

LUISS

Libera Università
Internazionale
degli studi sociali
Guido Carli

CERADI

Centro di ricerca per il diritto d'impresa

**OSSERVATORIO DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE
CONCORRENZA E TELECOMUNICAZIONI**

WORKING PAPERS

Gennaio

2000

ESTRATTO

FRANCESCO GRAZIADEI

***Il servizio universale di telecomunicazione: suggerimenti dell'esperienza
americana in merito ad alcuni aspetti qualificanti***

LUISS | LUISS | LUISS | LUISS
Guido Carli | Guido Carli | Guido Carli | Guido Carli
LUISS | LUISS | LUISS | LUISS
Guido Carli | Guido Carli | Guido Carli | Guido Carli
LUISS | LUISS | LUISS | LUISS

Giuffrè Editore

IL SERVIZIO UNIVERSALE DI TELECOMUNICAZIONE: SUGGERIMENTI DELL'ESPERIENZA AMERICANA IN MERITO AD ALCUNI ASPETTI QUALIFICANTI

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Il concetto di universalità; 3. Contenuto del servizio universale: un concetto in evoluzione; 4. Segue: ulteriori obiettivi delle politiche in tema di servizio universale; 5. Soggetti tenuti all'adempimento degli obblighi di servizio universale; 6. Soggetti tenuti al finanziamento del servizio universale; 7. Conclusioni.

Abstract

Il problema del servizio universale nelle telecomunicazioni ha assunto ormai due distinte valenze. Una riguarda il profilo sociale: assicurare che il servizio sia prestato anche là dove le logiche di mercato ne scoraggiassero la fornitura.

La seconda valenza attiene ad un profilo economico di rilievo concorrenziale. Una volta stabilito che il costo del servizio vada ripartito tra gli operatori, affinché non si creino effetti distorsivi della concorrenza occorre che la ripartizione sia equa: da un lato non carichi eccessivamente l'incombente; dall'altro non si abbatta in maniera insostenibile sui new entrants.

In un'ottica di ripartizione degli oneri relativi alla fornitura del servizio universale di telecomunicazioni, è essenziale, dunque, qualora si vogliano evitare pesi eccessivi che ostacolino l'affermarsi di un'effettiva concorrenza, determinare quale sia l'estensione del servizio offerto universalmente e quali siano i soggetti che debbono, con le proprie risorse, contribuire a garantire la disponibilità generalizzata dello stesso.

Il presente lavoro, nella consapevolezza del difficile rapporto tra garanzia del servizio universale e liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni, si propone di verificare alcuni dei principali aspetti critici della disciplina del s.u.

L'analisi sarà effettuata avendo come primo riferimento i principi essenziali stabiliti in materia dal Telecommunication Act del 1996, nonché - e soprattutto - dalle regole recentemente dettate dalla FCC in attuazione di tali principi.

Si ripercorrerà pertanto la definizione del concetto di S.U., fornendone una versione disaggregata, sia quanto al contenuto dell'universalità (ad esempio universal geographic access, universal affordable access) che con riferimento alla portata ed ampiezza del servizio. Ci si soffermerà inoltre sull'individuazione dei soggetti che possono recuperare i costi del servizio fornito dal meccanismo di finanziamento del s.u. e su quelli che, anche se non gravati da oneri di s.u., debbono alimentare economicamente tale meccanismo. Sui punti di maggior rilievo si darà altresì conto degli orientamenti espressi dall'Unione europea.

1. Premessa

Per servizio universale nelle telecomunicazioni si intende la possibilità generalizzata di accedere, a costi sostenibili, a determinati servizi di telecomunicazione. La garanzia che tutti i cittadini possano comunicare agevolmente tra loro è stata ritenuta corrispondere ad un interesse pubblico in tutti i paesi industrializzati sin dall'avvento del servizio telefonico, fatte salve, come si avrà modo di sottolineare, le specificità dell'esperienza americana.

La connessione alla rete telefonica del più ampio numero di persone, oltre a comportare una valorizzazione economica della rete, significava peraltro garanzia per tutti i cittadini di un facile accesso a servizi essenziali (come scuole, strutture sanitarie e uffici pubblici).

Questo ha fatto sì che il mercato delle telecomunicazioni, così come ancor prima quello delle comunicazioni telegrafiche, sin dagli inizi sia stato caratterizzato dall'offerta in monopolio di un servizio

telefonico di base da parte di soggetti pubblici o, in ogni caso, sottoposti a pubblico controllo (ma anche con riferimento a quest'ultimo aspetto il mercato nordamericano presenta peculiarità che meritano un discorso a parte).

Due fattori hanno però recentemente scosso la "quiete" che ha caratterizzato la tematica del servizio universale per lunghi anni. L'avvento dell'informatica nelle telecomunicazioni, creando una molteplicità di nuovi servizi, che si affiancavano al tradizionale servizio telefonico di base, ha messo in discussione, anche nel vecchio continente, l'assetto monopolistico del mercato delle telecomunicazioni. Si sono così, in un primo momento, aperti alla concorrenza tutti i servizi diversi dalla telefonia vocale. Ma il cammino, una volta intrapreso, ha irrimediabilmente condotto a frantumare definitivamente il monopolio anche nella installazione delle reti e nella fornitura del servizio telefonico. L'affacciarsi di nuovi servizi, unito ad un'apertura del mercato alla concorrenza, ha così sollevato due importanti questioni. In primo luogo quali di questi nuovi servizi è necessario siano accessibili (geograficamente ed economicamente) a tutti i cittadini? In sostanza quale deve essere il contenuto del servizio universale di telecomunicazione del terzo millennio?

Inoltre, posto che anche il mercato dei servizi di base sarà popolato a breve da una miriade di nuovi operatori, quali di questi dovranno farsi carico di garantire un determinato servizio di telecomunicazione a tutti i cittadini e - soprattutto - con quali risorse economiche? L'ultima domanda nasce direttamente dall'osservazione che la finalità d'interesse pubblico si è ritenuta realizzata solo ove il servizio fosse offerto a tutti i cittadini a condizioni economiche uniformi e generalmente sostenibili da tutti. Ma il costo della fornitura dei servizi di telecomunicazione in realtà varia secondo molteplici fattori. E così l'accessibilità economica uniforme ha generato la necessità per gli operatori di fornire alcuni servizi al di sotto dei loro costi effettivi, finanziandoli con risorse economiche generate da altri servizi, offerti - invece - al di sopra dei loro costi di produzione. La possibilità di operare sussidi incrociati per finanziare il servizio universale ha anzi costituito uno dei principali argomenti per sostenere la necessità di un assetto monopolistico del mercato. Le pratiche di *cross subsidy* attuate dagli operatori monopolisti sono state di vario genere. Come osserva

con una lucida ricostruzione la Federal Communication Commission (FCC) americana, in quel mercato, sino al nuovo quadro regolamentare, le cui basi sono gettate dal Communication Act del 1996, tre erano le forme di sussidi impliciti ⁽¹⁾, operati prevalentemente a livello statale e in minima parte a livello federale. Innanzitutto gli *urban to rural subsidies*, vale a dire *rates* stabiliti su una media geografica nonostante fornire la connessione in zone ad alta densità abitativa fosse meno costoso che in zone rurali. I *business to residential subsidies* si realizzavano invece richiedendo un prezzo maggiore per fornire la linea telefonica all'utenza affari rispetto a quello praticato all'utenza residenziale, benché per l'operatore il costo fosse il medesimo in entrambi i casi. Anche i prezzi per fornire servizi avanzati all'utenza *business* si attestavano su livelli superiori al loro costo effettivo. Accanto ad essi si situava inoltre un sussidio implicito tra chiamate interurbane e chiamate locali che prendeva la forma dell'*access charge* pagato dai *long distance operators* alle compagnie che fornivano telefonia locale. Tale contributo era basato sul principio che l'origine e la terminazione di una chiamata interurbana comportassero dei costi anche per il fornitore di quel tratto di rete che consente l'accesso all'utente finale (cosiddetto *local loop*). La misura dell'*access charge* era però più spesso dimensionata in relazione all'esigenza di finanziare la realizzazione della rete locale universale che commisurata al costo effettivo del transito della chiamata.

E' evidente che un mercato concorrenziale non permetta più di attuare tali forme di travaso implicito di risorse da un'attività all'altra. Difatti l'offerta di servizi al di sopra dei costi effettivi, per finanziare altre attività, espone l'operatore ad un immediato ingresso di concorrenti che, non dovendo generare risorse da dirottare altrove, riterranno appetibile anche un margine di profitto inferiore, conseguente ad un'offerta a prezzi - ridotti rispetto a quelli dell'*incumbent* - ma pur sempre remunerativi, in quanto al di sopra dei

(1) Accanto forme di sussidio implicito il sistema federale prevedeva alcune forme di sussidio esplicito (peraltro in parte fatte salve dal Telecommunication Act del 1996), in particolare con riferimento all'accesso alla rete o all'uso del servizio da parte delle fasce sociali più deboli (ci si riferisce principalmente ai programmi di sussidio generalmente noti come *Lifeline program* e *Link up America*). Si veda peraltro *infra*, paragrafo 4.

costi. Dunque anche l'operatore ex monopolista dovrà adeguare ai costi effettivi l'offerta dei servizi maggiormente remunerativi. Allo stesso dovrà però essere consentito di orientare ai costi anche i prezzi dei servizi più onerosi. E' questo, in estrema sintesi, il concetto di ribilanciamento tariffario.

Quando però l'orientamento ai costi, passaggio nodale di tutta la politica di liberalizzazione delle telecomunicazioni, si scontra l'esigenza, ugualmente avvertita, di assicurare un alto tasso di penetrazione dei servizi di telecomunicazione, ecco che esigenze di matrice sociale aprono un divario tra il costo del servizio ed il prezzo dello stesso (laddove - a rigore - un sistema che prevedesse un libero orientamento ai costi dei prezzi di offerta non lascerebbe spazio ad una politica sul finanziamento degli oneri di servizio universale) (2).

Non potendo più essere coperto il divario tra prezzi e costi da sussidi incrociati interni all'operatore, si pone il problema di reperire le risorse necessarie al finanziamento di tale obiettivo di servizio pubblico.

Vedremo qui di seguito, con particolare riferimento all'esperienza americana e con alcuni riferimenti alle indicazioni dell'Unione europea, quali sono le strade più accreditate, ed in parte già percorse, per risolvere le nuove questioni sollevate da un assetto competitivo del mercato, quali la delimitazione del concetto stesso di universalità, la definizione del contenuto del servizio universale (3), la

(2) Il concetto sembra felicemente sintetizzato, da ultimo, in un passaggio della recente direttiva 98/10 sulla telefonia vocale, laddove si precisa "che il riequilibrio tariffario è una caratteristica essenziale di un mercato competitivo; che per evitare che il riequilibrio tariffario pregiudichi indebitamente gli utenti e metta in pericolo l'abbordabilità dei servizi telefonici, possono essere utilizzati tetti tariffari, medie geografiche o schemi simili.", *Direttiva 98/10 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 1998 sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale (che modifica la direttiva 95/62)*, 5° considerando, G.u.C.e. L101/25 del 1.4.1998.

(3) Per una visione di servizio universale nelle telecomunicazioni più ampia di quella generalmente accolta, (come si vedrà è a quest'ultima che si aderisce per il momento con il presente lavoro), definizione che in particolare tenga conto del nuovo contesto caratterizzato dalla convergenza e della strumentalità tra accesso al mezzo ed accesso ai contenuti, si vedano E. BROGI, *Liberalizzazione e servizio universale*:

determinazione dei soggetti che si dovranno far carico di fornire il servizio e di quelli che dovranno garantire le risorse necessarie a finanziarlo. Non ci si soffermerà invece sui diversi criteri adottabili per calcolare la base contributiva al fondo (e quindi la misura in cui ogni operatore è tenuto ad alimentare il meccanismo di supporto del s.u.)

Tralascieremo inoltre, in questa sede, un riferimento all'annoso problema della definizione e dei criteri di calcolo del costo per la fornitura del s.u.: questione che sta mobilitando risorse umane e producendo studi o atti normativi sia nel vecchio continente che negli Stati Uniti. Si può soltanto aggiungere a riguardo che tanto la normativa americana che quella comunitaria sembra si orientino verso sistemi che escludono dai costi recuperabili mediante il meccanismo di finanziamento del fondo per il s.u. i costi storici sostenuti dall'operatore.

2. Il concetto di universalità

Generalmente si ritiene che la prima affermazione normativa del concetto di servizio universale negli Stati Uniti fosse contenuta nel preambolo del Communication Act del 1934, laddove si affermava - tra i propositi della legge - quello di rendere disponibile, per quanto possibile, a tutta la popolazione degli Stati Uniti un servizio di comunicazione nazionale e mondiale a costi ragionevoli. Attuando tale principio, e giustificata da esso, la FCC avrebbe adottato una complessa normativa derivata. La possibilità per le *Bells* locali di recuperare parte del costo delle chiamate *long distance* dalle compagnie che fornivano tale servizio, sarebbe espressione di un preciso obiettivo di politica legislativa:

l'esperienza statunitense, in *Trattato di Diritto Amministrativo* diretto dal Prof. Giuseppe SANTANIELLO, Vol. ventottesimo, Cedam, 1999; A. VALASTRO, *Il servizio universale, fra libertà di comunicazione e diritto all'informazione*, in *Il Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, RAI-ERI Cedam, numero 1/99.

sussidiare il costo delle chiamate locali grazie agli introiti delle chiamate a lunga distanza. Lo stesso principio della separazione tra aspetto locale e aspetto *long distance* delle chiamate interstatali (cioè la considerazione che la chiamata *long distance* utilizzava pur sempre una parte della rete locale per la sua terminazione) e l'affermazione, grazie all'intervento delle corti, del principio "station to station" in luogo del principio "board to board" (stabilendo in sostanza che il costo della chiamata *long distance* andava calcolato dal punto di partenza a quello di arrivo e non invece semplicemente con riferimento al transito della chiamata tra i punti terminali della rete dell'operatore di lunga distanza), sarebbe nato dall'esigenza di garantire e migliorare l'accessibilità economica della connessione alla rete e dell'utilizzo del telefono per le chiamate locali, sussidiando direttamente o indirettamente gli utenti a basso reddito o la fornitura di apparecchi per i disabili.

Secondo una diversa ricostruzione ⁽⁴⁾, l'attuale concetto di servizio universale si sarebbe al contrario affermato solo successivamente alla legge del 1934, e non per garantire un'alta penetrazione del servizio telefonico ma solo per assicurare a posteriori una ragione alla difesa della teoria del monopolio ed in particolare del monopolio delle *Bells*.

E' evidente la differente portata del Communication Act del 1996 qualora si accogliesse una simile tesi. La recente legge costituirebbe dunque il primo riconoscimento legislativo dell'importanza di garantire a tutti un determinato servizio di telecomunicazioni ⁽⁵⁾. La stessa FCC sembra peraltro condividere una simile lettura della riforma del 1996⁶.

⁽⁴⁾ MILTON L. MUELLER, JR., *Universal Service: competition interconnection and monopoly in the making of the American telephone system*, the MIT Press Cambridge, Massachusetts, 1997

⁽⁵⁾ MILTON L. MUELLER, JR., *Universal service cit.*, p.158 e ss. Secondo tale autore solo a partire dalla fine degli anni sessanta l'obiettivo di una minore o maggiore dimensione dell'*access charge* è stato quello di sussidiare il servizio locale per renderlo accessibile economicamente, garantendo un elevato tasso di penetrazione. In sostanza il fatto che le *Bells* potessero praticare ai *long distance operators* pedaggi più o meno salati sarebbe stato inizialmente un problema non di politica sociale bensì di competenze (tra le diverse autorità di regolamentazione che dovevano determinare le tariffe locali o al contrario quelle *long distance*, sopportandone la conseguente responsabilità, anche politica).

Con riferimento a quest'ultima, va preliminarmente osservato che le disposizioni in essa contenute, come del resto prevedibile in una materia così complessa e comè avviene peraltro nei paesi europei, non esauriscono la disciplina federale concernente il servizio universale. Il Communication Act del 1996 difatti dà mandato alla FCC di adottare, e - vedremo - su aspetti di non poco conto, una normativa di attuazione sulla base di raccomandazioni formulate da un Federal State Joint Board. Considerando la peculiarità costituzionale degli Stati Uniti e la circostanza che i servizi di telecomunicazioni presentano aspetti sia intrastatali che interstatali difatti sulla materia in questione esiste una competenza federale al pari di una Statale. Dunque le leggi federali e la FCC da un lato e leggi Statali e le Public Utility Commissions dall'altro. Le normative Statali, per espressa previsione della legge, devono però essere compatibili con la regolamentazione federale ed in particolare con un'estensione minima del concetto di s.u. e con i meccanismi di finanziamento federali, ma possono discostarsi da essa prevedendo un concetto più ampio di servizio universalmente accessibile ed ulteriori meccanismi di finanziamento.

Ma vediamo come da alcuni dei sette principi enunciati nella Section 254 (b) dell'Act si ricavano subito importanti indicazioni (7).

Dunque l'obiettivo di garantire mediante l'accessibilità economica un alto tasso di penetrazione del servizio si sarebbe aggiunto strada facendo e grazie alla normativa di implementazione dettata dalla FCC ma non era originariamente contenuto nella legge del 1934. Per una ricostruzione dell'evoluzione delle politiche in tema di *access charge* si veda MILTON L. MUELLER, JR, *Telephone Companies in Paradise: a case study in telecommunication deregulation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1993, pag. 15 e ss.

(6) La Commissione ha difatti recentemente affermato che "[t]he 1996 Act also, for the first time wrote into law the Commission's long standing policy of supporting universal service." Federal Communication Commission, *In the Matter of Federal State Joint Board on Universal Service - Access Charge Reform*, Seventh Report & Order and Thirteenth Order on Reconsideration CC Docket no. 96-45 Fourth Report & Order in CC Docket no. 96-262 and Further Notice of Proposed Rulemaking, Released May 28, 1999, paragrafo 1, www.fcc.gov.

(7) Per una sintetica ricostruzione della disciplina americana in tema di servizio universale nelle telecomunicazioni si veda da ultimo F. Bassan, *Il Telecommunication Act statunitense due anni dopo*, in *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, a cura di Franco BONELLI e Sabino CASSESE, Giuffrè, 1999.

Il primo principio è che debbono essere forniti servizi di qualità ed accessibili economicamente. I servizi dovranno essere difatti disponibili "at just reasonable and affordable rates". Dovrà poi essere assicurata la disponibilità di servizi avanzati (di informazione e di telecomunicazioni) "in all regions of the Nation".

Sia i servizi di informazione che, in genere, tutti i servizi di telecomunicazione dovranno inoltre essere forniti con qualità e prezzi analoghi rispetto a quelli relativi alle zone urbane anche nelle zone rurali o in quelle ad alto costo.

Da quanto sopra sembra dunque si possa ricavare che la regolamentazione americana concernente il servizio universale dovrà fondarsi sulla universalità geografica dell'accesso, sulla uniformità qualitativa dei servizi ⁽⁸⁾, sulla accessibilità economica, sulla uniformità delle tariffe tra zone urbane e zone rurali o ad alto costo e sulla disponibilità di servizi avanzati.

Dunque l'Act esprime la preoccupazione per un alto livello di penetrazione del servizio, e per l'inadeguatezza delle forze di mercato da sole a garantire uno sviluppo geograficamente uniforme dell'Information Society.

E' stata sottolineata la novità dell'introduzione nell'Act di un riferimento "all'affordability" (intesa, come precisato, quale accessibilità economica). Difatti, seppure alcuni autori si riferiscano quasi fungibilmente, ora al "reasonable" ora all'"affordable" i due concetti vanno ben distinti ed hanno, quantomeno nell'esperienza americana,

(8) La FCC peraltro non impone a livello federale degli standard qualitativi né richiede una informazione sugli obiettivi qualitativi raggiunti dalle imprese (che soprattutto per le piccole imprese creerebbero oneri amministrativi eccessivi) ma si accontenta di fare riferimento a quei sistemi di controllo qualitativo già in funzione nei singoli Stati. L'obiettivo di un servizio di elevata qualità, come voluto dall'Act, sarà perseguito, con il progressivo affermarsi di un assetto competitivo del mercato, dalla scelta stessa dei consumatori basata sulla comparazione qualitativa degli operatori concorrenti. A tal fine però, come evidenzia la Commissione, è essenziale dare ampia pubblicità ai dati relativi agli obiettivi qualitativi degli operatori ed alle loro performances. Sul punto si veda Federal Communication Commission, *In the Matter of Federal State Joint Board on Universal Service*, Report and Order, CC Docket 96-45, May 7, 1997 (di seguito *Universal Service Order*), paragrafo 97, www.fcc.gov.

uno sviluppo differente. In particolare, affermare che il servizio deve essere fornito "at just and reasonable rates" significa sostanzialmente ribadire un concetto insito nella nozione di *common carriage* e che è stato inteso corrispondere ad una tariffa pari al costo di produzione più un'equa remunerazione del capitale. Dunque il "just and reasonable rate" sembrerebbe null'altro che un prezzo orientato ai costi. Aggiungere che il servizio deve anche essere "affordable" implica invece una rilevante inversione di tendenza.

Una critica viene mossa poi alle previsioni dell'Act che si stanno illustrando. Se la preoccupazione che muove il legislatore ad affermare espressamente che il servizio deve essere economicamente accessibile nasce dall'esigenza di assicurare un elevato tasso di penetrazione dello stesso allora occorrerebbe riferire l'*affordability* non all'accesso alla rete ma all'uso del servizio (9). Alcune ricerche dimostrano, infatti, che il principale motivo per cui si "resta fuori" dal network è l'incapacità di sostenere i costi di uso del servizio e non il canone di abbonamento mensile.

Problema non da poco è, come evidente, la definizione di ciò che può ritenersi "affordable". L'Act assegna l'arduo compito alla FCC. Quest'ultima, dopo aver affermato in un primo momento che se aveva una certa familiarità con l'applicazione del principio del "just and reasonable rate" sinora non aveva mai avuto nulla a che fare con l'oscuro concetto di "affordable", ha poi seguito la seguente strada. Giacché le attuali tariffe garantiscono un alto livello di penetrazione del servizio - che rappresenta l'altra faccia dell'accessibilità economica - secondo la Commissione occorre che le stesse siano mantenute ai medesimi livelli. In sostanza l'accessibilità economica corrisponderebbe all'esistente, che non va dunque modificato in peggio per gli utenti (10).

La FCC, che ha subito escluso di adottare un "nationwide affordable rate", è però ben consapevole che l'accessibilità economica non è costituita solamente da una componente che fa riferimento ai

(9) Come si vedrà la FCC nell'interpretare l'Act del 1996, ed in particolare nel definire il contenuto del servizio universale, sembra accogliere l'impostazione illustrata.

(10) Si tratta di posizioni espresse dal Federal State Joint Board nella sua *First Recommended Decision* (si veda *infra*, nota 21), accolte dalla FCC nel *Universal Service Order*, cit., e ribadite recentemente nel *Seventh Report & Order* sul servizio universale, cit.

prezzi del servizio e all'incapacità dell'utente di affrontarli, tanto da decidere di non abbonarsi o di abbandonare la rete. Se così fosse, effettivamente l'elevato tasso di penetrazione fornirebbe indicazioni sufficienti in merito all'accessibilità del servizio. Vanno invece tenuti presenti anche dei "non rate factors", vale a dire una componente "relativa" (data dal minore o maggiore peso che comporta per l'utente continuare a fruire dei servizi di telecomunicazioni, con riferimento al suo reddito, alle dimensioni della area di chiamate locali, alla densità abitativa, al costo della vita ecc.). Rispetto a questi elementi però, che variano molto con riferimento a luoghi differenti, sono gli Stati piuttosto che la Commissione ad avere gli strumenti per valutare l'effettivo livello di accessibilità economica del servizio per l'utente.

Anche a livello federale si potrà tenere conto di aspetti quali l'accessibilità al servizio da parte dell'utente in relazione al suo reddito, ma non per definire i parametri di abbordabilità economica dell'accesso nell'ambito del meccanismo di finanziamento del servizio universale, bensì - semmai - per calibrare interventi specifici mirati: ad esempio quelli attuati in esecuzione dei programmi federali noti come *Lifeline* (che supporta l'uso del telefono) o *Link up America* (relativo invece ai costi della connessione alla rete).

Tra i principi elencati nella Section 254 dell'Act non figurano invece quelli concernenti l'accesso alla rete da parte dei disabili. Tale aspetto forma difatti oggetto di diversa Section dell'Act (255) e viene affrontato dalla FCC nell'ambito dell'implementazione di quella sezione.

L'universalità geografica e l'accessibilità economica sono gli aspetti essenziali in cui si sostanzia il servizio universale anche secondo gli orientamenti dell'Unione europea ⁽¹¹⁾.

(11) Sul punto si vedano, tra gli altri: "Risoluzione del Consiglio, del 7 febbraio 1994, sui principi del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni", G.u.C.e., C48/01 del 16.12.1994; Comunicazione della Commissione europea su "il servizio universale di telecomunicazioni nella prospettiva di un contesto pienamente liberalizzato", COM (96) 73 def. del 13.03.1996; Comunicazione della Commissione europea "relativa ai criteri di valutazione dei regimi nazionali di calcolo dei costi e di finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, e agli orientamenti agli Stati membri in merito al funzionamento di tali regimi", COM (96) 608 def. del 27.11.1996. Per una

Del resto, ricalcando una definizione già formulata in una Risoluzione del Consiglio del 1994 ⁽¹²⁾, sia la direttiva sull'interconnessione (97/33) ⁽¹³⁾ che quella sulla telefonia vocale (98/10) ⁽¹⁴⁾ forniscono una definizione di servizio universale nel senso sopra indicato. Quest'ultima in particolare stabilisce che il s.u. è un "insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e offerto, in funzione delle specifiche condizioni nazionali, ad un prezzo abbordabile".

Analogamente a quanto osservato dalla FCC, vengono evidenziati a riguardo ⁽¹⁵⁾ i molteplici aspetti in cui si scompone l'accessibilità economica. Questa non deriverebbe dunque solo dai prezzi assoluti pagati per un dato servizio ma, come difatti esprimono alcune disposizioni della direttiva 98/10, sarebbe altresì determinata da fattori quali la capacità di controllo della spesa (data - ad esempio - dalla possibilità di ottenere una fatturazione dettagliata o lo sbarramento delle chiamate), la possibilità di fruire di piani tariffari e di fatturazione mirati, l'adeguato scorporo tariffario con riguardo ai servizi aggiuntivi e

ricostruzione degli orientamenti comunitari in materia si veda anche G. VENTURINI, *Servizi di telecomunicazione e concorrenza nel diritto internazionale e comunitario*, Giappichelli, Torino, 1999, p.140 e ss.

⁽¹²⁾ Nella Risoluzione in particolare si stabilisce che "i principi di universalità, parità e continuità sono alla base di un siffatto servizio (il servizio universale, n.d.r.) per permettere l'accesso ad un servizio minimo definito di una determinata qualità, e la fornitura di tale servizio a tutti gli utenti, a prescindere dall'ubicazione geografica, alla luce delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo ragionevole", Risoluzione del Consiglio 94/C48/01, cit.

⁽¹³⁾ *Direttiva 97/33/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997, sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP)*, G.u.C.e. L 192/32 del 26.07.1997.

⁽¹⁴⁾ *Direttiva 98/10/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 1998, sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale*, cit.

⁽¹⁵⁾ Comunicazione della Commissione concernente la "Prima relazione di monitoraggio relativa al servizio universale nel settore delle telecomunicazioni nell'Unione europea", COM (98) 101 def., del 25.02.1998.

la disciplina in tema di disattivazione. Su quest'ultimo punto la direttiva 98/10 ha da ultimo previsto una maggiore flessibilità (16).

E' sulla base di tali considerazioni che la Commissione ha spiegato come il ribilanciamento tariffario non abbia inciso negativamente sul tasso di penetrazione del servizio (17).

Quanto all'aspetto forse più delicato, vale a dire la definizione di ciò che va ritenuto accessibile economicamente, definizione lasciata agli Stati membri (18), gli orientamenti comunitari sembrano percorrere una strada analoga a quella tracciata dalla FCC. Si sceglie così una valutazione, per così dire, "ex post", ancorata al tasso di penetrazione del servizio (quindi allacciamenti e disattivazioni), non ritenendosi necessaria una definizione precisa.

3. Contenuto del servizio universale: un concetto in evoluzione

Nella Section 254. c - Definition . 1, l'Act precisa che il servizio universale è un "evolving level of telecommunication services".

Mentre dunque prima della riforma del 1996 tutti i dati sul livello di penetrazione del servizio telefonico generalmente riguardavano esclusivamente il servizio di telefonia vocale di base (plain old telephone service, POTs) e si discuteva sulla necessità di osservare il livello di penetrazione anche di altri servizi di telecomunicazione ormai disponibili, l'Act del 1996 ha il pregio di porre fine a tale dibattito

(16) Direttiva 98/10, cit, art. 21.

(17) Commissione europea, *Prima Relazione di monitoraggio relativa al servizio universale*, cit.

(18) Difatti il "...prezzo abbordabile significa un prezzo che gli Stati membri definiscono a livello nazionale alla luce delle condizioni nazionali specifiche..", direttiva 98/10, cit., 4° considerando.

scegliendo chiaramente la strada di un servizio che includa tutto quanto si renda nel tempo tecnicamente ed economicamente disponibile.

Il contenuto del servizio universale è dunque fissato dalla FCC e rivisto periodicamente. La discrezionalità della Commissione risulta però vincolata a specifici parametri stabiliti dalla legge. In particolare potrà rientrare nella definizione solo ciò che 1) sia essenziale per l'educazione la salute pubblica o la sicurezza pubblica; 2) sia stato scelto dalla maggioranza degli abbonati residenziali in base al libero operare delle forze di mercato; 3) si sta sviluppando da parte degli operatori di telecomunicazioni 4) è compatibile con l'interesse pubblico, la convenienza e la necessità.

La FCC ha già avuto modo di precisare che intenderà i parametri citati in modo alternativo e non necessariamente concorrente.

Alla luce di quanto sopra la FCC ⁽¹⁹⁾ (riservandosi di pronunciarsi nuovamente entro il gennaio 2001) ha per il momento adottato una definizione di servizio universale, secondo un approccio funzionale e tecnologicamente neutro, che comprende in primo luogo la fornitura di una linea telefonica singola (cioè non condivisa con altri utenti). A riguardo si precisa che per i wireless providers non è richiesto che forniscano un canale per ogni utente, in quanto le normali modalità trasmissive assicurano comunque un servizio analogo a quello garantito da una linea fissa in uso esclusivo. Il meccanismo di sostegno comprende comunque solo la residenza principale dell'utente e la prima linea di un'utenza affari. Il servizio deve poi includere l'accesso alla rete pubblica commutata in modo da consentire di inoltrare e ricevere chiamate, con un'ampiezza di banda di circa 3500 Hertz. Un'ampiezza di banda maggiore, necessaria ad esempio per servizi interattivi, potrà essere supportata come servizio avanzato fornito a scuole biblioteche e strutture sanitarie ma, al fine di non creare oneri di contribuzione eccessivi, non rientra nei servizi di base che vanno garantiti a tutti gli utenti. ⁽²⁰⁾ Andrà inoltre supportato non solo l'accesso ma anche una

⁽¹⁹⁾ FCC, *Universal Service Order*, cit.

⁽²⁰⁾ La FCC precisa difatti che "voice grade access, and not high speed data transmission, is the appropriate goal of universal service policies at this time..", FCC, *Universal Service Order*, cit., paragrafo 64.

certa misura di uso della rete locale. Quanto alle chiamate interurbane (*Interexchange service*) dovrà essere garantito l'accesso alla rete di un *Interexchange carrier* (anche se ciò non comporta la garanzia del servizio in sé). Andrà inoltre assicurata la modalità di chiamata a toni (*Dual Tone Multy Frequencies signaling*) o un servizio equivalente, come ad esempio quello fornito dai *wireless carriers*.

I fornitori di s.u. dovranno inoltre garantire accesso a servizi di emergenza, a servizi di assistenza da parte dell'operatore (anche una semplice assistenza automatica), ad un servizio di *Directory assistance on line* (che non include quindi la fornitura di elenchi abbonati) e a servizi di controllo della spesa per utenti a basso reddito.

Quanto all'accesso ad Internet, questo non rientra nei servizi garantiti nell'ambito della fornitura del s.u. La questione è senz'altro controversa ⁽²¹⁾ ma la FCC conclude in tal senso trattandosi di un servizio di informazione e non di telecomunicazione ⁽²²⁾. Per quanto riguarda la componente trasmissiva necessaria per accedere ad un Internet provider, la FCC ritiene che la modalità più diffusa sia il *dial up* via rete telefonica pubblica commutata (modalità di accesso alla rete che, come osservato, già rientra nel servizio di base) mentre altre forme di collegamento (ad esempio circuiti dedicati con maggiore capacità trasmissiva) non presentano un livello di diffusione tale da imporne la garanzia alla generalità degli utenti. Come si vedrà, modalità di accesso ad Internet diverse da quelle via rete telefonica commutata possono rientrare - al contrario - tra i servizi da assicurare a scuole biblioteche e strutture sanitarie, in base alla Section 254 h dell'Act.

Va infine evidenziato come lo stesso approccio "definitorio" proprio dell'Act sia oggetto di critiche ⁽²³⁾ (approccio peraltro

(21) Nel corso del processo di consultazione che ha condotto al più volte richiamato *Universal Service Order*, alcune parti avevano difatti sostenuto che si dovesse supportare anche l'accesso ad internet o comunque si dovessero praticare sconti sulle tariffe telefoniche per il collegamento ad internet. Sul punto confronta Federal-State Joint Board on Universal Service, CC Docket 96-45, Recommended Decision, Released November, 8, 1996, paragrafo 63, www.fcc.gov.

(22) Per un più ampio riferimento agli orientamenti della FCC in merito a tale distinzione, si veda *infra* par.6

(23) MILTON L. MUELLER, JR, *Universal service cit.*, p. 173 e ss.

considerato un necessario punto di partenza anche in altre legislazioni). Una rigorosa definizione di ciò che rientra nella nozione di servizio universale (di base o avanzato) sarebbe inutile, arbitraria e concorrenzialmente distorsiva. Difatti l'evoluzione tecnologica mostrerebbe come, a differenza dell'era del telefono di base, attualmente la tecnologia stia fornendo un numero sempre più vasto di possibilità e modalità di accesso alla rete e ai servizi di telecomunicazione. Pertanto sarebbe più opportuno che il mercato disegnasse liberamente su ogni diverso utente le modalità di accesso che intende fornire. Questo avrebbe anche l'effetto di non impegnare risorse nella fornitura di modalità di accesso standardizzate - semmai costose - a tutti gli utenti, quando in realtà tali modalità siano sovradimensionate o inadeguate rispetto ad alcuni di essi. Inoltre una definizione uniforme, proprio in quanto arbitraria, sarebbe distorsiva della concorrenza in quanto attribuirebbe in maniera irrazionale ad alcuni soggetti il diritto di recuperare dal fondo il costo netto dei servizi forniti, mentre tale diritto non sarebbe riconosciuto ad altri operatori, sebbene il servizio da questi garantito soddisfi sostanzialmente lo stesso bisogno. Erigere rigidi steccati definitivi pregiudicherebbe in sostanza quella *competitive neutrality* dei meccanismi di finanziamento del s.u.

Anche in sede di Unione europea si è scelta la strada definitoria, seppur adottando una definizione dinamica ⁽²⁴⁾. La dinamicità va però intesa non nel senso che il servizio universale debba seguire passo passo le più innovative evoluzioni tecnologiche per portarle in ogni casa ma come necessità di garantire che i nuovi servizi, una volta affermati ed accolti positivamente su larga scala, siano assicurati a tutti. Recepire più che promuovere insomma. In tale ottica la definizione di servizio universale contenuta da ultimo nella direttiva 98/10 non sembra per il momento richiedere modifiche.

(24) A prescindere da numerosi e più recenti orientamenti in tal senso (per cui si vedano le altre comunicazioni della Commissione in tema di servizio universale citate nonchè le più recenti direttive), un riferimento alla dinamicità della definizione del servizio universale può già rinvenirsi chiaramente nella Risoluzione del Consiglio del 1994. Quest'ultima difatti stabiliva che "il concetto di servizio universale deve evolvere per stare al passo con i progressi tecnologici, gli sviluppi di mercato e i cambiamenti nella domanda degli utenti" Risoluzione del Consiglio 94/C48/01, cit.

Dunque, attualmente, i servizi che devono essere garantiti universalmente sono la connessione alla rete telefonica pubblica - in postazione fissa - per comunicazioni telefoniche vocali, fax, e trasmissione dati, la fornitura di servizi tramite operatore, i servizi di emergenza e di informazioni sugli abbonati (compresa la fornitura degli elenchi abbonati), la fornitura di telefoni pubblici a pagamento e i servizi per i disabili o con esigenze particolari ⁽²⁵⁾.

4. Segue: ulteriori obiettivi delle politiche in tema di servizio universale

La sezione 254.h assegna all'Act il perseguimento di ulteriori obiettivi di servizio pubblico rispetto a quelli riguardanti l'accessibilità geografica ed economica universale da parte dei singoli *subscribers* rispetto ai servizi di base.

L'Act dunque impone alla FCC di ampliare la categoria dei soggetti beneficiari delle politiche sul s.u.

La legge stabilisce difatti che le scuole le biblioteche e le strutture sanitarie debbano avere accesso a servizi avanzati qualora ciò sia tecnicamente possibile ed economicamente praticabile. Quanto ai servizi di base (rientranti nella definizione di s.u.) le strutture sanitarie situate nelle zone rurali ⁽²⁶⁾ devono potervi avere accesso alle stesse tariffe praticate nelle aree urbane per analoghi servizi. Le biblioteche e le scuole invece potranno ottenere accesso a tali servizi a prezzi addirittura scontati rispetto a quelli praticati a terzi per servizi analoghi.

(25) A riguardo, oltre alla citata direttiva sulla telefonia vocale n. 98/10, si vedano le comunicazioni della Commissione n. (96)73, (96)608, (98)101, parimenti citate.

(26) Sulla necessità che il fornitore di servizi supportati dal meccanismo di finanziamento del s.u. debba non solo fornire servizi agli utenti situati nelle zone rurali ma essere localizzato in tali zone, si veda Federal Communication Commission, *In The Matter of Federal State Joint Board on Universal Service*, Report to Congress, CC Docket 96-45, Released April 10, 1998, paragrafo 188, www.fcc.gov.

L'obiettivo che ha spinto il Congresso ad approvare la normativa esaminata è quello di assicurare che almeno dalle *community based institutions* i servizi che caratterizzeranno l'Information Society siano accessibili a tutti. Questo poiché da un lato si forniranno a tutti i cittadini le opportunità di un processo di formazione in grado di prepararli ad un ambiente lavorativo sempre di più legato alle nuove tecnologie. Dall'altro in quanto munire tutte le scuole americane, le biblioteche, e le strutture sanitarie (comprese quelle delle zone più remote della nazione) di servizi avanzati significa realizzare attraverso le istituzioni pubbliche quell'universalità geografica semmai difficilmente realizzabile mediante la fornitura di singoli accessi privati. Peraltro, si osserva, l'universalità di accesso intesa come disponibilità universale di certi servizi, anche grazie alla "mediazione" delle pubbliche istituzioni, consentirebbe di realizzare l'universalità geografica a costi minori.

A riguardo si sottolinea l'approccio più restrittivo dell'Unione europea. E' difatti punto fermo della politica comunitaria che qualora gli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà, amplino il concetto di s.u. in modo da ricomprendervi servizi ulteriori, questi - per non creare un peso eccessivo agli operatori tenuti a contribuire al fondo per la ripartizione dei costi del s.u., in grado di elevare barriere all'ingresso nel mercato - dovranno essere finanziati con risorse distinte da quelle raccolte per l'erogazione del servizio universale.

Va evidenziato però come anche l'Unione europea tenda ad incoraggiare la fornitura di accesso ed uso di Internet a tariffe speciali, usando argomentazioni che presentano delle forti analogie con quelle sostenute dall'autorità di regolamentazione americana, ed in particolare notando come l'accesso da punti pubblici possa meglio (e più rapidamente) garantire la generale disponibilità di servizi avanzati.

Sebbene dunque si riconosca anche a livello comunitario una sempre maggiore importanza della fornitura agli istituti scolastici di accesso ai servizi avanzati (e a condizioni economiche accessibili), non appare si giunga ancora, come invece abbiamo visto accadere negli Stati Uniti, ad includere espressamente tali servizi negli obblighi di s.u.⁽²⁷⁾

(27) Sembra pertanto che attualmente l'Unione europea ritenga che iniziative volte a promuovere l'accesso ai servizi avanzati, tra cui in primo luogo Internet, anche

Va da ultimo sottolineato che l'accesso alla rete mobile continua a non rientrare nella definizione di servizio universale, pur nella più volte ribadita consapevolezza di una sempre maggiore diffusione dei servizi mobili e della conseguente probabilità che una valutazione di fungibilità con la telefonia fissa confuti a breve tale posizione. L'esclusione della telefonia mobile può anche ricavarsi implicitamente dalla stessa intenzione comunitaria di non modificare la definizione di s.u., che - si ricorda - prevede la fornitura di accesso alla rete pubblica "da una postazione fissa".

5. Soggetti tenuti all'adempimento di obblighi di servizio universale

Numerosi e di non poco conto i profili concorrenziali insiti nella scelta degli operatori tenuti a fornire il s.u.

Occorre innanzi tutto premettere che non esiste necessaria coincidenza tra i soggetti tenuti al contributo e i soggetti tenuti all'adempimento degli obblighi di s.u.

La FCC cita ad esempio gli *Interexchange Carriers* come i primi contribuenti del fondo mentre i principali beneficiari del contributo sono i *Local Exchange Carriers*.⁽²⁸⁾

La Section 254 dell'Act opera un rinvio alla Section 214 quanto ai metodi di selezione dell'operatore che sarà tenuto a fornire il servizio universale ("eligible telecommunication carrier").

In base a tali disposizioni "l'eligible telecommunication carrier" deve fornire tutti i servizi rientranti nella definizione di s.u., nella sua area di servizio, mediante infrastruttura propria o una combinazione di infrastruttura propria e di rivendita di capacità dell'infrastruttura di terzi.

con particolare riferimento ad istituzioni scolastiche, vadano finanziate con risorse diverse da quelle del fondo per il finanziamento del s.u.

(28) In tal senso confronta Federal Communication Commission, *In The Matter of Federal State Joint Board on Universal Service*, Report to Congress cit., paragrafo 106.

La Section 214 (e).1.A parla difatti di operatori che forniscano i servizi supportati dal meccanismo di finanziamento del s.u. "either using its own facilities or a combination of its own facilities and resale of another carrier's services".

Poiché la FCC interpreta il termine "facility" come ogni componente fisico della rete di telecomunicazioni il mero *reseller* non potrà essere fornitore di servizio universale.

Una simile posizione, come la stessa FCC ha sottolineato, concilia l'esigenza di non rendere eccessivamente gravoso l'ingresso nel mercato del s.u. ai *new entrants* e quella di escludere un ingresso "troppo facile" da parte di meri rivenditori di capacità trasmissiva altrui.

I costi recuperabili dal meccanismo di supporto del servizio universale sono però solo quelli relativi alle linee telefoniche fornite mediante un'infrastruttura propria ⁽²⁹⁾.

Il servizio, descritto sul piano funzionale, potrà essere fornito utilizzando qualunque tecnologia.

L'Act prevede poi che possano essere designati più fornitori di s.u. in una stessa area. ⁽³⁰⁾

Inoltre la FCC ritiene che possano essere "eligible telecommunication carriers" solo gli operatori che abbiano lo status di *common carriers* (come definito nel Titolo II Parte uno del Communication Act del 1934, modificato dal Telecommunication Act del 1996). ⁽³¹⁾

(29) La FCC precisa difatti che "...carriers that provide service to some customer lines through their own facilities and to others through resale are eligible for support only for those lines served through their own facilities", Federal Communication Commission, *Universal Service Order*, cit., paragrafo 290.

(30) L'Act, alla Section 214 (e) 2 prevede anzi che, se nell'ipotesi di *rural telephone company* la Commissione possa prevedere la designazione di più di un *carrier* quale fornitore di servizio universale, con riferimento ad altre aree debba farlo se richiesta e qualora sussista un pubblico interesse, Telecommunication Act of 1996, 47 U.S.C. § 214 (e) 2.

(31) La FCC fonda l'affermazione, tra l'altro, su un dato letterale, ed in particolare sui riferimenti ai *common carriers* contenuti nella Section 214 . (e), 1 e 2 del Telecommunication Act del 1996.

Sembra dunque che anche gli operatori di telefonia mobile possano recuperare dal fondo i costi imputabili alla fornitura del servizio universale. Difatti ai *Commercial Mobile Services* si estende lo status di *common carrier*, salva la facoltà della Commissione di escludere l'applicazione di alcune disposizioni del Titolo II dell'Act (così dispone la Section 332 c. 1 dell'Act). Inoltre, come si è visto, la stessa definizione funzionale del servizio universale è ritagliata dalla FCC per ricomprendervi alcuni servizi forniti dagli operatori di rete mobile, equivalenti a quelli tradizionalmente forniti dagli operatori di rete fissa. La scelta di includere i gestori di rete mobile tra i possibili fornitori di s.u. che possono recuperare i costi sostenuti dal fondo è del resto espressione di quella *technological neutrality* che ispira tutto il nuovo quadro normativo (32).

La FCC sembra peraltro si sia di recente espressa inequivocabilmente nel senso sopra accennato (33).

Come accennato, gli "eligible telecommunication carriers" sono tenuti ad offrire tutti i servizi ricompresi nella definizione di s.u., ma non sono obbligati a garantire che tali servizi siano offerti anche separatamente.

Alcune eccezioni transitorie sono previste però, per agevolare l'immediato ingresso nel mercato di nuovi operatori, con riferimento alla fornitura di un collegamento singolo per ogni utente, ai servizi di blocco delle chiamate ai fini del controllo di spesa, e, infine, ad alcuni servizi di emergenza avanzati. La deroga opera però solo se il *carrier* fornisca tutti gli altri servizi e se dimostri che sussistono circostanze eccezionali.

(32) Si veda *Federal State Joint Board on Universal Service*, Recommended Decision, *cit.*, paragrafo 53, dove il principio sembra essere chiaramente espresso, affermando, tra l'altro, che "...we find no merit in Georgia PUC's assertion that the Commission is prohibited from providing universal service support for cellular service, as this prohibition is neither a provision of the 1996 Act, nor consistent with the 1996 Act's pro-competitive principle".

(33) L'Authority americana afferma difatti che "[a]ny telecommunication carrier, using any technology, including wireless technology, is eligible to receive universal service support if it meets the criteria under section 214(e)(1)", FCC, *In the matter of Universal Service*, Seventh Report and Order, *cit.*, paragrafo 10.

Gli *eligible telecommunication carriers* devono poi pubblicizzare adeguatamente la tipologia dei servizi offerti nonché le relative tariffe e debbono garantire l'offerta di quei servizi su tutta l'area designata.

Aspetto particolarmente rilevante per assicurare lo sviluppo di un mercato concorrenziale è rappresentato pertanto dalla definizione delle aree di servizio. Queste, qualora avessero dimensioni troppo ampie, potrebbero rappresentare delle barriere all'ingresso di nuovi operatori. Sul punto vi è piena sintonia tra le autorità federali americane e le istituzioni comunitarie. La FCC difatti obbliga gli Stati a non definire delle aree di servizio irragionevolmente ampie e a far sì che la definizione di tali aree comunque non sia basata sulle aree come definite dalle LEC's. Anche in ambito comunitario si ribadisce che la legislazione dell'Unione europea non impone affatto che in uno Stato membro vi sia un solo fornitore di s.u.

Va notato però, come osserva la FCC, che la possibilità di rivendita di capacità di rete mitiga in parte gli ostacoli all'ingresso nel mercato rappresentati dall'obbligo di servire tutta l'area designata o dalla definizione di un'area eccessivamente estesa.

Obiettivi di trasparenza nella gestione delle risorse generate dai vari servizi ispirano poi una disposizione specifica (Section 254 (k)), la quale, dopo aver vietato il sussidio tra attività in monopolio e attività in concorrenza, impone, alla FCC da un lato e alle PUC's dall'altro (ognuno per le sue specifiche competenze), di adottare "any cost allocation rules, accounting safeguards, and guidelines to ensure that services included in the definition of universal service bear no more than a reasonable share of the joint and common cost of facilities used to provide those services".

Dunque la strada tracciata dall'Act sembra quella di una separazione contabile tra attività di servizio universale ed altre attività, onde evitare che il contributo del fondo serva a sussidiare attività dell'operatore non legate alla fornitura del servizio universale.

Complesse regole sono infine dettate dalla Section 254.h con riferimento alla fornitura di servizi di telecomunicazione, di accessi a Internet e di collegamenti interni a scuole biblioteche e strutture sanitarie. Il quadro che si ricava, anche alla luce dell'interpretazione fornita dalla FCC, è che sia i telecomunicazioni *carriers* non fornitori di

s.u. che soggetti non qualificabili come telecomunicazioni *carriers* (e che pertanto non sono tenuti a contribuire al fondo per il s.u.) possono recuperare i costi sostenuti per la fornitura del servizio ai soggetti sopra evidenziati.

Come accennato, la recente legge americana prevede che nella stessa area più di un operatore possa essere gravato da obblighi di servizio universale. Il che sembra costituire il presupposto necessario per l'introduzione di un ulteriore principio, la "portability of support", enunciato dalla FCC nel primo Order sul servizio universale e ribadito in successive occasioni e che dovrà servire, nell'immediato, a non falsare la concorrenza. (34)

Così, nella misura in cui un operatore guadagni clienti nelle zone ad alto costo, fornendo la linea a chi era già abbonato dell'operatore ex monopolista o raggiungendo nuovi clienti, avrà diritto al relativo contributo, mentre quello percepito dall'*incumbent* LEC sarà conseguentemente ridotto.

6. Soggetti tenuti al finanziamento

Sia dai principi generali (Section 254 (b)) che da disposizioni specifiche (Section 254 (d)) si ricavano due fondamentali regole dettate dall'Act, che ispireranno la disciplina di un meccanismo di supporto del servizio universale. Innanzitutto tali meccanismi dovranno rendere ogni eventuale contribuzione esplicita, ed in particolare prevedere contributi ad un fondo per il finanziamento del s.u. Il sistema di contribuzione dovrà poi essere equo e non discriminatorio e dunque ispirato alla

(34) La FCC in particolare afferma che "[w]e agree with the Joint Board that competitive neutrality is a fundamental principle of universal service reform, and that portability of support is necessary to ensure that universal support is distributed in a competitively neutral manner", FCC, *In the matter of Universal Service*, Seventh Report and Order, *cit*, paragrafo 73.

“competitive neutrality”, criterio, quest'ultimo, che la FCC ritiene sia incluso tra quegli “additional principles” che secondo l'Act devono guidare i meccanismi di supporto del servizio universale.

Non dovrà dunque essere richiesta una contribuzione sproporzionata ad alcuni operatori.

I soggetti tenuti a contribuire al fondo federale sono, con definizione semplice ma che si presta ad una pericolosa interpretazione espansiva, “all telecommunication carrier that provide interstate telecommunication services”.

Dunque, in linea generale, sono tenuti a contribuire al fondo per il s.u. tutti gli *interstate telecommunication operators* (categoria che include operatori che forniscono anche o solo chiamate internazionali) che offrono “for a fee” un servizio “to the public” (dunque coloro che operano “on a common carrier basis”). Ma la FCC può imporre un onere di contribuzione anche a “others providers of interstate telecommunication” se vi è un pubblico interesse al fine della garanzia del servizio universale (35). Sono però esentati da qualsiasi forma di contribuzione al fondo gli operatori il cui contributo sarebbe “*de minimis*” (e cioè inferiore a certi valori, poi definiti dalla FCC).

Al fine di definire quali soggetti siano tenuti a contribuire al fondo per il finanziamento del servizio universale è dunque essenziale individuare quando ci si trovi di fronte ad un fornitore di servizi di telecomunicazione e, pertanto, quali siano i criteri che individuano tali servizi. Il che è tanto più importante qualora si consideri la ricchezza sempre crescente dei servizi offerti al pubblico nel “circo” dell'Information Society.

Sul punto la FCC ritiene che l'Act del 1996 non abbia voluto innovare rispetto al passato (36). Sarebbero dunque tuttora applicabili, quali criteri distintivi, le tradizionali categorie di *basic* e *enhanced services* o di *information* e *telecommunication services* elaborate in passato dalla FCC e fondate su un principio basilare: i servizi avanzati o di informazione comportano il trattamento dell'informazione e non il suo

(35) Così dispone la Section 254 (d) del Telecommunication Act del 1996.

(36) Si veda in particolare FCC, *In the matter of Universal Service*, Report to Congress, *cit.*, paragrafi 33 e ss.

mero trasporto. Le due categorie sono altresì esclusive e quindi un servizio non può essere al tempo stesso considerato di telecomunicazione e di informazione e non può dunque essere soggetto contemporaneamente a regole dettate per differenti fenomeni.

Un servizio che abbia anche soltanto qualche elemento di trattamento dell'informazione va conseguentemente qualificato come servizio di informazione escludendo l'applicazione della normativa sul *common carriage* e cioè sui servizi di telecomunicazioni. In sostanza l'ambito residuale dei servizi di telecomunicazioni sarebbe la "pure transmission".

Come ritenuto dalla FCC, tale impostazione sarebbe in linea con gli obiettivi pro - competitivi dell'Act del 1996 (37).

Con specifico riferimento ad Internet la FCC osserva che gli Internet providers che affittano circuiti da altri operatori non vanno ritenuti operatori di telecomunicazioni e quindi non devono contribuire al finanziamento del s.u..

Chi fornisce le linee affittate agli ISP invece è un *carrier* di telecomunicazioni e deve includere le risorse che derivano dall'affitto delle linee nella base di calcolo del contributo al fondo.

Meno chiari gli obblighi di ISP che abbiano la propria infrastruttura e forniscano capacità di trasmissione a se stessi per i propri servizi. La FCC ritiene che non debbano contribuire al fondo. Ma comunque riconosce che andrebbero considerati come un "interstate telecommunications on a private carrier basis". E' quindi nel potere della FCC eventualmente richiedere o meno che assumano oneri di finanziamento del s.u.

Con riferimento ai servizi di accesso ad Internet, la loro caratteristica comune sarebbe quella di non consistere nella mera trasmissione di informazioni dati immagini ecc. ma di associare sempre una funzione di elaborazione e/o immagazzinamento dell'informazione,

(37) Sarebbe difatti contraddittorio che una legge con il precipuo scopo di deregolamentare il mercato delle telecomunicazioni poi sottoponesse gli Internet Services providers - ed in genere i fornitori di servizi avanzati - ad una pregnante regolamentazione, come quella dettata per i fornitori di servizi di telecomunicazioni, ed in particolare agli obblighi di contribuzione al fondo per il s.u.

tale da far rientrare il servizio nella classica categoria degli *enanched services* o *information services*. I tradizionali criteri elaborati dalla FCC per tracciare i confini del *common carriage* sarebbero così agevolmente utilizzabili anche con riferimento alla nuova realtà di Internet (che sotto questo profilo non riserverebbe invece nulla di nuovo rispetto alla fenomenologia sulla quale la regolamentazione si è già confrontata).

Per quanto riguarda la telefonia via Internet però la FCC adotta una posizione più articolata. Distingue innanzitutto tra le varie forme di IP telephony che possono osservarsi in base ai dati disponibili. Da un lato il *computer to computer IP telephony*, che consiste nel fornire accesso a Internet ad un utente che si è munito di software e hardware specifico e, mettendo a frutto l'insieme di tali elementi, ottiene una funzionalità analoga a quella della comunicazione vocale su rete pubblica telefonica. In questo caso l'Internet access provider non può essere considerato come un fornitore di mera capacità trasmissiva. L'Internet provider non è neppure a conoscenza del fatto che i pacchetti che transitano sulla sua rete, del tutto simili ad ogni altro pacchetto di dati che viene trasportato, sono in realtà comunicazione vocale.

Diversa invece, sempre utilizzando il criterio della funzionalità ottenuta dall'utente, la *phone to phone IP telephony*. Qui il fornitore di accesso garantisce l'accesso ad un *gateway* tramite un normale apparecchio per la telefonia vocale. Digitando un numero telefonico ci si collega al *gateway* del provider e poi si digita il numero dell'utente telefonico col quale si vuole entrare in contatto. L'Internet provider non fornisce in tal caso alcuna capacità di trattamento dell'informazione o di suo immagazzinamento e, in sostanza, crea un collegamento virtuale tra punti terminali della rete telefonica pubblica commutata attraverso la rete dati a commutazione di pacchetto di Internet. Questo tipo di servizio per la FCC rappresenta un comune servizio di *interstate telecommunication* e non di informazione. Chi lo fornisce dovrebbe pertanto essere assoggettato agli obblighi di contribuzione al fondo per il finanziamento del servizio universale.

In conclusione, anche se l'accesso ad Internet non è in sé un servizio di telecomunicazione ci possono essere servizi di telecomunicazioni forniti tramite Internet.

Sebbene forti argomenti militino in favore dell'inclusione dei *phone to phone Internet Providers* tra i soggetti tenuti a contribuire al fondo per il s.u., in quanto *telecommunications carriers*, la FCC non si sente però ancora in possesso di sufficienti elementi (vista altresì la continua evoluzione e trasformazione di tali servizi) per adottare un orientamento definitivo a riguardo.

Inoltre la FCC fa riferimento al suo potere di esentare alcuni operatori dall'applicazione del quadro regolamentare, cui a rigore sarebbero soggetti ⁽³⁸⁾.

Orientamenti dell'Unione europea, che appaiono ormai consolidati, individuano, dal canto loro, i soggetti sui quali grava l'obbligo di contribuire al fondo nei fornitori di reti di telecomunicazione pubbliche e di servizi pubblici di telefonia vocale. Sul punto però in numerose occasioni la Commissione si è espressa (a volte anche in contrasto con le altre istituzioni comunitarie, come nel corso di approvazione della direttiva sull'interconnessione) precisando che il principio di proporzionalità e non discriminazione impone di interpretare l'obbligo in esame nel senso che i fornitori di telefonia pubblica siano tenuti a finanziare il fondo solo in misura dell'uso che effettivamente facciano della rete pubblica. Con indicazione ancor più analitica si è poi affermato che l'obbligo di contribuzione al fondo deve essere commisurato all'effettiva presenza sul mercato dell'operatore.

7. Conclusioni

Come accennato la premessa che ispira ogni politica in tema di servizio universale consiste nella sfiducia che il semplice operare delle

⁽³⁸⁾ Difatti la Section 10 del Telecommunication Act del 1996, alla lettera (a), rubricata come "Regulatory Flexibility", prevede che la Commissione possa astenersi dall'applicare le disposizioni della legge ad operatori di telecomunicazioni o fornitori di servizi di telecomunicazioni, qualora ciò non si renda necessario per assicurare delle regole "just and reasonable" e non invece "unjustly or unreasonably discriminatory", oppure se l'imposizione di certe regole non sia funzionale all'interesse dei consumatori, o, infine, se la deroga rispetto alle regole generali sia nel pubblico interesse.

dinamiche di mercato possa garantire l'accesso di tutti ad un determinato servizio minimo di telecomunicazione.

Dunque l'imposizione di un obbligo di servizio a carico di alcuni soggetti e, qualora l'adempimento di tale obbligo consista in un'attività non remunerativa, il finanziamento dei relativi costi, eventualmente con un meccanismo di ripartizione tra i vari operatori.

Nonostante l'impegno regolamentare della FCC (così come in parte della stessa Unione europea) nel precisare i termini della contribuzione e dell'erogazione delle risorse così raccolte, sembra in primo luogo tutt'altro che dimostrata la necessità stessa di un meccanismo di finanziamento degli oneri di s.u., poiché sarebbe difficile rinvenire ambiti nei quali la fornitura del s.u. comporta un costo netto per l'operatore. In tal senso le scelte di alcuni Stati membri, i quali, come consentito dall'U.e., si sono astenuti dal predisporre complessi sistemi di finanziamento del s.u.

Ma è la stessa necessità di imporre obblighi di servizio ad essere posta in discussione. La forte competizione nell'incrementare la propria clientela, unita alla possibilità di diversificazione dell'offerta (sul piano tecnologico come su quello tariffario), sarebbe in grado di garantire che l'apertura del mercato delle telecomunicazioni alla concorrenza non pregiudichi quelle finalità pubbliche da sempre associate al servizio.

Qualora però si ritenga necessaria (quantomeno per il medio termine) l'imposizione di obblighi di fornitura del s.u. e la relativa ripartizione dei costi, è necessario, in un contesto competitivo del mercato delle telecomunicazioni (ormai obiettivo di quasi tutti i paesi industrializzati), assicurare un quadro regolamentare che sia "neutro" sotto il profilo concorrenziale, non favorendo alcuni operatori a scapito di altri e - soprattutto - "pro-competitive", agevolando l'accesso al mercato della fornitura del s.u.

Come rilevato, aspetti nodali appaiono in tal senso la garanzia di meccanismi aperti e competitivi nella designazione dei soggetti gravati da obblighi di s.u., una definizione delle aree di servizio che, per dimensioni eccessive, non innalzino barriere all'ingresso nel mercato (e forse la stessa possibilità che l'operatore designato come fornitore di servizio universale sia tenuto a fornire non tutti i servizi oggetto della definizione normativa di s.u. ma solo alcuni di essi).

Meccanismi competitivi di scelta del fornitore di s.u. assicurano peraltro che sia designato l'operatore più efficiente e siano quindi ridotte al minimo possibile le risorse necessarie a finanziare la fornitura del servizio, limitando l'onere contributivo di tutti gli operatori tenuti ad alimentare il fondo, e comprimendo così l'impegno economico per tutti i *new entrants*.⁽³⁹⁾

E' poi fondamentale assicurare che la pressione concorrenziale all'efficienza permanga anche dopo la designazione, consentendo ad esempio che quest'ultima abbia una durata relativamente breve, decorsa la quale nuovi e più efficienti operatori possano farsi strada, oppure permettendo la contemporanea presenza di più operatori gravati da oneri di servizio universale nella stessa area, che si contendano i contributi erogabili dal fondo.

Ma per rendere appetibile il mercato della fornitura del s.u., presupposto perché s'instauri un'effettiva concorrenza, un altro fattore appare di non secondario rilievo.

Se non saranno le prospettive di guadagno a spingere gli operatori a raggiungere le zone più remote o i clienti meno remunerativi forse l'unico vero propulsore sarà una valorizzazione dell'immagine dell'azienda che attragga conseguentemente anche clienti remunerativi.

Così le prestazioni inerenti alla fornitura di s.u., in termini ad esempio qualitativi, dovrebbero essere adeguatamente pubblicizzate. E' un compito che certamente sarà assolto in primo luogo dalle aziende, ma che potrebbe trovare uno stimolo ed un'agevolazione anche in iniziative pubbliche.

Francesco Graziadei

(39) Lo stesso obiettivo è perseguito dall'Unione europea consentendo al fornitore di s.u. di recuperare dal fondo per il finanziamento del s.u. solo il costo netto che avrebbe sostenuto un operatore efficiente, anche se una definizione, per così dire, *ex post* dei costi di un operatore efficiente, in sede ad esempio di procedura di gara, appare forse più agevole di un parametro aprioristico