

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.11.2003  
COM(2003) 715 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO  
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**La regolamentazione e i mercati europei delle comunicazioni elettroniche, 2003**

**Relazione sull'attuazione  
del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche nell'UE**

[SEC(2003) 1342]

## INDICE

1.	SINTESI E CONCLUSIONI PRINCIPALI .....	3
1.1.	Introduzione .....	3
1.2.	Attuazione del nuovo quadro normativo.....	3
1.3.	Mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.....	4
1.4.	Problematiche sul piano normativo.....	6
2.	OBIETTIVI E METODOLOGIA .....	7
3.	SVILUPPI DEI MERCATI.....	8
3.1.	Mercato dei servizi di comunicazione elettronica.....	8
3.2.	Telefonia mobile .....	9
3.3.	Banda larga.....	10
3.4.	Operatori di telecomunicazioni fisse.....	15
3.5.	Quota di mercato per la telefonia vocale fissa .....	16
3.6.	Scelta dei consumatori .....	17
3.7.	Interconnessione.....	18
3.8.	Tariffe di telefonia fissa .....	21
3.9.	Numerazione .....	23
3.10.	Televisione digitale .....	24
4.	STATO DI ATTUAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE NEGLI STATI MEMBRI .....	25
4.1.	Direttiva quadro .....	26
4.2.	Direttiva autorizzazioni.....	31
4.3.	Direttiva accesso .....	34
4.4.	Direttiva servizio universale .....	37
5.	DIRETTIVA RELATIVA ALLA VITA PRIVATA E ALLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE.....	43
5.1.	Introduzione .....	43
5.2.	Conservazione dei dati sul traffico.....	43
5.3.	Dati relativi all'ubicazione .....	43
5.4.	Comunicazioni indesiderate ( <i>spam</i> ).....	44
5.5.	Marcatori ( <i>cookie</i> ).....	44
6.	DIRETTIVA CONCORRENZA .....	44
6.1.	Introduzione .....	44
6.2.	Principali contenuti della direttiva concorrenza: abolizione dei diritti speciali ed esclusivi.....	45
6.3.	Obblighi di notifica .....	45
7.	PAESI CANDIDATI ALL'ADESIONE.....	45
8.	PROCEDURA DI NOTIFICA DELLE MISURE DI REGOLAMENTAZIONE NAZIONALI.....	46
9.	PROCEDIMENTI DI INFRAZIONE.....	47

## 1. SINTESI E CONCLUSIONI PRINCIPALI

### 1.1. Introduzione

Nella sua relazione finale sull'attuazione del quadro normativo del 1998<sup>1</sup> e, successivamente, nella sua comunicazione 'Comunicazioni elettroniche: verso l'economia della conoscenza'<sup>2</sup>, la Commissione ha sottolineato l'importanza di una **transizione completa, efficace e tempestiva verso il nuovo quadro normativo UE per le reti e i servizi di comunicazione elettronica** adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel marzo 2002. Tale posizione è stata fortemente sostenuta dal Parlamento europeo.<sup>3</sup>

La transizione verso il nuovo quadro normativo sosterrà la continua crescita del settore delle comunicazioni elettroniche, in particolare le **connessioni a banda larga**, quale principale fattore per il conseguimento degli obiettivi fissati a Lisbona. L'iniziativa per la crescita<sup>4</sup> lanciata dalla Commissione nel luglio 2003 sottolinea l'importanza della banda larga per la prosperità economica, la concorrenza e la creazione di occupazione.

Il nuovo quadro normativo è concepito per garantire che la regolamentazione *ex ante* sia applicata soltanto nei casi in cui il **livello di concorrenza** in mercati definiti è ritenuto insufficiente sulla base di un'analisi coerente con la metodologia del diritto della concorrenza. Anche i **nuovi mercati emergenti** dovrebbero, in linea di massima, non essere regolamentati. Tale approccio dovrebbe **stimolare la concorrenza a livello di reti e piattaforme**, offrendo al contempo alle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) gli strumenti necessari per rendere obbligatorio l'accesso alle reti laddove ciò sia giustificato dall'assenza di pressione concorrenziale sugli operatori dominanti.

Altri aspetti chiave del nuovo quadro sono volti a sostenere tale approccio alla regolamentazione e a promuovere gli interessi dei consumatori. Alle ANR sono conferiti **maggiori poteri per promuovere un mercato unico europeo** delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Gli operatori, in linea di massima, possono accedere ai mercati sulla base di un'**autorizzazione generale**. I regimi di accesso e interconnessione si basano su **negoziati commerciali**, sostenuti dai forti poteri conferiti alle ANR al fine di garantire comunicazioni *end-to-end* in Europa. Infine il cittadino è tutelato attraverso un quadro di **norme chiare ed esaustive in materia di servizio universale e di tutela della vita privata, incluse disposizioni sulle comunicazioni indesiderate (spam)**.

### 1.2. Attuazione del nuovo quadro normativo

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno stabilito che le principali disposizioni del nuovo quadro normativo dovranno essere recepite negli ordinamenti nazionali entro il 24 luglio 2003.

---

<sup>1</sup> La regolamentazione e i mercati europei delle telecomunicazioni 2002: Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni, COM(2002) 695 def., 3 dicembre 2002.

<sup>2</sup> COM(2003) 65 dell'11 febbraio 2003.

<sup>3</sup> Cfr. risoluzione del Parlamento europeo del [17 novembre 2003].

<sup>4</sup> Un'iniziativa per promuovere la crescita attraverso gli investimenti nelle reti transeuropee e nei progetti di ricerca e di sviluppo principali, SEC(2003) 81309, luglio 2003, cui ha fatto seguito un'ulteriore comunicazione della Commissione – Un'iniziativa europea per la crescita attraverso gli investimenti nelle ricerca e nelle reti transeuropee – Relazione Interinale al Consiglio europeo, COM(2003) 579 def., 1° ottobre 2003.

Al 1° novembre soltanto **otto paesi avevano adottato misure** volte a recepire la direttiva quadro, la direttiva autorizzazioni, la direttiva accesso e la direttiva servizio universale nei rispettivi ordinamenti nazionali:

**Danimarca, Spagna, Irlanda, Italia, Austria, Finlandia, Svezia e Regno Unito.**

In alcuni casi devono ancora essere varate misure di diritto derivato per garantire la piena attuazione della nuova disciplina.

Per quanto riguarda gli Stati membri che non hanno ancora provveduto a comunicare alla Commissione le misure di attuazione, suscitano particolare preoccupazione il rischio che l'iter legislativo di approvazione dei progetti di legge sia estremamente lento (**Germania, Francia**), i ritardi che le incertezze politiche stanno provocando (**Belgio**) o semplicemente il fatto che, malgrado l'esistenza di progetti di legge, l'iter legislativo non sia ancora stato completato (**Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo**).

Le procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri che non avevano ancora adottato opportune misure legislative sono stati avviati ai primi di ottobre 2003 a norma dell'articolo 226 del trattato, per mancata comunicazione delle misure di attuazione alla Commissione.

Cinque paesi avevano adottato misure di recepimento della **direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche** entro il termine previsto, ovvero il 31 ottobre:

**Danimarca, Spagna, Italia, Austria e Svezia.**

Nel Regno Unito le norme di recepimento della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche entreranno in vigore l'11 dicembre 2003.

Sei paesi avevano comunicato le loro misure di attuazione della direttiva concorrenza entro il 31 ottobre:

**Danimarca, Irlanda, Italia, Austria, Finlandia e Regno Unito.**<sup>5</sup>

### **1.3. Mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica**

Nella sua ultima relazione, la Commissione evidenziava la fragilità del mercato delle comunicazioni elettroniche, riconducibile ad una serie di fattori fra cui il rallentamento dell'economia mondiale e il livello di indebitamento di alcuni operatori dovuto all'inefficace programmazione degli investimenti nelle reti dorsali, al costo delle licenze 3G e alle costose acquisizioni di altri operatori in altri paesi.

**La situazione ora sembra stabilizzarsi.** Per quanto riguarda l'economia più in generale, le previsioni economiche autunnali della Commissione<sup>6</sup> indicano che nell'area UE si profila un periodo di ripresa. Viene segnalato che la fiducia delle imprese e dei consumatori sta migliorando con la ripresa dell'economia mondiale e si ritiene che vi siano condizioni finanziarie propizie per la crescita.

---

<sup>5</sup> Le misure di recepimento della direttiva concorrenza sono state adottate dal Parlamento spagnolo il 16 ottobre 2003.

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2003/ee503en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee503en.pdf)

Questa ritrovata fiducia si ripercuote sul mercato delle comunicazioni elettroniche.

- Si prevede che nel 2003 il **tasso di crescita dei proventi** sarà compreso fra il 3,7%<sup>7</sup> e il 4,7%<sup>8</sup> in termini nominali.
- Il numero di **abbonati ai servizi mobili** crescerà ad un ritmo più sostenuto rispetto al 2002, sebbene il tasso di penetrazione si avvicini al 90% in alcuni paesi dell'Unione. I **servizi 3G** sono attualmente disponibili in almeno quattro Stati membri.
- Il numero di **linee di accesso fisso a banda larga** è quasi raddoppiato fra il luglio 2002 e il luglio 2003. La quota di mercato dei nuovi operatori sta cominciando a guadagnare terreno ma il suo impatto è limitato e la concorrenza nel settore della banda larga è ancora minima.
- Il numero di **nuove linee disaggregate** è quasi raddoppiato rispetto all'anno passato, con 828 000 nuove linee fra il luglio 2002 e il luglio 2003. Tuttavia tale numero rappresenta tuttora una percentuale ridotta del numero totale di linee di abbonati e lo sviluppo della disaggregazione della rete locale è ancora alquanto disomogeneo all'interno dell'Unione e non è ancora decollato.
- Il recente periodo di debolezza economica ha scoraggiato l'entrata di **nuovi operatori di telefonia fissa** nel mercato della telefonia vocale: il numero di grossi operatori concorrenti in ciascun mercato nazionale è rimasto pressappoco stabile. Numerosi operatori hanno riorientato i loro sforzi sui mercati nazionali.
- Gli attuali operatori di telefonia fissa puntano ormai prevalentemente a mantenere la posizione acquisita sul mercato durante gli anni di crescita, in particolare per quanto riguarda il traffico internazionale e interurbano, che è stato caratterizzato da un'intensa concorrenza durante la prima fase della liberalizzazione. La pressione concorrenziale sembra ora interessare il **segmento delle chiamate urbane**, in cui la **quota detenuta dagli operatori storici sul mercato della telefonia fissa** è scesa in media del 6% dal dicembre 2002.
- Tale fenomeno è la conseguenza del sempre più diffuso ricorso degli abbonati a **operatori alternativi per le chiamate urbane** (+ 39% nell'ultimo anno), in parte dovuto alla maggiore disponibilità della preselezione del vettore. Inoltre malgrado una tendenza convergente, sussiste una sostanziale differenza fra l'utilizzo di operatori alternativi per le chiamate urbane (25% degli abbonati totali) e l'uso di operatori alternativi per le chiamate interurbane/internazionali (33%).
- Gli operatori di telefonia fissa alternativi che competono effettivamente sul mercato continuano a concentrarsi sui rispettivi mercati di base, tramite la selezione o la preselezione del vettore (due terzi degli operatori attivi) o tramite l'accesso diretto agli utenti (un terzo degli operatori attivi).
- Dall'agosto 2002 la tariffa media ponderata per l'UE per la **terminazione delle chiamate su rete fissa** è leggermente diminuita a livello di interconnessione locale e di transito semplice (con un calo rispettivamente del 4% e del 6%) ma è rimasta stabile a livello di transito doppio.

---

<sup>7</sup> Fonte: EITO (Osservatorio europeo delle tecnologie dell'informazione) 2003, dati aggiornati a ottobre.

<sup>8</sup> Fonte: IDATE.

- Le tariffe medie ponderate per l'UE per la **terminazione delle chiamate sulle reti mobili** sono diminuite del 15,3% per gli operatori mobili aventi notevole potere di mercato, mentre sono rimaste pressappoco stabili per gli operatori che non detengono un notevole potere di mercato. Nonostante queste diminuzioni, le tariffe restano più di nove volte superiori alla tariffa media di interconnessione da fisso a fisso (transito doppio).

#### 1.4. Problematiche sul piano normativo

La Commissione riconosce **gli enormi progressi compiuti** dagli Stati membri che hanno recepito il quadro normativo nel garantire che i principi su cui tale quadro si fonda siano fedelmente trasposti nell'ordinamento nazionale.

Tuttavia le misure legislative nazionali (e i progetti di legge nel caso degli Stati membri che non hanno ancora provveduto al recepimento della normativa) fanno emergere **alcuni problemi** che, secondo il parere della Commissione, dovrebbero essere risolti per garantire il pieno conseguimento degli obiettivi del nuovo quadro. La Commissione controllerà in particolare in quali aree gli Stati membri hanno ottemperato ai loro obblighi per quanto riguarda:

- I **più ampi poteri esecutivi e discrezionali conferiti alle ANR** dal nuovo quadro normativo affinché tali autorità possano conseguire i propri obiettivi specifici connessi alla promozione della concorrenza e allo sviluppo del mercato interno.
- L'**assegnazione dei compiti** attribuiti alle ANR dal quadro normativo ad organismi nazionali competenti e la **chiara ripartizione** di detti compiti ove essi siano suddivisi fra più organismi.
- La possibilità per le ANR di attingere alla **totalità delle misure correttive** previste dal nuovo quadro normativo, ogni qual volta le ANR ravvisino l'assenza di una concorrenza effettiva in un mercato rilevante.
- Il **completamento puntuale delle analisi di mercato** e del riesame degli attuali obblighi di regolamentazione da parte delle ANR. Ritardi immotivati avrebbero per effetto di compromettere l'applicazione coerente del nuovo quadro e di rinviare la realizzazione di un mercato unico delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.
- I principi che devono applicarsi alle procedure di concessione dei **diritti individuali di uso delle frequenze**.
- La **portata del servizio universale**, che dovrebbe essere definita con chiarezza in conformità del nuovo quadro e l'obbligo di provvedere affinché gli eventuali dispositivi previsti per designare i fornitori del servizio universale e per finanziare un eventuale onere eccessivo a carico di tali fornitori siano istituiti in maniera tale da ridurre al minimo le distorsioni nel mercato e sostenere il principio di non discriminazione. Le misure nazionali che divergono dalla definizione comunitaria di servizio universale o che di fatto precludano ad alcuni operatori la possibilità di essere designati come fornitori del servizio universale metteranno a repentaglio il conseguimento di tale obiettivo.

## 2. OBIETTIVI E METODOLOGIA

Fra il 1997 e il 2002 la Commissione ha presentato otto relazioni sull'attuazione del pacchetto di direttive per la liberalizzazione e l'armonizzazione dei mercati europei dei servizi di telecomunicazione.

A seguito di un riesame del quadro normativo, nel 2000 la Commissione ha proposto cinque direttive destinate a sostituire i circa venticinque strumenti allora in vigore e ha inoltre adottato una decisione relativa all'uso delle frequenze per i servizi di comunicazione. Quattro delle direttive successivamente adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio avrebbero dovuto essere recepite negli ordinamenti nazionali entro il 24 luglio 2003, ovvero la direttiva quadro, la direttiva autorizzazioni, la direttiva accesso e la direttiva servizio universale.<sup>9</sup> Quanto all'ultima direttiva, nota come direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche<sup>10</sup>, ne era prevista l'attuazione entro il 31 ottobre 2003. Parallelamente la Commissione ha adottato una direttiva in base all'articolo 86 del trattato (direttiva concorrenza), che riunisce le precedenti direttive che hanno liberalizzato la fornitura di servizi su tali mercati.<sup>11</sup>

La Commissione ritiene che i periodici aggiornamenti forniti sullo stato di attuazione del precedente pacchetto normativo e sugli sviluppi di mercato abbiano contribuito al successo di tale settore nell'economia europea. La presente relazione sottolinea la determinazione della Commissione a proseguire su questa strada nel contesto del nuovo quadro normativo.

Il principale obiettivo della relazione è individuare le fonti di preoccupazione in ordine alle modalità con cui gli elementi chiave della nuova disciplina sono incorporati nell'ordinamento nazionale o nei relativi progetti di legge nel caso degli Stati membri che non hanno ancora provveduto al recepimento.<sup>12</sup> In quest'ultimo caso sono stati analizzati gli ultimi progetti legislativi resi pubblicamente disponibili. Il Portogallo non ha messo a disposizione alcun progetto di legge. Non viene condotta alcuna analisi delle misure o dei progetti legislativi nazionali riguardanti la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, dato che il termine ultimo di attuazione è successivo rispetto a quello previsto per le altre direttive. Tuttavia, **data l'importanza di temi quali il trattamento dei dati relativi al traffico e le comunicazioni indesiderate tramite telefax e posta elettronica (spam) contemplati dalla direttiva**, la sezione 5 individua alcuni elementi chiave della direttiva di cui la Commissione avrà cura di garantire l'efficace attuazione da parte degli Stati membri.

---

<sup>9</sup> Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime; direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica; direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica; e direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, tutte pubblicate nella GU L 108 del 24.4.2002.

<sup>10</sup> Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37.

<sup>11</sup> Direttiva 2002/77/CE della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. GU L 249 del 17.9.2002, pag. 21.

<sup>12</sup> Per quanto riguarda la Spagna, l'analisi riflette gli ultimi progetti legislativi messi a disposizione della Commissione prima dell'adozione delle misure legislative da parte del Parlamento il 16 ottobre 2003.



La valutazione condotta dalla Commissione in merito al recepimento degli elementi essenziali del nuovo quadro **rappresenta la sua posizione al 1° novembre 2003**, alla luce dei testi in suo possesso e dei contatti bilaterali con le autorità nazionali. Tuttavia, in ultima istanza, è la Corte di giustizia europea ad avere competenza esclusiva per valutare la conformità delle misure di attuazione agli obblighi che il trattato impone agli Stati membri.

Inoltre poiché la relazione è stata preparata in un momento in cui il quadro legislativo a livello comunitario è ancora in divenire, qualsiasi valutazione di conformità può essere unicamente di natura preliminare e non può costituire la posizione definitiva della Commissione. Per tale ragione, contrariamente alle precedenti relazioni, gli allegati alla presente relazione non contengono capitoli specifici per paese che descrivano in dettaglio il grado di attuazione in ciascuno Stato membro.

La relazione fornisce inoltre dati di mercato, corredati da ulteriori informazioni negli allegati 1 e 2. I dati di mercato sono stati forniti dalle ANR sulla base di un questionario elaborato dai servizi della Commissione. Le informazioni tariffarie provenienti da fonti diverse dalle ANR sono state confermate direttamente da queste ultime. **I dati di mercato utilizzati nella relazione illustrano la situazione al 1° agosto 2003**, salvo diversa indicazione. Gli allegati sono presentati nella forma di documento di lavoro dei servizi della Commissione.

I dati forniti nella presente relazione e le valutazioni formulate in merito a questioni normative e problematiche di mercato si basano su un formato che è stato via via modificato da quando è stata pubblicata la prima relazione di attuazione, nel maggio 1997. In particolare la modalità di presentazione dei dati ha voluto rispondere alla necessità di offrire, in forma facilmente accessibile, una panoramica sugli sviluppi dei mercati in quindici Stati membri. In alcuni casi, in particolare in relazione all'introduzione graduale delle reti a banda larga, i dati sono stati discussi in seno al comitato per le comunicazioni. **La presente relazione non pregiudica eventuali provvedimenti che la Commissione potrà decidere di adottare nell'ambito delle competenze ad essa spettanti in base al trattato o alle direttive successivamente adottate, incluso l'articolo 7 della direttiva quadro.** Inoltre, tale relazione non incide in alcun modo sulla definizione dei mercati rilevanti o l'analisi dei mercati che dovrà essere condotta dalle ANR.

### **3. SVILUPPI DEI MERCATI**

#### **3.1. Mercato dei servizi di comunicazione elettronica**

**Nel 2003 il mercato registrerà una crescita compresa fra il 3,7% e il 4,7%, in un contesto macroeconomico sempre più stabile.**

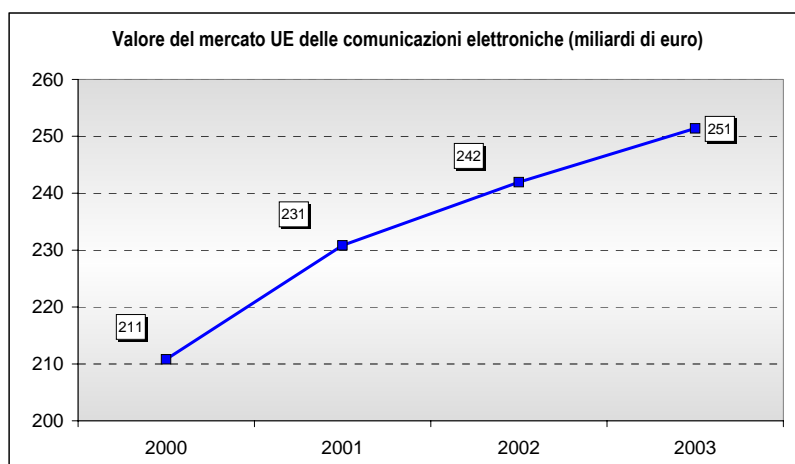
Si stima che quest'anno il mercato delle comunicazioni elettroniche crescerà ad un tasso compreso fra il 3,7%<sup>13</sup> e il 4,7%<sup>14</sup> in termini nominali. A titolo di raffronto, la crescita del PIL nell'UE è stimata allo 0,8% (3% in termini nominali) per il 2003. Il valore complessivo dei mercati nazionali dei 15 Stati membri per il 2003 è stimato a 251 miliardi di euro.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Fonte: EITO (Osservatorio europeo delle tecnologie dell'informazione) 2003, dati aggiornati a ottobre.

<sup>14</sup> Fonte: IDATE.

<sup>15</sup> Queste cifre includono i proventi derivanti dai servizi di televisione via cavo e pertanto non sono confrontabili con i dati presentati nelle precedenti relazioni. I cinque segmenti inclusi sono: servizi di tele-



### 3.2. Telefonia mobile

#### Prosegue il successo della telefonia mobile

Al 1° agosto 2003 si contavano 305,6 milioni di utenti di telefonia mobile nell'UE. Il numero di abbonati ai servizi mobili è aumentato ad un tasso più elevato rispetto al 2002 (6%) e oggi l'81% dei cittadini dell'UE dispone di un telefono cellulare. Per la prima volta in uno Stato membro dell'Unione, il Lussemburgo, il numero totale di telefoni cellulari (con carta prepagata e con abbonamento) è superiore al numero di abitanti (115 telefoni per 100 abitanti).

Il Lussemburgo è anche il paese che ha registrato il più forte incremento del numero di abbonati (+16%), seguito dalla Danimarca, altro paese caratterizzato da un elevato tasso di penetrazione (84%). Dallo scorso anno anche alcuni Stati membri in cui il tasso di penetrazione si avvicina al 90% hanno registrato un notevole aumento del numero di abbonati (fra il 7% e il 10%). Diversa è la situazione in Belgio e nei Paesi Bassi, che (se si eccettua la Francia, con il 66%) presentano il tasso di penetrazione più basso (rispettivamente il 73% e il 74%) e tassi di crescita annui fra i più bassi (2% nei Paesi Bassi, 4% in Belgio).

La quota di mercato della filiale dell'operatore storico sul mercato della telefonia mobile è aumentata in tre Stati membri, mentre è diminuita negli altri dodici. Di conseguenza, la quota di mercato dei principali<sup>16</sup> operatori è leggermente calata (46,7% degli abbonati).

Si osservano due periodi distinti nello sviluppo della telefonia mobile nell'UE fra il 1998 e il 2003. Il primo è stato caratterizzato da una rapidissima penetrazione, con incrementi annui del tasso di penetrazione del 20% circa. Nello stesso periodo i concorrenti hanno acquisito la maggioranza dei loro clienti a scapito della filiale dell'operatore storico (o del principale operatore nel caso del Regno Unito) e nel 2000 gli operatori storici e i nuovi operatori si spartivano il mercato in ugual misura. Nel secondo periodo, iniziato nel 2000, la filiale dell'operatore storico ha continuato a perdere quote di mercato, seppur a un ritmo molto meno sostenuto (con quote pari al 50% nel 2000, al 48% nel 2001 e al 47% nel 2002).

---

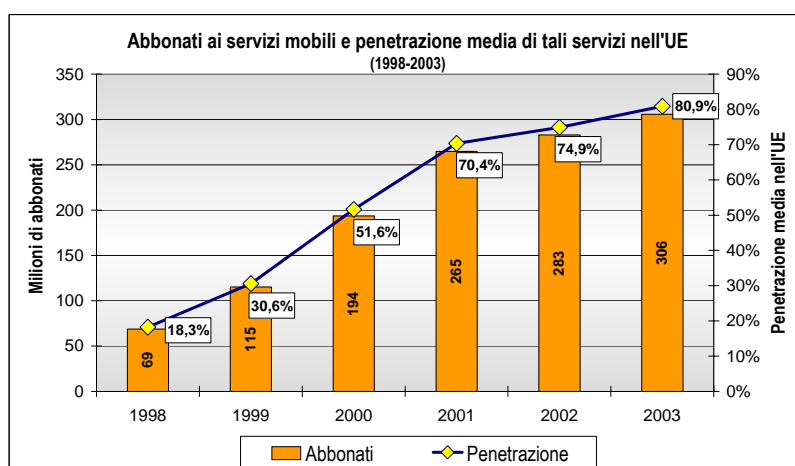
fonìa, servizi Internet e *online*, servizi di telefonia mobile, servizi dati commutati e linee affittate e servizi di televisione via cavo.

<sup>16</sup> Fatta eccezione per il Regno Unito, il principale operatore è una società controllata dall'operatore storico di rete fissa.

Nel 2003, in linea con la tendenza a mantenere le posizioni sul mercato, la variazione della quota di mercato del principale operatore è stata meno significativa (0,5%).

Si lavora attualmente per l'introduzione della tecnologia, delle applicazioni e dei servizi di telefonia mobile di terza generazione ('3G') e il primo lancio commerciale dei servizi 3G in Europa si è verificato nella prima metà del 2003. Si stima che gli abbonamenti ai servizi 3G siano attorno ai 375 000 in Italia, 195 000 nel Regno Unito, 12 000 in Svezia e 10 000 in Austria. La Commissione ha fornito orientamenti in materia adottando due decisioni di esenzione<sup>17</sup>, nei mesi di aprile e luglio 2003, che definiscono in che misura gli operatori mobili in Germania e nel Regno Unito possono cooperare mediante la condivisione delle reti.

I dati relativi all'interconnessione per la terminazione delle chiamate sulle reti mobili sono forniti nella sezione relativa all'interconnessione che figura in appresso. Per quanto riguarda le tariffe di roaming internazionale, la Commissione prosegue la sua indagine volta ad appurare la compatibilità di dette tariffe con le regole UE in materia di concorrenza.



### 3.3. Banda larga

**Il numero delle linee a banda larga è notevolmente aumentato ma l'impatto dei nuovi operatori è ancora modesto**

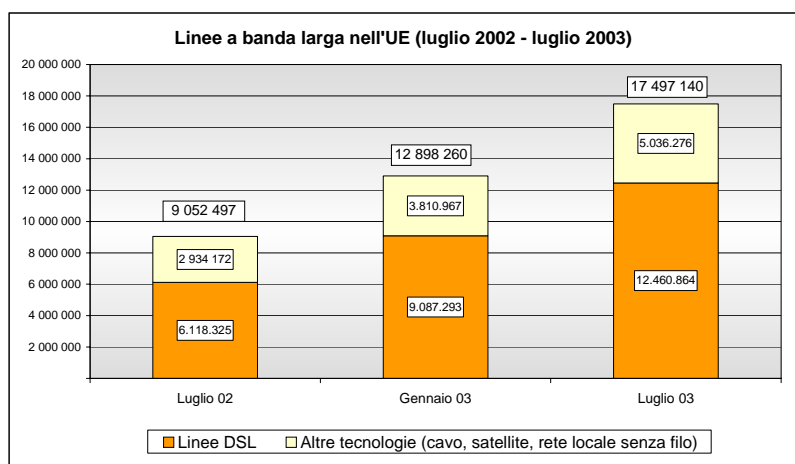
*Introduzione graduale della banda larga nell'UE*

Alla fine del mese di giugno 2003 si registravano nell'UE 17,5 milioni di connessioni a banda larga<sup>18</sup>. Di queste 12,46 milioni erano linee DSL (71% del totale), mentre 4,1 milioni erano linee di accesso mediante modem via cavo (24% del totale). I residui 0,9 milioni di linee (5%) utilizzavano altre tecnologie, principalmente satellite e fibra ottica.

Le connessioni a banda larga sono quasi raddoppiate rispetto ai 9 milioni di linee a banda larga disponibili nel luglio del 2002. La crescita è stata più sostenuta da gennaio a luglio 2003, quando venivano aggiunte quotidianamente oltre 25 000 nuove linee.

<sup>17</sup> Decisione della Commissione del 30 aprile 2003 nel caso n. COMP/38.370 - O<sub>2</sub> UK Limited/T-Mobile UK Limited ('accordo di condivisione delle reti nel Regno Unito'), GU L 200 del 7.8.2003, pag. 59. Decisione della Commissione del 16 luglio 2003 nel caso n. COMP/38.369 T-Mobile Deutschland/O<sub>2</sub> Germany: Network Sharing Rahmenvertrag, non ancora pubblicata.

<sup>18</sup> Capacità in banda larga: capacità pari o superiore a 144 Kbit/s.



### Concorrenza sul mercato della banda larga

Gli operatori alternativi possono fornire servizi a banda larga attraverso piattaforme alternative proprietarie oppure utilizzando la rete dell'operatore storico.

L'accesso via cavo è attualmente la principale piattaforma tecnologica alternativa utilizzata dai nuovi operatori per fornire l'accesso a banda larga ma rappresenta una soluzione percorribile soltanto nei paesi in cui le reti di televisione via cavo, che necessitano di adeguamento, sono già installate.

Nei paesi in cui le piattaforme tecnologiche alternative (in particolare il cavo) non sono sviluppate, la distribuzione della tecnologia DSL dipende dall'utilizzo delle infrastrutture e delle reti controllate dagli operatori storici. Il regolamento dell'UE sull'accesso a banda larga si è pertanto concentrato sull'accesso disaggregato alla rete locale<sup>19</sup> (rete locale completamente disaggregata e accesso condiviso alla rete locale) e su varie forme di accesso alla rete<sup>20</sup> (accesso *bitstream* e rivendita), in entrambi i casi con l'obiettivo di facilitare l'ingresso di nuovi operatori sul mercato e di stimolare la concorrenza nel mercato dell'accesso ad alta velocità. Come indicato nell'ottava relazione di attuazione, la Commissione ha posto l'accento sul ruolo complementare della disaggregazione completa, dell'accesso condiviso e dell'accesso *bitstream* per accrescere il limitato livello di concorrenza nell'accesso locale e sviluppare l'accesso a banda larga.

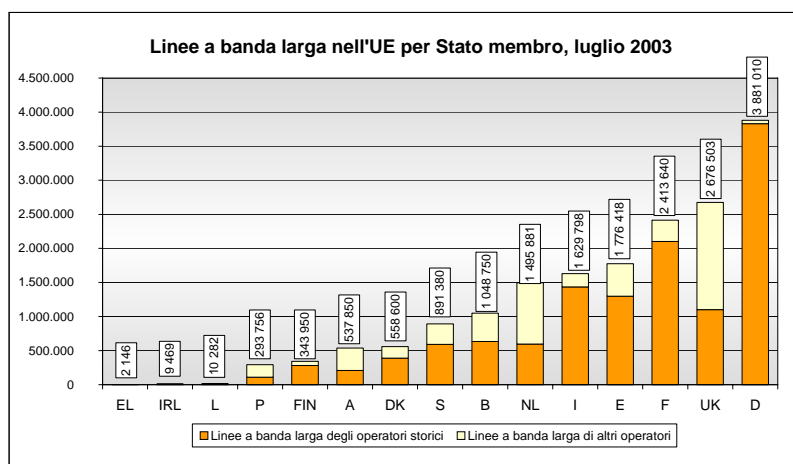
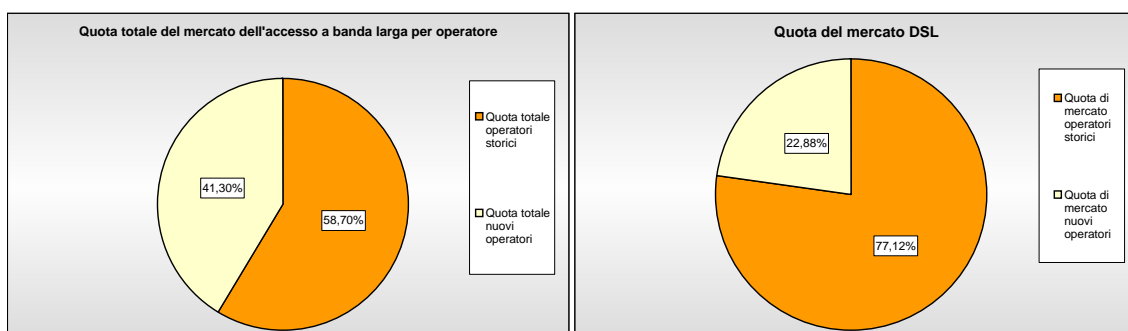
L'aumento del numero di linee a banda larga è stato favorito dalle linee DSL e dalle connessioni modem via cavo, anche se si è accentuato il predominio delle tecnologie DSL, che rappresentavano il 67,6% delle linee nel luglio 2002 mentre quest'anno rappresentano il 71,1% dell'insieme delle connessioni. Per quanto riguarda le linee DSL, risulta che l'entrata di nuovi operatori nel mercato comincia a diffondersi ma con un impatto ancora modesto. Nel luglio 2002 l'85,6% delle linee DSL faceva capo agli operatori storici. Nel luglio 2003 questa percentuale era scesa al 77%. La quota di mercato dei nuovi operatori, tenendo conto di tutte le tecnologie a banda larga, sta aumentando in Spagna, Francia, Italia, Finlandia e Svezia. In Belgio, in Danimarca, nei Paesi Bassi, in Portogallo e nel Regno Unito l'operatore storico

<sup>19</sup> Obbligo per gli operatori con notevole potere di mercato di pubblicare un'offerta di riferimento di accesso disaggregato alle loro reti locali e alle relative strutture. I prezzi dell'accesso disaggregato devono essere orientati ai costi.

<sup>20</sup> Obbligo per gli operatori con notevole potere di mercato di offrire agli altri operatori informazioni e speciali strutture di accesso alle reti della stessa qualità e alle stesse condizioni che essi forniscono ai propri servizi o a quelli delle loro controllate o dei loro partner.

dimostra di riguadagnare quote di mercato e in Germania controlla tuttora il 93% delle linee a banda larga complessive. In generale la situazione concorrenziale nel mercato della connessioni a banda larga è più debole laddove si riscontra l'assenza di concorrenza da parte di piattaforme alternative, ad esempio il cavo. La Commissione sorveglierà attivamente lo sviluppo della concorrenza in tale settore e interverrà laddove appropriato per tutelare la concorrenza.

Il 16 luglio 2003 la Commissione ha adottato una decisione<sup>21</sup> relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 82 del trattato, in cui rilevava che la controllata di France Télécom Wanadoo attuava una politica di prezzi sleali per la fornitura di ADSL al dettaglio. L'abuso è terminato nell'ottobre 2002 con l'entrata in vigore dei nuovi prezzi all'ingrosso praticati da France Télécom, ridotti di oltre il 30% rispetto ai prezzi precedentemente applicati. Da allora il mercato francese dell'accesso a Internet ad alta velocità è cresciuto molto più rapidamente e in maniera più equilibrata.



### Disaggregazione della rete locale

Per quanto riguarda la disaggregazione, 828 000 nuove linee sono state aggiunte fra il luglio 2002 e il luglio 2003, mentre soltanto 400 000 linee erano state disaggregate fra l'ottobre 2001 e l'ottobre 2002. Questo significativo aumento non è stato determinato soltanto dalla completa disaggregazione, a differenza di quanto era accaduto negli anni precedenti, e le 171 000 linee condivise oggi disponibili rappresentano il 6% di tutte le linee DSL di nuovi operatori, contro l'1,5% dell'ottobre 2002. Lo sviluppo della disaggregazione delle reti locali è ancora piuttosto sbilanciato all'interno dell'UE e sta appena iniziando a decollare. La

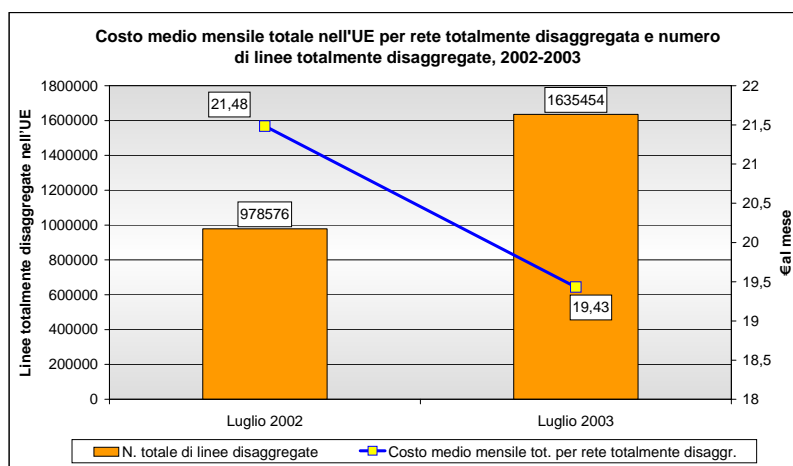
<sup>21</sup> Decisione della Commissione del 16 luglio 2003 nel caso n. COMP/38.233 – Wanadoo Interactive. 'Internet ad alta velocità: la Commissione irroga un'ammenda a Wanadoo per abuso di posizione dominante' - Comunicato stampa della Commissione IP/03/1025.

Germania rappresenta oltre il 63% delle linee disaggregate<sup>22</sup> e più del 95% delle linee disaggregate è concentrato in sei paesi (Germania, Italia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia). Negli altri Stati membri la disaggregazione della rete locale è ancora molto limitata.

Nonostante l'incremento del numero di linee totalmente disaggregate, soltanto il 19% delle linee a banda larga al dettaglio di nuovi operatori che utilizzano la rete dell'operatore storico è costituito da linee completamente disaggregate. La rivendita è la modalità più frequentemente utilizzata (51% delle linee DSL di nuovi operatori), seguita dall'accesso *bitstream* (24,3%). Fra il luglio 2002 e il luglio 2003 si contavano 1 660 000 nuove linee rivendute sul mercato all'ingrosso, ovvero il doppio delle linee completamente disaggregate.

Le tariffe di disaggregazione sono diminuite nell'ultimo anno e il costo medio mensile totale per la completa disaggregazione nell'UE (canone mensile più costo di connessione ammortizzato in un anno) è ora di 19,4 euro, ovvero 9,5% meno caro rispetto al 2002. La diminuzione dei prezzi è stata maggiormente significativa per l'accesso condiviso (- 28%) e infatti il prezzo medio mensile nell'UE è sceso da 15,9 euro nel 2002 a 11,4 euro quest'anno. Tale dato potrebbe contribuire a spiegare l'incremento del 241% nel numero di linee di accesso condiviso fornite dai nuovi operatori ai loro clienti fra gennaio e luglio (il livello di partenza era dichiaratamente molto basso). Tale incremento è concentrato in 5 paesi (Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia). Il calo dei prezzi potrebbe avere contribuito a stimolare la diffusione delle linee disaggregate.

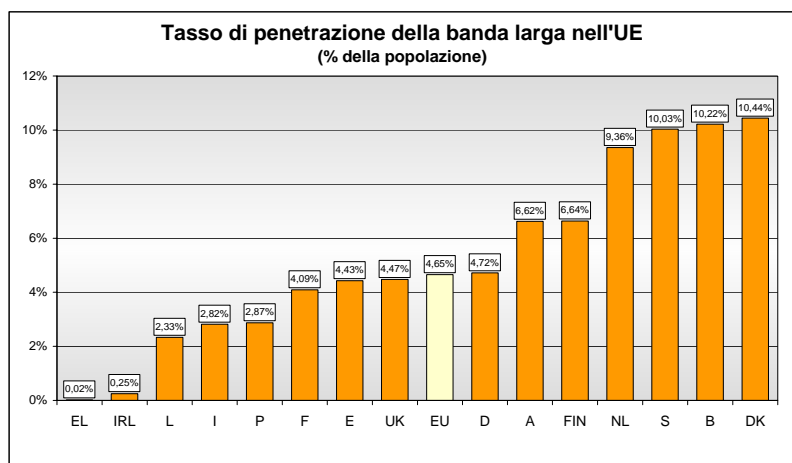
Nonostante il calo delle tariffe applicate per la disaggregazione completa in Germania, il 21 maggio 2003 la Commissione ha adottato una decisione<sup>23</sup> a norma dell'articolo 82 del trattato riguardo alla strategia di fissazione dei prezzi attuata da *Deutsche Telekom* per l'accesso locale alla rete di telefonia fissa. Nella suddetta decisione, la Commissione rilevava che Deutsche Telekom stava attuando una politica di compressione dei margini praticando nei confronti dei nuovi operatori tariffe di accesso all'ingrosso alla rete locale superiori al prezzo pagato dagli abbonati per le linee al dettaglio. Tale decisione dimostra che la Commissione prenderà provvedimenti ai sensi della normativa antitrust al fine di preservare la competitività a lungo termine sul mercato.



<sup>22</sup> Si noti che non tutte le linee completamente disaggregate sono utilizzate per la fornitura di servizi a banda larga. In Germania soltanto il 20% circa delle linee disaggregate è utilizzato a questo scopo.

<sup>23</sup> Decisione della Commissione del 21 maggio 2003 nei casi n. COMP/37.451, 37.578 e 37.579: 'Compressione dei prezzi per l'accesso alla rete locale in Germania' - Comunicato stampa della Commissione IP/03/717.

## Penetrazione della banda larga nell'UE



Stabilire una classifica dei paesi dell'Unione basata sul tasso di penetrazione della banda larga, misurato come numero totale di linee a banda larga ogni 100 abitanti, può servire ad analizzare l'evoluzione del mercato europeo della banda larga. Tre paesi sono esclusi da tale classifica o per mancanza di dati relativi al 2002 (Lussemburgo) o per via dell'esiguo numero di linee a banda larga presenti sul mercato (Grecia e Irlanda).

### a) Paesi con un tasso di penetrazione attorno al 10%

Al mese di luglio 2003 gli Stati membri con il maggiore tasso di penetrazione erano il Belgio, la Danimarca, i Paesi Bassi e la Svezia, con un tasso di penetrazione attorno al 10%. Questi paesi erano già in testa al gruppo un anno fa e hanno tutti registrato i maggiori incrementi (aumento medio di 2,7 punti percentuali) del tasso di penetrazione negli ultimi 12 mesi. Questi paesi contano fra i 5 e i 10 milioni di abitanti.

Ad eccezione della Danimarca, in cui il 70% delle linee a banda larga è costituito da linee DSL, negli altri tre paesi si osserva una concorrenza basata sulle infrastrutture. Gli operatori alternativi utilizzano piattaforme proprietarie (principalmente reti di televisione via cavo) che erano già state installate per fornire i servizi televisivi. La quota detenuta dagli operatori storici sul mercato complessivo della banda larga varia in base all'utilizzo di piattaforme alternative e dunque è inferiore alla media UE.

Dai dati si può notare che in Belgio e nei Paesi Bassi, in cui esiste una concorrenza basata sulle infrastrutture, i nuovi operatori sembrano avere minori stimoli ad entrare nel mercato DSL e la quota del mercato delle linee DSL detenuta dagli operatori storici è superiore alla media UE. Oltre l'84% delle linee DSL fa capo all'operatore storico, mentre la media UE è del 77%.

### b) Paesi con un tasso di penetrazione compreso fra il 4% e il 7%

Il secondo gruppo comprende Germania, Spagna, Francia e Regno Unito, con un tasso di penetrazione attorno al 4%, oltre ad Austria e Finlandia, in cui il tasso di penetrazione è quasi del 7%. Il tasso di penetrazione in questo secondo gruppo è aumentato di circa 2 punti percentuali. L'aumento del numero di linee a banda larga è stato determinato dalle connessioni DSL, ad eccezione di Austria e Spagna.

In Austria e nel Regno Unito esiste una piattaforma alternativa e le linee DSL rappresentano il 40% delle linee totali a banda larga. In questi due paesi gli operatori storici hanno mantenuto una quota di circa il 30% sul mercato complessivo della banda larga. Si noti che nel Regno Unito la quota dell'operatore storico sul mercato delle linee DSL è la più bassa dell'UE, mentre in Austria tale quota è superiore alla media UE.

Dall'altro lato la tecnologia DSL è predominante in Spagna, Francia e Finlandia, paesi in cui rappresenta fra il 70% e l'80% di tutte le linee a banda larga, nonché in Germania, dove il 99% delle linee a banda larga è di tipo DSL. Gli operatori alternativi nei primi tre paesi summenzionati hanno acquisito nuove quote di mercato (7% in media), mentre in Germania l'operatore storico ha mantenuto il controllo del mercato della banda larga (93% di tutte le linee).

c) Paesi con un tasso di penetrazione inferiore al 3%

I paesi che rientrano nel terzo gruppo presentano un tasso di penetrazione attorno al 2,6%. La crescita del tasso di penetrazione è stata più lenta (1,5 punti percentuali) che in altri paesi. In Portogallo è presente una concorrenza tecnologica, sebbene in tale paese l'operatore storico fornisca accesso a banda larga utilizzando sia la tecnologia DSL sia il cavo. In Italia l'88% di tutte le connessioni a banda larga è costituito da linee DSL. In linea con il resto dell'Unione, la preponderanza della tecnologia DSL si è accentuata negli ultimi mesi e i nuovi operatori hanno acquisito il 4% del mercato della banda larga.

### **3.4. Operatori di telecomunicazioni fisse**

#### **Introduzione della concorrenza e progressiva liberalizzazione di un settore precedentemente monopolistico**

Dopo l'ondata di nuovi operatori entrati nel mercato nella prima fase della liberalizzazione (+113% fra il 1998 e il 2001), il numero di operatori autorizzati a fornire servizi pubblici di telecomunicazioni in Europa ha iniziato a diminuire. Nell'agosto 2003 si contavano nell'UE complessivamente 1 202 operatori autorizzati a fornire servizi pubblici di telefonia vocale (269 operatori locali e 933 operatori nazionali) e 1 484 operatori di rete pubblica (555 operatori locali e 929 operatori nazionali).

Dall'agosto 2002 il numero di potenziali operatori si è mantenuto alquanto stabile sul mercato della telefonia vocale, mentre il numero di operatori di rete pubblica è diminuito del 5%.<sup>24</sup>

Lo stato di debolezza dell'economia in generale ha scoraggiato l'ingresso di nuovi operatori nel mercato e ha inoltre condotto al fallimento di alcune imprese e favorito un'intensa attività di concentrazione. Occorre sottolineare che la stragrande maggioranza dei nuovi operatori ha puntato al mercato delle imprese, nonostante abbia risentito pesantemente della stagnazione economica. Gli operatori che sono rimasti sul mercato hanno iniziato a riorganizzare le loro attività, a razionalizzare le loro operazioni e a concentrarsi sui loro mercati di base. Soltanto i grandi gruppi, che di solito sono presenti su entrambi i mercati delle telecomunicazioni mobili e fisse, hanno continuato a puntare sul mercato di massa delle telecomunicazioni fisse.

---

<sup>24</sup> Il maggior numero di operatori autorizzati è stato registrato nel 2001, con 1 352 operatori autorizzati a fornire servizi di telefonia vocale e 1 583 operatori di rete pubblica.



Il numero di operatori autorizzati indica soltanto la potenziale concorrenza sul mercato, più che l'attuale livello di concorrenza. Dei 1 202 operatori legittimamente autorizzati a fornire servizi di telefonia vocale nell'UE (in quanto titolari di una licenza/autorizzazione individuale o soggetti a una procedura di notifica/registrazione), meno della metà (circa 500) ha iniziato ad operare, per lo più soltanto in alcuni distretti locali o soltanto per l'utenza commerciale. Si noti, in particolare, che un terzo degli operatori che fornisce effettivamente chiamate urbane è costituito da operatori esclusivamente locali.

Il **numero reale di concorrenti** in ciascun mercato di massa delle comunicazioni fisse è dunque notevolmente inferiore al numero di operatori autorizzati e al numero di operatori attivi. In termini generali, nella stragrande maggioranza dei paesi dell'Unione esistono al massimo 3-4 grossi operatori che competono sul mercato della telefonia vocale pubblica.

### **3.5. Quota di mercato per la telefonia vocale fissa**

#### **Eliminazione dei monopoli**

Il recente periodo di debolezza economica del mercato ha influenzato le strategie commerciali degli operatori, che ora mirano prevalentemente a mantenere le posizioni acquisite nei passati anni di crescita del mercato.<sup>25</sup> Tale constatazione è particolarmente evidente nel mercato internazionale della telefonia vocale, che è stato caratterizzato da un'intensa concorrenza durante la prima fase della liberalizzazione. La quota dell'operatore storico su tale mercato è diminuita del 15% in alcuni paesi nel periodo 1999-2000 ma ora diminuisce più lentamente (in media del 2,5% l'anno nell'UE dal dicembre 2000) e si era assestata al 62% nel dicembre 2002.

Anche la quota di mercato media<sup>26</sup> degli operatori storici dell'UE nel segmento delle chiamate interurbane sembra essersi assestata attorno al 70%. Fra il dicembre 2000 e il dicembre 2001 si è registrata una diminuzione del 3,3%, mentre dallo scorso anno il calo è stato di appena l'1,6%.<sup>27</sup>

Anche la quota di mercato media degli operatori storici dell'UE nel segmento delle chiamate verso la rete mobile (69% nel dicembre 2002) sta diminuendo più lentamente rispetto al passato, anche se è ancora presente una pressione concorrenziale. Tale quota è diminuita in termini assoluti del 6,6% nel periodo dicembre 2000-dicembre 2001 e soltanto del 4% nel periodo dicembre 2001-dicembre 2002.

Parte della pressione concorrenziale sembra ora interessare il mercato delle chiamate urbane (che include sia le telefonate urbane sia le chiamate urbane per l'accesso a Internet) e, nel periodo dicembre 2001-2002, si è registrata una contrazione della quota di mercato degli operatori storici, che è passata dall'87% all'81%. Il motivo di tale calo è probabilmente da ricercarsi nell'introduzione della preselezione del vettore in tutti gli Stati membri e in una più efficace attuazione, che ha fatto lievitare il numero di clienti che hanno scelto di utilizzare un operatore alternativo per tutti i tipi di chiamate, incluse quelle urbane. Un altro motivo

---

<sup>25</sup> I dati non sono confrontabili con le precedenti relazioni, e ciò per diversi motivi: (1) i dati riferiti agli anni 2000 e 2001 sono stati corretti affinché riflettessero gli aggiornamenti ricevuti dagli Stati membri; (2) la media UE è ora una media ponderata, anziché una media semplice.

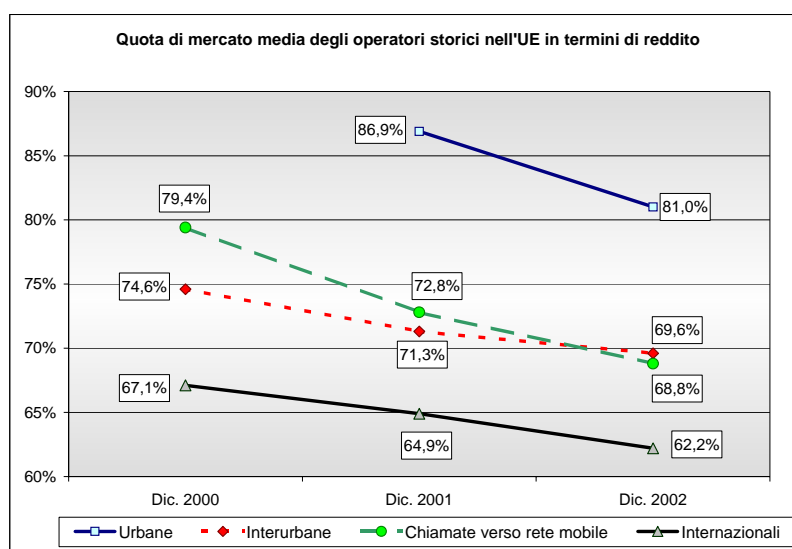
<sup>26</sup> Media ponderata in base ai proventi derivanti dalla vendita al dettaglio.

<sup>27</sup> I dati non sono confrontabili con le precedenti relazioni, e ciò per diversi motivi: (1) i dati riferiti agli anni 2000 e 2001 sono stati corretti affinché riflettessero gli aggiornamenti ricevuti dagli Stati membri; (2) la media UE è ora una media ponderata, anziché una media semplice.

potrebbe essere la sempre maggiore concorrenza sul mercato Internet e la conseguente erosione della quota di mercato dell'operatore storico per le chiamate urbane di accesso a Internet.

Inoltre le persistenti differenze fra la quota di mercato per le chiamate urbane e la quota di mercato per le chiamate interurbane/internazionali indicano che, a causa delle strozzature di accesso, i nuovi operatori hanno ancora difficoltà ad accedere al mercato delle chiamate urbane.

Occorre notare che nei paesi che per primi hanno introdotto la preselezione del vettore, l'operatore storico si concentra sempre più su strategie di *customer retention* (mantenimento dei clienti) e di *win-back* (recupero della clientela), che limitano la capacità dei nuovi operatori di ampliare il proprio parco clienti. In Irlanda, ad esempio, la forte crescita iniziale della preselezione del vettore (il 10% circa delle linee PSTN è stato tramutato in linee a preselezione del vettore nei primi 12 mesi di servizio) si è ora arrestata e l'operatore storico calcola di avere riconquistato circa il 59% di tutti i clienti che erano passati ad un altro operatore.



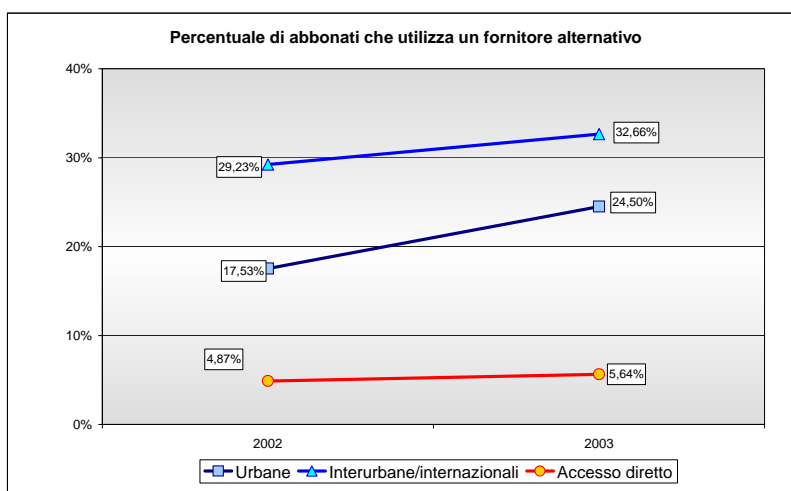
### 3.6. Scelta dei consumatori

#### **In che modo i consumatori hanno tratto vantaggio dalla presenza di un maggior numero di operatori sul mercato delle comunicazioni fisse**

I clienti degli operatori storici sono sempre più consapevoli della possibilità di utilizzare un fornitore alternativo all'operatore storico, o componendo un prefisso per ogni chiamata (*selezione del vettore*) o scegliendo di instradare automaticamente tutte le chiamate verso la rete di un operatore alternativo (*preselezione del vettore*). Gli utenti possono anche usufruire dell'*accesso diretto* tramite l'infrastruttura proprietaria di accesso cablato/*wireless* degli operatori alternativi o tramite reti locali disaggregate affittate dall'operatore storico.

Nel mese di agosto 2003 il 33% degli abbonati dell'UE utilizzava un fornitore alternativo per instradare chiamate interurbane e internazionali, mentre soltanto il 25% ricorreva a fornitori alternativi per le chiamate urbane.<sup>28</sup> Allo stesso tempo l'accesso diretto fornito da operatori alternativi era utilizzato dal 6% degli abbonati UE.

Dallo scorso anno la percentuale di abbonati che utilizza un fornitore alternativo è cresciuta del 16% per l'accesso diretto, del 12% per le chiamate interurbane/internazionali e del 39% per le chiamate urbane. Il maggiore ricorso ad operatori alternativi per le chiamate urbane è in parte dovuto ad una più ampia diffusione della preselezione del vettore. Inoltre nonostante la tendenza alla convergenza, sussiste una differenza sostanziale fra l'utilizzo di operatori alternativi per le chiamate urbane e l'utilizzo di tali operatori per le chiamate interurbane/internazionali.



### 3.7. Interconnessione

#### Equità nell'uso della rete dell'operatore storico

##### *Interconnessione da fisso a fisso*

Lo stato dei servizi di interconnessione, e in particolare il livello delle tariffe, ha un effetto determinante sul potenziale di accesso dei concorrenti al mercato e sulla sostenibilità della concorrenza fra imprese che forniscono servizi di comunicazione elettronica. Tutti i tre segmenti qui descritti sono elementi essenziali per garantire il mantenimento di una pressione concorrenziale sulle imprese aventi notevole potere di mercato, e dunque influenzano indirettamente la qualità e il livello tariffario dei prodotti al dettaglio forniti sulla base di tali servizi di interconnessione. L'interconnessione rimane dunque al centro dell'attività di regolamentazione.

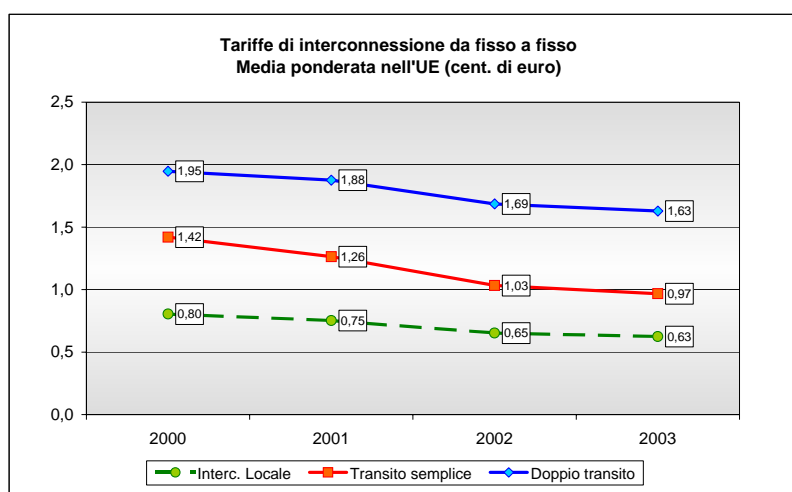
Dall'agosto 2000 la tariffa media ponderata per la terminazione di chiamata sulle reti fisse è diminuita del 32% per il transito semplice, del 22% per l'interconnessione locale e del 16% per il doppio transito. Tale diminuzione si è verificata soprattutto nel periodo precedente all'agosto 2002. Nello scorso anno il livello delle tariffe di interconnessione sembra essersi stabilizzato (-5% circa a livello di dettaglio e di transito semplice; -3% per il doppio transito).

<sup>28</sup> L'utilizzo della selezione del vettore non esclude la possibilità di ricorrere ai servizi dell'operatore storico.

Le differenze di prezzo fra i vari paesi sono ancora significative, in particolare a livello di doppio transito, e sembrano addirittura essersi acuite negli ultimi tre anni.

I principali cambiamenti intervenuti dallo scorso anno sono un notevole calo delle tariffe in Lussemburgo (-29% per l'interconnessione locale e per il transito semplice e -20% per il doppio transito), in Danimarca (-17% per il transito locale e -28% per il doppio transito) e in Italia e Irlanda, paesi in cui si è registrato un calo generale rispettivamente pari al 14% e al 10% a tutti i livelli dell'interconnessione.

La tariffa di interconnessione per il doppio transito è notevolmente aumentata in Grecia (+35%), paese che si è così posizionato al secondo posto nella classifica dei paesi dalle tariffe più elevate.



#### *Interconnessione per la terminazione delle chiamate su rete mobile*

Nell'agosto 2003 la tariffa di interconnessione media ponderata nell'UE per la terminazione di chiamata sulle reti mobili era pari a 15,93 centesimi di euro per i 16 operatori mobili europei designati dalle ANR come aventi notevole potere di mercato sul mercato nazionale dell'interconnessione. La tariffa era di 18,98 centesimi di euro per gli altri 34 operatori mobili (che coprono il 55% del mercato UE).

Le differenze tariffarie fra le due classi di operatori si sono accentuate soprattutto nell'ultimo anno in seguito all'intervento normativo delle ANR, che hanno imposto agli operatori aventi notevole potere di mercato l'obbligo di orientamento ai costi delle tariffe. Dall'agosto 2002 la tariffa media di interconnessione degli operatori dotati di notevole potere di mercato è diminuita del 15,3%, mentre per gli altri operatori è leggermente aumentata.

Da allora le principali riduzioni tariffarie si sono verificate in Italia (-25% per un operatore avente notevole potere di mercato), in Francia e Spagna (circa -18% per entrambi gli operatori con notevole potere di mercato), in Irlanda (-13% per un operatore con notevole potere di mercato), in Belgio (-14% per un operatore con notevole potere di mercato) e in Grecia, paese in cui le tariffe sono diminuite in media del 9% per i quattro operatori che non detengono un notevole potere di mercato, in seguito all'intervento delle ANR.

Viceversa, le tariffe di interconnessione da fisso a mobile sono aumentate nei Paesi Bassi (+10% per un operatore).

La differenza fra le tariffe degli operatori aventi notevole potere di mercato e le tariffe degli altri operatori si può spiegare con l'accresciuto numero di operatori dotati di notevole potere di mercato (che ora coprono il 45% degli abbonati dell'UE rispetto al 41% del 2002) ma soprattutto con il fatto che le tariffe di interconnessione degli operatori aventi notevole potere di mercato devono soddisfare il principio dell'orientamento ai costi. Si noti che persino per gli operatori che non detengono un notevole potere di mercato<sup>29</sup> le tariffe di interconnessione sono talvolta fissate dalle ANR, ad esempio quando tali autorità intervengono sulla base di un'indagine in materia di concorrenza oppure per fissare un massimale tariffario nell'intento di evitare tariffe eccessivamente elevate. Inoltre in alcuni paesi le ANR intervengono per fissare le tariffe degli operatori che non detengono un notevole potere di mercato, ad esempio allo scopo di dirimere una controversia fra gli operatori presenti sul mercato. Si noti che nonostante il calo delle tariffe di interconnessione, tali tariffe sono ancora in media oltre 9 volte più elevate delle tariffe medie di interconnessione da rete fissa a rete fissa (doppio transito).

### *Interconnessione mediante linee affittate*

Le linee affittate sono utilizzate dagli operatori della rete e dai fornitori di servizi come infrastruttura di trasporto di base su cui sono costruiti i loro servizi e dai grossi utenti commerciali come mezzo per collegare le loro sedi in tutto il mondo per il trasporto del traffico interno di telefonia vocale e di comunicazione dati.

I nuovi operatori non sono sempre in grado di fornire linee affittate *end-to-end* complete per soddisfare tutte le esigenze dei loro clienti e spesso devono affidarsi all'operatore storico per fornire un circuito affittato a breve raggio destinato a collegare la sede del cliente alla rete del nuovo operatore (un 'circuito parziale').

In base alla direttiva linee affittate<sup>30</sup> e alla direttiva interconnessione<sup>31</sup>, le autorità nazionali di regolamentazione hanno il compito di imporre obblighi di trasparenza, non discriminazione e orientamento ai costi nella fornitura di alcuni servizi, inclusi i servizi di linee affittate, forniti dagli operatori notificati come aventi notevole potere di mercato.

Fra il 1999 e il 2003 sono stati applicati massimali in relazione ai canoni mensili dei circuiti parziali forniti dagli operatori notificati. Tali canoni sono stati definiti confrontando i dati degli operatori notificati in tutti gli Stati membri e individuando lo Stato membro con il terzo prezzo più basso, che ha determinato il valore del massimale.<sup>32</sup>

In relazione alle linee da 64 Kbit/s e 2 Mbit/s, il prezzo medio nell'UE è diminuito dal 2001. Tale diminuzione è stata graduale per quanto riguarda i circuiti da 64 Kbit/s nel periodo

---

<sup>29</sup> Attualmente non esistono operatori designati che dispongono di notevole potere di mercato sul mercato nazionale dell'interconnessione in 6 paesi: Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Regno Unito.

<sup>30</sup> Direttiva 92/44/CEE del Consiglio, del 5 giugno 1992, sull'applicazione della fornitura di una rete aperta (Open Network Provision) alle linee affittate (GU L 165 del 19.6.1992, pag. 27), modificata da ultimo dalla decisione della Commissione 80/98/CE (GU L 14 del 20.1.1998, pag. 27).

<sup>31</sup> 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) (GU L 199 del 26.7.1997, pag. 32), modificata dalla direttiva 98/61/CE (GU L 268 del 3.10.1998, pag. 37).

<sup>32</sup> Sebbene non sia più utilizzato, il massimale è stato uno strumento assai utile per confrontare i progressi compiuti verso la riduzione delle tariffe all'ingrosso di interconnessione tramite linee affittate. Il massimale è dunque utilizzato nella presente relazione per illustrare tale evoluzione.

2001–2003, mentre è stata più significativa fra il 2001 e il 2002 nel caso dei circuiti da 2 Mbit/s. Lo scarto rispetto al massimale tariffario per i circuiti da 2 Mbit/s è sceso dal 46,50% al 7,3%. In termini reali ciò significa che il canone medio ponderato per l'affitto mensile di un circuito parziale da 2 Mbit/s è sceso da 512,75 euro nel 2001 a 375,54 euro.

Per quanto riguarda i circuiti da 34 Mbit/s, il prezzo medio ponderato UE nel 2002 era al livello del terzo prezzo più basso. Ciò significa che fra il 2001 e il 2002 i prezzi sono notevolmente diminuiti. Queste riduzioni sono proseguite quest'anno e infatti il prezzo medio è passato da 2 023 euro nel 2001 a 1 636 euro nel 2003 per i circuiti di 2 km e da 2 933 euro a 2 250 euro nel caso dei circuiti di 5 km.

Permangono, tuttavia, notevoli preoccupazioni in ordine al livello dei prezzi. Per i circuiti da 64 Kbit/s, i prezzi in 10 Stati membri sono ancora al di sopra del massimale fissato nel 1999, mentre i prezzi nei circuiti da 2 Mbit/s in 7 Stati membri e nei circuiti da 34 Mbit/s in 3 Stati membri sono ancora al di sopra dei massimali.

Inoltre i prezzi relativi ai circuiti parziali negli Stati membri variano ancora notevolmente, se raffrontati ai prezzi delle linee affittate al dettaglio. Per le diverse capacità prese in considerazione, il prezzo nello Stato membro con il prezzo più alto è fino a 15 volte più elevato che nello Stato membro in cui viene praticato il prezzo più basso. Quanto ai tempi di consegna, si osservano notevoli differenze fra gli Stati membri, come illustrato nella relazione 2002 sulle linee affittate.<sup>33</sup>

### **3.8. Tariffe di telefonia fissa**

#### **La concorrenza nel settore ha prodotto un calo delle tariffe per i consumatori<sup>34</sup>**

La dinamica delle tariffe di telefonia vocale fissa evidenziata nelle precedenti relazioni è proseguita nel 2003. Anche se la tendenza al ribasso si conferma, nel 2003 il tasso di diminuzione è notevolmente rallentato rispetto agli anni precedenti e le riduzioni equivalgono a meno della metà di quelle registrate nel 2002. Tale tendenza è comune tanto alle chiamate nazionali quanto alle chiamate internazionali.

#### *Chiamate nazionali – dati ricavati dal paniere nazionale*

La presente valutazione si basa su dati ricavati dal paniere Teligen/OCSE.<sup>35</sup> Il tasso di riduzione delle tariffe è stato maggiore negli anni immediatamente successivi alla liberalizzazione del mercato della telefonia vocale fissa, ovvero dopo il 1998. Dal 2000 la diminuzione delle tariffe è notevolmente rallentata. Fra il 2002 e il 2003 la spesa mensile media per le chiamate nazionali dell'utenza residenziale e dell'utenza commerciale (tale voce

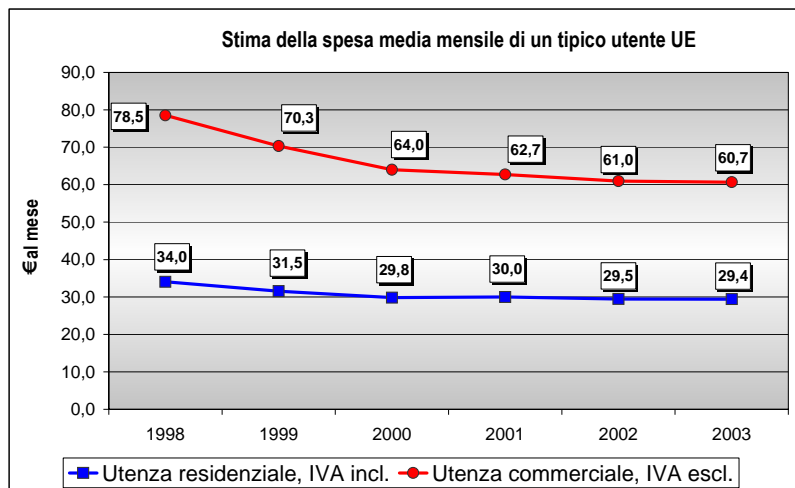
---

<sup>33</sup> COCOM03-42.

<sup>34</sup> Informazioni dettagliate sulle tariffe di telefonia fissa (incluso il canone di affitto delle linee) e sulle tariffe di telefonia mobile (incluse le chiamate da mobile a mobile) sono fornite nell'allegato 1 nonché nel rapporto annuale sulle tariffe della DG Società dell'informazione: [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/studies/documents/tariff\\_report\\_2002\\_12.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/documents/tariff_report_2002_12.pdf)

<sup>35</sup> La metodologia del paniere OCSE permette di calcolare la spesa media mensile di un tipico consumatore europeo. Si ipotizza che l'utente utilizzi il servizio PSTN nazionale dell'operatore storico. La struttura del paniere PSTN nazionale dell'OCSE copre 14 distanze (da 3 km a 490 km) e 6 momenti della giornata (4 nei giorni infrasettimanali e 2 nei fine settimana), tutti con ponderazioni individuali. La durata della chiamata varia a seconda delle distanze e delle ore della giornata. Sono inclusi gli oneri fissi con l'appropriato canone di affitto annuo, oltre a 1/5 del costo di installazione.

include chiamate urbane e interurbane e oneri fissi) è diminuita rispettivamente dello 0,3% e dello 0,5%. Nel quinquennio successivo all'apertura dei mercati della telefonia vocale la spesa mensile ponderata nell'UE per le chiamate nazionali effettuate dagli utenti residenziali è diminuita del 13,5%. Nello stesso periodo la riduzione complessiva della spesa mensile ponderata UE dell'utenza commerciale per le chiamate nazionali è quasi raddoppiata, raggiungendo quota 22,7%.



#### *Chiamate internazionali – dati ricavati dal paniere internazionale<sup>36</sup>*

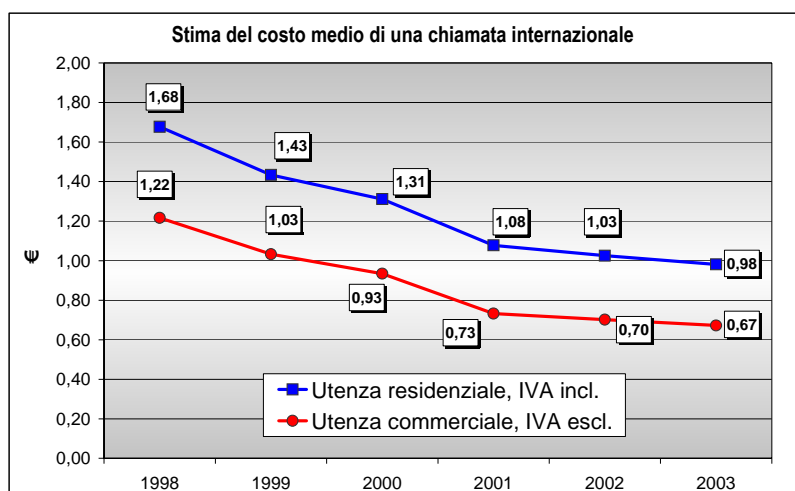
Fra il 2003 e il 2002 il costo medio di una chiamata internazionale per l'utenza residenziale ha subito una diminuzione del 4%, leggermente superiore dunque rispetto alla diminuzione registrata fra il 2002 e il 2001. Il costo medio è sceso da 0,7 euro a 0,67 euro (IVA inclusa). Per quanto riguarda il costo medio di una chiamata internazionale per l'utenza commerciale, la riduzione è analoga a quella rilevata per le chiamate da parte di utenti residenziali (4%), con un prezzo medio di 0,98 (IVA esclusa). La diminuzione complessiva, per il periodo 1998-2003, del costo medio di una chiamata internazionale è stata sostanziale, ovvero pari al 45% per l'utenza commerciale e al 42% per l'utenza residenziale.

<sup>36</sup>

Il paniere PSTN internazionale, laddove utilizzato separatamente, dovrà riflettere il costo di una singola chiamata, calcolato in base alla metodologia di ponderazione descritta in appresso. Non sono inclusi oneri fissi.

Il paniere calcola un costo medio per le chiamate verso tutte le destinazioni OCSE. Il costo è calcolato come media fra:

	Durata della Chiamata	Pond. paniere utenza resid.	Pond. paniere utenza commerc.
<b>Chiamata in ora di punta</b>	3 minuti	25%	75%
<b>Chiamata in ora di basso traffico</b>	5 minuti	75%	25%



### 3.9. Numerazione

#### **Impatto della portabilità del numero sull'incremento della concorrenza nei mercati della telefonia fissa e della telefonia mobile**

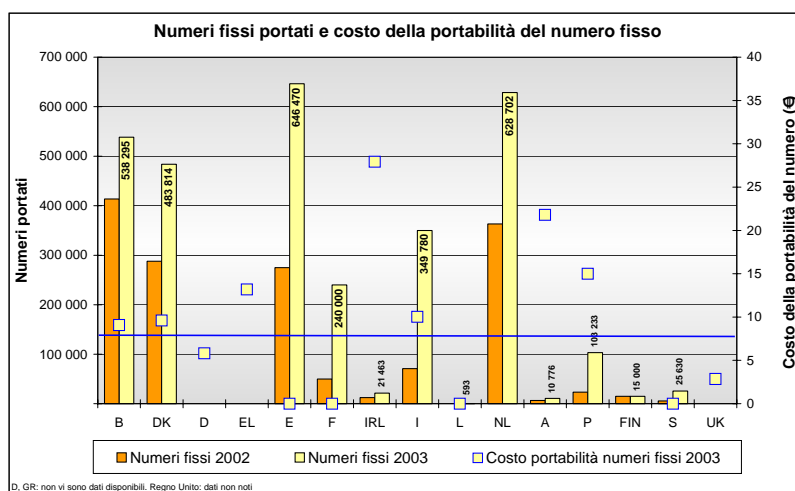
La portabilità del numero mobile è diventata obbligatoria nell'UE soltanto con l'entrata in vigore del nuovo quadro normativo il 25 luglio 2003. Tuttavia la maggioranza degli Stati membri aveva già introdotto in anticipo la portabilità del numero mobile per stimolare la concorrenza sul mercato della telefonia mobile. In alcuni Stati membri tale scelta si è rivelata particolarmente riuscita: i numeri mobili portati sono l'11% in Danimarca, il 5% nei Paesi Bassi, in Svezia e nel Regno Unito. In termini assoluti, circa 6 milioni di numeri sono portati in Europa, ovvero circa il 2% di tutti i numeri mobili. L'Austria è l'unico paese in cui la portabilità del numero mobile non è disponibile: di recente sono state adottate disposizioni regolamentari ma probabilmente non sarà possibile portare i numeri mobili fino ad una data non meglio precisata del 2004.

La portabilità dei numeri mobili costituisce uno strumento chiave per stimolare la concorrenza in un mercato in cui il numero di operatori è esiguo. Finora la necessità di cambiare numero è stata il principale fattore che ha dissuaso i consumatori dal cambiare operatore. Una volta eliminato tale vincolo, i prezzi dovrebbero progressivamente diminuire negli Stati membri grazie ad una concorrenza intensificata.

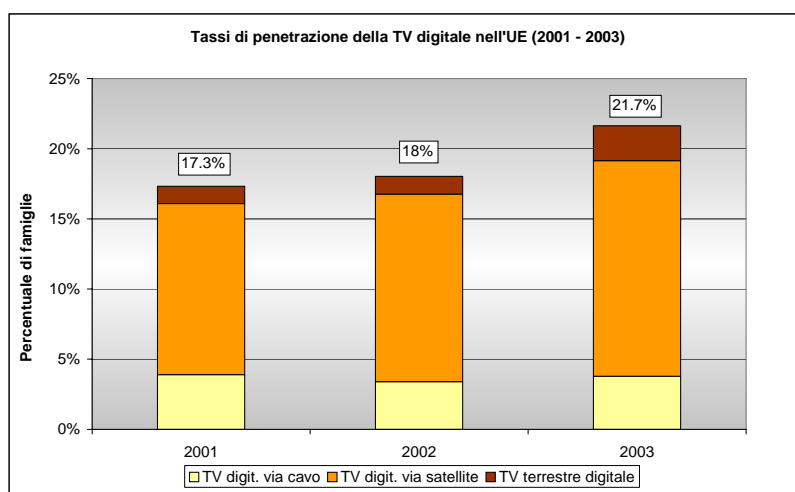
La portabilità del numero fisso è un indice valido dell'intensità della concorrenza nel mercato dei servizi di telefonia fissa e sta appena iniziando a produrre un impatto sul mercato in alcuni Stati membri. Anche in questo caso è la Danimarca a distinguersi con il 13% di numeri portati; anche il Belgio (11%), i Paesi Bassi (7%) e la Spagna (4%) stanno ottenendo buoni risultati. In Italia e in Francia la portabilità del numero fisso è stata applicata a una modesta quantità di numeri ma si è rapidamente diffusa (nel 2003 i numeri portati sono quintuplicati rispetto al 2002).

Il successo della portabilità del numero fisso sembra essere direttamente correlato al costo che l'operatore storico impone per portare i numeri. In tutti gli Stati membri in cui la portabilità dei numeri fissi si sta diffondendo con un certo successo, tale onere non supera i 10 euro. Viceversa in Irlanda, Austria e Svezia, paesi in cui l'onere è di oltre 17 euro, sono pochissimi i numeri portati.





### 3.10. Televisione digitale



Il mercato UE della televisione digitale ha mostrato segni di ripresa, dopo la notevole battuta di arresto del 2002 (dovuta alle difficoltà del settore dell'informazione e delle comunicazioni nel suo complesso, che è stato caratterizzato da una limitata disponibilità di capitali). La penetrazione della televisione digitale nelle famiglie è aumentata dal 18% circa al 22% circa nel 2003. Il calo dei prezzi dei decoder digitali (*set-top box*) ha reso più attrattiva per i consumatori la televisione terrestre digitale (DTTV)<sup>37</sup> e la maggiore coerenza nell'introduzione graduale della televisione terrestre digitale in chiaro sembra dare i suoi frutti in diversi Stati membri (Regno Unito, Finlandia).

La diffusione della televisione digitale varia notevolmente fra i vari Stati membri (con tassi di penetrazione che vanno da meno del 5% a più del 50%), sebbene permangano numerose difficoltà nell'ottenere dati affidabili sui tassi di crescita e di penetrazione nell'UE. Lo sviluppo del mercato subisce ritardi per svariate ragioni. Finora la televisione digitale si è sviluppata principalmente grazie alla *pay-TV* via satellite (attraverso la migrazione degli abbonati alla TV analogica verso i servizi digitali), che riunisce il vantaggio di una programmazione multicanale e la possibilità per gli operatori di sovvenzionare il costo dei *set-top box*. Tuttavia la potenziale crescita della *pay-TV* nella sua forma attuale ha i suoi limiti

<sup>37</sup> Si tenga presente che la televisione terrestre digitale offre solitamente circa 30 canali contro i 100 o più canali disponibili sulle piattaforme digitali via cavo o satellite.

(specialmente nei paesi che utilizzano la televisione via cavo, in cui gli utenti possono già scegliere una programmazione multicanale) e in genere l'acquisto di servizi *premium* (a valore aggiunto) mostra segni di rallentamento. I problemi finanziari interessano tutte le piattaforme, anche se attualmente tale fenomeno è più evidente nel caso degli operatori di televisione via cavo. Non ultimo dei problemi è la mancanza di una strategia lungimirante, armonizzata e coordinata fra gli operatori attivi sul mercato e gli Stati membri per quanto riguarda lo sviluppo della televisione terrestre digitale in tutta l'UE.<sup>38</sup>

I dati relativi allo sviluppo delle diverse piattaforme di distribuzione indicano che la televisione via satellite è tuttora la principale tecnologia di distribuzione e rappresenta il 70% circa del mercato complessivo della televisione digitale, mentre oltre il 65% delle famiglie che ricevono il segnale via satellite usa dispositivi digitali. La penetrazione della televisione digitale via satellite è ancora in crescita e le trasmissioni televisive via satellite digitali in chiaro si stanno diffondendo. La televisione digitale via cavo rappresenta meno del 20% del mercato complessivo della televisione digitale e appena il 13% circa delle famiglie che ricevono il segnale via cavo usa dispositivi digitali. Le attuali difficoltà finanziarie in cui versano gli operatori che forniscono programmi via cavo in Europa, oltre al fatto che i loro abbonati dispongono già di una scelta multicanale nell'ambito della televisione analogica e alla mancanza di una strategia chiaramente identificabile per la diffusione graduale della televisione digitale via cavo, hanno determinato una distribuzione limitata della tecnologia televisiva digitale, a differenza degli Stati Uniti, in cui il cavo ha svolto un ruolo di spicco.<sup>39</sup> Il tasso di penetrazione della televisione terrestre digitale è migliorato e lo scorso anno è raddoppiato, passando al 2,5% dell'insieme delle famiglie abbonate ai servizi televisivi nell'UE, soprattutto grazie al successo riscosso dalla televisione terrestre digitale in chiaro nel Regno Unito in seguito al rilancio della piattaforma terrestre con un'offerta di servizi esclusivamente in chiaro. Anche in Finlandia la televisione terrestre digitale in chiaro è decollata. Anche se le tecniche via satellite, via cavo e terrestri costituiscono le principali piattaforme di distribuzione della televisione digitale, vengono sviluppate nuove tecnologie, ad esempio la televisione digitale su ADSL, che è già stata introdotta in alcuni Stati membri. Tuttavia i tassi di penetrazione della televisione DSL sono ancora assai ridotti e non superano l'1% delle famiglie abbonate ai servizi televisivi nell'UE.

#### **4. STATO DI ATTUAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE NEGLI STATI MEMBRI**

Le informazioni contenute nella presente sezione espongono le principali preoccupazioni relative al recepimento degli elementi chiave del nuovo quadro normativo, emerse da una valutazione iniziale delle misure di recepimento finora adottate e dei progetti legislativi di attuazione disponibili in alcuni Stati membri. La presente sezione offre inevitabilmente un quadro incompleto della situazione ed illustra soltanto un parere di natura preliminare e provvisoria sulle problematiche in questione.

---

<sup>38</sup> Per ulteriori informazioni sullo stato della televisione digitale nell'UE e sulle politiche attuabili si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale (dallo 'switchover' digitale allo 'switch-off' analogico), COM(2003) 541 def., 17 settembre 2003.

<sup>39</sup> L'industria USA, tuttavia, è molto più concentrata di quella europea; 10 operatori controllano l'85% degli abbonati alla televisione via cavo.

#### 4.1. Direttiva quadro

La direttiva quadro<sup>40</sup> contiene le norme e i principi che si applicano orizzontalmente a tutte le attività contemplate dalle altre direttive specifiche che compongono il nuovo quadro normativo. La direttiva quadro si concentra in particolare sulle competenze e sui poteri delle ANR, in quanto sono alla base della nuova disciplina.

##### **Elementi chiave da recepire:**

- Gli obiettivi dell'attività dell'ANR definiti a livello di UE devono essere pienamente trasposti negli ordinamenti nazionali, così come il requisito in base al quale le ANR devono agire in maniera imparziale e indipendente dagli operatori.
- La totalità dei poteri conferiti alle ANR dal nuovo quadro normativo deve essere loro riconosciuta anche dall'ordinamento nazionale.
- È importante definire chiaramente i vari compiti assegnati alle ANR, affinché operatori e utenti sappiano individuare ogni volta i soggetti chiamati a gestire un determinato problema.
- Gli Stati membri devono garantire l'istituzione di efficaci meccanismi di ricorso e di composizione delle controversie.
- Gli ordinamenti nazionali devono garantire il completamento puntuale del processo di attuazione, con particolare riferimento alle prime analisi di mercato affidate alle ANR.
- La legislazione nazionale deve contribuire alla trasparenza nel settore garantendo che siano soddisfatti i requisiti del quadro normativo inerenti alla fornitura al pubblico di informazioni pertinenti sul mercato e sulle sue condizioni di regolamentazione.

##### **Principali preoccupazioni:**

- In alcuni Stati membri non esiste un'esplicita trasposizione dei requisiti della direttiva quadro relativi all'indipendenza delle ANR dagli operatori o all'imparzialità delle stesse .
- L'assegnazione dei compiti delle ANR a vari organismi nazionali non è sempre chiara.
- In alcuni casi gli ordinamenti nazionali sembrerebbero limitare la capacità delle ANR di esercitare la totalità dei poteri contemplati dalla nuova disciplina.
- Gli obiettivi del quadro normativo potrebbero inoltre essere messi a repentaglio qualora le ANR non agissero tempestivamente una volta legittimate nei loro poteri dal diritto nazionale. In alcuni paesi la legislazione potrebbe non fissare una scadenza per l'esecuzione delle prime analisi dei mercati, ovvero rinviare tale termine ad una data molto lontana nel tempo.

---

<sup>40</sup> Direttiva 2002/21/CE: cfr. nota 7 di cui sopra.

## *Autorità nazionali di regolamentazione*

### – Chiara attribuzione dei compiti delle ANR

Ogni Stato membro è libero di decidere quale organismo, nell'ambito del suo territorio, debba assolvere i compiti assegnati alle ANR dal nuovo quadro normativo. Di conseguenza, in uno stesso Stato membro potrebbero essere più di una le ANR designate. Tuttavia, dato il rischio di confusione riguardo alla ripartizione dei compiti, la direttiva quadro prevede che ogni funzione sia assegnata ad un organismo competente e che, quando tali funzioni siano assegnate a più organismi, le funzioni esercitate da ciascun organismo debbano essere pubblicate in forma facilmente accessibile.

In alcuni paesi i poteri concessi alle ANR dal nuovo quadro sono talmente frammentati fra vari organismi nazionali (incluso, in alcuni casi, lo stesso 'governo') che l'esercizio e il coordinamento efficace di tali poteri potrebbe essere messo in dubbio. Tale dispersione di poteri può inoltre condurre ad una mancanza di chiarezza riguardo alla modalità di condivisione di funzioni potenzialmente sovrapponibili. In alcuni paesi il fatto che la regolamentazione sull'emittenza radiotelevisiva sia trattata separatamente dalla regolamentazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica indica, in generale, che esiste il rischio che alcune attività (ad esempio reti via cavo e servizi di accesso a Internet) possano essere soggette ad una doppia regolamentazione.

In alcuni Stati membri che hanno già varato una normativa questa non prevede un chiaro obbligo di pubblicare, in forma facilmente accessibile, le varie funzioni della(e) ANR. È da chiarire se l'attribuzione delle funzioni all'interno dell'ordinamento sarà sufficiente a soddisfare tale requisito.

### – Indipendenza e imparzialità delle ANR

Nella maggioranza degli Stati membri l'indipendenza delle ANR da tutti gli organismi che forniscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica è ormai assicurata, giacché era un elemento chiave anche del precedente quadro normativo.

Per quanto riguarda l'esercizio dei poteri conferiti alle ANR, si noti che nel progetto di legge in discussione in uno Stato membro alcune decisioni chiave richiedono l'assenso dei funzionari dell'ANR nominati dal Ministero.

In alcuni Stati membri i progetti di legge introdurrebbero un meccanismo in base al quale le decisioni dell'ANR sarebbero sottoposte a riesame da parte del Ministero e inoltre alcuni compiti sono stati trasferiti dall'ANR al Ministero.

In alcuni Stati membri non esiste un'esplicita trasposizione dei requisiti della direttiva quadro che riguardano l'indipendenza delle ANR dagli operatori ovvero l'imparzialità delle stesse. In alcuni casi, tuttavia, tale indipendenza o imparzialità potrebbe essere garantita da principi generali del diritto amministrativo ovvero da altri strumenti normativi.

### – Poteri di intervento delle ANR

In alcuni paesi che hanno recepito il quadro normativo risulta che alcuni poteri non sono stati esplicitamente conferiti all'ANR. Ad esempio in un caso l'ANR non è espressamente autorizzata a imporre la pubblicazione di un'offerta di riferimento o la trasparenza della tariffazione dei trasferimenti interni. In un altro caso non sembra che sia stata recepita la

possibilità che l'ANR intervenga di sua iniziativa per garantire il conseguimento degli obiettivi della nuova disciplina.

In un altro Stato membro il progetto di legge sembra descrivere nei minimi dettagli i rimedi che possono essere imposti dall'ANR in seguito all'analisi del mercato, il che potenzialmente limita il potere discrezionale con cui l'ANR stabilisce quale sia il rimedio più idoneo in una determinata combinazione di circostanze. Il potere dell'ANR di imporre determinati obblighi è anch'esso limitato in alcuni casi (ad esempio trasparenza e non discriminazione), anche qualora sia stata rilevata la presenza di un notevole potere di mercato sul mercato di riferimento.

La capacità dell'ANR di tenere in debito conto le osservazioni della Commissione e delle altre ANR nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 7 sarà anch'essa limitata nel caso in cui le misure di diritto primario predeterminino la natura dei rimedi da imporre quando in un particolare mercato si riscontri un significativo potere di mercato.

Dall'altro lato in un altro Stato membro che ha già adottato misure legislative i poteri discrezionali dell'ANR sono descritti in termini talmente ampi che, in taluni casi, è lecito chiedersi se alcuni requisiti obbligatori previsti dal nuovo quadro siano stati pienamente recepiti nell'ordinamento.

#### – Obiettivi dell'attività di regolamentazione

La direttiva chiede agli Stati membri di garantire che, nello svolgimento delle loro funzioni di regolamentazione, le ANR tengano conto degli obiettivi fissati dalla direttiva stessa, ovvero promuovere la concorrenza a beneficio degli utenti, contribuire allo sviluppo del mercato interno e promuovere gli interessi dei cittadini dell'UE.

In alcuni Stati membri che hanno adottato opportune misure legislative, gli obiettivi sanciti dalla legislazione nazionale non riflettono direttamente gli obiettivi di regolamentazione di cui all'articolo 8 della direttiva quadro. In alcuni casi il motivo è che gli obiettivi di regolamentazione previsti sono stati ampiamente riformulati (probabilmente per riflettere la cultura o le tradizioni legislative del paese in questione) e in altri casi sembra che alcuni obiettivi siano stati semplicemente omessi dall'ordinamento nazionale. Di conseguenza non è sempre facile stabilire se i necessari obiettivi siano stati opportunamente recepiti.

Un problema analogo sorge in alcuni paesi che, nelle rispettive misure di attuazione nazionali, non hanno utilizzato le stesse definizioni contenute nella direttiva quadro. Ciò rende notevolmente più difficile valutare la conformità delle disposizioni nazionali al diritto comunitario.

Analogamente i progetti di legge di alcuni Stati membri non menzionano espressamente alcuni degli obiettivi contenuti nell'articolo 8.

#### – Cooperazione fra le ANR e l'autorità nazionale garante della concorrenza

In un paese che ha adottato misure di attuazione la legislazione specifica del settore non contiene alcuna disposizione che imponga la cooperazione fra l'ANR e l'autorità nazionale garante della concorrenza, sebbene la cooperazione fra tutte le autorità sia prevista dal diritto amministrativo generale.

– Ricorsi

In due Stati membri la legislazione di attuazione non chiarisce se esista un opportuno meccanismo di ricorso contro le decisioni delle autorità locali circa la concessione dei diritti di passaggio.

In alcuni casi le decisioni restano in vigore in attesa dell'esito del ricorso soltanto se esiste uno specifico ordine dell'ANR a tal fine, mentre la direttiva quadro prevede che le decisioni debbano restare in vigore a meno che l'organo di ricorso non decida altrimenti.

Mentre gli Stati membri hanno un potere discrezionale (come illustrato sopra) nello stabilire quali organismi nazionali debbano esercitare le singole funzioni di un'ANR, la direttiva quadro prevede comunque che qualsiasi utente o impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica e che sia interessato/a dalle decisioni adottate da tali organismi nell'esercizio delle funzioni loro assegnate possa ricorrere contro tali decisioni dinanzi ad un organo indipendente dalle parti in causa. Sebbene tali meccanismi di ricorso siano generalmente previsti in relazione alle decisioni dell'autorità responsabile per la sorveglianza quotidiana dei mercati delle comunicazioni elettroniche, è meno chiaro in che modo tale requisito venga soddisfatto quando un altro organismo sia stato designato come ANR in relazione ad un particolare compito, ad esempio un ministero o persino il 'governo'.

*Analisi dei mercati e riesame degli obblighi*

– Tempestività ed efficacia delle analisi di mercato

Nell'interesse della coerenza e dell'equità è necessario che l'analisi dei mercati e il riesame degli attuali obblighi di regolamentazione siano condotti in tutta l'UE al più presto dopo la data da cui decorre l'obbligo di applicare il nuovo quadro normativo (25 luglio 2003). Tale processo è già stato compromesso dal fatto che alcuni Stati membri non hanno provveduto a recepire il nuovo quadro entro il termine previsto e potrebbe essere ulteriormente messo a repentaglio qualora le ANR non agissero in maniera tempestiva una volta investite dei necessari poteri dalla legislazione nazionale. In alcuni paesi la legislazione non prevede alcun termine per l'esecuzione delle prime analisi di mercato, ovvero rinvia tale termine ad una data assai distante. Viceversa la legislazione di un altro Stato membro prevede che le analisi di mercato siano completate entro un determinato numero di giorni dall'entrata in vigore dell'ordinamento nazionale.

– Coerenza con la raccomandazione e gli orientamenti

È inoltre importante che le ANR agiscano in maniera coordinata nell'esercitare i poteri loro conferiti dal nuovo quadro. Per tale ragione la direttiva quadro sottolinea la necessità di un coordinamento e di una consultazione fra le varie ANR dell'UE e chiede inoltre alle ANR di tenere nel massimo conto gli orientamenti emessi dalla Commissione sotto forma di raccomandazioni (inclusa la raccomandazione sui mercati rilevanti suscettibili di una regolamentazione *ex ante*) e gli orientamenti sull'analisi dei mercati.

Sorgono preoccupazioni in ordine al pieno recepimento di tali requisiti negli Stati membri, in particolare la necessità di tenere 'nel massimo conto' le raccomandazioni della Commissione.

In uno Stato membro le misure legislative di attuazione non hanno recepito l'obbligo per le ANR di tenere nella massima considerazione le raccomandazioni rivolte dalla Commissione

ai sensi dell'articolo 19 della direttiva quadro o di motivare l'eventuale decisione di non seguire una raccomandazione.

Gli ordinamenti di almeno due Stati membri sembrerebbero non garantire che tutti i mercati elencati nella raccomandazione della Commissione relativa ai mercati rilevanti saranno analizzati dall'ANR.

– Procedure di consultazione nazionali (articolo 6 della direttiva quadro)

In uno Stato membro nonostante l'adozione di misure di attuazione le procedure di consultazione nazionale delle parti interessate in merito alle decisioni delle ANR devono essere ulteriormente chiarite.

#### *Gestione delle radiofrequenze*

In uno Stato membro le misure legislative di attuazione non hanno esplicitamente recepito i requisiti di cui all'articolo 9, paragrafo 1 e all'articolo 10 della direttiva quadro relativi alle condizioni che regolano l'allocazione e l'assegnazione di frequenze e numeri.

Uno dei nuovi elementi contenuti nella direttiva quadro è il riconoscimento esplicito del fatto che gli Stati membri possono consentire agli operatori di trasferire i diritti d'uso delle frequenze, sotto la sorveglianza dell'autorità nazionale di regolamentazione e fatte salve alcune misure di salvaguardia. Ad oggi sei degli otto Stati membri che hanno adottato misure di recepimento hanno previsto tale possibilità di trasferimento secondario nella legislazione nazionale.

#### *Risoluzione delle controversie*

In uno Stato membro che ha già provveduto ad adottare misure di attuazione, la portata delle disposizioni relative alla risoluzione delle controversie transnazionali (cfr. articolo 21 della direttiva quadro) è limitata a questioni relative all'accesso e all'interconnessione, mentre potrebbe accadere che altre materie siano oggetto di controversia.

In un paese la legislazione non contiene alcuna disposizione che regoli in maniera specifica la risoluzione delle controversie transnazionali (articolo 21 della direttiva quadro).

In un altro paese il recepimento delle deroghe al termine dei quattro mesi fissato per la risoluzione delle controversie è formulato in modo tale da implicare un ricorso più frequente a tali deroghe rispetto ai 'casi eccezionali' contemplati dall'articolo 20 della direttiva quadro.

In uno Stato membro il progetto di legge limita l'elenco delle materie che possono essere sottoposte ai meccanismi di risoluzione delle controversie, il che potrebbe dunque precludere la possibilità di applicare le procedure di risoluzione delle controversie ad altre materie.

#### *Trasparenza*

In alcuni Stati membri non esiste alcuna disposizione esplicita in ordine alla pubblicazione delle informazioni relative all'applicazione delle direttive, come previsto dall'articolo 24 della direttiva quadro. Si noti che la prima pubblicazione dell'avviso contemplato da detto articolo, che precisi come e dove le informazioni pertinenti sono state rese disponibili, avrebbe dovuto essere effettuata entro il 25 luglio 2003, data di applicazione del nuovo quadro normativo.

In uno Stato membro il progetto di legge non chiarisce in che modo saranno concretamente soddisfatti i requisiti relativi alla fornitura al pubblico di informazioni facilmente accessibili.

#### **4.2. Direttiva autorizzazioni**

Uno degli obiettivi chiave del nuovo quadro normativo è ridurre gli oneri di regolamentazione sull'accesso al mercato e garantire un trattamento più coerente degli operatori, sia fra Stati membri sia fra tecnologie diverse ma convergenti. La direttiva autorizzazioni<sup>41</sup> soddisfa tale necessità istituendo un quadro giuridico che garantisce la libertà di fornire reti e servizi di comunicazione elettronica, fatte salve unicamente le condizioni minime stabilite nella direttiva.

L'ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo faceva riferimento all'esistenza di oneri supplementari gravanti sul settore che, peraltro, hanno assunto la forma di tasse specifiche sui servizi di telecomunicazione. A tale riguardo la Corte di Giustizia europea ha stabilito<sup>42</sup> che la precedente direttiva sulle licenze 97/13/CE<sup>43</sup> (in particolare l'articolo 11) vietava agli Stati membri di imporre alle imprese titolari di licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni, per il solo fatto che detenevano tali licenze, prestazioni pecuniarie diverse e supplementari rispetto a quelle consentite dalla direttiva. Sebbene la direttiva sulle licenze sia stata abrogata il 25 luglio 2003, la sentenza offre alcuni orientamenti utili per l'interpretazione di misure nazionali simili all'onere contestato (un contributo sul fatturato degli operatori di telecomunicazioni) in virtù del nuovo quadro normativo, in quanto la direttiva autorizzazioni contiene disposizioni analoghe.

##### **Elementi chiave da recepire:**

- La fornitura di reti e di servizi di comunicazione elettronica è dunque soggetta unicamente ad un'autorizzazione generale e i diritti individuali dovrebbero essere concessi soltanto per l'uso delle radiofrequenze e dei numeri; le condizioni imposte devono essere limitate a quelle fissate dalla direttiva.
- I diritti d'uso individuali devono essere concessi, o essere limitati nel numero, soltanto laddove ciò sia necessario.
- Ove sia necessario limitare il numero di diritti d'uso, le procedure e i criteri di selezione devono essere trasparenti e osservare i principi del diritto comunitario.
- I diritti amministrativi imposti alle imprese devono essere limitati a quelli necessari per coprire le effettive spese amministrative sostenute dalle ANR nelle loro attività.

##### **Principali preoccupazioni:**

- È importante che le condizioni apposte all'autorizzazione generale e ai diritti d'uso siano chiaramente definite e stabilite dalla legislazione nazionale, per garantire alle imprese la certezza del diritto relativamente ai loro diritti e obblighi.

<sup>41</sup> Direttiva 2002/20/CE: cfr. nota 7 di cui sopra.

<sup>42</sup> Sentenza del 18 settembre 2003, cause riunite C-292/01 (Albacom SpA) e C-293/01 (Infostrada SpA).

<sup>43</sup> Direttiva 97/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 aprile 1997 relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione, GU L 117 del 7.5.97, pag. 15.



- In alcuni Stati membri esiste il rischio che le procedure o i criteri di selezione per la concessione dei diritti d'uso delle radiofrequenze non rispettino i principi sanciti dalla direttiva (trasparenza, non discriminazione ecc.). In altri casi, è possibile che vengano imposti limiti al numero di diritti d'uso anche quando ciò non è necessario.
- In alcuni casi il requisito in base al quale qualsiasi limitazione del numero di diritti d'uso delle frequenze deve essere rivalutata periodicamente o su richiesta delle imprese interessate potrebbe non essere recepito nell'ordinamento.
- In alcuni Stati membri vi è incertezza riguardo alla capacità dell'ANR di apportare opportune rettifiche per bilanciare i costi e i diritti amministrativi e non esiste un chiaro obbligo di pubblicare un rendiconto annuo di detti costi e diritti.

#### *Condizioni dell'autorizzazione generale e dei diritti d'uso delle radiofrequenze e dei numeri*

In alcuni Stati membri che hanno adottato misure legislative di attuazione non è sempre chiaro se sia pienamente soddisfatto il requisito in base al quale le condizioni dell'autorizzazione generale devono essere limitate a quelle indicate nell'allegato alla direttiva. In un caso le condizioni connesse all'autorizzazione o ai diritti d'uso includono elementi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla direttiva.

In due Stati membri i progetti di misure resi noti ai servizi della Commissione non sembrano definire le condizioni che potrebbero corredare l'autorizzazione generale e la concessione di diritti d'uso delle frequenze e dei numeri. A tale riguardo, dopo l'adozione delle nuove misure legislative si dovrebbero adottare disposizioni regolamentari contenenti i termini e le condizioni che possono corredare tali autorizzazioni e diritti d'uso.

#### *Diritti d'uso delle radiofrequenze e dei numeri, e procedure per limitare il numero dei diritti d'uso da concedere per le radiofrequenze*

In uno Stato membro le disposizioni della direttiva che stabiliscono la procedura per limitare il numero di diritti d'uso delle radiofrequenze non risultano essere prese pienamente in considerazione. Dalla legislazione di recepimento mancano alcuni elementi che riguardano: i) il requisito in base al quale gli Stati membri non devono limitare il numero di diritti d'uso da concedere, salvo quando ciò sia necessario per garantire l'uso efficiente delle frequenze; e ii) l'obbligo di riesaminare la limitazione del numero di diritti d'uso a scadenze ragionevoli o a ragionevole richiesta delle imprese interessate.

In alcuni Stati membri i principi su cui si fondano i criteri di selezione per la concessione dei diritti d'uso delle radiofrequenze (obiettività, non discriminazione e proporzionalità) non sembrano essere trasposti in maniera esplicita e completa nella legislazione.

La direttiva autorizzazioni riconosce la possibilità di utilizzare procedure e criteri specifici per concedere i diritti d'uso delle radiofrequenze ai fornitori di servizi di contenuto radiofonico o televisivo, allo scopo di perseguire obiettivi di interesse generale conformemente al diritto comunitario. Tuttavia è evidente che le misure di recepimento che applicano tali procedure e criteri specifici non sempre chiariscono in che modo questi si ricollegano al perseguimento di obiettivi di interesse generale. La chiarezza su questo punto è necessaria per garantire che i requisiti della direttiva autorizzazioni che prevedono procedure pubbliche, trasparenti e non discriminatorie non siano scavalcati nei rispettivi ambiti di applicazione.

In uno Stato membro la legislazione nazionale contiene disposizioni di abilitazione che riconoscerebbero un particolare diritto di accesso allo spettro delle frequenze ai fini della ricezione dei segnali dall'estero e imporrebbero corrispondenti obblighi. Tali disposizioni potrebbero fare sorgere il rischio di un approccio frammentato alla gestione dello spettro nell'UE, duplicando e aumentando gli oneri a carico degli operatori interessati. Nel valutare eventuali future misure nazionali di attuazione di tale diritto di accesso in relazione a specifiche bande dello spettro, la Commissione avrebbe bisogno di esaminare la proporzionalità delle misure in questione. In particolare dovrebbe valutare se sia stato rispettato il principio contenuto nella direttiva autorizzazioni in base al quale laddove possibile, in particolare qualora il rischio di interferenze dannose sia trascurabile, l'uso delle frequenze non dovrebbe essere subordinato alla concessione di diritti d'uso individuali.

Per quanto riguarda i termini previsti per l'adozione delle decisioni sui diritti d'uso (di numeri e frequenze), emerge che due Stati membri non includono le pertinenti scadenze nelle misure adottate o nei progetti di legge. Quanto ai termini previsti dalla direttiva autorizzazione per l'adozione delle decisioni sulla concessione dei diritti d'uso dei numeri, risulta che in uno Stato membro che ha presentato un progetto di legge la scadenza pertinente sarà fissata soltanto nelle misure regolamentari di prossima adozione.

#### *Conformità alle condizioni dell'autorizzazione generale o dei diritti d'uso*

In un paese la misura di attuazione sembra offrire all'autorità concedente la possibilità di vietare la fornitura di servizi entro sessanta giorni dal momento in cui l'impresa rende nota la sua intenzione di iniziare l'attività. L'autorità concedente può assumere tale iniziativa nel caso in cui il richiedente non soddisfi i requisiti previsti. Ciò sembra mettere in discussione la corretta attuazione dei requisiti procedurali previsti dalla direttiva autorizzazioni, che prescrivono la conformità alle condizioni connesse a un'autorizzazione o a un diritto d'uso, nonché dei requisiti che prescrivono obblighi specifici in materia di accesso e di fornitura del servizio universale. In base a tali disposizioni, le ANR possono impedire a un'impresa di fornire servizi soltanto in caso di gravi e ripetute violazioni delle condizioni, laddove le misure volte ad assicurare la conformità a tali condizioni si siano rivelate inefficaci.

#### *Diritti amministrativi*

Al fine di garantire la trasparenza in relazione ai diritti amministrativi imposti alle imprese, la direttiva ha introdotto l'obbligo per l'autorità nazionale di regolamentazione di pubblicare un rendiconto annuo dell'importo complessivo dei diritti riscossi e dei costi amministrativi sostenuti e di correggere opportunamente i diritti. In alcuni Stati membri non è chiaro se l'ANR sia in grado di apportare rettifiche per bilanciare costi e diritti amministrativi. In un caso il requisito di pubblicare un rendiconto annuo dei costi e dei diritti amministrativi riscossi non sembra essere incluso nella legislazione adottata.

Sembrerebbe che i progetti di legge in uno Stato membro non facciano esplicito riferimento ai principi a cui deve ispirarsi l'imposizione di diritti amministrativi (obiettività, trasparenza e proporzionalità).

#### *Autorizzazioni esistenti*

In uno Stato membro il progetto di legge prevede che le condizioni connesse alle licenze esistenti debbano restare in vigore fino all'adozione di un regolamento riguardante la modifica delle condizioni connesse alle licenze esistenti.

Si noti che in un altro Stato membro che non ha ancora provveduto a recepire il nuovo quadro l'ANR ha emesso alcuni orientamenti indicando che, in generale, le imprese non hanno più l'obbligo di ottenere una licenza individuale per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica.

### **4.3. Direttiva accesso**

La direttiva accesso<sup>44</sup> stabilisce i principi cui le ANR devono ispirarsi nell'esercizio delle loro funzioni di supervisione e, ove necessario, regolamentazione dei rapporti fra gli operatori nel settore delle comunicazioni elettroniche, ovvero i mercati all'ingrosso nel settore. Scopo della direttiva accesso è garantire che i rapporti fra operatori siano lasciati il più possibile alle forze concorrenziali del mercato, dotando al contempo le ANR di poteri flessibili per intervenire quando le sole forze del mercato non possono garantire il conseguimento degli obiettivi politici fissati nella direttiva quadro. È dunque chiaro che le ANR devono motivare le decisioni di imporre obblighi di regolamentazione agli operatori del mercato. Le procedure di analisi dei mercati istituite dal nuovo quadro offrono un meccanismo chiave per consentire alle ANR di adempiere a tale obbligo.

Dato l'ampio margine di discrezionalità di cui godono, le ANR hanno l'obbligo di coordinare le loro azioni a livello nazionale e comunitario e, in particolare, di cooperare con la Commissione e le ANR di altri Stati membri in modo tale da garantire una coerente applicazione dei principi normativi in tutta l'UE.

#### **Elementi chiave da recepire:**

- Le condizioni di accesso e di interconnessione devono essere principalmente oggetto di negoziazione commerciale ma le ANR devono mantenere la facoltà di intervenire per garantire il conseguimento degli obiettivi politici del quadro normativo.
- Le ANR devono essere in grado di applicare tutti i rimedi previsti con la necessaria flessibilità in modo da adattarli alle condizioni riscontrate nel mercato rilevante.
- I rimedi previsti dalla direttiva accesso in situazioni di notevole potere di mercato devono essere applicati soltanto in base ad un'analisi del mercato coerente con il diritto della concorrenza.
- Le ANR devono essere autorizzate a imporre obblighi diversi da quelli elencati nella direttiva accesso soltanto nei casi in cui tali obblighi sono giustificati e in conformità con le necessarie procedure di consultazione.

#### **Principali preoccupazioni:**

- Alcune misure di recepimento tenderebbero a predeterminare gli obblighi imposti alle imprese aventi notevole potere di mercato, senza tenere conto dei particolari problemi di concorrenza o delle particolari circostanze rilevate nel mercato in questione.

---

<sup>44</sup> Direttiva 2002/19/CE: cfr. nota 7 di cui sopra.

- In alcuni casi la legislazione limiterebbe il potere dell'ANR di imporre particolari obblighi qualora questa riscontri un notevole potere di mercato, ad esempio stabilendo che il notevole potere di mercato deve interessare sia il mercato all'ingrosso sia il mercato al dettaglio.
- In alcuni Stati membri l'ANR potrebbe non disporre di poteri sufficienti per garantire che vi siano gli elementi minimi previsti per le offerte di riferimento e per esigere eventuali modifiche laddove appropriato.

*Poteri e competenze delle ANR in materia di accesso e di interconnessione*

- Garantire la connettività *end-to-end*

La direttiva accesso stabilisce che il compito di garantire la connettività *end-to-end* e l'accesso degli utenti finali ai servizi di diffusione radiotelevisiva, nonché i poteri necessari per assolvere tale compito devono essere attribuiti alle ANR. Tale requisito non sembra essere recepito in uno Stato membro che ha già adottato le misure di attuazione. Dall'altro lato in due Stati membri che non hanno ancora provveduto a recepire il nuovo quadro i progetti di misura prevedono che gli obblighi in questo campo siano incorporati nelle misure legislative stesse. In un caso il legislatore intende adottare un obbligo generale di interconnessione nell'ambito di disposizioni regolamentari. Tale approccio solleva interrogativi riguardo alla scelta dell'organismo designato come ANR ai fini dell'esecuzione dei compiti specifici assegnati dalla direttiva accesso e riguardo alle modalità di attuazione dei dispositivi di salvaguardia previsti dal nuovo quadro, ad esempio il diritto delle persone interessate dalle decisioni dell'ANR di essere consultate e, in ultima analisi, di ricorrere contro dette decisioni. Nell'altro Stato membro in questione il progetto di legge introdurrebbe un obbligo generale di non discriminazione imposto agli operatori che connettono utenti finali. Analoghe preoccupazioni emergono in questo caso, soprattutto in quanto gli obblighi in questione sarebbero sanciti dal diritto primario.

- Facoltà generale dell'ANR di intervenire nelle questioni attinenti all'accesso e all'interconnessione

Mentre le condizioni di accesso e interconnessione dovrebbero, in linea di massima, essere oggetto di negoziazione commerciale, l'ANR dovrebbe essere legittimamente autorizzata a intervenire – di propria iniziativa o su richiesta di una delle parti – per garantire il conseguimento degli obiettivi politici previsti nella direttiva quadro. La facoltà dell'ANR di intervenire di propria iniziativa per garantire il conseguimento degli obiettivi politici previsti nella direttiva quadro risulta essere un elemento mancante in uno Stato membro che ha già provveduto a recepire l'attuale disciplina.

*Obblighi degli operatori connessi alle procedure di riesame del mercato*

Principi

- Periodicità dell'analisi di mercato

In uno degli Stati membri che non hanno recepito il nuovo quadro il progetto di legge non chiarisce quali requisiti saranno imposti alle ANR per quanto riguarda la periodicità delle analisi di mercato e del riesame degli obblighi.

- Obbligo di imporre almeno una misura correttiva (se la concorrenza sul mercato non è effettiva)

Fatti salvi i requisiti generalmente applicabili in virtù del nuovo quadro e delle procedure speciali di cui all'articolo 8 della direttiva accesso, la possibilità di imporre obblighi ad una data impresa emerge soltanto qualora l'ANR riscontri che sul mercato rilevante la concorrenza non è effettiva e che, di conseguenza, una o più imprese detengono un notevole potere di mercato. Viceversa, qualora un'ANR appuri l'assenza di un'effettiva concorrenza in un mercato all'ingrosso rilevante, l'ANR è tenuta a imporre almeno un obbligo all'operatore avente notevole potere di mercato in modo tale da rimediare a tale assenza di concorrenza effettiva. In uno Stato membro che ha già provveduto a recepire il nuovo quadro, tale requisito non è chiaramente rispecchiato nella legislazione. Un problema analogo potrebbe sorgere in almeno uno degli Stati membri che non hanno ancora attuato la nuova disciplina.

- La misura correttiva deve essere correlata al problema riscontrato

In uno Stato membro che non ha ancora recepito il nuovo quadro il legislatore sembra volere predeterminare quali obblighi (in particolare orientamento ai costi e obbligo di pubblicare un'offerta di riferimento) debbano essere imposti alle imprese che sono risultate detenere un notevole potere di mercato, senza tenere conto dei particolari problemi di concorrenza esistenti nel mercato in questione. Analogamente si vuole incorporare nella legge l'obbligo di disaggregazione della rete. Tali soluzioni rischiano di privare l'ANR del potere discrezionale necessario per stabilire quale sia il rimedio più consono in base alla natura del problema riscontrato.

- Le ANR hanno il potere di applicare tutte le misure correttive disponibili

I progetti di legge di alcuni Stati membri non sembrano mettere a disposizione delle ANR tutti i possibili rimedi descritti nella direttiva accesso, potenzialmente privando l'ANR della capacità di applicarli. In uno di questi Stati membri, l'ANR può includere l'orientamento ai costi fra gli obblighi di accesso soltanto se l'operatore detiene un notevole potere di mercato sia sul mercato dell'accesso sia sul mercato della vendita agli utenti finali.

- Le ANR hanno il potere di imporre altri obblighi

Per garantire la massima flessibilità, la direttiva accesso offre alle ANR la possibilità di imporre obblighi diversi da quelli indicati nella direttiva, previa autorizzazione della Commissione. In uno Stato membro che non ha ancora provveduto a trasporre il nuovo quadro il progetto di legge prevede che in tale circostanza l'ANR può imporre un particolare obbligo soltanto se autorizzata in tal senso da opportune disposizioni regolamentari. In tale situazione il ruolo dell'ANR sarebbe effettivamente condiviso da diverse istituzioni e sarà importante assicurare l'attuazione delle misure di salvaguardia previste dalla nuova disciplina (ad esempio i meccanismi di consultazione e ricorso).

#### Rimedi specifici

- Trasparenza

La direttiva accesso stabilisce che, nei casi in cui un'ANR abbia imposto ad un operatore avente notevole potere di mercato l'obbligo di pubblicare un'offerta di riferimento, essa deve essere nella posizione di imporre modifiche a tale offerta. L'esperienza nell'attuazione del precedente quadro normativo mostra che l'esercizio di tale potere è cruciale per le ANR.

Tuttavia alcuni Stati membri non hanno incluso tale requisito nella legislazione adottata o nei progetti di legge, mentre un altro Stato membro ha conferito all'ANR il potere di esigere che l'offerta di riferimento sia resa pubblica ma non le ha conferito il potere di esigerne la pubblicazione.

In alcuni Stati membri che hanno adottato misure di attuazione, l'attuale offerta di riferimento relativa all'accesso disaggregato non contiene tutti gli elementi specificati nella direttiva accesso oppure deve ancora essere definita tramite disposizioni regolamentari. Dall'altro lato il progetto di legge di uno Stato membro non contiene una definizione di disaggregazione, il che significa che tale Stato membro non soddisfa i requisiti di recepimento relativi all'elenco minimo delle voci da includere nell'offerta di riferimento per l'accesso disaggregato.

– Separazione contabile

In base alle disposizioni relative alla separazione contabile, l'ANR dovrebbe potere rendere trasparenti i prezzi dei trasferimenti interni di un'impresa a integrazione verticale. Tale potere non compare nelle misure adottate o nei progetti di legge di almeno due Stati membri.

– Controllo dei prezzi e contabilità dei costi

La direttiva accesso stabilisce che, nell'adottare decisioni in materia di contabilità dei costi e di controllo dei prezzi, le ANR devono tenere conto degli investimenti effettuati dall'operatore e consentirgli un ragionevole margine di profitto sul capitale investito, tenendo in considerazione i rischi connessi. Uno Stato membro ha previsto che si debba tenere conto anche degli investimenti nello sviluppo di reti e di servizi innovativi.

La direttiva prevede inoltre che, qualora un operatore abbia l'obbligo di orientamento ai costi dei propri prezzi, ad esso incombe l'onere della prova che i prezzi applicati si basano sui costi. Il progetto di legge di uno Stato membro non sembra integrare tale requisito. In un altro Stato membro tale principio non è contenuto nel diritto primario ma è affidato alle decisioni di regolamentazione delle ANR.

La direttiva stabilisce che, qualora una ANR imponga l'obbligo di istituire un sistema di contabilità dei costi, deve essere pubblicata una descrizione di tale sistema. Due Stati membri non sembrano avere recepito tale requisito nei rispettivi progetti di legge.

### *Telediffusione digitale*

Uno Stato membro che non ha ancora adottato misure di recepimento ha escluso i sistemi di accesso condizionato dall'ambito del proprio progetto di legge e le disposizioni di diritto primario (adottate o sotto forma di progetto) di altri paesi sembrano contemplare soltanto parte dei requisiti previsti dalla direttiva in questo settore.

## **4.4. Direttiva servizio universale**

La direttiva servizio universale<sup>45</sup> contiene una serie di norme e principi atti a salvaguardare gli interessi degli utenti e a garantire che la liberalizzazione non sia realizzata a loro spese. La direttiva si fonda sulla premessa secondo la quale la concorrenza e le dinamiche del mercato sono gli strumenti più efficaci per soddisfare le esigenze degli utenti ma conferisce alle

---

<sup>45</sup> Direttiva 2002/22/CE: cfr. nota 7 di cui sopra.

autorità nazionali di regolamentazione i poteri necessari per tutelare gli interessi degli utenti laddove ve ne sia necessità.

**Elementi chiave da recepire:**

- La portata del servizio universale deve essere definita in conformità della direttiva.
- Il servizio universale deve essere attuato in modo tale da ridurre al minimo le distorsioni del mercato.
- La designazione della o delle imprese titolari di obblighi di servizio universale deve garantire che il servizio universale sia fornito in maniera efficace rispetto ai costi. Nessuna impresa deve essere esclusa *a priori* dal sistema di designazione.
- Soltanto il costo netto degli obblighi di servizio universale definiti nella direttiva può essere recuperato attraverso un meccanismo di ripartizione ovvero attingendo a fondi pubblici.
- Gli utenti finali in tutta l'UE devono godere di tutti i diritti loro riconosciuti dalla direttiva e le ANR devono essere dotate dei poteri necessari per consentire l'esercizio di tali diritti.
- Gli obblighi devono essere imposti soltanto alle imprese aventi notevole potere di mercato in un mercato al dettaglio rilevante qualora la concorrenza in tale mercato non sia effettiva e le ANR ritengano che gli obblighi imposti a livello di vendita all'ingrosso e/o di selezione o preselezione del vettore non siano sufficienti per realizzare gli obiettivi del nuovo quadro normativo.

**Principali preoccupazioni:**

- In alcuni Stati membri la portata del servizio universale non è stata definita in conformità della direttiva, con implicazioni sul calcolo del costo netto del servizio universale e su eventuali piani di finanziamento.
- Le misure di recepimento adottate e i progetti di legge di alcuni Stati membri sembrano avere escluso di fatto alcuni operatori dalla possibilità di essere designati come titolari di obblighi di servizio universale. Inoltre non è ancora chiaro se in tutti gli Stati membri si sia tenuto sufficientemente conto della necessità di ridurre al minimo le distorsioni del mercato con l'attuazione del servizio universale.
- Non tutte le disposizioni relative ai diritti e alle strutture cui gli utenti finali devono potere accedere risultano essere state recepite in maniera coerente negli Stati membri.
- Alcune misure legislative nazionali (adottate o in forma di progetto di legge) non riflettono il principio secondo il quale gli obblighi *ex ante* devono essere imposti agli operatori che risultino detenere un notevole potere di mercato su un mercato al dettaglio rilevante soltanto se l'ANR ritiene che gli obblighi imposti a livello di vendita all'ingrosso e/o di selezione o preselezione del vettore siano insufficienti.

*Obblighi di servizio universale*

- Portata

La chiave di volta del servizio universale rimane la fornitura su richiesta di una connessione alla rete telefonica pubblica in postazione fissa e l'accesso a servizi telefonici pubblici ad un prezzo abbordabile su tutto il territorio dell'Unione europea. Rispetto al precedente quadro normativo, tale requisito è stato precisato per quanto attiene alle eventuali tecnologie di supporto (che potrebbero essere fisse o *wireless*) e alle velocità di trasferimento dati che la connessione dovrebbe permettere (dovrebbe essere possibile un efficace accesso a Internet).

Sorgono alcuni problemi di recepimento per quanto riguarda la portata dei servizi che rientrano nell'obbligo di servizio universale: in uno Stato membro il progetto di legge non prevede esplicitamente che il servizio universale debba essere disponibile in tutto il territorio nazionale. In un altro Stato membro il progetto di legge non richiede esplicitamente che la connessione alla rete telefonica pubblica debba consentire un efficace accesso a Internet.

Nelle disposizioni adottate o nei progetti di legge di alcuni Stati membri non è chiaro se gli obblighi relativi a specifiche misure per gli utenti disabili o gli utenti a basso reddito o con esigenze sociali particolari rientrino nell'ambito del servizio universale.

In uno Stato membro alcuni obblighi di servizio universale che includono obblighi di natura sociale sono applicati a tutti gli operatori come condizioni generali, anziché come obblighi di servizio universale applicabili soltanto all'impresa o alle imprese designate a tal fine.

– Designazione della(e) impresa(e) titolare(i) di obblighi di servizio universale

In uno Stato membro la legislazione impone obblighi di servizio universale agli operatori aventi notevole potere di mercato. Poiché non esiste un 'appropriato' sistema di designazione degli operatori di servizio universale, molte delle pertinenti disposizioni della direttiva non sono recepite (ad esempio relativamente alla pubblicazione, da parte delle imprese designate, di informazioni relative alla qualità del servizio).

In un altro Stato membro il progetto di legge nega alla maggioranza degli operatori la possibilità di essere designati quali titolari di obblighi di servizio universale, almeno per quanto riguarda la fornitura di accesso in postazione fissa e i servizi telefonici accessibili al pubblico da postazioni fisse, in quanto introduce la possibilità che sia designato un operatore per ciascun servizio ma esige che l'operatore sia in grado di fornire il servizio in tutto il territorio nazionale. L'obiettivo della direttiva è garantire la copertura dell'intero territorio. A tal fine gli Stati membri possono designare uno o più operatori e tale designazione può essere effettuata a livello regionale o nazionale. Tuttavia gli Stati membri dovrebbero utilizzare un meccanismo di designazione efficiente, obiettivo, trasparente e non discriminatorio in cui nessuna impresa sia esclusa a priori.

Ciò potrebbe, a sua volta, complicare la determinazione dei costi del servizio universale e il funzionamento di un meccanismo di finanziamento: poiché il costo netto del servizio può essere calcolato o con il metodo di contabilità dei costi o in base ai risultati di una gara d'appalto, esiste il rischio che nel caso in cui sia scelta quest'ultima soluzione l'operatore storico stabilisca l'importo dei costi che devono essere rimborsati dagli altri operatori, senza tenere conto dei principi di minima distorsione del mercato o di non discriminazione.

– Calcolo del costo netto e finanziamento del servizio universale

Alcuni Stati membri si sono avvalsi, nelle misure di recepimento adottate o nei progetti di legge, della possibilità di calcolare il costo netto del servizio universale tramite offerte concorrenti.



La maggioranza delle misure adottate o dei progetti di legge degli Stati membri contiene disposizioni relative ad un meccanismo di condivisione del finanziamento degli obblighi di servizio universale. In uno Stato membro mentre il progetto di legge si limita a menzionare un metodo di finanziamento, ovvero il versamento di contributi da parte degli operatori a copertura del costo netto del servizio universale, sono stati richiesti fondi pubblici (FESR) per soddisfare determinati obblighi di servizio universale. In tal caso il rischio di un doppio finanziamento dovrebbe essere evitato.

Non tutte le misure di salvaguardia contenute nella direttiva servizio universale e volte a garantire che un meccanismo di condivisione del finanziamento degli obblighi di servizio universale non abbia effetti distorsivi sulla concorrenza risultano essere state opportunamente recepite. In alcuni Stati membri le pertinenti disposizioni non sono incluse nel progetto di legge. In un altro Stato membro l'operatore storico ha la possibilità di recuperare da altri fornitori di servizi di comunicazione una parte del costo di fornitura di un servizio imposto come obbligo di servizio universale, senza ricorrere a nessun meccanismo di condivisione.

Occorre ricordare che, laddove gli Stati membri scelgano di utilizzare un sistema di contabilità dei costi e di finanziamento degli obblighi del servizio universale, tale sistema dovrebbe essere comunicato alla Commissione, che provvederà a verificarne la compatibilità con il trattato.

#### *Diritti degli utenti finali*

Oltre alle disposizioni che rientrano nella categoria del servizio universale, la direttiva contiene una serie di requisiti che rafforzano gli interessi degli utenti finali mediante diritti specifici, che vanno dall'obbligo di includere informazioni minime nei contratti alla disponibilità di strutture specifiche quali servizi di consultazione elenchi e portabilità dei numeri.

Molte misure di recepimento nazionali non sono ancora riuscite ad attuare tutte le disposizioni pertinenti in maniera sufficientemente dettagliata da consentirne l'applicazione sin dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative di diritto primario. In particolare risulta che non tutte le ANR dispongono dei poteri necessari per imporre e attuare gli obblighi di informazione e trasparenza previsti dalla direttiva.

#### – Fornitura di servizi vari

La fornitura di servizi di consultazione e di elenchi abbonati è aperta alla concorrenza. La direttiva servizio universale stabilisce che tutti i fornitori di servizi che attribuiscono numeri di telefono ai rispettivi abbonati sono tenuti a mettere a disposizione le informazioni pertinenti con modalità eque, orientate ai costi e non discriminatorie. In alcuni Stati membri il progetto di legge non obbliga le imprese a fornire le informazioni pertinenti ai fini della repertoriazione con modalità orientate ai costi.

Inoltre non tutti gli Stati membri che hanno adottato misure di recepimento hanno attuato i requisiti della direttiva relativi alla fornitura di servizi di selezione da tastiera e identificazione della linea chiamante. Resta da stabilire se ciò sia dovuto al fatto che i paesi in questione hanno concluso, una volta sentite le opinioni delle parti interessate, che l'accesso a tali strutture è sufficiente.

In uno Stato membro che ha adottato misure di attuazione, la portabilità del numero mobile potrebbe essere rinviata ad una data non meglio precisata del 2004, in seguito alla recente

adozione di disposizioni regolamentari che si sommano alle disposizioni di diritto primario volte a trasporre la nuova disciplina.

– *Obblighi di ridiffusione*

La maggioranza delle misure nazionali che recepiscono il nuovo quadro normativo non introduce obblighi di ridiffusione (*must carry*), che solitamente sono incorporati in altri strumenti legislativi, ad esempio le leggi in materia di audiovisivo. Ciononostante tali obblighi di ridiffusione devono conformarsi ai principi definiti nella direttiva servizio universale, ovvero essere imposti soltanto qualora risultino necessari a soddisfare obiettivi di interesse generale chiaramente definiti ed essere proporzionati e trasparenti.

La conformità delle norme nazionali in materia di ridiffusione, già esistenti o di nuova adozione, è stata messa in discussione dagli operatori in alcuni Stati membri, in particolare alla luce del principio di proporzionalità.

*Controlli normativi sulle imprese che detengono un notevole potere di mercato in mercati al dettaglio specifici*

– Principi

Non tutte le disposizioni legislative nazionali (adottate o sotto forma di progetto di legge) riflettono il principio secondo il quale gli obblighi *ex ante* devono essere imposti agli operatori che risultino detenere un notevole potere di mercato su un mercato al dettaglio rilevante soltanto se l'ANR ritiene che gli obblighi relativi alla vendita all'ingrosso e/o alla selezione o alla preselezione del vettore siano insufficienti.

In uno Stato membro il progetto di legge è strutturato in maniera tale da non operare una chiara distinzione fra le misure da applicare a livello di vendita all'ingrosso e gli obblighi da imporre a livello di vendita al dettaglio e non è chiaro se l'ANR sia stata dotata dei poteri necessari per attuare tutti i possibili rimedi specificati nella direttiva.

Uno Stato membro che ha adottato misure di attuazione non ha recepito la disposizione che prevede che, laddove sia imposta la regolamentazione delle tariffe al dettaglio, debbano essere attuati e verificati ogni anno opportuni sistemi di contabilità dei costi e che l'ANR debba garantire la pubblicazione di una relazione annuale in materia di conformità.

– Linee affittate e selezione e preselezione del vettore

In alcuni Stati membri i requisiti della direttiva relativi alla fornitura dell'insieme minimo di linee affittate non sono inclusi, ovvero sono inclusi soltanto in parte, nelle misure legislative di recepimento (adottate o sotto forma di progetti di legge), oppure restano da attuare attraverso l'adozione di misure regolamentari.

In altri Stati membri il requisito in base al quale gli operatori aventi notevole potere di mercato devono fissare i prezzi dell'interconnessione e dell'accesso correlati alla selezione e alla preselezione del vettore secondo il principio dell'orientamento ai costi non è recepito, oppure non è chiaro se l'orientamento ai costi sia o meno applicabile.

## **5. DIRETTIVA RELATIVA ALLA VITA PRIVATA E ALLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE**

### **5.1. Introduzione**

La direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche avrebbe dovuto essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il 31 ottobre 2003. Tale direttiva ha effettivamente sostituito la precedente direttiva sulla tutela dei dati nel settore delle telecomunicazioni<sup>46</sup> a decorrere da tale data. Poiché tale scadenza è assai vicina alla data di pubblicazione, la presente relazione non contiene un'analisi delle misure di recepimento nazionali o dei progetti di legge. Tuttavia la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche costituisce un elemento vitale del nuovo quadro normativo, destinato a tutelare gli interessi fondamentali degli utenti finali, e alcuni dei suoi requisiti principali (che la Commissione avrà particolare cura di fare recepire nelle misure nazionali) sono dunque descritti nella presente sezione.

### **5.2. Conservazione dei dati sul traffico**

La direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche stabilisce che i dati sul traffico trattati e memorizzati devono essere cancellati o resi anonimi quando non sono più necessari ai fini della trasmissione della comunicazione. I dati sul traffico necessari ai fini della fatturazione o dei pagamenti di interconnessione possono essere sottoposti a trattamento ma soltanto sino alla fine del periodo durante il quale può essere legalmente contestata la fattura o preteso il pagamento. I dati possono essere sottoposti a trattamento per la fornitura di servizi a valore aggiunto ma soltanto per il periodo necessario e previo ottenimento del consenso. Gli utenti devono poter ritirare il loro consenso in qualsiasi momento.

È importante che l'ordinamento nazionale preveda che gli abbonati siano informati sugli scopi della conservazione dei dati sul traffico (prima di esprimere il loro consenso) e delle tipologie di dati conservati.

### **5.3. Dati relativi all'ubicazione**

La direttiva contiene una nuova disposizione che riguarda il trattamento dei dati relativi alla posizione geografica dell'apparecchiatura terminale dell'abbonato. I dati relativi all'ubicazione sono sottoposti a un trattamento diverso da quello riservato ai dati relativi al traffico, nel senso che i dati relativi all'ubicazione possono essere trattati in forma anonima o con il consenso dell'utente.

È importante che la legislazione nazionale garantisca che, laddove il trattamento dei dati relativi all'ubicazione sia permesso con il consenso dell'utente, prima di ottenere detto consenso il fornitore del servizio informi l'utente (1) sul tipo dei dati relativi all'ubicazione che saranno sottoposti a trattamento, (2) sugli scopi e sulla durata del trattamento e (3) sull'eventualità che i dati siano trasmessi a un terzo. È inoltre importante che l'utente abbia la possibilità di ritirare il proprio consenso in qualsiasi momento.

---

<sup>46</sup> Direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni, GU L 24 del 30.1.1998, pag. 2.

#### **5.4. Comunicazioni indesiderate (*spam*)**

La direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche introduce l'obbligo per gli Stati membri di applicare, come regola generale, un meccanismo di *'opt-in'* in base al quale le comunicazioni indesiderate (*spam*) prodotte mediante dispositivi automatici di chiamata, telefax e posta elettronica (inclusi messaggi SMS) sono consentite soltanto nei confronti di abbonati che abbiano espresso preliminarmente il loro consenso.

Mentre la direttiva prevede la possibilità di una deroga al principio generale di *opt-in* in base alla quale, nel contesto della vendita di un prodotto o servizio, le coordinate del contatto possono essere utilizzate a scopi di commercializzazione diretta di prodotti o servizi analoghi propri di una società, è importante che, qualora una siffatta deroga sia prevista dall'ordinamento nazionale, essa sia formulata in maniera restrittiva, per evitare di compromettere concretamente il principio di *'opt-in'*.

Per altri tipi di attività di commercializzazione diretta, gli Stati membri possono scegliere di applicare un meccanismo di *opt-in* o di *opt-out*.

Un'efficace e tempestiva attuazione dell'obbligo di conformità al nuovo approccio *opt-in* sarà essenziale per garantire la tutela degli interessi degli abbonati. La Commissione si adopererà dunque per verificare che le misure di recepimento nazionali prevedano concrete sanzioni in caso di violazione dei pertinenti obblighi da parte degli operatori nella commercializzazione diretta di prodotti e servizi incluse, laddove appropriato, pene pecuniarie. Ciò significa inoltre che le autorità competenti, siano esse le ANR o le autorità di vigilanza, devono essere dotate dei necessari poteri di indagine e di esecuzione.

#### **5.5. Marcatori (*cookie*)**

La direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche contiene una disposizione, assente nella precedente direttiva sulla tutela dei dati nel settore delle telecomunicazioni (97/66/CE), che regola l'uso di dispositivi per la memorizzazione o il reperimento di informazioni, quali i *'cookie'*. Gli utenti devono essere informati sugli scopi di detti dispositivi e avere la possibilità di rifiutare l'impiego o l'installazione degli stessi sulle loro apparecchiature terminali.

### **6. DIRETTIVA CONCORRENZA**

#### **6.1. Introduzione**

Al fine di rendere più semplici e più trasparenti le norme sulla liberalizzazione, il 16 settembre 2002 la Commissione ha adottato la direttiva 2002/77/CE relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (la direttiva concorrenza). Tale direttiva consolida le precedenti direttive in questo settore<sup>47</sup> e tenta di mantenere la necessaria coerenza con il nuovo quadro normativo.

---

<sup>47</sup> Direttiva 90/388/CEE della Commissione, del 28 giugno 1990, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni (GU L 192 del 24.7.1990, pag. 10) e successive modifiche.

## **6.2. Principali contenuti della direttiva concorrenza: abolizione dei diritti speciali ed esclusivi**

In linea con le disposizioni contenute nella direttiva 90/388/CEE, la direttiva concorrenza impone agli Stati membri l'obbligo di abolire i diritti speciali o esclusivi relativi alle reti e ai servizi di comunicazione elettronica (incluso l'uso delle frequenze) e di garantire che qualunque impresa possa fornire tali reti e servizi. Inoltre gli Stati membri dovranno provvedere affinché ogni autorizzazione generale concessa alle imprese per la fornitura di tali reti o servizi si basi su criteri obiettivi, non discriminatori, proporzionati e trasparenti.

Il campo di applicazione della direttiva concorrenza è in linea con quello del nuovo quadro normativo: essa si applica a tutte le reti e servizi che intervengono nella trasmissione di segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, ad esempio reti fisse, *wireless*, via cavo e satellitari. La direttiva si applica dunque alle reti e ai servizi utilizzati per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi, ad esclusione però dei servizi che forniscono i contenuti dei programmi o esercitano un controllo su tali contenuti. La Commissione sta attualmente svolgendo un'indagine per appurare se la regolamentazione delle reti e dei servizi utilizzati per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi e di altri servizi audiovisivi in alcuni Stati membri sia conforme alla direttiva concorrenza.

Si noti che la direttiva concorrenza si applica anche alle cosiddette reti '*dark fibre*' (fibra spenta), che consentono a terzi di trasmettere segnali avvalendosi delle proprie attrezzature di commutazione o di instradamento.

## **6.3. Obblighi di notifica**

Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione le informazioni che le consentiranno di appurare l'ottemperanza alle disposizioni della direttiva concorrenza. Essi inoltre devono comunicare alla Commissione i loro regimi di ripartizione del costo netto della fornitura del servizio universale. Inoltre qualora uno Stato membro ritenga che esista una concorrenza sufficiente nella fornitura dell'infrastruttura per la rete locale (*local loop*) per giustificare la soppressione dell'obbligo di gestione delle reti televisive via cavo e delle altre reti di comunicazione elettronica attraverso persone giuridiche distinte, tale Stato membro deve informare la Commissione in merito, affinché quest'ultima possa decidere se sia opportuno revocare tale obbligo nello Stato membro interessato.

## **7. PAESI CANDIDATI ALL'ADESIONE**

Dieci paesi (Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia) aderiranno all'Unione europea il 1° maggio 2004. Questi paesi candidati hanno accettato, nel corso dei negoziati di adesione, di attuare l'*acquis* del 1998 in materia di telecomunicazioni. Questi paesi devono inoltre garantire l'ottemperanza alle disposizioni del nuovo quadro normativo a decorrere dalla data di adesione.

Poiché il nuovo quadro normativo si fonda sui risultati ottenuti dal quadro normativo del 1998 (in particolare la liberalizzazione dei mercati e la 'fornitura di una rete aperta'), di cui rappresenta un'evoluzione, l'efficace attuazione della vecchia disciplina da parte degli attuali 15 Stati membri dell'UE era una condizione preliminare per la transizione verso il nuovo quadro.

Analogamente, per i paesi candidati è condizione preliminare per l'adesione che lo stesso processo di liberalizzazione e regolamentazione sia efficacemente portato a termine nel periodo che precede la piena applicazione del nuovo quadro nei territori di tali paesi. Una volta soddisfatti i requisiti del vecchio quadro normativo, l'analisi dei mercati e il riesame degli obblighi potranno essere condotti efficacemente come previsto dalla nuova disciplina.

Tale approccio è coerente con il disposto dell'articolo 27 della direttiva quadro, in base al quale gli Stati membri mantengono, ai sensi della legislazione nazionale, gli obblighi di regolamentazione previsti nelle disposizioni del vecchio quadro normativo a cui tale articolo fa riferimento (sostanzialmente gli obblighi relativi all'esistenza di un notevole potere di mercato), fino a che tali obblighi non saranno riesaminati conformemente al processo di analisi di mercato e consultazione con la Commissione e con altre ANR previsto nel nuovo quadro normativo (in particolare la procedura di comunicazione a norma dell'articolo 7). Nel caso dei paesi candidati, è possibile che tale processo sia attuato a norma di legge soltanto quando tali paesi abbiano formalmente aderito all'UE.

Di conseguenza si prevede che i paesi candidati all'adesione adotteranno le seguenti misure al fine di adempiere agli obblighi comunitari nel settore delle comunicazioni elettroniche:

- I paesi candidati attueranno appieno, e manterranno in vigore fino a dopo la data di adesione, i requisiti previsti dalle disposizioni del vecchio quadro normativo alle quali fa riferimento l'articolo 27 della direttiva quadro. Essi dovranno allora condurre (o completare) l'analisi di mercato e il riesame degli obblighi nel pieno rispetto delle procedure previste dalla nuova disciplina (inclusa la comunicazione alla Commissione e alle altre ANR ai sensi dell'articolo 7), non appena possibile dopo l'adesione, affinché gli obblighi in questione possano essere, a seconda dei casi, modificati, revocati o mantenuti.
- Per quanto riguarda gli altri requisiti del vecchio quadro normativo (ovvero, a grandi linee, il quadro giuridico generale per le telecomunicazioni e i diritti e gli obblighi generalmente applicabili nel settore), entro la data di adesione tali requisiti saranno da un lato effettivamente attuati in conformità degli impegni assunti durante i negoziati di adesione e, dall'altro lato, adattati ove necessario affinché siano conformi ai requisiti previsti dalla nuova disciplina. A titolo esemplificativo, entro la data di adesione il sistema di autorizzazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica in un paese candidato dovrebbe essere conforme al nuovo quadro normativo prevedendo soltanto l'autorizzazione generale e i diritti d'uso.

Nella prossima relazione di attuazione, che la Commissione intende pubblicare nel quarto trimestre del 2004, lo stato del recepimento e dell'applicazione delle direttive in materia di comunicazioni elettroniche nei nuovi Stati membri sarà valutato unitamente a quello degli attuali Stati membri (15 paesi UE).

## **8. PROCEDURA DI NOTIFICA DELLE MISURE DI REGOLAMENTAZIONE NAZIONALI**

Per garantire lo sviluppo di una prassi normativa coerente in tutta la Comunità, l'articolo 7 della direttiva quadro istituisce una nuova procedura in base alla quale le ANR sono tenute a informare la Commissione e tutte le altre ANR in merito a tutti i progetti di misura che identifichino i mercati rilevanti e che riguardino la designazione di imprese aventi notevole potere di mercato, qualora le misure in questione siano tali da influenzare gli scambi commerciali fra Stati membri. In conformità di detto articolo, la Commissione ha il potere di

veto, in quanto può esigere che l'ANR revochi e modifichi la misura comunicata qualora nutra seri dubbi riguardo alla compatibilità della stessa con il diritto comunitario.

La Commissione ha creato le strutture necessarie per potere assolvere i suoi compiti con la massima efficienza sotto il profilo giuridico e operativo.

La prima comunicazione è giunta il 4 agosto 2003 da OFTEL, l'autorità di regolamentazione del Regno Unito. Le comunicazioni finora trasmesse da tale autorità riguardano i seguenti mercati: i) accesso mobile e originazione delle chiamate, ii) terminazione delle chiamate in su rete fissa per area geografica, iii) terminazione della chiamata per l'accesso a Internet in banda stretta all'ingrosso a tariffa forfettaria, iv) vendita al dettaglio di accessi in banda stretta su rete fissa, v) servizi internazionali all'ingrosso, e vi) linea di rete fissa in banda stretta all'ingrosso, originazione della chiamata, trasporto e transito.

La Commissione ha formulato alcune osservazioni in merito ai progetti di misure normative ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3 della direttiva quadro.<sup>48</sup>

Nelle settimane e nei mesi a venire è atteso un crescente numero di comunicazioni. Gli incontri di 'pre-notifica' con le ANR si sono rivelati estremamente utili. Si sono inoltre svolti ulteriori incontri con gli operatori e le associazioni del settore allo scopo di chiarire le procedure dell'articolo 7.

## **9. PROCEDIMENTI DI INFRAZIONE**

Come suindicato, la Commissione ha sottolineato l'importanza di un'attuazione completa, efficace e tempestiva del nuovo quadro normativo per le comunicazioni elettroniche. In particolare la strategia per il mercato interno della Commissione<sup>49</sup> sottolinea che la trasposizione tardiva e l'inefficace attuazione rimangono seri problemi che ostacolano il corretto funzionamento del mercato unico nel suo complesso.

La Commissione ha aperto circa 250 procedure di infrazione per sostenere l'attuazione del pacchetto normativo del 1998 e continuerà a svolgere un ruolo proattivo in relazione alla nuova disciplina, al fine di garantire agli operatori del mercato e agli investitori la massima certezza del diritto in questo settore estremamente dinamico.

La Commissione sta sorvegliando attentamente il processo di recepimento e ha già avviato procedimenti contro gli Stati membri che non hanno provveduto a recepire le quattro direttive (direttiva quadro, direttiva autorizzazioni, direttiva accesso e direttiva servizio universale) nell'ordinamento nazionale entro il 24 luglio 2003.<sup>50</sup> La Commissione si appresta inoltre ad avviare procedimenti per infrazione nei confronti degli Stati membri che non hanno provveduto a recepire la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche entro il 31 ottobre 2003.

La corretta attuazione delle direttive sarà una delle priorità su cui sarà incentrata l'analisi delle misure di trasposizione nazionali. Inoltre, e per garantire la certezza del diritto e la trasparenza, la Commissione ritiene prioritario l'adempimento degli specifici obblighi di notifica imposti agli Stati membri dal nuovo quadro normativo, ad esempio per quanto

---

<sup>48</sup> Cfr. sito web della Commissione all'indirizzo <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctf/home>

<sup>49</sup> COM(2003) 238, 7 maggio 2003.

<sup>50</sup> Cfr. comunicato stampa IP/03/1356 dell'8.10.2003.



riguarda le singole ANR e i compiti e le competenze loro attribuiti nonché gli operatori aventi notevole potere di mercato e i fornitori del servizio universale. La Commissione sorveglierà inoltre l'adempimento, da parte degli Stati membri, dell'obbligo di tenere in considerazione le raccomandazioni adottate per garantire l'applicazione coerente del nuovo quadro, incluse le raccomandazioni sui mercati rilevanti e sulle procedure a norma dell'articolo 7 della direttiva quadro.

La Commissione ha inoltre evidenziato che è importante prevedere, a complemento delle procedure formali di infrazione, strumenti alternativi che consentano di raggiungere rapidi risultati nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario.<sup>51</sup> Tale metodo potrebbe rivelarsi più efficace e proporzionato rispetto ai procedimenti formali. A tale riguardo la Commissione sta collaborando con le autorità degli Stati membri, e in particolare con le autorità nazionali di regolamentazione indipendenti. La cooperazione è già in atto non solo nel gruppo dei regolamentatori europei (ERG), ma anche in seno al comitato per le comunicazioni (COCOM), al comitato per lo spettro radio (RSC) e al gruppo per la politica in materia di spettro radio (RSPG), nonché nell'ambito di incontri bilaterali con gli Stati membri.

Infine i periodici aggiornamenti sullo stato di attuazione del quadro normativo e sull'evoluzione dei mercati si sono rivelati uno strumento efficace per controllare la corretta attuazione della nuova disciplina, strumento che Commissione intende continuare ad utilizzare in futuro.

---

<sup>51</sup> Comunicazione della Commissione sul miglioramento del controllo dell'applicazione del diritto comunitario COM(2002) 725, 11 dicembre 2002.