

Privatizzazioni di successo

Il caso BT

di Rosamaria Bitetti e Massimiliano Trovato

KEY FINDINGS

- British Telecom è la prima azienda telefonica pubblica ad essere privatizzata.
- Lo sviluppo della concorrenza genera una più variegata gamma di offerte, ed un generale calo dei prezzi.
- Le innovazioni tecnologiche ed i cambiamenti del mercato rendono obsoleto il metodo di regolazione dell'OFTEL.
- La Strategic Review dell'OFCOM suggerisce la transizione dal controllo dei prezzi e dalla limitazione delle quote di mercato alla liberalizzazione dell'ultimo miglio.
- La separazione della rete consente la parità d'accesso per i diversi operatori e garantisce la concorrenza a tutti i livelli.

Qui nel Regno Unito, i consumatori beneficiano di alcune fra le più basse tariffe telefoniche al mondo. Infatti, a causa della concorrenza, delle nuove tecnologie e della regolamentazione, i prezzi medi sono diminuiti di circa il 60% negli ultimi dieci anni.

Per questo e per altri motivi, dal 1° agosto 2006, l'OFCOM termina il controllo formale su British Telecom per il costo del noleggio delle linee telefoniche e delle telefonate. Questo lascerà tutte le compagnie telefoniche, inclusa BT, libere di fissare il proprio prezzo per i consumatori.

Naturalmente, ci preoccuperemo di assicurare che vi siano considerevoli garanzie, soprattutto per i gruppi più vulnerabili. Ma in futuro sarai tu, e non un regolatore, a decidere se una compagnia telefonica abbia il giusto prezzo o no. Proprio nello stesso modo in cui, comprando, ad esempio, una TV o un computer, decidi esattamente quale sia un buon affare per te. E poi continui a controllare se ti sta portando ciò che vuoi, al giusto prezzo. Sta a te scegliere: chiama, e potresti rimanere sorpreso da quello che scopri!¹

Il testo sopra riportato riproduce i manifesti che, da alcuni mesi, campeggiano in prossimità delle fermate dell'autobus e delle stazioni della metropolitana a Londra. La piena liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni è il punto d'arrivo di un processo iniziato ventidue anni fa, quando il *Telecommunications Act* sancì il collocamento presso il pubblico del pacchetto di maggioranza di British Telecom (BT), all'epoca monopolista pubblico delle tlc. L'intera vicenda merita di essere raccontata per almeno tre ordini di motivi: anzitutto, perché è il primo esempio e - diremmo - il paradigma dei programmi di privatizzazione che, a partire dagli anni Ottanta, hanno permesso al mercato di riappropriarsi del ruolo in molti ambiti usurpato dalla politica nell'euforia keynesiana del dopoguerra. In secondo luogo, il caso di BT getta una luce assai interessante sulle considerazioni strategiche necessarie a delineare un modello di privatizzazione desiderabile ed efficace. Infine, la materia è di grande attualità per il dibattito italiano sulle telecomunicazioni.

1: Il testo in versione originale è riportato sulla pagina web di OFCOM, all'indirizzo: <http://www.ofcom.org.uk/itsyourcall>.

Rosamaria Bitetti è laureanda in Scienze Politiche alla LUISS Guido Carli di Roma e Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimiliano Trovato è laureando in Scienze Giuridiche all'Università di Padova e Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Le origini di BT

Le origini di BT² risalgono alla fondazione dei primi servizi commerciali di telegrafia, come quello fornito dall'Electric Telegraph Company sin dal 1846. Queste imprese vengono annesse al General Post Office (GPO) dal *Telegraph Act* del 1868. In seguito all'invenzione del telefono,³ il GPO estende la sua offerta al nuovo business, ma ad esso si affiancano presto numerose società private che operano su licenza del *Postmaster-General*, dirigente preposto all'ente medesimo. Questa situazione transitoria ha fine con la nazionalizzazione in capo al GPO della rete telefonica nazionale nel 1896 e di quella locale nel 1912.⁴

Nel 1969, il Post Office Act trasforma il GPO - all'epoca un dipartimento del governo - nel Post Office, una società di diritto pubblico non direttamente collegata all'esecutivo. Il *British Telecommunication Act* del 1981 separa le attività postali dalle telecomunicazioni, e conferisce uno statuto autonomo a British Telecom, nella stessa forma di azienda pubblica.

La privatizzazione

Nel 1982, la Mercury Communications ottiene una licenza per costruire e gestire un secondo network di

2: Due accurati e preziosi profili cronologici dello sviluppo delle telecomunicazioni nel Regno Unito - a cui la nostra ricostruzione si rifà in parte - sono accessibili agli URL <http://www.btplc.com/Thegroup/BTsHistory/Eventsindex.htm> e <http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/about/history.htm>; di notevole utilità risulta anche la voce "BT Group" di Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/BT_Group.

3: Come noto, la paternità dell'invenzione è materia aspramente dibattuta. Ufficialmente attribuita ad Alexander Graham Bell, da più parti si ritiene - ed un provvedimento del Congresso degli Stati Uniti nel giugno 2002 intese confermarlo - che vada invece riconosciuta ad Antonio Meucci. Altri ancora avanzano il nome di Elisha Gray, fondatore di Western Electric. Sia come sia, giova comunque ricordare che l'invenzione di Meucci risale al 1871, mentre Bell brevettò la "sua" nel 1876.

4: A tale misura sfuggirono soltanto i servizi municipalizzati di Portsmouth, Guernsey e Kingston-upon-Hull. La Kingston Communications, in particolare, ebbe modo di rinnovare la sua licenza nel 1914, ottemperando all'acquisto della rete per 192.000 sterline; ha poi saputo mantenere la sua indipendenza sino ad oggi ed è ora parzialmente privatizzata. Kingston Communications si segnala, oltre che per le sue cabine telefoniche color crema, per essere stata un pioniere delle connessioni ADSL, ed in particolare dei servizi televisivi operati su tale linea.

linee fisse, in competizione con British Telecom. Tale iniziativa prelude alla politica del duopolio, annunciata dal governo britannico nel novembre dell'anno seguente, e considerata necessaria per preparare una transizione morbida al mercato.⁵

Nel 1984, la prima e più consistente tranche di azioni British Telecom, equivalente al 50,2% della società, viene offerta al pubblico presso i mercati azionari di Londra, New York e Toronto. All'iniziale scetticismo degli investitori istituzionali verso la vendita di un pacchetto almeno sei volte più grande - per capitalizzazione - di qualsiasi altro mai trattato nel London Stock Exchange fa da contraltare l'entusiasmo dei piccoli risparmiatori, che supera ogni aspettativa,⁶ delineando il potenziale delle privatizzazioni successive.

Al momento della privatizzazione, due ipotesi vengono considerate: quella della vendita unitaria del gruppo, e quella dello smembramento in più aziende (ad esempio una per i servizi locali, una per quelli a lunga distanza ed una destinata alla gestione delle infrastrutture): quest'ultima era stata la via seguita nella riorganizzazione di AT&T negli Stati Uniti. La scelta ricade però sulla prima opzione, e BT diviene una Public Limited Company (PLC).⁷

5: È stato sostenuto che ciò abbia in realtà causato un rallentamento nel processo di ristrutturazione di BT, che è giunto a pieno regime solo negli anni Novanta. Cfr., ad esempio, Tuomo Summanen e Michael Pollitt, *Case Study: British Telecom: Searching for a Winning Strategy*, Judge Institute of Management, University of Cambridge 2002. A tale proposito appare illuminante l'andamento dei livelli occupazionali di BT reperibile al seguente link: <http://www.btplc.com/Thegroup/Chartingourprogress/charts.pdf>.

6: Secondo l'economista John Kay, le richieste furono circa 2 milioni, e - nel tentativo di soddisfarne il maggior numero - si fece sì che i singoli pacchetti non superassero le 800 azioni, per un controvalore di un migliaio di sterline. John Kay, *Twenty Years of Privatisation*, 2002, reperibile online: <http://www.johnkay.com/political/249>.

7: Quello delle PLC è un modello societario britannico ed irlandese largamente assimilabile alle nostre Società per Azioni, caratterizzato da un capitale sociale di almeno 50.000€ rappresentato da azioni, almeno il 25% delle quali interamente liberate; la limitazione della responsabilità è garantita agli azionisti; sebbene la base azionaria sia tendenzialmente più ampia di quella delle Private Limited Companies (Ltd.), non vi è alcun obbligo in tal senso: ciò nonostante molte PLC ricorrono alla quotazione presso il London Stock Exchange o l'Alternative Investment Market.

Contemporaneamente, il *Telecommunications Act* completa la separazione fra il ruolo (statale) di regolatore e quello (privato) di fornitore di servizi. La vigilanza sul livello della concorrenza nel mercato delle telecomunicazioni è demandata a tre organismi: il Department of Trade and Industry, la Monopoly and Mergers Commission (MMC, poi Competition Commission), e l'OFTEL, autorità indipendente con il potere di deferire l'ex-monopolista alla MMC. Si genera così un meccanismo di controllo innovativo, basato sul dialogo e la contrattazione con le parti. Il ruolo della regolazione è amplissimo nella prima fase della liberalizzazione, con picchi nei momenti in cui il 70% degli introiti di BT dipendono da vendite a prezzo determinato di concerto con l'OFTEL.

Intanto, il mercato sta per registrare l'avvento di una delle più rivoluzionarie innovazioni della nostra epoca: l'emergere della telefonia mobile. L'anno successivo, infatti, Cellnet (joint venture di BT e Securicor) e Vodafone - ottenuta la licenza per operare network mobili in competizione fra loro - entrano sul mercato.⁸

Gli anni novanta

Solo nel 1991 la politica del duopolio viene finalmente rivista, con la pubblicazione da parte del governo britannico del libro bianco *Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s*, che incoraggia nuovi operatori ad entrare nel mercato delle telecomunicazioni e permette agli operatori esistenti di ampliare la gamma dei loro servizi. Nello stesso anno, British Telecom assume il nome BT, e si assiste alla vendita di circa metà delle azioni ancora di proprietà statale.⁹

BT si trova così a dover affrontare il problema della ristrutturazione aziendale. La strategia individuata si

focalizza (in considerazione della cessione delle produzioni di apparecchi telefonici avvenuta nel 1990) sulla vendita dei servizi, con uno spiccato gusto per la personalizzazione ritagliata sui target della clientela, e con una particolare attenzione ai grandi gruppi multinazionali. Il principale obiettivo del gruppo è, infatti, quello di espandersi rapidamente nel mercato mondiale, mettendo a frutto la maggior esperienza maturata in un ambiente concorrenziale e sfruttando un network d'alleanze strategiche con imprese internazionali.¹⁰

Sul piano globale, l'industria delle telecomunicazioni registra in questo frangente una crescita senza precedenti, imputabile certamente alle innovazioni tecnologiche (dalla diffusione di Internet all'introduzione della linea digitale), ma

in misura non minore alle dinamiche di mercato suggerite dalla buona riuscita della privatizzazione britannica.¹¹

Il contrasto con la situazione dei primi anni Ottanta è stridente: se allora il Regno Unito

era parso assolutamente isolato nello sforzo di abbattere un monopolio che si protraeva da decenni, e per giunta un esempio di monopolio che la teoria economica mainstream catalogherebbe come "naturale",¹² l'esperienza dei benefici a lungo termine del libero mercato e della concorrenza hanno indotto molte altre nazioni a seguire l'esempio inglese, aprendo la strada alle liberalizzazioni.

Solo nel 1991 la politica del duopolio viene finalmente rivista, con la pubblicazione di un libro bianco del governo

8: Per un approfondimento sull'evoluzione della telefonia mobile nel Regno Unito, può essere utile consultare - oltre alle fonti citate supra (p. 2, n. 2), la lista disponibile all'URL: <http://www.bl.uk/collections/business/mobilind.html>.

9: Precisamente, si tratta di una quota del 23,9%. Il restante 22% sarà ceduto nel luglio del 1993. Questi dati sono desunti da: Enrico C. Perotti, "Credible Privatization", *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 4 (September 1995), 847-859, p. 849.

10: Ad esempio, BT costituisce nel 1995 una *partnership* nel Nord America con MCI (che si concluderà nel '97, con l'acquisto di quest'ultima da parte di Worldcom), in Italia con BNL, in Germania con la *joint venture* Viag Interkom KG, in Svezia con TeleDanmark e Telenor. Nel 1996 si verificano l'acquisizione del 25% delle azioni di Clear Communications, in Nuova Zelanda, ed ancora *joint ventures* in Corea con Dacom e nei Paesi Bassi con Telfort B.V. Nel 2000 infine, viene annunciata una *joint venture* globale fra BT ed AT&T, dal nome Concert, che si risolverà in un grande fallimento, con 1.2 miliardi di sterline di danno per BT, segnando la fine dell'obiettivo della *leadership* mondiale.

11: Sul successo, anche simbolico, dell'operazione, cfr. William L. Megginson, Robert C. Nash and Matthias van Randenborgh, Matthias, "The Record on Privatization", *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 9, No. 1, Spring 1996.

12: Sulla controversa validità di tale nozione si veda, però Thomas J. DiLorenzo, "The Myth of the Natural Monopoly", *The Review of Austrian Economics*, Vol. 9, No. 2, 1996.

Nel 1993, facendo seguito ai proclami del 1991, vengono concesse le prime licenze ai nuovi *Public Telecommunications Operators* (PTO) e viene permesso ai gestori di servizi televisivi via cavo di offrire servizi telefonici (era e rimaneva, però, rigorosamente vietato l'inverso) utilizzando la loro rete, estendendo quindi la concorrenza a BT finalmente anche al famigerato ultimo miglio.¹³ Più di un centinaio di aziende iniziano a riorientare in tal direzione la loro infrastruttura, arrivando in soli cinque anni a coprire potenzialmente 12,5 milioni di abitazioni, con 4,6 milioni di utenti effettivi.¹⁴

Nel 1996 viene aperto anche il mercato delle telefonate internazionali attraverso la creazione di *International Facilities Licences* (IFL) e la possibilità di vendere ed acquistare i servizi in mercati internazionali (*International Simple Resale*), non più limitata dal principio di reciprocità. BT vede la sua quota di mercato ridursi in questo ambito del 46,6% in termini di introiti e del 32,7% in termini di volume.¹⁵

Per quanto riguarda la telefonia mobile, il duopolio BT-Vodafone - perdurante, come si è visto, dal 1985 - si conclude con l'ingresso sul mercato di One2One (appartenente al gruppo Mercury Communications) nel 1993 e di Orange nel 1994.¹⁶

13: Per capire l'importanza di questa misura, bisogna considerare la diffusione della tv via cavo in Inghilterra. I primi sistemi via cavo furono costruiti negli anni Venti, allo scopo di trasportare i segnali radio fino alle abitazioni, e vennero poi reindirizzati alla trasmissione di segnali audiovisivi, e già negli anni Cinquanta raggiungeranno un milione di case. Cfr. William H. Dutton and Jay G. Biumier, "The Faltering Development of Cable Television in Britain", *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4, 1988, pp. 279-303, e Timothy Hollins, *Beyond Broadcasting: Into the Cable Age*, British Film Institute, Broadcasting Research Unit, Londra 1984, pp. 36-40. Attualmente si calcola una penetrazione del 14,5%, a fronte, ad esempio, dell'1% registrato in Italia (dati: Worldscreen.com).

14: I dati sono tratti da: OECD Reviews of Regulatory Reform, "United Kingdom - Challenges at the Cutting Edge", 2002, reperibile online: http://www.bfsb-bahamas.com/news_photo/Reg_UK.pdf.

15: *Ibidem*. Giova però ricordare che BT rimase ancora, nonostante queste trasformazioni, in possesso di una quota del mercato locale pari al 70%.

16: Nel 2001, da BT verrà separata, secondo il piano di recupero finanziario, BT Cellnet, che assumerà il nome di mm02 e poi O2. Nello stesso anno, One2One viene acquisita da Deutsche Telekom e rinominata T-Mobile. Al momento esiste un sostanziale equi-

Nel 1997, la presidenza britannica della WTO promuove la stipula del *Basic Telecommunications Agreement*, che impegna i sessantanove firmatari ad aprire alla concorrenza i mercati interni delle comunicazioni internazionali. Il 1 gennaio 1998, con l'entrata in vigore della direttiva 96/19/CE volta ad abolire i diritti esclusivi concessi dagli Stati membri nel settore dei servizi di telecomunicazione, la liberalizzazione si estende all'Europa intera.¹⁷ Nel 1999 la Commissione Europea inaugura una consultazione pubblica, nota come *Communication Review*, e conclude per la necessità di rimuovere le rimanenti barriere ai singoli mercati, e di ripesare l'assetto della regolazione sulle nuove esigenze di un mercato più concorrenziale.

A tal fine, una copiosa messe di atti normativi vede la luce a partire dal 2000.¹⁸ Le direttive perseguono l'obiettivo dell'armonizzazione orizzontale dei compiti delle autorità nazionali, ponendo una serie di obblighi, fra cui il rinvio alla Commissione Europea delle decisioni fondamentali nel settore e l'impegno a favorire l'emersione spontanea dal mercato di standard tecnologici, piuttosto che la loro imposizione; inoltre, viene stabilito che l'ingresso nel mercato delle telecomunicazioni sia regolato tramite autorizzazioni generali piuttosto che attraverso licenze individuali.

Nel Regno Unito, per ottemperare alle previsioni del diritto comunitario, le licenze IFL vengono fuse con le PTO, generando delle *class licences*:¹⁹ a seguito di tale

brio tra le quote di mercato dei quattro operatori della telefonia mobile: a fronte di un totale di 54,3 milioni di utenti, Vodafone ne conta 12,9 milioni; O2, 13,3; T-Mobile, 14,3; ed Orange, 13,8. I dati sono tratti da: OFCOM, "The Communications Market - Telecommunications Appendix", 2004, reperibile online: http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmpdf/telecom_apndx.pdf.

17: Un documento della Commissione che illustra il contenuto del pacchetto di liberalizzazioni del 1998 è stato pubblicato all'indirizzo <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/userguide-en.pdf> sotto il titolo "Europe's Liberalised Telecommunications Market - A Guide to the Rules of the Game".

18: Ci riferiamo, in particolare, alla *Framework Directive*, n. 21/2002/EC, all'*Authorisation Directive*, n. 20/2002/EC, ed alla *Competition Directive*, n. 77/2002/EC.

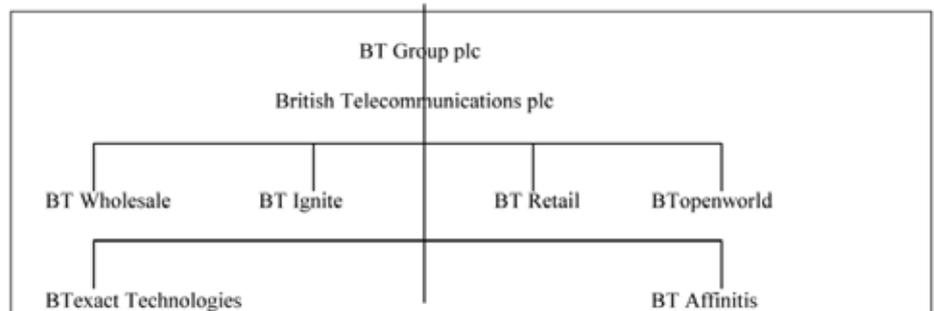
19: Si tratta di autorizzazioni generali, in cui viene definita una "classe" di soggetti, in base a caratteristiche generali, che hanno diritto automaticamente alla licenza, senza procedure di richiesta o registrazione.

provvedimento, sono ben 140 gli operatori autorizzati a commercializzare i propri servizi, compresi quelli internazionali, e ciò induce un crollo delle tariffe di almeno il 50% in termini reali.²⁰ Inoltre, visti gli effetti della concorrenza sul mercato e sui prezzi in questi anni, l'OFTEL decide di ridurre al 26% le attività di BT soggette a *price cap* per il periodo dal 1997 al 2002, con l'obiettivo di una ulteriore riduzione in seguito.²¹

Ben presto a Bruxelles ci si rende conto che la concorrenza - che pure ha già sprigionato tali e tanti effetti benefici rimane fortemente limitata, soprattutto a livello locale, dal fatto che gli ex monopolisti abbiano ereditato le infrastrutture costruite dalla mano pubblica. Fra le misure adottate, spicca l'*Access Directive*,²² che delinea i presupposti per gli accordi di interconnessione fra i gestori delle reti ed le aziende di servizi. Inoltre, viene sancito a carico degli *incumbent* l'obbligo di garantire il *Local Loop Unbundling* (LLU),²³ e cioè la possibilità di connessione diretta dell'utenza alla rete del nuovo operatore tramite il doppino telefonico già esistente, naturalmente dietro pagamento d'un canone.

Il nuovo millennio

Per il gruppo BT, il nuovo millennio si apre con una forte crisi: l'obiettivo della leadership globale - in un primo tempo perseguito - si rivela sproporzionato, e la gara d'appalto per le licenze per la tecnologia G3,²⁴ insieme agli effetti dell'esplosione della bolla azionaria della *new economy*, mandano fuori controllo il debito di BT, con il rischio concreto che le agenzie di *rating* optino per un declassamento. Si rende necessario un nuovo riassetto strutturale, per riportare



gli obiettivi dell'azienda in linea con le esigenze del mercato.²⁵

Il *management* propende per un piano di recupero finanziario all'insegna di un ritrovato interesse per il mercato inglese ed europeo. Il gruppo si scinde in due grandi divisioni: BT Wireless (poi ceduta come BT Cellnet) e Future BT (in seguito BT Group). Quest'ultima viene ulteriormente suddivisa in sei diverse aziende con autonomia di gestione: BT Ignite, che opera servizi di connessione a banda larga sul mercato internazionale; BT Openworld, il *provider* internet del gruppo; BT Retail - che serve l'utenza finale, *business* e residenziale; BT Wholesale, che si occupa della vendita dell'accesso locale e dell'utilizzo delle infrastrutture; BT Exact Technologies, per le attività di R&D; BT Affinitis, che commercializza servizi integrati.²⁶

L'*Office of Communications Act* del 2002 istituisce l'OFCOM, super-regolatore pensato per un'epoca in cui la convergenza tra i diversi *media* sembra diventare il tema dominante delle esigenze di controllo. Il *Communication Act* del 2003 demanda ad OFCOM i poteri in precedenza detenuti da OFTEL e delle altre autorità per le telecomunicazioni (Broadcasting Standards Commission, Independent Television Commission, Radio Authority, Radiocommunications Agency).

Per tutti gli anni novanta, la strategia di OFTEL per ripristinare l'ordine di mercato dopo sessant'anni di monopolio statale era stata improntata alla riduzione della quota di mercato di BT attraverso restrizioni sulla sua politica tariffaria e con l'obbligo di consentire alle altre aziende l'utilizzo della sua rete locale. Tut-

20: Cfr. Department of Trade and Industry, *Communications Liberalisation in the UK. Key elements, History and Benefits*, 2001, p. 7, online: <http://www.dti.gov.uk/files/file24910.pdf>.

21: *Ivi*, p. 11.

22: Direttiva 19/2002/EC.

23: Regolamento 2887/2000/EC.

24: Nel maggio del 2001, cinque compagnie si aggiudicano le licenze: BT 3G, Vodafone, Orange, One2One e TIW (in seguito Hutchinson 3G UK Ltd.).

25: È utile notare come la privatizzazione sottoponga *ipso facto* le strategie aziendali ai giudizi senz'appello del mercato, privandole - se non del sostegno della politica - almeno del salvagente offerto dalla fiscalità generale.

26: Summanen e Pollitt, *cit.*

to ciò ha dato discreti frutti nell'area della rivendita attraverso Independent Service Providers (ISP),²⁷ ma non ha minimamente influenzato la posizione di BT per quanto concerne le connessioni ADSL e l'accesso locale.

Nel dicembre 2003, l'OFCOM annuncia una *Strategic Review* del settore delle telecomunicazioni, per fare il punto, a vent'anni dalla liberalizzazione, sul funzionamento del mercato, e particolarmente sui limiti effettivi alla concorrenza e sulla necessità che il regolatore stesso assuma un ruolo meno pervasivo ed in grado di cogliere i cambiamenti e le innovazioni tecnologiche. Ciò propizia un nuovo approccio strategico, orientato al conseguimento della competizione a tutti i livelli dell'infrastruttura, con il potenziamento della regolazione nei settori in cui il mercato non ha ancora ripristinato il suo regolare funzionamento e la sua graduale abolizione in quelli la cui il livello di competizione è ritenuta soddisfacente.

Dalla prima fase dell'inchiesta pubblica, si evince che è il mercato della telefonia fissa ad essere meno efficiente:

«Vent'anni di legislazione pro-concorrenziale hanno portato alcuni miglioramenti per i consumatori. Ma - afferma il *Final statement* della *Strategic Review* - anni di regolazione intrusiva non sono stati in grado di creare le condizioni necessarie per benefici a lungo termine».²⁸ I colli di bottiglia vengono individuati essenzialmente nel cosiddetto ultimo miglio, quel tratto d'infrastruttura in cui è tecnicamente possibile competere attraverso il Local Loop Unbundling. Ma il fatto che BT abbia un accesso preferenziale ad un bene quale la rete infrastrutturale, di difficile (e costosa) replicabilità, distorce inevitabilmente il mercato, impedendo alle altre imprese di offrire servizi competitivi.

27: Cfr. Martin Cave e Robin Mason, "The Economics and Regulation of the Internet", *Oxford Review of Economic Policy*, 17, 2001, 188-201, e particolarmente il paragrafo 5.1.

28: OFCOM, "Telecommunications Statement", 2005, reperibile online: www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/statement/main.pdf.

Davanti all'OFCOM si aprono tre ipotesi d'azione: la prima prevede la rimozione della *regulation ex ante* ed un ruolo ancora più intrusivo del regolatore stesso *ex post*. Un'altra possibilità è quella di rinviare il giudizio alla *Competition Commission*, che potrebbe sanzionarne la posizione dominante, applicando misure di separazione strutturale.²⁹ Ad esempio, smembrando BT in due diverse società, destinate a gestire la vendita rispettivamente dei servizi finali e dei servizi intermedi. Ma le parti interessate, e cioè essenzialmente gli utenti di BT Retail e BT Wholesale, preferiscono una terza opzione, ovvero che sia l'OFCOM medesimo a vigilare sul comportamento di BT al fine di garantire parità d'accesso, tramite le opportune purché queste misure fossero efficaci. Questo è quanto emerse esplicitamente dalla *Strategic Review* di cui sopra, nel cui ambito gli utenti furono consultati.

Nel giugno 2005 BT propone all'OFCOM d'assumersi degli'impegni vincolanti al fine di evitare il rinvio alla Commissione per la Concorrenza. Questi cosiddetti *Undertakings* s'ispirano ai principi individuati dal regolatore per garantire la parità d'accesso, ovvero la non discriminazione e la separazione funzionale. BT, ancora in possesso della rete infrastrutturale, si impegna a garantire le stesse condizioni di fornitura dei servizi intermedi³⁰ - per prezzo, qualità e modalità d'acquisto - alle aziende servizi di telefonia ed ADSL.

Per garantire l'imparzialità, BT affida ad una divisione appositamente costituita la gestione delle funzioni in questione. Si tratta di BT Openreach, unità

29: Conformemente alle previsioni dell'*Enterprise Act* 2002.

30: Questi servizi includono: tutte le forme di Wholesale Line Rental (WLR); il Local Loop Unbundling; l'accesso alla rete in fibra ottica, compresi servizi Wireless Entertainment Services ed accessi per palmari; servizi specifici per Ethernet e protocollo SDH. Particolare attenzione è dedicata ai Next Generations Networks (NGN), reti di trasmissione a pacchetto in grado di erogare servizi di telecomunicazione con capacità di banda larga multipla, con tecnologie di trasmissione che permettono un servizio di qualità e nelle quali le funzioni legate ai servizi sono indipendenti dalle tecnologie di trasmissione. Permettono agli utenti di accedere liberamente alle reti e ai fornitori di servizi concorrenti e/o ai servizi di loro scelta. Le NGN dovrebbero permettere una piena mobilità associata alla fornitura onnipresente di servizi per gli utenti.

con 30.000 dipendenti, sedi fisicamente separate³¹ da quelle delle altre divisioni di BT, un management distinto e per gran parte indipendente e piani di remunerazione vincolati alle performance dell'unità e non a quelle del gruppo BT nel suo complesso.

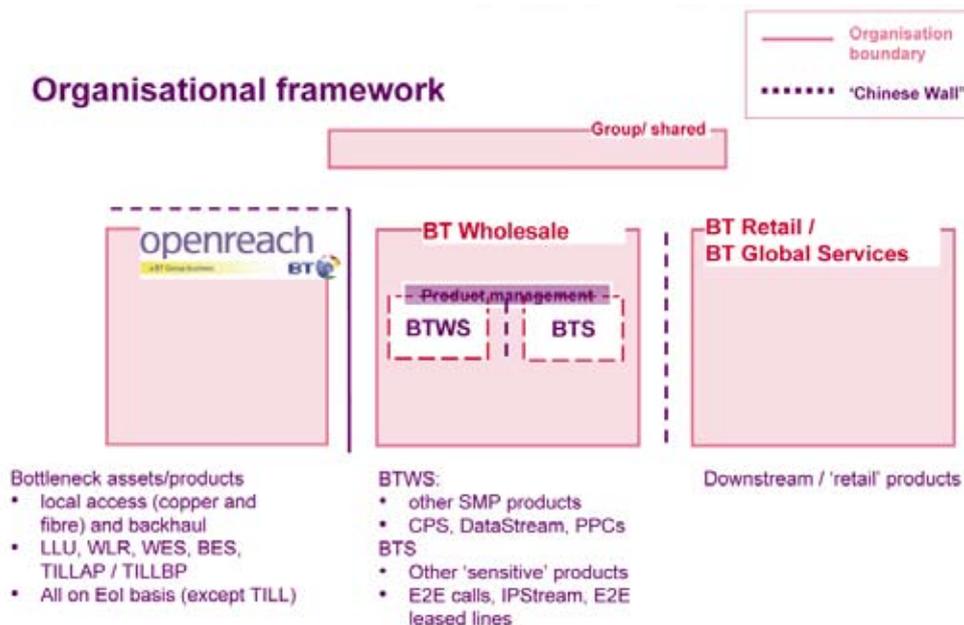
Nel giugno 2005 l'OFCOM ha accettato gli impegni³² presi da BT, proponendosi di continuare a vigilare sul loro mantenimento ed auspicandone una continua integrazione per rimanere al passo con i tempi e con le evoluzioni del mercato.

I risultati non si sono fatti attendere: dal primo gennaio 2006, 210.000 utenti hanno disconnesso le loro abitazioni da BT, per usufruire di offerte più vantaggiose, rese possibili dalla liberalizzazione dell'ultimo miglio. A giugno erano già divenute 500.000, e continuano a crescere al ritmo di 20.000 alla settimana. Sempre a giugno, AOL UK aveva "disaggregato" 100.000 linee d'accesso, diventando il più grande operatore LLU del Regno Unito.

I benefici della concorrenza ricadono anche sui clienti che permangono sulla rete di BT. Alla fine del mese di marzo 2006, 6,1 milioni delle utenze fisse di BT ricorrevano ad altri operatori per tutti od alcuni dei loro servizi vocali tramite la preselezione automatica (CPS, *carrier pre-selection*) con una variazione di ben 1,2 milioni su base annua.³³

Altro dato da considerare è che il costo mensile di un tipico paniere di servizi residenziali di comunicazione è sceso del 5% nel corso del solo 2005, riducendosi da 80 a 76 sterline.³⁴

Organisational framework



Conclusioni

Possiamo trarre alcuni insegnamenti dalla lezione inglese: il primo è che le privatizzazioni, se ben condotte, hanno successo. Nessun ministero sarà in grado di eguagliare i livelli di efficienza e benessere cui l'ordine del mercato conduce, perché non potrà assecondare le informazioni che il sistema dei prezzi convoglia e perché la sua logica economica sarà inquinata dalle interferenze della politica.

Come accennato, però, l'efficacia di una privatizzazione non accompagnata da un'effettiva liberalizzazione sarebbe drammaticamente ridimensionata. Il rischio che essa non influisca che marginalmente sulla struttura d'incentivi³⁵ dell'azienda in corso di privatizzazione è tutt'altro che meramente ipotetico, e la storia illustra tale minaccia con un buon numero di esempi.

Ancora, sembra adeguato concludere che non sempre il gradualismo, e cioè l'opzione per una transizione guidata dall'alto, premi: la *Duopoly Policy*, frutto di una definizione arbitraria della concorrenza, ha solo procrastinato gli adeguamenti che il mercato

31: La sede di BT Openreach si trova infatti a Coventry, mentre i quartier generali di BT sono naturalmente a Londra.

32: Con lievi modifiche, incentrate in particolare sul LLU.

33: OFCOM, "The Communications Market 2006 Overview", reperibile online: <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/overview06>.

34: *Ibidem*.

35: Se è vero - come suggerito *supra* - che la migrazione in mani private introduce un criterio di economicità e responsabilità a cui il pubblico sembra radicalmente insensibile, va però ribadito lo scetticismo sull'eventualità che la privatizzazione possa immediatamente recidere i vincoli ed eliminare le aderenze col potere, né tantomeno si può ritenere che il precedente monopolio legale divenga magicamente assimilabile ad una posizione di supremazia indotta dalle scelte dei consumatori.

avrebbe poi reso necessari. Non è un caso se i maggiori raffinamenti del servizio ed i più sorprendenti sviluppi tecnologici si sono verificati dopo la revisione di tale politica infruttuosa, che ha aperto lo spazio alla creatività ed all'imprenditorialità.

Ciò che si afferma non è l'impellenza di una privatizzazione mal fatta: il che rappresenterebbe, e specialmente in un mercato che abbia patito decenni di statalismo convulso, nient'altro che un'accelerazione verso i rischi da cui abbiamo messo in guardia. Misure strutturali e tempestive, che garantiscano la privatizzazione di un'azienda ma non degli ingiustificabili privilegi accumulati durante la gestione pubblica, appaiono certo preferibili alla prospettiva di una sempiterna pervasiva regolamentazione. Ove queste misure siano state tralasciate, ed è purtroppo esperienza pressoché universale, non vi è altra scelta che applicare dei surrogati *ex post*.

Nel campo delle telecomunicazioni è del tutto evidente che le vestigia del monopolio si annidino nella disponibilità delle infrastrutture. Non sembra un azzardo sostenere che se nel 1984 o nel 1991 si fosse osato di più, e la rete fosse stata scorporata da BT, il beneficio per i consumatori sarebbe stato - in termini di prezzi e possibilità di scelta - assai maggiore. Ma l'implementazione dell'ULL e - molto più - la nascita di Openreach hanno avuto enorme rilevanza e danno grande fiducia nell'evoluzione delle telecomunicazioni nel Regno Unito.

La separazione della rete locale consente finalmente una competizione equilibrata, e garantisce che i consumatori possano premiare le proposte migliori ai prezzi più convenienti. Senza trucchi e senza privilegi. In altre parole, un mercato finalmente libero. In Inghilterra ce l'hanno fatta. Adesso tocca a noi.



CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.



COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.



I BRIEFING PAPERS

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.