

Numeri 12: una liberalizzazione all'italiana

Marco Pierani e Marco Bulfon

Premessa

Il definitivo smantellamento di un monopolio dovrebbe essere salutato sempre favorevolmente dai consumatori, a maggior ragione quando le legittime aspettative di questi ultimi, in termini di effettiva possibilità di scelta tra offerte concorrenti e, conseguentemente, migliore qualità dei servizi e riduzione dei prezzi, vengono a essere confermate e rafforzate da un martellante battage pubblicitario dei nuovi entranti sul mercato e da infuocate polemiche sfociate addirittura in vertenze giudiziarie tra questi e l'ex monopolista, che lascerebbero presagire l'avvio di un'accesa concorrenza e una guerra senza quartiere alla conquista dell'ultimo cliente.

Tutti segnali, questi, che hanno recentemente contraddistinto il completamento della liberalizzazione del mercato dei servizi d'informazione abbonati, con la messa in pensione dello storico servizio 12 di Telecom Italia, a partire dal primo ottobre 2005, e del servizio 412, gestito dai singoli operatori di connessione per i propri abbonati, a partire, invece, dal primo dicembre dello scorso anno.

Purtroppo, però, come sempre più spesso accade nel nostro paese, aspettative di questo tipo vengono subito vanificate nei fatti, come a dimostrazione dell'esistenza di una riluttanza quasi di sistema a che la concorrenza giochi fino in fondo la sua parte e i consumatori possano goderne appieno i benefici.

Un'apertura del mercato che non riduce i prezzi

Come si nota nella Tab. 1, un confronto effettuato da Altroconsumo - alla vigilia dell'apertura del mercato - tra i costi dei nuovi servizi d'informazione telefonica offerti da Telecom Italia, 12.54, quelli forniti da Seat Pagine Gialle e da Il Numero Italia, rispettivamente l'892.424 e l'892.892, considerando una telefonata da rete fissa Telecom Italia da 1 minuto e 43 secondi¹, evidenziava che tutti i servizi già

¹ 1 minuto e 43 secondi era stata calcolata come durata media sulla base di numerose prove per una ricerca semplice. Per la precisione, in quel periodo, l'ormai celebre spot del Numero Italia con i ballerini baffuti affermava che il proprio servizio costava meno del 12 con operatore,

considerando però la durata di 1 minuto il tempo medio di conversazione necessario per una ricerca semplice. Quanto riferito dallo spot sarebbe in tal senso veritiero fino a un massimo di 1 minuto e 5 secondi, che costerebbe 2,07 euro.

operativi, che avrebbero sostituito il vecchio 12, erano più cari di questo. Il servizio risultava, peraltro, almeno quattro volte più caro rispetto all'utilizzo dell'ex 12 automatico, cioè senza operatore.

Tab. 1 – Costi di alcuni servizi d'informazione telefonica (settembre 2005) per chiamate di media durata

Servizio	Chiamata da 1'43" da rete fissa Telecom Italia	Differenza rispetto a servizio 12 con operatore
Servizio 12 (automatico)	0,61	-71%
Servizio 12 (operatore)	2,08	0%
Servizio 12.54	3,04	46%
Servizio 892.424	2,63	26%
Servizio 892.892	3,21	54%

Nella Tab. 2 si può notare come le differenze risultavano ancora più rilevanti nel caso di ricerche più difficoltose, con telefonate di tre minuti, fino ad arrivare a un costo di oltre 5 euro per avere un semplice numero telefonico.

Tab. 2 – Costi di alcuni servizi d'informazione telefonica (settembre 2005) per chiamate di lunga durata

Servizio	Chiamata da 3' da rete fissa Telecom Italia	Differenza rispetto a servizio 12 con operatore
Servizio 12 (automatico)	0,61	-71%
Servizio 12 (operatore)	2,08	0%
Servizio 12.54	5,04	142%
Servizio 892.424	4,32	108%
Servizio 892.892	5,52	165%

Appare interessante anche il confronto (Tab. 3) effettuato, nello stesso periodo, tra le tariffe di Telecom Italia e quelle che proponeva nel Regno Unito l'ex monopolista inglese (British Telecom), e tra quelle de Il Numero Italia e la società dello stesso gruppo internazionale InfonXX, attivo in Inghilterra sotto il nome di The Number UK.

Per completare il quadro occorre, infine, aggiungere che il prezzo delle telefonate da rete mobile, oltre a risultare, in media, a dir poco esorbitante, appariva scarsamente trasparente, differenziandosi non solo a seconda del numero chiamato, ma anche in base all'operatore mobile di appartenenza dell'utente. In merito a ciò va ricordato che, nei servizi d'informazione abbonati, è l'operatore telefonico a incassare l'importo per la chiamata: trattiene per sé una parte dell'importo e gira a chi fornisce il servizio la parte restante. Dato questo schema, alcuni fornitori di servizi d'informazione abbonati hanno da subito sollevato il problema delle rilevanti percentuali trattenute dagli ope-

Tab. 3 – Confronto dei costi di alcuni servizi d'informazione telefonica in Italia e nel Regno Unito (settembre 2005)

Operatore	Costo di una chiamata da 1'43" da telefono di rete fissa	Costo di una chiamata da 3' da telefono di rete fissa
Operatori del Regno Unito		
British Telecom (118.500)	1,17	1,6
The Number (118.118)	1,07	1,34
Operatori italiani		
Telecom Italia (12.54)	3,04	5,04
Il Numero Italia (892. 892)	3,12	5,52
Confronto tra operatori italiani e del Regno Unito		
Telecom Italia rispetto a British Telecom	160%	215%
Il Numero rispetto a The Number (118.118)	192%	312%

ratori di telefonia mobile, che ammontano fino al 50% del prezzo sborsato dal consumatore finale e sarebbero di gran lunga più elevate di quanto viene trattenuto in altri paesi membri, che hanno già liberalizzato questo settore, come per esempio nel Regno Unito.

Considerato che per chi fornisce servizi d'informazione abbonati risulta inevitabile stipulare un accordo con tutti gli operatori di telefonia fissa e mobile, perché il proprio numero possa essere raggiunto da tutti i consumatori finali che telefonano da utenze dei vari operatori, le elevate pretese degli operatori mobili e le posizioni di rigidità con le quali si sono determinati a stipulare gli accordi di interconnessione, hanno indubbiamente contribuito a determinare un livellamento verso l'alto dei prezzi ai consumatori finali. Come vedremo di seguito, peraltro, questo comportamento mantenuto dagli operatori mobili è attualmente all'attenzione dell'Antitrust, che dovrà valutare eventuali abusi di posizione dominante, collettivi o meno.

Il quadro normativo e le carenze nel processo di liberalizzazione

Con uno spot pubblicitario che, a partire dall'estate 2005, ha imperversato in tutte le reti televisive, catturando l'attenzione degli italiani, veniva presentato il nuovo numero 892.892, impersonato da una coppia di ballerini "gemelli" caratterizzati dai baffoni, dall'acconciatura eccentrica e dall'abbigliamento stravagante, i quali ballavano ininterrottamente, riscuotendo un grande successo di pubblico. La pubblicità mostrava poi due anziani signori dall'aria rassegnata e malinconica, vestiti con abiti scuri e passati di moda, i quali recavano due cartelli sui quali erano scritti rispettivamente i numeri 12 e 412, comunicando

che essi sarebbero cessati rispettivamente dal primo ottobre e dal primo dicembre. Anche se in chiave allegorica e dal punto di vista di uno dei nuovi operatori entranti sul mercato, tale spot descriveva correttamente, nella sostanza, ciò che sarebbe accaduto nella fase finale della liberalizzazione, come aveva stabilito l'AGCOM con le delibere 15/04/CIR e 12/05/CIR, in attuazione di quanto previsto nella revisione del Piano di numerazione nazionale (delibera 9/03/CIR) e a seguito dello svolgimento di una consultazione con gli operatori. E cioè che per completare il percorso di liberalizzazione e permettere a tutti gli operatori e le imprese interessate di espletare in condizioni di parità, anche dal punto di vista della numerazione, i servizi d'informazione abbonati, fosse necessaria la sostituzione del 12, utilizzato in via esclusiva da Telecom Italia, e dei 412, utilizzati dagli operatori di accesso per i propri abbonati, con un nuovo tipo di numerazione a 4 cifre, i 12xy, che si andavano così ad affiancare agli 892xyz.

La delibera 15/04/CIR definiva anche il calendario degli adempimenti in capo agli operatori d'accesso per lo svolgimento da parte degli stessi, nei mesi precedenti la data di avviso dei nuovi servizi 12xy, di un'adeguata campagna informativa, al fine di agevolare la transizione verso l'utilizzazione della nuova categoria di numerazioni, e prevedeva, inoltre, misure specifiche a tutela dell'utenza. In particolare, veniva stabilito un tetto massimo di prezzo per le chiamate alle numerazioni 12xy originate da rete fissa, pari a 1,5 euro al minuto e 0,30 di quota fissa alla risposta, al netto dell'IVA, che coincideva con quanto già previsto per le numerazioni 892xyz. Si prevedeva, infatti, che anche le numerazioni 892xyz potessero continuare a fornire il servizio informazione abbonati, oltre ad altri servizi a valore aggiunto. Infine, sulle numerazioni 12xy veniva vietata la vendita di servizi e prodotti da fatturare sulla bolletta telefonica e l'accesso a Internet in modalità *dial-up*.

In realtà, però, dopo il preciso *input* comunitario all'apertura, tra gli altri, anche del settore di mercato dei servizi d'informazione abbonati, intervenuto con la Direttiva 2002/77/CE relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nel lungo processo di liberalizzazione che l'AGCOM si è trovata a gestire e che ha anche richiesto, necessariamente, la costituzione di un elenco generale e del relativo database unico degli abbonati ai servizi di tutti gli operatori di telefonia fissa e mobile attivi sul territorio nazionale², vi sono state alcune gravi carenze in termini di tutela dell'utenza e della concorrenza, in particolare per quanto riguarda il cosiddetto "messaggio neutrale" e il servizio di completamento della chiamata, tanto che l'AGCOM è dovuta tornare successivamente su questi punti, come vedremo di seguito, con delibere d'urgenza. Ma, ciò che è forse più grave, con il recepimento del nuovo quadro comunitario in tema di comunicazioni elettroniche, ai sensi del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, si escludevano nel 2003 i servizi d'informazione abbonati dall'obbligo di servizio universale, senza che la liberalizzazione fosse ancora completata, permettendo,

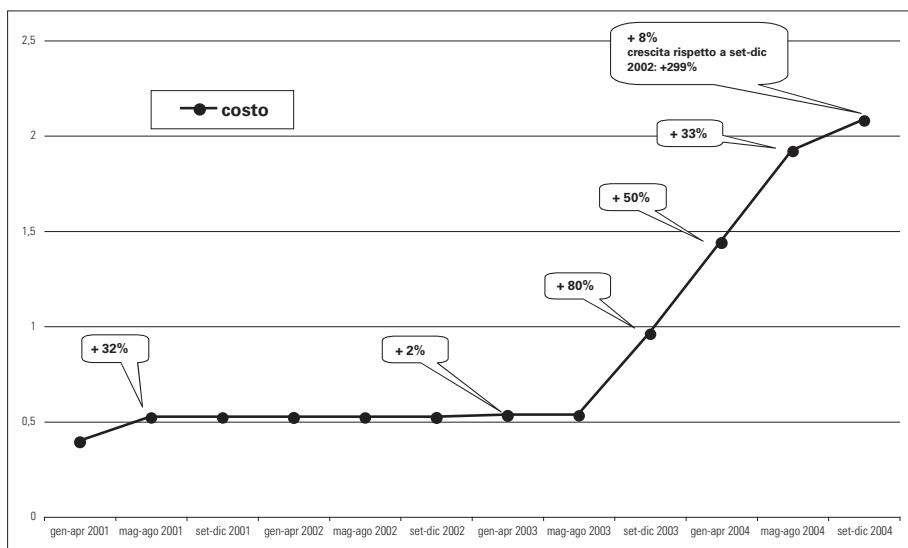
² Sulla rilevanza dell'accessibilità da parte dei diversi operatori al database degli abbonati al servizio telefonico vedi anche il provvedimento

dell'Antitrust n. 8545/2000 che ha autorizzato la concentrazione tra Telecom Italia e Seat Pagine Gialle.

in sostanza, a Telecom Italia, che operava ancora in regime di sostanziale monopolio, di aumentare indisturbatamente - come si legge in Fig. 1 - il prezzo del servizio, che era di 0,532 euro, con ben 4 variazioni nel periodo da ottobre 2003 a ottobre 2004, a 2,08 euro, per un incremento, in un solo anno, di quasi il 300%, determinando così il livello di riferimento per tutte le nuove offerte al momento della definitiva liberalizzazione del mercato.

Ma non solo, se, infatti, fino a ottobre 2004, il costo era dovuto solo nel caso in cui l'informazione richiesta veniva effettivamente trovata e fornita all'utente, da allora in poi il costo diveniva dovuto indipendentemente dall'esito della richiesta e, peraltro, spariva la tariffa agevolata di 0,61 euro riservata alle famiglie disagiate.

Fig. 1 – Crescita del prezzo del servizio 12 con operatore



Un primo debole intervento d'urgenza dell'Autorità a tutela dell'utenza e della concorrenza

Via via che, nel mese di ottobre 2005, tutti gli operatori che avevano ricevuto dal Ministero delle Comunicazioni l'autorizzazione a entrare nel mercato in esame, divenivano effettivamente operativi, si doveva purtroppo riscontrare un livellamento dei loro prezzi sui tetti massimi stabiliti dall'AGCOM. Nel fare seguito alle molteplici segnalazioni delle associazioni dei consumatori e alle diffuse lamenti dell'utenza circa la scarsa trasparenza e l'elevato costo dei nuovi servizi liberalizzati, l'AGCOM avviava dunque d'urgenza un'istruttoria sulla prima fase della liberalizzazione del servizio 12, per una verifica delle dinamiche concorrenziali e per accertare le condizioni di offerta.

Un problema specifico riguardava la fase di completamento della chiamata. Dopo che l'operatore aveva trovato il numero di telefono richiesto, quasi sempre veniva infatti chiesto all'utente se intendeva essere direttamente connesso con tale numero, senza che, tuttavia, fosse fornita un'adeguata informativa circa il fatto che alla chiamata sarebbe stata applicata la stessa tariffa del servizio d'informazione abbonati, sensibilmente più elevata del prezzo di norma applicabile per chiamate della stessa tipologia.

Altra questione, legata all'inusitato e poco lungimirante differimento della chiusura del servizio d'informazione abbonati sui numeri 412 in data primo dicembre, anziché in data primo ottobre come per il 12, riguardava il cosiddetto "messaggio neutrale" gratuito ai clienti che chiamavano il 412. In assenza di un prolungamento del "messaggio neutrale" si sarebbe verificata, da una parte, una palese lesione della concorrenza in favore degli operatori telefonici mobili e fissi, che avrebbero potuto reindirizzare l'utente ai loro nuovi numeri 12xy o 892xyz, e, dall'altra, una lesione degli interessi economici degli utenti. Questi ultimi, infatti, chiamando dopo il primo dicembre il 412 per avere un'informazione elenco abbonati, si sarebbero trovati nella massima confusione, poiché il 412 sarebbe rimasto comunque attivo per altre tipologie di servizi di rete dei vari operatori fissi e mobili, e di conseguenza gli utenti si sarebbero trovati a parlare con un operatore che non avrebbe potuto fornire l'informazione richiesta e avrebbero quindi dovuto, successivamente, effettuare un'altra chiamata a un numero 12xy o 892xyz, con il risultato di sostenere il costo di due chiamate per ottenere un'unica informazione.

Così, in data 22 novembre, l'AGCOM stabiliva d'urgenza, con la delibera 83/05/CIR, che per garantire una maggiore trasparenza sui prezzi praticati agli utenti finali per il servizio d'informazione abbonati, gli operatori avrebbero dovuto trasmettere tutte le informazioni necessarie all'AGCOM, che le avrebbe pubblicate in un'apposita sezione del proprio sito web, che sarebbe stata continuamente aggiornata in occasione di ogni variazione dei prezzi. L'AGCOM approvava altresì il prolungamento, per sei mesi oltre il primo dicembre, del messaggio informativo gratuito neutrale sulla chiusura del 412 e decideva di avviare un procedimento di riduzione dei prezzi massimi praticati, assegnando alle parti interessate - operatori, utenti, associazioni dei consumatori - un termine di trenta giorni per formulare le proprie osservazioni. Infine, l'AGCOM comunicava che avrebbe segnalato al Ministero delle Comunicazioni l'opportunità di reinserire il servizio d'informazione abbonati nell'ambito del servizio universale. A norma dell'art. 55, comma 3, del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, infatti, tale servizio era stato sottratto agli obblighi di fornitura del servizio universale a condizione, però, che vi fossero sul mercato diverse offerte in termini di disponibilità, qualità e prezzo accessibile, e lo stesso articolo prevede che il Ministero delle Comunicazioni verifichi la presenza di tali condizioni con cadenza semestrale. La comunicazione dell'AGCOM suonava, quindi, come una certificazione dell'evidente fallimento del mercato, ma anche, in qualche modo, come un'autocertificazione della propria incapacità a regolamentare adeguatamente il passaggio

alla completa liberalizzazione, come dimostrano, d'altra parte, i dati della Tab. 4. Dalla comparazione dei prezzi forniti da tutti gli operatori presenti sul mercato, rilevati in data 26 gennaio e 15 febbraio 2006, spicca una sola novità apprezzabile³: l'introduzione, a partire da novembre 2005, da parte de Il Numero Italia della tariffa *flat* di 1,5 euro più IVA (1,8 IVA inclusa) senza alcuno scatto alla risposta, nessun limite al numero d'informazioni richieste, nessun limite di tempo e comprensiva del completamento della chiamata al numero richiesto, senza ulteriore esborso di spesa per il consumatore. Il Numero Italia aveva espresso l'intenzione di fornire il servizio alla medesima tariffa flat anche per chiamate da rete mobile, senza però riuscire nell'intento, non avendo raggiunto i necessari accordi con gli operatori di telefonia mobile, i cui prezzi d'interconnessione non sono regolamentati.

Tab. 4 – Costi dei servizi d'informazione telefonica (inizio 2006)

Chiamate di media durata (1' 43") da telefoni di rete fissa Telecom Italia				
Numero	Operatore	15-Feb-2006	26-Gen-2006	variazione percentuale
892892	Il Numero	1,800	1,800	0%
892424	Telegate	2,626	2,626	0%
1255	Wind	2,934	2,934	0%
1240	Seat Pagine Gialle	3,038	2,626	16%
1256	Telegate	3,038	2,626	16%
1289	ProntoSeat	3,038	2,626	16%
1254	Telecom	3,038	3,038	0%
1280	BigWorld	3,038	3,038	0%
1288	Telefonica	3,038	3,038	0%
1290	Vodafone	3,038	3,038	0%
892000	Vodafone	3,038	3,038	0%
892500	Pagine Italia	3,038	3,038	0%
1248	Telefonica	3,450	3,450	0%
1250	Conduit	3,450	3,450	0%
1266	Concierge	3,450	3,450	0%
1277	DA Directory Assistance	3,450	3,450	0%
1299	WiES Enhanced Company	3,450	3,450	0%

³ In realtà la tabella mostra come dalle rilevazioni del 26 gennaio a quelle più recenti del 15 febbraio vi sia stato anche un rincaro del 16% per quanto riguarda il 12.40 (Seat Pagine Gialle), il 12.56 (Telegate) e il 12.89 (ProntoSeat). Sebbene

questi operatori risultassero comunque tra i meno cari nella graduatoria, le variazioni al rialzo sono significative, perché in controtendenza rispetto alla manovra dell'AGCOM decisa il 9 febbraio.

La riduzione dei tetti massimi e il problema ancora aperto dell'interconnessione

Successivamente, nel febbraio 2006, con Delibera 8/06/CIR, l'AGCOM, conclusa l'indagine conoscitiva, stabiliva la riduzione dei prezzi massimi delle chiamate per i servizi d'informazione abbonati da rete fissa. Il nuovo prezzo massimo veniva portato a 1,20 euro al minuto, mentre la quota fissa alla risposta rimaneva di 0,30 euro, esclusa l'IVA. La delibera prevedeva anche norme più restrittive per il completamento di chiamata - da effettuare solo su consenso esplicito dell'utente, dopo che quest'ultimo era stato preliminarmente informato del prezzo della prestazione. A ridosso della decisione dell'AGCOM, Telecom Italia annunciava che, a partire dal 19 febbraio, i prezzi del 12.54 sarebbero stati ridotti in modo consistente. Si passava da 0,30 a 0,25 euro alla risposta e da 1,30 a 0,83 euro al minuto più IVA (0,30 più 1 euro IVA inclusa) per chiamate da rete fissa Telecom Italia. Telecom annunciava anche la reintroduzione del servizio automatico al prezzo di 0,625 euro più IVA (0,750 IVA inclusa) che sarebbero stati addebitati solo nel caso in cui il consumatore avesse ricevuto l'informazione richiesta. Infine, a partire dal 19 marzo, i prezzi del 12.54 per le chiamate da telefono mobile di TIM sarebbero stati allineati a quelli da telefono fisso Telecom Italia. Un primo segnale indubbiamente importante quello dell'ex monopolista, per il resto non è ancora possibile, al momento in cui scriviamo, analizzare l'impatto dell'ultimo intervento dell'AGCOM sul contenimento dei prezzi degli altri operatori, considerato che la delibera non è ancora entrata in vigore.

Non sembra che con questo, in ogni caso, si possano dire risolti tutti i problemi inerenti il difficile avvio della liberalizzazione in questo comparto di mercato. In tal senso appare auspicabile che il Ministero delle Comunicazioni, come richiesto dalla stessa AGCOM, riapplichi in via cautelare e d'urgenza, sulla base dell'art. 55, comma 3, del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, gli obblighi di fornitura del servizio universale al servizio d'informazione abbonati. In attesa di conoscere se l'Antitrust rileverà, a conclusione dell'indagine avviata, eventuali abusi di posizione dominante, collettivi o meno, da parte degli operatori telefonici - soprattutto quelli mobili - per quanto concerne i contratti stipulati con gli operatori che forniscono i servizi d'informazione abbonati, considerata l'elevata quota parte trattenuta sul prezzo che paga il consumatore finale, questa sorta di "sospensione" del mercato permetterebbe anche, tra le altre cose, all'AGCOM di portare a termine l'analisi delle condizioni d'interconnessione per la raccolta delle chiamate verso la numerazione 12xy originate da rete mobile e, quindi, d'introdurre - se del caso - i necessari *remedies* (misure correttive) che, ad avviso di chi scrive, dovrebbero consistere in tetti massimi di prezzo anche per le chiamate alle numerazioni 12xy originate da rete mobile e quote massime delle percentuali trattenute dagli operatori di telefonia mobile sul prezzo sborsato dal consumatore finale.

È di tutta evidenza, infatti, che per i fornitori di servizi d'informazione abbonati l'interconnessione con gli operatori mobili a prezzi abbordabili o, co-

munque, effettivamente correlati ai costi sostenuti dagli operatori mobili, costituisca una *essential facility* per poter svolgere la propria attività sul mercato, e che, d'altra parte, gli operatori di telefonia mobile detengano una sostanziale posizione di monopolio sulla propria base di utenti. Alla luce di ciò, l'introduzione di quote massime per le percentuali trattenute dagli operatori di telefonia mobile sul prezzo al consumatore finale andrebbe a integrare quelle misure già previste dall'AGCOM per completare il percorso di liberalizzazione, come la costituzione di un elenco generale e del relativo database unico, che ha garantito a tutti gli operatori l'accesso a informazioni essenziali e la sostituzione del 12 e dei 412 con i numeri 12xy, che ha permesso a tutti gli operatori di poter espletare, in condizioni di parità dal punto di vista della numerazione, i servizi d'informazione abbonati.

Rimane certo un problema di fondo nel mercato dei servizi d'informazione abbonati (ma non solo in questo nel settore delle telecomunicazioni) dato dalla compresenza di operatori di rete (fissi e mobili) che competono con i semplici fornitori d'informazioni. Questa ulteriore misura consentirebbe di garantire in maniera più completa ed efficace quel *common level playing field* nel quale devono potersi confrontare tutti gli operatori. Perché siano tutelati adeguatamente i concorrenti e, in via indiretta, gli interessi economici degli utenti, una volta introdotti i suddetti remedies servirà però che l'AGCOM li faccia in effetti rispettare.