in materia di Poste e Telecomunicazioni, cd. Codice Postale), dispone infatti che appartengono in esclusiva allo Stato i servizi di telecomunicazione<sup>1</sup>. Da ciò deriva che nessuno

---

<sup>1</sup> In seguito alle sentenze 10 luglio 1974, n. 225-226, della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità del monopolio radiotelevisivo, l'art. 1 del D.P.R. n. 156/73 è stato modificato dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103, nel senso di non ricomprendere nei servizi di telecomunicazione sottoposti a riserva originaria gli impianti ripetitori privati di programmi sonori e televisivi, esteri e nazionali, nonché gli impianti locali di diffusione sonora e televisiva via cavo. Peraltro, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 anche nel nuovo testo, nella parte in cui ricomprende, nella riserva originaria, gli apparecchi radioelettrici ricetras-

smittenti di debole potenza di tipo portatile, indicati nell'art. 334, primo comma, dello stesso decreto, anziché includerli tra le ipotesi di assoggettamento ad autorizzazione contemplate dal secondo comma del medesimo art. 1 (Corte Cost. 25 ottobre-15 novembre 1988, n. 1030). Rispetto a trasmissioni radiotelevisive, inoltre, la Corte, come è noto, ha progressivamente ridotto, fino ad eliminarlo, il monopolio statale (sull'argomento vedi tra gli altri G. CORASANTI, *Diritto dell'informazione*, Milano, 1992; P. CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, 1994; AA.VV., *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, Torino, 1994).

può esercitare servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico, di qualunque tipo, senza ricevere una relativa concessione dallo Stato.

L'art. 198 del vigente Codice Postale, che regola il regime concessorio, prevede che «l'Amministrazione, qualora intenda dare in concessione servizi di telecomunicazione, invita enti, società e ditte specializzate, che abbiano i requisiti per potere ottenere la concessione, ad indicare le condizioni alle quali sarebbero disposti ad assumere il servizio, tenendo presente il capitolato predisposto dall'Amministrazione stessa». Segue, ai commi 2 e 3, l'indicazione della procedura per il rilascio di tali concessioni.

La stessa norma afferma, al comma 4, che «le concessioni di servizi di telecomunicazioni possono essere accordate a società per azioni, il cui capitale sia direttamente o indirettamente posseduto in maggioranza dallo Stato, senza l'osservanza del procedimento di cui ai precedenti commi». Fermo restando, dunque, un vantaggio meramente procedimentale per la società a partecipazione statale, la legge non esclude che possano esistere altri gestori di un servizio di telecomunicazioni. Rimette però tale decisione all'amministrazione, che l'ha, fino ad oggi, esercitata sottraendo l'esercizio dei servizi di telecomunicazione per uso pubblico ad un regime concorrenziale.

Il Codice Postale prevede peraltro la possibilità di concessione ad «uso privato» di impianti di telecomunicazione purché essi riguardino «attività di pertinenza propria, con divieto di traffico per conto terzi» (art. 217) e solo ove non esista il servizio pubblico tra i punti estremi da collegare (art. 214), ovvero tali infrastrutture siano «limitate alla corrispondenza tra fondi del medesimo concessionario, o tra fondi di uno o di altro concessionario» sempre che siano «ad uso esclusivo di determinate persone od enti per le comunicazioni che interessino le persone o gli enti stessi» (art. 276). Per le altre Amministrazioni dello Stato, e per gli esercenti di ferrovie, tranvie, funivie ed altri analoghi mezzi adibiti al pubblico servizio di trasporto di persone o cose, l'art. 184 invece prevede la possibilità di provvedere alla costruzione ed all'esercizio di impianti di telecomunicazioni che possono interconnettersi con la rete pubblica, previo consenso o autorizzazione dell'amministrazione<sup>2</sup>.

In questo quadro normativo, l'installazione e l'esercizio degli impianti di telecomunicazione in ambito nazionale per l'espleta-

---

<sup>2</sup> In particolare, le amministrazioni dello Stato necessitano di autorizzazione per i collegamenti dei propri impianti alla rete urbana ed interurbana, laddove gli esercenti di mezzi di trasporto necessitano di tale autorizzazione per la costruzione

stessa degli impianti, e sono sottoposti alle norme stabilite per le concessioni ad uso privato per ciò che concerne l'interconnessione di tali impianti alle reti urbane ed interurbane.

mento dei relativi servizi di telecomunicazione ad uso pubblico sono stati concessi in esclusiva alla SIP, mentre i servizi di telecomunicazione internazionali ad uso pubblico con i paesi extraeuropei, eccettuati quelli gestiti in via diretta dall'allora Azienda di Stato per i Servizi Telefonici, sono stati concessi in esclusiva alla ITALCABLE. Entrambi gli atti di concessione sono stati da ultimo approvati con il D.P.R. 13 agosto 1984, n. 523.

Il sistema normativo italiano, nell'istituire il monopolio pubblico della rete dei servizi di telecomunicazione, avrebbe quindi lasciato ben pochi margini all'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, se non vi fosse stata l'attività di liberalizzazione portata avanti dalla Comunità Economica Europea.

Quest'ultima, sia attraverso direttive adottate dal Consiglio o dalla Commissione stessa in base all'art. 90, comma 3 del Trattato di Roma, ha mirato alla creazione di un mercato unico delle telecomunicazioni, attraverso l'apertura alla concorrenza dei mercati dei relativi servizi<sup>3</sup>. Come prima tappa fondamentale di questo processo si deve ricordare l'emanazione della Direttiva CEE n. 301/1988 del 15 maggio 1988, che obbligava gli Stati membri alla liberalizzazione dei mercati dei terminali di telecomunicazione<sup>4</sup>.

Ben più rilevanti, sotto il profilo della concorrenza sui servizi di telecomunicazioni, sono da considerarsi le successive direttive comunitarie, quali quella del Consiglio n. 387/1990 del 28 giugno 1990, e quella in pari data della Commissione, n. 388/1990.

La prima<sup>5</sup> aveva come obiettivo la definizione di un mercato comunitario per i servizi di telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (c.d. *Open Network Provision*). In questo senso, essa stabiliva un qua-

---

<sup>3</sup> Il processo di liberalizzazione era peraltro stato anticipato da una importante decisione della Corte di Giustizia (causa 41/83, *British Telecom* del 20 marzo 1985, in *Raccolta*, 1985, pp. 368 e succ.) in cui si era fornita una interpretazione restrittiva dell'art. 90, secondo comma, del Trattato, al fine di applicare il divieto di abuso di posizione dominante al monopolista inglese delle telecomunicazioni. Secondo la Commissione CE *British Telecom*, attraverso proprie regolamentazioni, aveva obbligato le società private di trasmissione di telex ad aumentare le loro tariffe e nel contempo aveva inibito l'accesso diretto di queste alla rete. È curioso notare come il ricorso avverso la decisione di condanna della Commissione era stato presentato dalla Repubblica Italiana e non dal regno Unito. Quest'ultimo al contrario era intervenuto nel giudizio davanti alla Corte appoggiando la tesi della Commissione contro *British Tele-*

*com*. Per una disamina più approfondita della decisione, si veda F. CARDARELLI, *Profili di diritto delle tecnologie dell'informazione*, Camerino, 1992, pp. 70 e succ.

<sup>4</sup> Peraltro a sua volta preceduta da due direttive comunitarie, la prima (n. 189/1983 del 28 marzo 1983) tendente alla standardizzazione a livello europeo della regolamentazione tecnica di apparecchiature o procedure, la seconda, (n. 361/1986, del 24 luglio 1986) relativa al reciproco riconoscimento della omologazione delle apparecchiature terminali.

<sup>5</sup> La Direttiva del Consiglio n. 387/1990 aveva come termine per il suo recepimento la data del 1° gennaio 1991. È stata recepita nel quadro normativo italiano solo due anni più tardi, attraverso l'emanazione del decreto legislativo 9 febbraio 1993 n.55. Sulla direttiva e sui profili comparativi della disciplina giuridica dei servizi telematici, si veda F. CARDARELLI, *op. cit.*, pp. 74 e succ.

dro generale di armonizzazione delle condizioni per l'accesso e l'uso delle reti e dei servizi pubblici nazionali di telecomunicazioni<sup>6</sup>, al fine di agevolare la fornitura di servizi nei e tra gli Stati membri. In particolare, lo spirito della direttiva era quello di rendere possibile, attraverso una omogeneizzazione degli standard tecnici ed economici per l'utilizzo delle infrastrutture nazionali di telecomunicazioni, la fornitura di servizi di TLC in ciascun stato membro da parte di soggetti imprenditoriali non necessariamente appartenenti a quello stato.

Come è evidente, tale direttiva rappresentava quindi un *prius* logico al successivo obiettivo di garantire la nascita di un mercato concorrenziale per i servizi di TLC in Europa.

Tale secondo obiettivo ha trovato piena espressione nella Direttiva della Commissione 90/388. Quest'ultima impone infatti agli Stati Membri di abolire i diritti esclusivi o speciali per la fornitura di servizi di telecomunicazioni diversi dai servizi di telefonia vocale<sup>7</sup>, e di adottare le misure atte a garantire ad ogni operatore economico il diritto di fornire detti servizi.

La portata rivoluzionaria degli effetti di questa normativa comunitaria è testimoniata dal fatto che essa è stata oggetto di numerosi ricorsi di molti stati membri, fra cui l'Italia, presso la Corte di Giustizia<sup>8</sup>.

L'obiettivo principe della direttiva, che esprime pienamente la volontà della Commissione di arrivare a definire un mercato europeo concorrenziale delle telecomunicazioni, consiste nell'ottenere che tutti i servizi esistenti o potenziali di telecomunicazione possano essere forniti nel mercato comune in regime di concor-

---

<sup>6</sup> L'armonizzazione richiesta, peraltro, trovava una limitazione solo, da un lato, nella necessaria tutela dell'integrità della rete e, dall'altro, nell'ipotesi di esistenza di diritti esclusivi o speciali in capo agli operatori in virtù di legislazioni nazionali, solo nel caso in cui tali diritti non fossero stati in contrasto con il diritto comunitario, ovvero con i principi stabiliti dalla Commissione CEE, sulla base dei poteri definiti dall'art. 90 paragrafo 3 del Trattato di Roma, nella direttiva 90/388/CEE.

<sup>7</sup> La direttiva, non applicabile originariamente ad un insieme di servizi quali il telex, la radiotelegrafia mobile, il radioavviso e le comunicazioni via satellite, fornisce tuttavia una definizione molto precisa e restrittiva del servizio di telefonia vocale (la cui liberalizzazione è comunque prevista entro il 1998): «la fornitura al pubblico del trasporto diretto della commutazione della voce in tempo reale in partenza e a destinazione dei punti terminali della rete pubblica commutata, che consente ad ogni

utente di utilizzare l'attrezzatura collegata al suo punto terminale di tale rete per comunicare con un altro punto terminale» (art. 1, comma 1, della Direttiva n. 388/1990.) Per una analisi approfondita del processo di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione in ambito comunitario, si veda in particolare CASSINIS e STEHMANN, «La liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni a livello comunitario, con particolare riferimento ai servizi di telefonia vocale», *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1994, pp. 25 e succ.

<sup>8</sup> Contro i ricorsi di Spagna, Belgio, Francia ed Italia, la Corte si è pronunciata con sentenza del 17/11/92, cause riunite C-271, C281/90, C289/90, nel senso della legittimità delle disposizioni contenute nella Direttiva. In particolare, le ragioni dei ricorrenti sono state accolte solo in relazione alle disposizioni di disciplina dei diritti speciali e ai contratti di lunga durata stipulati fra utenti di servizi liberalizzati ed organismi di telecomunicazioni.

renza da qualsiasi offerente, anche extracomunitario. Infatti il riconoscimento della possibilità per ciascun stato membro di mantenere il monopolio sulla telefonia vocale per un periodo di tempo limitato (fino al 1 gennaio 1998), non contrasta questo obiettivo primario, essendo tale previsione a carattere eccezionale e fondata unicamente sulla necessità di garantire, in una fase di transizione fra diversi regimi di mercato, la stabilità finanziaria dei gestori nazionali, dato che la fornitura del servizio di telefonia vocale costituisce la principale fonte di ricavi per questi ultimi.

Fatta temporanea esclusione di quei servizi la cui liberalizzazione può inficiare la stabilità finanziaria dei gestori e quindi intaccare la garanzia della fornitura del servizio universale, tutti i servizi che non rientrano nella stretta definizione di servizio di telefonia vocale fornito dalla direttiva stessa (quali, ad esempio, i servizi di telefonia vocale per gruppi chiusi di utenti, poiché non sono offerti alla generalità del pubblico) sono da considerarsi come liberalizzati.

Tuttavia, la direttiva conserva la possibilità di controllo del mercato da parte dei governi nazionali, poiché l'offerta concorrenziale dei servizi liberalizzati è vincolata alla concessione di licenze, o autorizzazioni ad operare, i cui criteri di assegnazione devono tuttavia essere oggettivi, non discriminatori e trasparenti.

Il faticoso processo di recepimento della direttiva 90/388 CEE nell'ordinamento italiano, conclusosi solo di recente, è stato, come si vedrà, alla base di molti interventi dell'Autorità Garante. Le successive direttive n. 44/1992, del Consiglio CEE, e n. 46/1994, della Commissione, hanno ampliato, rispettivamente, i campi di applicazione delle due descritte direttive del 1990.

La direttiva del 5 giugno 1992, n. 44/1992<sup>9</sup>, in particolare, ha applicato il concetto di Open Network Provision anche alla fornitura di circuiti affittati, estendendo i principi della direttiva 90/387/CEE alle infrastrutture di telecomunicazioni che offrono capacità trasmissiva utilizzabile per la fornitura di servizi di telecomunicazione.

Con la Direttiva della Commissione del 13 ottobre 1994, 94/46, infine, i principi della direttiva 90/388 sono stati estesi anche alla fornitura delle apparecchiature e dei servizi di comunicazione via satellite, originariamente esclusi dalla liberalizzazione.

I più recenti orientamenti della Comunità Europea in materia di TLC sono infine espressi dal Libro Verde, dell'ottobre del 1994, relativo alla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo.

---

<sup>9</sup> Il termine di recepimento di tale direttiva era il 5 giugno 1993. È stata recepita

dallo stato italiano con decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 289.

Una volta individuato nel fattore « informazione » il principale asset competitivo dell'industria moderna, e prendendo atto dalla convergenza tecnologica di telecomunicazioni, informatica, e dell'industria dell'informazione e audio-visiva, il Libro Verde riconosce il grande effetto positivo che le politiche di liberalizzazione delle reti di telecomunicazione hanno avuto per lo sviluppo economico ed industriale dei paesi che le hanno adottate.

Il pieno sfruttamento dei vantaggi di un ambiente concorrenziale si ottiene quindi non solo attraverso la liberalizzazione nella fornitura dei servizi di telecomunicazione, ma soprattutto mediante la piena apertura del mercato delle stesse infrastrutture sulle quali questi servizi vengono forniti. In questo senso, la Commissione ha individuato una serie di aree in cui è necessario rimuovere con immediatezza le restrizioni all'utilizzo di infrastrutture proprie o di terzi. Ciò vale, ad esempio, nella fornitura di servizi di comunicazione via satellite, nella fornitura di tutti i servizi di telecomunicazione terrestri già liberalizzati (inclusendo le infrastrutture delle TV via cavo, laddove utilizzate per le telecomunicazioni), nelle strutture di connessione di rete per le comunicazioni mobili, ed infine, nell'ambito del programma di liberalizzazione della telefonia vocale, anche nelle infrastrutture per la fornitura di questo servizio alla generalità del pubblico.

## 2. L'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI.

La legge 10 ottobre 1990, n. 287, istitutiva dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, assegna a quest'ultima, oltre ai compiti di tutela della concorrenza usualmente previsti dalle analoghe legislazioni antitrust, alcune peculiari facoltà di segnalazione e di intervento consultivo in merito alla compatibilità di, vigenti o istituende, normative con l'assetto concorrenziale dei mercati sui quali esse sono destinate ad esplicitare i loro effetti.

Tali facoltà, contemplate dagli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90, sono state ampiamente utilizzate dall'Autorità per una serie di interventi in materia di telecomunicazioni sin dai primi mesi della sua attività, ed hanno contribuito in misura assai rilevante a disegnare l'azione dell'Autorità italiana in favore del processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni. I poteri di segnalazione sono stati indirizzati principalmente lungo due linee: da un lato un'attenta osservazione del processo istituzionale di riassetto del settore — in pieno svolgimento nel momento di entrata in vigore della legge n. 287/90, poi approdato alla costituzione del gestore unico, Telecom Italia — e della sua congruità con gli orientamenti in materia di telecomunicazioni espressi dalla Comunità Economica Europea; dall'altro una ripetuta sollecitazione al legislatore nazionale ed al Governo per l'apertura alla concor-

renza dei servizi di telecomunicazione. Tale secondo filone è stato peraltro accompagnato da vari interventi diretti dell'Autorità nei confronti della società concessionaria esclusiva della telefonia di base, tendenti a garantire l'effettiva possibilità di concorrenza nei servizi già liberalizzati da decisioni comunitarie o in mercati innovativi.

Infatti, se l'attività consultiva ha visto un grande impegno dell'Autorità in materia di telecomunicazioni, non sembra di minor peso l'attività istruttoria e conoscitiva svolta sulla stessa materia. Con riguardo al settore delle telecomunicazioni, dal momento della sua istituzione ad oggi, l'Autorità ha aperto, ex art. 3 della legge n. 287/90, sei istruttorie per abuso di posizione dominante<sup>10</sup> (di cui quattro già concluse con il riconoscimento della sussistenza del comportamento abusivo), ha vietato un'operazione di concentrazione ritenuta restrittiva della concorrenza ai sensi dell'art. 6 della stessa legge, ed ha avviato due indagini conoscitive di natura generale, a norma dell'art. 12, comma 2 della medesima legge. Il complesso degli interventi dell'Autorità, di segnalazione e di esercizio dei poteri tipici di una normativa antitrust, saranno qui esaminati in relazione al loro diverso oggetto.

## 2.1. LA STRUTTURA DELL'INDUSTRIA ITALIANA DELLE TELECOMUNICAZIONI: IL RIASSETTO DEL GESTORE PUBBLICO.

Il primo intervento, del novembre 1991, sul riassetto del settore delle telecomunicazioni<sup>11</sup>, discendeva da un'analisi dei possibili effetti sulla concorrenza conseguenti alla trasformazione in norma del disegno di legge « Disposizioni per la riforma del settore delle telecomunicazioni », n. 5866 del 18 luglio 1991.

Il suddetto disegno di legge, pur rispondendo alla improrogabile esigenza di riassetto in senso più moderno del settore delle telecomunicazioni italiane, vista la necessità in particolare di definire le condizioni per l'eliminazione della duplice posizione di gestione diretta (attraverso la ASST, Azienda di Stato per i Servizi Telefonici) e di regolamentazione (tramite l'Ispettorato Generale delle Poste e Telecomunicazioni) del Ministero PP.TT., era tuttavia strutturato in modo tale da costituire, a giudizio dell'Autorità, un inopportuno rafforzamento del monopolista pubblico. Quest'ultima individuava infatti una serie di ostacoli all'obiettivo di

<sup>10</sup> Una delle sei istruttorie (Sip-Ducati) è stata aperta anche per una eventuale lesione dell'art. 2 (intesa restrittiva della concorrenza).

La decisione dell'Autorità peraltro si è incentrata unicamente sull'abuso di posizione dominante.

<sup>11</sup> Segnalazione ai sensi dell'art. 22, l. 287/90, del 21 Novembre 1991, « Disegno di legge del 18 luglio 1991 (A.C. 5866 della X legislatura) Disposizioni per la riforma del settore delle telecomunicazioni », Bollettino Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, n. 12/91.



lungo periodo di definire un assetto concorrenziale delle telecomunicazioni, in primo luogo nella previsione di cessione « alle società concessionarie » dei beni appartenenti all'ASST e all'Amministrazione postale, in secondo luogo nella previsione che i criteri generali di riassetto del settore fossero stabiliti « su indicazioni dell'IRI ». In entrambi i casi, infatti, l'Autorità ravvisava un'eccessivo accentramento di competenze, tanto sotto il profilo industriale quanto sotto quello di indirizzo delle politiche regolamentari, in capo ad un unico soggetto, l'IRI, in posizione dominante nel settore suddetto in quanto azionista di controllo di tutte le società concessionarie di servizi di telecomunicazione.

In questo senso l'Autorità invitava a definire una « *diversa attribuzione delle competenze in ordine alla definizione del piano di riassetto, più coerente con la finalità di promuovere un assetto concorrenziale nel settore delle telecomunicazioni e con le indicazioni in tal senso espresse dalle Autorità comunitarie* ». Si sottolineava, inoltre, la necessità di attribuire una competenza alla stessa Autorità Garante per la valutazione dei profili concorrenziali del piano di riassetto.

Successivamente, la legge 29 gennaio 1992, n. 58 ha avviato il suddetto piano di riforma strutturale, prevedendo la separazione delle funzioni di regolamentazione da quelle di gestione dei servizi. In particolare, la legge prevedeva la creazione di una apposita società a capitale IRI, che subentrasse nei rapporti giuridici facenti capo all'ASST, e a cui venissero trasferiti i beni e gli impianti appartenuti a quest'ultima e all'Amministrazione Postale. Nel maggio del 1992 è stata così costituita l'IRITEL Spa, la cui attività di gestione dei servizi telefonici è regolata da apposita convenzione, della durata di un anno, tempo giudicato necessario per realizzare il completo riassetto del settore. Il citato atto normativo, demandando al CIPE la definizione dei criteri da utilizzare per tale riassetto fra i quali la trasparenza nell'articolazione dei servizi in monopolio ed in concorrenza ed il rispetto della normativa comunitaria, appare così aver seguito le indicazioni formulate dalla Autorità Garante, circa l'opportunità di separare le funzioni regolamentative concernenti il riassetto da quelle proprie della holding capogruppo delle società gestrici il servizio. In conformità alle disposizioni CIPE, l'IRI ha quindi presentato nel giugno del 1993 il piano di riassetto, che prevedeva in particolare la creazione di un Gestore Unico dei servizi di telecomunicazioni (Telecom Italia Spa) formato dall'unificazione delle diverse concessionarie (Sip Spa, ITALCABLE Spa, Telespazio Spa, SIRM Spa) e dalla successiva incorporazione delle attività in capo ad IRITEL Spa. Il piano inoltre prevedeva la separazione dei servizi mobili dalla Telecom Italia Spa, per garantire trasparenza tra attività gestite in concorrenza ed in monopolio, e la separazione nell'ambito della STET delle attività manifatturiere ed impiantistiche da quelle di gestione dei servizi. La complessità delle procedure

necessarie per la realizzazione di tale piano — in particolare quelle legate alla posizione peculiare di Iritel Spa — hanno portato ad una approvazione del progetto di fusione da parte dei vari consigli d'Amministrazione e delle assemblee straordinarie delle società interessate solo nel maggio del 1994. In data 18 maggio 1994, è stata effettuata la comunicazione preventiva dell'operazione di concentrazione ai sensi dell'art. 16 della legge n. 287/90.

In merito alla costituzione di Telecom Italia Spa, l'Autorità si è espressa, nel suo provvedimento del 10 agosto 1994, nel senso di ritenere che l'operazione non determinasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza<sup>12</sup>.

Il provvedimento di non avvio dell'istruttoria veniva tuttavia accompagnato da una contestuale segnalazione al Presidente del Consiglio ed al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni basata sulla necessità di garantire condizioni concorrenziali nei mercati dei servizi di telecomunicazione nel momento in cui, costituendo il Gestore Unico, si ridefiniva la regolamentazione del settore. Le osservazioni formulate dall'Autorità Garante, allo scopo di sollecitare una più incisiva politica di liberalizzazione, riguardavano essenzialmente gli effetti negativi del ritardato nel recepimento della Direttiva CEE n. 388/90 sulle aspettative degli operatori e di conseguenza sullo sviluppo tecnologico dei mercati, con partico-

---

<sup>12</sup> Provv. n. 2206 del 10 agosto 1994, « Costituzione Telecom Italia » (Boll. AGCM, 32-33/1994). Questa valutazione veniva giustificata osservando come, per ciò che concerneva la incorporazione della ITALCABLE, della TELESPIAZIO e della SIRM in Sip, l'operazione dava luogo ad una semplice « riorganizzazione interna tra le società controllate dalla STET attive nei servizi di telecomunicazione e ad una razionalizzazione della loro attività ». Una analisi più attenta veniva compiuta in merito alla incorporazione della Iritel, che non era precedentemente a controllo STET. In particolare, l'operazione in esame veniva ritenuta atta a modificare gli assetti produttivi nel sistema delle telecomunicazioni italiane nei servizi di telefonia vocale e in quelli radiomobili marittimi. Mentre con riguardo ai primi si aveva una semplice riunificazione in un solo gestore di attività complementari in monopolio (servizio telefonico urbano, interurbano ed internazionale, limitatamente all'Europa ed al bacino del Mediterraneo), per i servizi radiomobili marittimi l'operazione produceva una integrazione verticale fra le attività svolte da Iritel (gestione in esclusiva del-

le stazioni costiere ed il collegamento con la rete fissa) e quelle svolte da SIRM (gestione delle stazioni radioelettriche di bordo). In presenza di un secondo operatore in concorrenza con SIRM, e della eventualità che l'integrazione a monte di quest'ultima società con l'unico concessionario del collegamento con la rete telefonica fissa potesse avere effetti anticoncorrenziali di discriminazione per il secondo operatore, l'Autorità ha tuttavia ritenuto che tale eventualità non sussistesse, tanto in virtù del fatto che le attività di cui sopra erano tutte soggette ad un regime regolamentare, quanto soprattutto in previsione della ridefinizione di tale regime da parte del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni susseguente alla creazione di Telecom Italia. Nel provvedimento si stabiliva in particolare che nell'ambito del rinnovo degli atti concessori tra il summenzionato Ministero e gli operatori presenti sul mercato, fosse opportuno « prevedere il rispetto della parità di condizioni tra gli operatori, in particolare stabilendo per TELEMAR e TELECOM ITALIA eguali condizioni di accesso alla rete costiera finora gestita da Iritel ».

lare riferimento ai servizi di trasmissione dati e dei servizi di telefonia vocale per gruppi chiusi di utenza. L'autorità ribadiva inoltre la necessità di garantire ai fornitori di servizi liberalizzati eque condizioni di accesso alla rete pubblica di telecomunicazioni, a maggior ragione nei casi in cui tali soggetti operassero in concorrenza con il gestore pubblico<sup>13</sup>.

Infine, la segnalazione si soffermava su di un ultimo punto, già in molte occasioni richiamato come essenziale dall'Autorità. Avviandosi verso la privatizzazione degli operatori di telecomunicazioni, la necessità della costituzione di un organismo indipendente di regolamentazione settoriale appariva assumere carattere di urgenza. Infatti *« nel quadro della transizione verso un assetto regolamentativo basato sulla chiara separazione tra le funzioni di controllo e quelle gestionali, appare essenziale prevedere un organo di controllo che acquisisca le indispensabili conoscenze tecnicoeconomiche e la necessaria autonomia dal gestore, al fine di garantire maggiore imparzialità ed indipendenza all'attività di regolamentazione in materia di fissazione delle tariffe e di monitoraggio dei livelli qualitativi dei servizi »*.

Nel complesso, l'intervento ribadiva le posizioni già molte volte espresse dall'Autorità in merito alla necessità di assicurare per le telecomunicazioni italiane uno sviluppo di mercato, tecnologico e regolamentare che fosse in linea con gli altri paesi europei, e in particolare che seguisse gli orientamenti comunitari.

Nel completare il quadro degli interventi dell'Autorità relativi alla struttura del sistema delle telecomunicazioni italiane, non si può non menzionare la decisione in merito all'operazione di concentrazione Italtel-Mistel-General 4 Elettronica Sud, vietata con provvedimento n. 825, del 10 dicembre 1992. Il divieto è stato ritenuto necessario in virtù del fatto che, detenendo Stet, gruppo controllante di Italtel, una posizione dominante tanto nel mercato dei servizi telefonici di base, quanto in quello dei piccoli apparati e sistemi per le telecomunicazioni, in cui operavano le acquisite, l'operazione di integrazione verticale avrebbe portato, tramite un ulteriore rafforzamento della posizione di Stet, a probabili effetti di limitazione delle scelte dei fornitori e di ampliamento delle barriere all'ingresso di nuovi operatori nel mercato rilevante individuato. Si temeva in altri termini che il monopsonista acquisendo una posizione assai rilevante anche sul mercato delle proprie forniture

<sup>13</sup> Al riguardo L'Autorità segnalava, in ordine alla sempre più plausibile possibilità tecnologica di arrivare ad una liberalizzazione anche nelle infrastrutture di rete, l'improrogabile necessità di provvedere ad una globale revisione dell'assetto regolamentare in seguito alla nascita del Gestore Unico, attraverso un riesame delle conven-

zioni vigenti, stipulate fra il Ministero PP.TT. e le imprese confluite in Telecom Italia e operanti in regime di riserva legale in virtù di tali convenzioni. Sempre in quest'ultimo ambito, si evidenziava l'esigenza di garantire pari opportunità fra il gestore unico ed i suoi concorrenti nel caso dei servizi radiomobili marittimi.

ture, determinasse un restrizione strutturale della concorrenza su quest'ultimo. Tale decisione peraltro è stata annullata da una discutibile sentenza del T.A.R. del Lazio del 5 maggio 1994, n. 652<sup>14</sup>.

## 2.2. LA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI TELECOMUNICAZIONE: IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 90/388/CEE.

La normativa comunitaria in materia di telecomunicazioni ha in effetti costituito un riferimento costante per l'attività di segnalazione e consultiva dell'Autorità Garante, rivolta a sollecitare l'apertura alla concorrenza di questo settore in Italia.

Nel febbraio del 1993 l'Autorità si è pronunciata per la prima volta in merito ad uno schema di recepimento della Direttiva n. 90/388/CEE relativa alla liberalizzazione dei mercati dei servizi di telecomunicazione diversi dalla telefonia vocale<sup>15</sup>. Nella segnalazione si individuavano alcune disposizioni del decreto che apparivano discostarsi dalle indicazioni della Direttiva Comunitaria, e si suggerivano alcune modifiche che avrebbero assicurato una loro maggiore rispondenza agli obiettivi di quest'ultima.

In particolare, in merito alle modalità di accesso alla rete pubblica, si chiedeva una più esplicita attribuzione all'autorità amministrativa delle competenze per l'autorizzazione all'accesso a favore di soggetti terzi, per evitare che vi fossero improprie ingerenze del gestore pubblico in materia, ed una più specifica delimitazione dei motivi di diniego da parte dell'amministrazione; contestualmente, si suggeriva di modificare le disparità di trattamento nell'accoglimento delle domande di autorizzazione per l'esercizio di servizi di telecomunicazioni, nel testo del decreto nettamente

---

<sup>14</sup> Il Tribunale ha innanzitutto considerato carente il provvedimento nella parte in cui si determina il mercato rilevante. La censura del TAR verteva in particolare sul fatto che la definizione si basasse su quanto affermato dalle parti e dai concorrenti in audizione e non avesse comportato l'uso di altri poteri istruttori previsti dall'art. 14 della legge n. 287/90.

Secondariamente il TAR ha sostenuto che non appaiono provati comportamenti abusivi della posizione dominante dal lato della domanda detenuta da Stet prima della concentrazione. Secondo il TAR quindi la posizione di monopsonista di Stet non apparirebbe comportare pregiudizi alla concorrenza. Il Tribunale Amministrativo sembra in sostanza aver confuso il divieto di abuso di posizione dominante, che mira a reprimere comportamenti suscettibili di illegittimità qualora posti in essere da im-

prese in posizione dominante, con il potere preventivo della autorità di vietare alcune operazioni di concentrazione che producono restrizioni all'assetto concorrenziale del mercato. Tale ultimo potere, che presuppone da parte dell'Autorità antitrust una analisi presuntiva sugli effetti economici della futura struttura di mercato, mira ad impedire la creazione di posizioni monopolistiche o quasi monopolistiche capaci di restringere la concorrenza, indipendentemente dal futuro comportamento — abusivo o meno — tenuto dall'impresa in questione.

<sup>15</sup> Segnalazione del 18 febbraio 1993 al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Politiche Comunitarie, al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, in merito all'art. 72 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991) (Boll. AGCM, n. 4/93).

a favore dell'attuale concessionario in monopolio; infine, in relazione alla rivendita di capacità trasmissiva su linee affittate si ricordava che tale rivendita costituiva servizio liberalizzato ai sensi della Direttiva n. 90/388. Una nuova proposta di recepimento è stata quindi recentemente sottoposta alla valutazione dell'Autorità, la quale, in data 11 novembre 1994 ha espresso il proprio parere in merito con una segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Politiche Comunitarie ed al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni<sup>16</sup>.

Nella segnalazione l'Autorità, sottolineando la possibilità di una diretta applicabilità della Direttiva n. 388/90 in attesa del completamento della procedura di recepimento, ha indicato la necessità di una modifica al testo del decreto, là dove si specificava l'esistenza dell'obbligo, da parte di un soggetto richiedente l'autorizzazione a svolgere un servizio di telecomunicazione liberalizzato, di assumersi l'impegno a rispettare « il divieto di effettuare la semplice rivendita di capacità di circuiti affittati per l'espletamento del servizio di telefonia vocale... ». A giudizio dell'Autorità, infatti, tale disposizione limiterebbe, in contrasto con il principio generale di liberalizzazione cui è ispirata la Direttiva n. 388/90, l'offerta del servizio di semplice rivendita di capacità di circuiti affittati per i servizi di telefonia vocale per gruppi chiusi di utenti.

Nella fase finale del processo di recepimento della citata direttiva, l'Autorità, anche a seguito del caso Telsystem, che sarà analizzato più avanti, è intervenuta un'ultima volta, nel marzo del 1995<sup>17</sup>, sottolineando l'opportunità di inserire nel decreto di recepimento una definizione di « gruppo chiuso di utenti » che non precluda la liberalizzazione di nuovi servizi di telefonia vocale, pur non rientranti nel servizio di base, sottoposto a riserva fino al 1998<sup>18</sup>.

### 2.3. I SERVIZI DI TRASMISSIONE DATI E A VALORE AGGIUNTO.

Fra i servizi liberalizzati dalla direttiva 388/90 bisogna annoverare la trasmissione dati e i c.d. servizi a valore aggiunto. L'Autorità Garante è intervenuta in materia due volte.

Nel settore della trasmissione dati è stata infatti aperta, in data 10 novembre 1993, una indagine conoscitiva, non ancora conclusa<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Boll. AGCM 45/94.

<sup>17</sup> Segnalazione del 16/3/95, Boll. AGCM n. 9/95.

<sup>18</sup> La Direttiva 90/388 è stata poi recepita con decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 103, pubblicato su G.U. del 6/4/95. Il te-

sto di recepimento, peraltro, non appare aver incorporato le osservazioni formulate dall'Autorità Garante.

<sup>19</sup> Provv. n. 1586 « Indagine conoscitiva sulla trasmissione dati » (Boll. AGCM n. 34/93).

Il mercato italiano per questi servizi è stato nel passato caratterizzato da un sostanziale ritardo tecnologico del gestore pubblico<sup>20</sup>, che ha favorito la creazione di numerose reti private di trasmissione dati, costruite dalle grandi imprese private per le proprie esigenze aziendali mediante l'affitto di circuiti, o linee dedicate, dal gestore stesso.

L'applicazione della direttiva 388/90, che liberalizza i servizi di rivendita di capacità trasmissiva su linee affittate, potrebbe quindi portare alla nascita di numerosi concorrenti del monopolista pubblico nell'offerta di servizi di trasmissione dati.

L'indagine aperta dall'Autorità mira quindi a studiare la natura delle relazioni concorrenziali che si stabiliranno su questo nuovo mercato, anche in rapporto alle condizioni tecniche ed economiche alle quali vengono attualmente affittate, da parte del gestore pubblico, le infrastrutture essenziali per l'offerta del servizio.

Per ciò che concerne la fornitura di servizi a valore aggiunto, bisogna viceversa ricordare il provvedimento di condanna per abuso di posizione dominante della Sip, adottato dall'Autorità dopo l'apertura di un'istruttoria su denuncia della società 3C-Communication S.r.l.<sup>21</sup>. In questo caso il comportamento abusivo di Sip è consistito nel diniego di concedere alla 3C-Communication le linee telefoniche per il collegamento dei terminali di quest'ultima. Tali linee sarebbero state utilizzate dalla società denunciante per offrire un servizio consistente nella possibilità di utilizzare carte di credito per il pagamento delle conversazioni telefoniche effettuate dagli utenti utilizzando i terminali installati dalla società stessa. I terminali in questione si collegavano ad un centro di elaborazione elettronico che assicurava il trasferimento di tutti i dati inerenti le transazioni effettuate, dai terminali telefonici alle società emittenti di carte di credito. Il costo delle telefonate effettuate sarebbe stato versato direttamente alla Sip dalla società 3C.

La Sip giustificava il proprio diniego ritenendo che dalla prestazione dei servizi offerti dall'impresa denunciante potesse derivare la violazione dell'art. 18 del D.M. 8 settembre 1988, n. 484 (Regolamento di servizio per l'abbonamento telefonico), secondo il quale «l'uso dell'apparecchiatura terminale d'utente sulla rete telefonica pubblica commutata è consentito anche ai titolari, ai dipendenti e familiari dell'abbonato nonché ai suoi clienti; è fatto, comunque, divieto al titolare dell'abbonamento di pretendere,

<sup>20</sup> Solo nella seconda metà degli anni '80 è infatti divenuta operativa la prima infrastruttura pubblica di trasmissione dati a commutazione di pacchetto, la rete ITA-PAC.

<sup>21</sup> Procedimento avviato con Provv. del 11 dicembre 1991, n. 255 (Boll. AGCM n. 13/91) e concluso con Provv. del 4 mar-

zo 1992, n. 412 (Boll. AGCM n. 5/92). Con ordinanza del 10 giugno 1992 il Tar del Lazio ha respinto la richiesta di sospensiva del summenzionato provvedimento di apertura. Il provvedimento conclusivo dell'Autorità è stato pubblicato su questa *Rivista*, 1993, pp.1123 e succ. (con nota di CARDARELLI).

per il traffico svolto, un corrispettivo diverso da quello stabilito dalle norme tariffarie ».

A parere dell'Autorità il servizio offerto dalla 3C rientrava fra quelli liberalizzati dalla Direttiva CEE n. 388/1990, e il mancato recepimento formale di questa non ostava a una sua efficacia diretta nell'ordinamento italiano.

In questo senso, l'Autorità riteneva di essere tenuta a disapplicare la norma del menzionato regolamento, qualora esso avesse dovuto essere interpretato nel senso restrittivo ritenuto dalla Sip.

In ogni caso l'Autorità ha rilevato come la normativa vigente non consentisse alla società concessionaria del servizio telefonico di rifiutare nuove linee qualora la stessa avesse maturato preoccupazioni in ordine alla integrità della rete telefonica ed alla legittimità dei servizi prestati ad altri operatori.

#### 2.4. I SERVIZI DI COMUNICAZIONE MOBILE.

Nell'ambito dei numerosi interventi diretti a sottolineare la necessità di introdurre una maggiore concorrenza nel settore delle telecomunicazioni nella sua globalità, l'Autorità si è espressa più specificamente in relazione ad un particolare segmento di tale settore, vale a dire quello della telefonia mobile.

Avvalendosi delle facoltà concesse dall'art. 22 della l. 287/90, infatti, l'Autorità, già nel novembre del 1991, inviava al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni una nota sul mercato della telefonia radiomobile<sup>22</sup>.

Si tratta del primo di una lunga serie di sempre più incisivi interventi dell'Autorità in questo campo, che hanno contribuito, come si vedrà più avanti, alla definizione del primo mercato duopolistico nell'offerta al pubblico di un servizio di comunicazione vocale in Italia.

Nella segnalazione in esame, in particolare, la convinzione che *« l'introduzione di un regime di concorrenza nell'offerta di tale servizio potessero derivare generalizzati benefici in tema di riduzione delle tariffe praticate e di miglioramento della qualità del servizio offerto »* veniva giustificata da una analisi comparativa delle modalità nazionali di fornitura del servizio con quelle prevalenti in altri paesi europei.

Con riferimento al solo standard analogico<sup>23</sup>, mentre in Italia si aveva una gestione in monopolio delle due principali reti di comunicazione radiomobile analogica, operanti rispettivamente a 450 e

<sup>22</sup> Segnalazione ai sensi dell'art. 22, l. 287/90, del 21 novembre 1991, « Instaurazione di un regime di concorrenza nel mercato della radiotelefonazione mobile », Boll. AGCM, 12/91.

<sup>23</sup> Tecnicamente, i servizi di telefonia radiomobile cellulare possono essere forniti secondo due modalità: utilizzando reti in cui la connessione radio tra l'utente mobile e la più vicina stazione radio è di tipo ana-

900 MHz sulla base dei due sistemi RTMS e TACS, da parte della Sip S.p.a., concessionaria esclusiva del servizio di telefonia pubblica commutata su rete fissa, nella maggioranza degli altri paesi europei, in particolare in Francia ed in Inghilterra, questi stessi servizi erano gestiti in regime duopolistico.

La concreta possibilità di introdurre un assetto di mercato di questo tipo anche in Italia era confortata da un'analisi della grande dinamicità del settore a fronte dell'insussistenza di ingenti investimenti infrastrutturali richiesti per la costruzione di una rete alternativa; dato testimoniato, quest'ultimo, dalla presenza di una numerosa serie di richieste per una seconda concessione per l'esercizio del servizio da parte di consorzi di imprese italiane ed estere.

Correttamente, nella nota si individuava nella necessaria interconnessione con la rete telefonica fissa gestita da Sip la voce di costo maggiore per un eventuale secondo gestore. In linea più generale, nella segnalazione si indicavano nella necessità di una attenta regolamentazione dei rapporti fra Sip ed i potenziali entranti, nella definizione del processo di aggiudicazione delle frequenze su cui operare, ed infine nell'individuazione del numero ottimale di concessioni da assegnare, sulla base dello spettro radio disponibile, le tre problematiche fondamentali la cui soluzione era prioritaria all'auspicato processo di liberalizzazione per questo mercato.

L'insieme delle considerazioni espresse nel novembre del '91 costituirà, un anno e mezzo più tardi, la base per una nuova segnalazione in materia. Infatti, nel febbraio 1993, l'Autorità, in seguito ai primi risultati derivanti dall'indagine conoscitiva sulla telefonia radiomobile cellulare<sup>24</sup>, si rivolgeva nuovamente, ex art. 22 della l. n. 287/90, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, questa volta riferendosi in particolare ad una bozza di decreto ministeriale che prefigurava un'assegnazione in esclusiva alla Sip dell'esercizio per l'e-

---

logico, o reti in cui questa connessione è ottenuta attraverso tecniche di digitalizzazione del segnale radio. Le reti del secondo tipo, che in Europa grazie ad un accordo intereuropeo sono tutte basate su di uno standard comune, il GSM (Global System of Mobile Communication), sono di più recente introduzione e presentano una serie di vantaggi rispetto a quelle più tradizionali; queste ultime, d'altra parte, hanno una elevata e ormai consolidata diffusione in tutti i paesi della Comunità. Al momento della segnalazione, l'unica rete radiomobile italiana che avesse, per numero di abbonati e diffusione sul territorio, la capacità di definire un mercato per questi servizi era in effetti la rete analogica TACS. In merito al servizio fornito sulla rete GSM

italiana, all'epoca ancora allo stato embrionale, l'Autorità è intervenuta ampiamente in seguito.

<sup>24</sup> L'Indagine Conoscitiva nel Settore della Radiotelefonía Mobile Cellulare è stata avviata dall'Autorità il 4 novembre 1992 (Boll. AGCM, 21/1992) e conclusa il 23 giugno 1993 (suppl. ord. al Boll. AGCM, n. 15-16/1993). Al riguardo, le società Stet e Sip hanno proposto ricorso per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della delibera dell'Autorità di avvio dell'indagine conoscitiva, al TAR del Lazio. In data 20 gennaio 1993 il TAR del Lazio, avuto riguardo alla funzione conoscitiva, cui è preordinato l'atto impugnato, allo stato non immediatamente lesivo, ha rigettato la domanda incidentale di sospensiva.



mergente servizio radiomobile cellulare su standard digitale GSM. Individuando i servizi offerti da questo sistema come nuovi e distinti rispetto a quelli offerti dal sistema analogico TACS, con particolare riferimento alla funzione di «*roaming* europeo» e a quella di trasmissione dati e di offerta di «servizi a valore aggiunto», possedute dal sistema digitale, l'Autorità sottolineava come una decisione in questo senso, che costituiva un rinvio all'apertura della concorrenza, rischiasse di compromettere definitivamente gli assetti futuri del mercato della telefonia digitale.

Due valutazioni contenute nella segnalazione appaiono di particolare interesse.

In primo luogo, l'Autorità, interpretando in combinato disposto gli artt. 8 e 60 della Convenzione stipulata fra la Sip e l'amministrazione delle PP.TT., approvata con D.P.R. 13 agosto 1984, n. 523, ribadiva l'impossibilità di considerare i nuovi servizi di telecomunicazione successivi alla stipula della Convenzione, quali i servizi di telefonia radiomobile cellulare a tecnologia digitale, come automaticamente inclusi nell'oggetto della Convenzione stessa. Ne derivava la necessità di provvedere ad una loro regolamentazione mediante un nuovo atto amministrativo. D'altra parte, il riconoscimento di una gestione esclusiva del servizio GSM alla Sip, concessionaria esclusiva della telefonia di base, veniva giudicato dalla stessa Autorità come una infrazione agli articoli del Trattato di Roma, e più in generale, come contrario all'orientamento comunitario.

L'Autorità infatti, basandosi sull'interpretazione secondo la quale la Direttiva Comunitaria n. 388/90, pur escludendo dall'obbligo di liberalizzazione immediata il servizio di telefonia radiomobile, non impediva certo agli Stati membri di procedere all'apertura alla concorrenza per proprio conto, riassumeva gli orientamenti della Commissione in materia mediante due principi: un'estensione non autorizzata da parte di un'impresa in monopolio nella telefonia di base al mercato della telefonia radiomobile cellulare andava considerata come una violazione dell'art. 86 del Trattato CEE; qualora tale estensione fosse stata l'effetto di una misura regolamentare intrapresa da uno Stato membro, questa avrebbe comunque costituito una violazione dell'art. 90 del Trattato.

Come si è finora descritto i servizi di telefonia radiomobile cellulare, oltre ad essere stati ripetutamente oggetto di segnalazione, hanno costituito materia di analisi attraverso una specifica indagine conoscitiva, intrapresa ai sensi dell'art. 12 della legge n. 287/90.

A conclusione di tale indagine<sup>25</sup>, incentrata sul segmento di mercato costituito dalla telefonia a tecnologia digitale su standard

<sup>25</sup> Prov. del 23 giugno 1993, « Conclusioni dell'Indagine Conoscitiva nel settore

della Radiotelefonía Mobile Cellulare » n. 1265 (Boll. AGCM 14/93).

GSM, si stabiliva che tale servizio non presentava caratteristiche tali da farlo ritenere un monopolio naturale, e che il passaggio ad un regime concorrenziale avrebbe prodotto un significativo impulso al processo di innovazione non solo nel mercato specifico, ma, in ragione delle ampie possibilità di diversificazione dei servizi offerti mediante tale sistema<sup>26</sup>, anche nell'intero settore dei servizi di telecomunicazione.

Si indicavano quindi alcune modalità da seguire per introdurre un regime concorrenziale, fra cui la scelta di uno o più concessionari del servizio GSM, oltre a Sip Spa, sulla base di modalità concorrenziali di gara e la stipula delle relative convenzioni; una conseguente riassegnazione delle frequenze necessarie; infine la definizione di un adeguato sistema di tariffe di interconnessione per il necessario allaccio con la rete fissa e la rete cellulare analogica.

Con riferimento alla situazione di mercato vigente, l'Autorità individuava tuttavia un principale ostacolo all'auspicato processo di apertura concorrenziale nella posizione assunta dal gestore della telefonia su rete fissa. La società Sip possedeva infatti una posizione di monopolio nella fornitura del servizio di telefonia mobile cellulare su standard analogico, aveva un notevole vantaggio temporale nella realizzazione degli investimenti per la rete digitale per il sistema GSM, i cui servizi aveva peraltro già iniziato a commercializzare, a fronte di una autorizzazione ministeriale relativa alla loro sola sperimentazione. L'ingresso di un eventuale secondo gestore risultava quindi fortemente compromesso dalla presenza di Sip sul mercato della comunicazione mobile tradizionale, e dalla sua strategia di *pre-empting* sul mercato innovativo del GSM.

Dal punto di vista normativo, l'Autorità ribadiva le considerazioni già espresse qualche mese prima nella già citata segnalazione sullo stesso argomento, vale a dire l'affermazione della non appartenenza del servizio GSM all'insieme dei servizi regolati dalla Convenzione del 1984 fra la società Sip Spa ed il Ministero PP.TT., e della possibilità di violazione dell'art. 86 del Trattato CEE conseguente all'estensione di Sip dalla gestione della telefonia su base fissa al mercato contiguo del GSM. In particolare, nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva si sottolineava come *«l'attuale gestione e commercializzazione del GSM da parte di SIP configura una posizione dominante che potrebbe consentire a questa società di mantenere comportamenti indipendenti anche una volta introdotto un regime di concorrenza. Tale posizione dominante costituisce un ostacolo all'accesso ad un servizio non*

---

<sup>26</sup> In particolare, attraverso il sistema GSM in prospettiva sarà possibile offrire non solo un servizio di telefonia mobile,

ma anche servizi di trasmissione dati, fax, messaggistica elaborata ed altri servizi a valore aggiunto.

*riservato in esclusiva e potrebbe pertanto comportare la violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90».*

Sulla scorta di questa argomentazione, nella stessa data in cui si formulavano le valutazioni conclusive dell'indagine, si apriva un procedimento istruttorio<sup>27</sup> contro la Sip per abuso di posizione dominante. Il comportamento abusivo veniva quindi definitivamente accertato, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, come consistente in un insieme di comportamenti aziendali posti in essere da Sip allo scopo di influenzare a proprio vantaggio la struttura del mercato rilevante e di rendere più difficile l'accesso ai potenziali concorrenti.

In particolare Sip, monopolista del servizio TACS, attraverso la predisposizione di una estesa campagna di commercializzazione del nuovo servizio GSM ed utilizzando impropriamente a tale scopo l'autorizzazione concessagli all'Ispettorato Superiore Tecnico delle PP.TT. a sperimentare in via provvisoria e limitata ad «utenza amica» il servizio GSM, stava influenzando, a parere dell'Autorità Garante, la struttura del mercato al fine di determinare un contesto concorrenziale fortemente condizionato a suo favore.

La decisione dell'Autorità si riagganciava al principio giurisprudenziale, più volte espresso dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, secondo il quale un regime di libera concorrenza si fonda sulla circostanza che le imprese potenziali concorrenti possano agire a parità di condizioni senza evidenti vantaggi acquisiti abusivamente<sup>28</sup>. Con tale decisione in sostanza l'Autorità vietava alla Sip di commercializzare il servizio di telefonia radiomobile cellulare digitale GSM fino a che non fosse stata assegnata almeno una seconda licenza ad un altro operatore indipendente. Tale pronuncia ha portato l'Amministrazione, in data 15 dicembre 1993, a bandire una gara per la concessione quindicinale in regime di concorrenza del servizio pubblico radiomobile GSM sul territorio italiano<sup>29</sup>, in seguito alla quale è stato individuato come secondo gestore il consorzio Omnitel.

L'apertura al secondo gestore non ha tuttavia rappresentato, a parere dell'Autorità, un atto sufficiente all'introduzione di una ef-

<sup>27</sup> L'avvio dell'istruttoria contro la Sip è del 23 giugno 1993, Prov. n. 1239 (Boll. AGCM, 14/93). Per l'annullamento, previa sospensione, di questa delibera dell'Autorità, la società Sip ha ricorso al TAR del Lazio, il quale, in data 20 ottobre 1993, ha rigettato la domanda incidentale di sospensione, ritenuto che non sussistessero le ragioni richieste dalla legge per l'accoglimento della sospensiva.

Il procedimento dell'Autorità si è con-

cluso, con il riconoscimento del comportamento abusivo di Sip, con il Prov. n. 1532 del 27 ottobre 1993 (Boll. AGCM, 32/93).

<sup>28</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 13/12/91, caso RTT/SA «GB INNO BM», C18/88 e del 17/11/92, sulla direttiva per la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione.

<sup>29</sup> Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 16/12/93.

fettiva concorrenza su tale mercato. In particolare, con due successive segnalazioni<sup>30</sup>, l'Autorità ha espresso alcune perplessità relative da un lato ai possibili effetti anticoncorrenziali sul mercato del radiomobile GSM derivanti da una liberalizzazione delle tariffe per il radiomobile TACS, dall'altro concernenti il permanere di una effettiva disparità di condizioni concorrenziali a scapito del gestore privato derivante dalle modalità con cui è stato introdotto il regime duopolistico per il servizio GSM.

La prima segnalazione, in particolare, sottolineava la necessità che una liberalizzazione delle tariffe per il servizio TACS dovesse essere, per tradursi in un reale beneficio per i consumatori, coerentemente accompagnata da una liberalizzazione strutturale del corrispondente mercato. Inoltre, la compresenza di Telecom Italia sul contiguo mercato duopolistico del servizio GSM gli avrebbe permesso di fissare in modo strategico le tariffe TACS liberalizzate, al fine di ostacolare lo spostamento di utenti sul servizio in concorrenza.

Con la seconda segnalazione si sottoponevano invece all'attenzione del governo alcune circostanze di diritto e di fatto, suscettibili di condizionare negativamente lo sviluppo del nuovo servizio GSM. In particolare, si evidenziava:

a) il vantaggio acquisito dal gestore pubblico grazie alla sperimentazione del servizio avviata fin dall'ottobre del 1992 e la conseguente maggiore capacità di sfruttamento delle frequenze disponibili, peraltro distribuite in maniera sperequata, qualora si considerino anche le frequenze contigue già assegnate al servizio TACS;

b) la possibilità di Telecom di avviare il servizio GSM con almeno un semestre di anticipo rispetto al concorrente;

c) i ritardi di definizione degli accordi per l'allaccio del secondo gestore alla rete fissa, e le iniziative commerciali di Telecom Italia miranti a costruire una rete di distributori in esclusiva per i propri abbonamenti;

d) infine, la disparità negli oneri e nei vincoli fra i due gestori, peraltro sottolineata anche dalla procedura di infrazione in materia avviata dalla Commissione Europea contro lo stato italiano<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Si vedano le segnalazioni, rispettivamente, del 6/12/94, Boll. AGCM n. 48/94 e del 17/3/95, Boll. AGCM n. 9/95.

<sup>31</sup> In relazione a tali questioni, la stessa Omnitel adiva la Corte di Appello di Roma per chiedere l'emissione di un provvedimento cautelativo ex art. 33 della legge 287/90, che vietasse la continuazione dei seguenti supposti abusivi comportamenti di Telecom: 1) il lancio commerciale del servizio GSM dal 1 aprile 1995; 2) la mancata scissione di tale attività dalle altre di gestio-

ne esclusiva della rete pubblica e di quella TACS; 3) l'assenza di interconnessione a favore di Omnitel. La Corte di Appello, con decisione del 19 marzo 1995, rigettava la domanda, negando, allo stato degli atti, che la parte attrice avesse dimostrato la natura scorretta dei comportamenti contestati. In particolare la Corte riteneva che il comportamento di Telecom rientrasse nei canoni della normale strategia imprenditoriale, in assenza di un ulteriore regolamento del settore.

Sempre nell'ambito della telefonia radiomobile bisogna infine ricordare il parere espresso dall'Autorità, su esplicita richiesta del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, in merito a due bozze di decreti relativi a servizi radiomobili di dispaccio in tecnica multiaccesso ad uso privato e con la prestazione per gruppi chiusi di utenti<sup>32</sup>. Anche per questi servizi, meno diffusi dei servizi cellulari ma altrettanto rilevanti per più specifiche categorie di utenza, si sottolineava come, stante l'opportunità di regolare le due modalità di servizio in un unico testo regolamentare che distinguesse solo la diversa estensione territoriale fra le due modalità, vale a dire locale o nazionale, la proposta concessione alla Sip potesse avvenire solo nell'ipotesi che una esclusività della gestione dei servizi fosse temporanea e limitata nel tempo.

#### 2.5. I SERVIZI DI TELEFONIA VOCALE: LE RETI PRIVATE PER GRUPPI CHIUSI DI UTENZA.

Un caso di abuso analogo a quello denunciato dalla società 3C, è stato contestato alla Sip con il provvedimento di apertura dell'istruttoria del 23 giugno 1994, n. 2100 (Boll. AGCM n. 2526/1994), per avere negato i collegamenti diretti urbani richiesti dalla società Telsystem ed atti a consentire la fornitura di un servizio di telefonia vocale per gruppi chiusi di utente su rete privata virtuale. Nel gennaio del 1995, il procedimento si è concluso stabilendo l'effettiva abusività del comportamento del gestore pubblico di telecomunicazioni, ai sensi dell'art. 3, lettera b) della legge 287/90.

Nel marzo del 1994, l'Autorità aveva ricevuto una denuncia di abuso di posizione dominante della allora società Sip (ora Telecom Italia), da parte della società Telsystem.

Quest'ultima impresa, che si proponeva di offrire un « servizio di telefonia vocale su rete privata virtuale per gruppi chiusi di utenti » per alcuni suoi clienti — quali le società Storage Technology, McCann-Erickson, e Johnson & Higgins — denunciava alcuni comportamenti abusivi del gestore pubblico, consistenti nel rifiuto di fornirle le linee affittate necessarie alla propria attività.

Il servizio di telefonia vocale proposto da Telsystem avrebbe permesso alle varie sedi di ciascuna delle diverse società clienti di colloquiare tra loro senza dover utilizzare la rete telefonica pubblica. Il risparmio di costo stimato rispetto all'utilizzo di quest'ultima era, per le società clienti, pari a circa il 40%.

<sup>32</sup> Segnalazione del 25 gennaio 1994 al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni in merito a due bozze di decreti relativi a servizi radiomobili di dispaccio in tecnica

multiaccesso ad uso privato e con la prestazione per gruppi chiusi di utenti (Boll. AGCM, 3/94).

Telsystem, per fornire tale servizio, necessitava tuttavia di una serie di collegamenti, interurbani e urbani, attraverso i quali, mediante l'applicazione di opportuno software informatico, avrebbe realizzato un definito numero di reti « virtuali » di connessione fra le diverse sedi di ciascuna società cliente (determinando quindi altrettanti « gruppi chiusi di utenti »).

Telecom Italia, che offre anch'essa un « servizio di telefonia vocale su rete privata virtuale per gruppi chiusi di utenti », aveva provveduto inizialmente a fornire il collegamento interurbano fra Roma e Milano, ma aveva successivamente rifiutato a Telsystem i collegamenti urbani, giustificando tale rifiuto con il fatto che il servizio che quest'ultima si proponeva di offrire era contrario alla normativa vigente dato che la Direttiva 90/388/CEE non era ancora stata recepita. Successivamente, la stessa Telecom contattava alcuni clienti di Telsystem, prospettando loro questa presunta illiceità del servizio offerto, ed inducendoli così a rinunciare ai contratti stipulati con Telsystem<sup>33</sup>.

L'istruttoria ha così stabilito, sotto il profilo tecnico, che i servizi di telefonia vocale offerti da Telsystem non rientrano, così come sosteneva Telecom Italia, nella definizione di telefonia vocale fornita dalla direttiva 388/90, e quindi non possono essere considerati come ancora sottoposti a regime di esclusiva. Inoltre, alla considerazione che il servizio di telefonia vocale su rete privata virtuale per gruppi chiusi di utenti costituisce, secondo la direttiva comunitaria, un mercato liberalizzato, se ne legava una molto più importante, vale a dire quella della diretta applicabilità, nel nostro ordinamento, di quest'ultima<sup>34</sup>.

Basandosi infatti tanto sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia CE quanto su quella della Corte Costituzionale, che sostengono il principio della diretta applicabilità delle direttive comunitarie non trasposte in tutti i casi in cui alcune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, l'Autorità sosteneva che « ... tali

---

<sup>33</sup> Sulla medesima fattispecie, la società Telsystem aveva richiesto un provvedimento di urgenza alla Corte di Appello di Milano, la quale aveva in data 8 ottobre 1994 ordinato a Sip S.p.a. di provvedere all'installazione dei circuiti richiesti dalla parte attrice. Successivamente, la Corte d'Appello di Milano ha la concessione dell'11 novembre 1994 revocato il precedente provvedimento d'urgenza per inammissibilità della domanda originaria.

Vedi i provvedimenti pubblicati in questa *Rivista* 1995, 103 con nota di F. CARDARELLI, *Riserva statale di telecomunicazioni e disciplina comunitaria della concorrenza*, nonché (la prima) in NGCC 1985, I,

158, con nota di V. ZENO-ZENCOVICH, *La concorrenza nel mercato delle telecomunicazioni*.

<sup>34</sup> Il provvedimento 10 gennaio 1995 è riportato anche in questa *Rivista* 1995, con nota di A. CONTALDO, *La prestazione di servizio di telefonia per gruppi chiusi di utenti fra la normativa comunitaria liberalizzatrice e le restrizioni normative del legislatore italiano*. Bisogna sottolineare peraltro il fatto che la diretta applicabilità della Direttiva 90/388 era già stata sostenuta, forse con meno enfasi, nel precedente provvedimento di condanna per abuso di posizione dominante nel caso Sip-3C.

*disposizioni possono essere invocate dai singoli nei confronti dello Stato, indipendentemente dalla veste nella quale questo agisce, qualora la direttiva stessa non sia stata tempestivamente recepita nel diritto nazionale... »* Osservando che la disposizione di liberalizzazione contenuta nella Direttiva 90/388/CEE (art. 2, paragrafo 1) possedeva tutti i requisiti di precisione necessari per la diretta applicabilità della stessa, l'Autorità ricordava che « ... *Il termine, previsto dall'articolo 2, paragrafo 3, per il recepimento della disposizione in parola è scaduto in data 31 dicembre 1990. Lo Stato italiano non ha, fino ad oggi, adottato i provvedimenti per la trasposizione nell'ordinamento nazionale della Direttiva in questione* ».

Dal complesso di questi argomenti, l'Autorità derivava che « *L'articolo 2, paragrafo 1, della Direttiva 90/388/CEE contiene una disposizione che, a partire dal 1 gennaio 1991, è divenuta direttamente applicabile nell'ordinamento italiano, producendo la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni diversi dal servizio di telefonia vocale come definito, restrittivamente, dall'articolo 1 della medesima Direttiva* ».

Di conseguenza, il rifiuto, senza giustificato motivo, della fornitura di una infrastruttura essenziale da parte di Telecom ha costituito, secondo l'Autorità, abuso di posizione dominante poiché « *volto a riservare per sé (per il monopolista legale, n.d.r.) un'attività su un mercato distinto, ma contiguo a quello riservato.* »

La decisione dell'Autorità appare più orientata a stabilire un generale principio di liberalizzazione del mercato, attuato attraverso la diretta applicazione della norma comunitaria, che non a delineare con precisione i contorni della fattispecie abusiva *de qua*.

A tale riguardo, occorre sottolineare come la violazione dell'obbligo a contrarre da parte del monopolista può integrare un abuso di posizione dominante anche a prescindere dalla avvenuta o meno liberalizzazione del servizio che l'impresa richiedente intende offrire. Infatti, come giustamente affermato dal Tar del Lazio<sup>35</sup> « *eventuali illegittimità della attività in concreto espletata dalla società Telsystem attraverso le linee affittate non potrebbero essere fatte valere, in via di non consentita preventiva autotutela, dalla ricorrente per rifiutare il servizio richiesto, potendo, tutt'al più, tali illegittimità, ove ritenute sussistenti, formare oggetto di segnalazione alle Autorità competenti* »<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Ordinanza del Tar del Lazio dell'8 marzo 1995, che ha respinto la richiesta di Telecom di sospensione del provvedimento di chiusura dell'istruttoria dell'Autorità Garante. Mentre il presente articolo era in corso di stampa, il Consiglio di Stato, con

decisione del 16 giugno 1995, respingeva l'appello proposto da Telecom per l'annullamento della sopracitata ordinanza del TAR del Lazio.

<sup>36</sup> Tale assunto appariva peraltro già in nuce affermata dall'Autorità Garante

L'affermazione di un principio tendente a riconoscere l'esistenza di un divieto per il monopolista di richiedere preventivamente informazioni relative all'uso dei beni da esso forniti, in particolare per gli aspetti relativi alle attività economiche esercitabili per il loro tramite, riveste una particolare importanza.

In un contesto di liberalizzazione crescente nella fornitura di servizi collegati alla rete telefonica di base, l'assenza di un tale divieto potrebbe rappresentare un elemento di forte distorsione della concorrenza. Infatti, laddove la possibilità di conoscere le strategie dei potenziali concorrenti fosse preventivamente sfruttata dal monopolista a proprio vantaggio per ostacolare questi ultimi, si avrebbe certamente un effetto di inibizione sull'incremento del livello di concorrenzialità dei mercati, e nel lungo periodo una riduzione del tasso di innovazione sperimentabile nel settore.

## 2.6. I MERCATI CONNESSI AI SERVIZI DI TELECOMUNICAZIONE.

L'Autorità è intervenuta anche in casi in cui la presunta attività abusiva del gestore delle telecomunicazioni pubblico mirava a estendere ad altri mercati, contigui e complementari, la propria posizione dominante od a impedire la nascita di nuovi mercati.

Si trattava in sostanza di tutelare il diritto di alcuni operatori, diversi da Telecom, a esercitare la propria attività senza subire restrizioni concorrenziali o in mercati innovativi o in mercati in cui vi era una preponderanza del gruppo STET.

La prima istruttoria riguardava la possibilità che l'impresa pubblica di telecomunicazioni, grazie al controllo esclusivo esercitato sul mercato dei servizi di telefonia cellulare potesse porre in essere comportamenti abusivi volti a limitare l'accesso al mercato della vendita di telefoni cellulari incidendo in modo rilevante sulla capacità concorrenziale delle altre imprese<sup>37</sup>.

In particolare, la SIP provvedeva alla commercializzazione di terminali radiomobili muniti del marchio SIP tramite una rete di rivenditori affiliati attraverso contratti di franchising, ai quali era impedito, con l'imposizione di una clausola contrattuale di esclusiva, di distribuire prodotti con marchio diverso.

Secondo l'Autorità ciò comportava lo sviluppo di barriere all'entrata per i distributori concorrenti della SIP.

---

della concorrenza e del mercato nella decisione Sip-3C.

<sup>37</sup> Istruttoria aperta il 17 luglio 1992 con provvedimento n. 605 in Bollettino

AGCM n. 14/92 e conclusa con provvedimento del 24 marzo 1993 n. 1028 in Bollettino AGCM n. 6/93.



Difatti, la SIP, nel selezionare gli esercizi con cui stipulare il contratto di franchising, ha razionalmente prescelto imprese che, in media, possedevano le maggiori dimensioni e che fornivano le migliori garanzie, sia dal punto di vista patrimoniale che da quello di vendita. Dal canto loro, tali esercizi trovavano comunque un forte incentivo ad essere affiliati alla SIP, nella sua qualità di gestore e di principale operatore nella commercializzazione, pur essendo sottoposti ad una serie di restrizioni nella scelta dei loro fornitori.

Per i concorrenti della SIP ciò genera una restrizione alla possibilità di distribuire i propri prodotti attraverso i rivenditori commercialmente più qualificati, essendo questi ultimi tenuti al rispetto della clausola di esclusiva prevista nel descritto contratto di franchising.

Il provvedimento di chiusura valuta inoltre come abusivo l'utilizzo da parte di SIP di informazioni non accessibili a terzi, possedute in virtù della propria veste di gestore unico di telecomunicazioni, al fine di implementare la propria commercializzazione di telefoni cellulari.

La necessità di impedire possibili estensioni abusive della posizione dominante è alla base anche della istruttoria aperta dall'Autorità<sup>38</sup> nei mercati della distribuzione, installazione e manutenzione dei prodotti usati per la realizzazione di impianti privati di telecomunicazioni, quali ad esempio centraline di commutazione, terminali intercomunicanti.

Oggetto dell'istruttoria sono alcuni comportamenti commerciali posti in essere da Telecom e tendenti ad escludere o rendere più difficile l'ingresso di altri operatori nel mercato quali ad esempio la facilitazione di collegamenti telefonici all'acquisto e all'installazione di un impianto interno fornito dalla stessa Telecom.

A garanzia dell'apertura concorrenziale di nuovi mercati o di mercati di fatto fino ad oggi monopolizzati dal gruppo STET è mirato il procedimento per abuso di posizione dominante SIGN-STET-SIP<sup>39</sup>.

Il procedimento istruttorio è stato avviato a seguito di una segnalazione da parte della società Sign Srl, che ha portato a conoscenza dell'Autorità il rifiuto da parte di Stet e Telecom di cedere, su supporto informatico, le informazioni riguardanti gli abbonati al servizio telefonico, indispensabili per commercializzare un nuovo prodotto, sviluppato dalla società e atto ad agevolare l'u-

<sup>38</sup> Istruttoria aperta con provvedimento del 23 giugno 1994, n. 2098, in Bollettino AGCM n. 25-26/94, e non ancora conclusa.

<sup>39</sup> Procedimento avviato in data 23 giugno 94, n. 2099, Bollettino AGCM n. 25-26/94, e concluso con provvedimento dell'aprile 1995 in corso di pubblicazione.

tenza nel reperimento dei dati relativi agli abbonati al servizio telefonico. Più specificatamente, il prodotto ideato dalla Sign è costituito da un apparecchio telefonico in cui è incorporato un lettore di compact disk in grado di legge e visualizzare i dati relativi agli abbonati.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che tali informazioni su supporto informatico erano state negate o erano stati richiesti per questi dischetti compensi esorbitanti anche ove la richiesta provenisse da altre imprese intenzionate ad offrire servizi diversi da quelli già offerti da Telecom Italia, quale il servizio 12.

L'Autorità ha rilevato che tali comportamenti da parte del gruppo Stet costituiscono abuso di posizione dominante, in quanto nell'ingiustificato diniego di fornire a prezzi equi gli elenchi di abbonati su supporto informatico precludono la commercializzazione di altri servizi con danno per i consumatori.

### 3. CONCLUSIONI.

Gli interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel settore dei servizi di telecomunicazione appaiono essersi focalizzati, in questi primi anni, sulla necessità di garantire effettiva libertà di accesso in quei servizi, sottratti, anche grazie all'intervento comunitario, al monopolio dei gestori pubblici nazionali. Tale azione ha prodotto non pochi risultati, anche se il nostro paese appare ancora in ritardo rispetto alla più generale tendenza di liberalizzazione del settore che può riscontrarsi in altri paesi industrializzati.

A tale riguardo, si deve rilevare come questa situazione di arretratezza, oltre a riverberarsi sulla limitata qualità dei servizi resi agli utenti, non consentendo un adeguamento progressivo alla concorrenza delle imprese italiane del settore, renderà assai difficile che le stesse possano esercitare un ruolo *leader* nel nuovo mercato globale. È appena il caso di ricordare l'esempio della Gran Bretagna dove l'aver anticipato il processo di liberalizzazione, ha permesso al precedente gestore in monopolio — British Telecom — di trasformarsi, da operatore non particolarmente efficiente, in uno dei primi competitori a livello mondiale. In linea più generale, si deve osservare come l'attuazione di processi di liberalizzazione, tendendo a stimolare l'efficienza produttiva e lo sviluppo tecnologico dei grandi gestori nazionali, ne rafforzi le capacità di competitori sui sempre più innovativi mercati internazionali.

In questo contesto, l'attività della Autorità Garante, pur rivelatasi in questo settore particolarmente efficace, non può da sola produrre quel quadro regolamentativo indispensabile all'introduzione di un effettivo regime concorrenziale nelle attività attualmente riservate per legge. Come più volte sottolineato dalla stessa

Autorità, infatti, mentre la sua azione è finalizzata a garantire che i comportamenti delle imprese non ostacolino il libero gioco della concorrenza, è necessario che da parte del legislatore del Governo e delle istituende agenzie di regolazione si pongano in essere quelle azioni di liberalizzazione e di ri-regolazione atte a creare una struttura maggiormente competitiva per la fornitura di servizi di telecomunicazione.