



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.11.1999
COM(1999) 537 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni

Quinta relazione sull'attuazione del pacchetto di regolamentazione per le telecomunicazioni

INTRODUZIONE E SINTESI

La presente relazione analizza il **grado di applicazione dell'attuale quadro normativo in materia di telecomunicazioni** prima che la Commissione ne esamini il funzionamento ed introduca proposte intese ad adeguarlo agli sviluppi tecnologici e di mercato. La relazione

- valuta la misura in cui i principi delle direttive sull'armonizzazione¹ sono stati recepiti negli ordinamenti nazionali,
- analizza il modo in cui le norme di recepimento nazionali applicano in pratica tali principi,
- integra tale valutazione con una rassegna della situazione attuale dei mercati dei servizi di telecomunicazione negli Stati membri.

La relazione si conclude

- identificando i principali ostacoli esistenti al completamento di un mercato unico europeo, e
- illustrando una serie di elementi di cui si dovrà tenere conto nel processo legislativo inteso a modificare il quadro normativo; la posizione della Commissione al riguardo è illustrata nella sua comunicazione sull'esame del quadro normativo².

La conclusione principale è che a ventuno mesi dall'introduzione del regime di piena concorrenza, il quadro di regolamentazione in vigore traina i mercati dei servizi di telecomunicazione negli Stati membri caratterizzati da una rapida crescita, numerosi nuovi operatori e una diminuzione delle tariffe.

Nel 1999 i mercati nazionali realizzeranno un giro d'affari di **161 miliardi di euro³**, pari a quasi il **7% in più rispetto al 1998**; il valore dei servizi mobili sarà aumentato in media del 16%. Negli Stati membri vi sono attualmente oltre **240 operatori che garantiscono i servizi di telefonia interurbana e internazionale** e oltre **220 che coprono quelli locali**; oltre **180 operatori offrono servizi di rete a livello nazionale ed internazionale** e **375 che forniscono servizi di rete locale⁴**. In questi segmenti di mercato è stato concesso un numero crescente di licenze, che lasciano presupporre ulteriori incrementi di attività in futuro. Si

¹ Il recepimento delle direttive sulla liberalizzazione è stato completato da tutti gli Stati membri, ad eccezione di Portogallo e Grecia, che attueranno la piena liberalizzazione rispettivamente dal 1° gennaio 2000 e dal 31 dicembre 2000.

² Comunicazione sull'esame del 1999 del quadro normativo per l'infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati, COM(1999) 539.

³ Telefonia vocale, servizi mobili, di rete e di dati. Fonte: EITO (*European Information Technology Observatory* – Osservatorio europeo per le tecnologie dell'informazione), 1999.

⁴ Fonte: Autorità nazionali di regolamentazione.

stima che il numero di **host di Internet per migliaia di abitanti** sia aumentato, **all'interno dell'Unione europea, in media del 125% da gennaio 1998 a luglio 1999⁵**.

Dal 1997 al 1999, le tariffe residenziali per le chiamate internazionali sono diminuite del 40%⁶ in media nella maggior parte degli Stati membri; nello stesso periodo, anche le tariffe professionali per lo stesso tipo di chiamate sono diminuite in media del 25% nella maggiore parte degli Stati membri. Le tariffe relative alle chiamate regionali e su lunga distanza di 10 minuti sono diminuite rispettivamente del 13% e del 30%.

Tali dati sono corroborati da **efficaci sistemi di concessione delle licenze, interconnessione, tariffazione, numerazione e gestione delle radiofrequenze negli Stati membri**, controllati dalle rispettive autorità nazionali di regolamentazione (ANR) in base ai principi della Comunità e dell'OMC.

Restano ancora **da risolvere importanti problemi**, sia in termini di lacune nell'attuazione del quadro di regolamentazione comunitario sia in termini di possibili limitazioni al quadro stesso, che si sono spesso tradotti in notevoli ostacoli alla creazione di un mercato unico per i servizi di telecomunicazione in Europa. Vi è inoltre la sensazione, da parte di alcuni consumatori, che i vantaggi spesso non siano chiari. Il pacchetto di regolamentazione, la cui evoluzione ha interessato un periodo di dieci anni, è stato poi inevitabilmente superato, in alcuni settori, dalla rapidità dei cambiamenti tecnologici e di mercato che si prefiggeva di promuovere. Il compito è pertanto quello di segnalare gli aspetti dell'attuale quadro di regolamentazione che non sono stati ancora pienamente attuati e quelli su cui si deve puntare in sede di riesame della normativa. Pur soffermandosi in parte sulle attuali carenze, la presente relazione che si configura come un contributo alla comunicazione della Commissione sull'esame del quadro normativo del settore, non intende sminuire i traguardi raggiunti.

Le **principali indicazioni in vista dell'esame** del quadro di regolamentazione sono le seguenti:

- Il livello di armonizzazione, comparativamente basso, dei sistemi comunitari di concessione delle licenze e di interconnessione in particolare rappresenta un **ostacolo al mercato unico**.
- Le **ampie divergenze** nel modo in cui le norme comunitarie vengono attuate a livello nazionale sono fonte di **ulteriori ostacoli**.
- Le **autorità nazionali di regolamentazione**, operando a stretto contatto con i mercati nazionali, svolgono un compito fondamentale di assistenza ai fini dell'applicazione omogenea della normativa comunitaria. Il loro ruolo, tuttavia, è ostacolato dalle **disparità in termini di poteri e risorse** di cui esse dispongono, dal modo in cui i compiti di regolamentazione vengono condivisi con altri organismi e dalle differenze nelle procedure

⁵ Fonte: Internet Software Consortium.

⁶ Fonte: Eurodata Foundation. Calcoli basati su un campione di telefonate di 10 minuti.

in atto. Le ANR devono essere più attive, in particolare nel garantire gli accordi di interconnessione.

- La mancanza di un'attuazione adeguata, a livello nazionale, del quadro di regolamentazione per quanto riguarda la **contabilità dei costi** in molti Stati membri sembra contribuire a diffusi fenomeni di *price squeeze* (compressione dei margini di profitto) soprattutto per quanto riguarda il rapporto tra le tariffe di interconnessione e le tariffe finali (praticate all'utente), e a tariffe eccessive per le linee affittate.
- In tutti gli Stati membri attualmente manca la **concorrenza sul mercato dell'accesso locale**, sebbene siano in corso azioni volte a concedere licenze per la connessione locale senza filo (*wireless local loop*) e ad utilizzare la regolamentazione nazionale per fornire modi alternativi di accesso all'"ultimo miglio" (*last mile*). In alcuni Stati membri, inoltre, le reti di teledistribuzione via cavo restano controllate dagli operatori che per motivi storici sono insediati da tempo nel mercato e hanno in genere una posizione dominante, retaggio della condizione di monopolio del passato (denominati qui di seguito "operatori storici" o "dominanti" - *incumbent operators*).
- Alla luce dei timori espressi da alcuni operatori presenti sul mercato, relativi al fatto che i **programmi di finanziamento del servizio universale** rappresentino un ostacolo all'entrata nel mercato, si rende necessaria una rigorosa valutazione dei costi netti reali di fornitura del servizio universale. Non vi sono prove che le tariffe di telefonia vocale applicate dagli operatori storici siano state effettivamente riequilibrate. Il riequilibrio è indispensabile per evitare fenomeni di "compressione dei margini di profitto" per quanto riguarda il rapporto tra i costi di interconnessione e le tariffe praticate all'utente, nonché per promuovere la concorrenza nei mercati di accesso (compresa la disaggregazione dei prezzi). Data l'assenza di sistemi comparabili di contabilità dei costi, la verifica da parte della Commissione dell'avvenuto effettivo riequilibrio è attualmente difficoltosa, se non impossibile.
- All'interno dell'Unione, esistono disparità in termini di **tutela dei consumatori** dovute alle differenze nel modo in cui i singoli Stati membri gestiscono gli interessi dei consumatori ed alle differenze di trattamento a seconda del servizio di telecomunicazione in questione.
- Infine, l'attuale quadro non tratta esplicitamente aspetti quali i regimi speciali di **accesso a Internet** o le misure di salvaguardia da introdurre per evitare che l'integrazione tra i servizi voce/dati e quelli fissi/mobili possa distorcere la concorrenza.

INDICE

INTRODUZIONE E SINTESI	1
1. OBIETTIVI E METODOLOGIA	5
2. STATO DEL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE SULL'ARMONIZZAZIONE E LA LIBERALIZZAZIONE	7
3. ANALISI DELL'APPLICAZIONE PRATICA DELLE DIRETTIVE SULLA LIBERALIZZAZIONE E L'ARMONIZZAZIONE	9
.... <i>Autorità nazionali di regolamentazione</i>	9
.... <i>Licenze ed autorizzazioni</i>	13
.... <i>Interconnessione/accesso speciale</i>	15
.... <i>Servizio universale e tutela degli utenti/consumatori</i>	18
.... <i>Tariffazione/sistema contabile</i>	20
.... <i>Numerazione</i>	22
.... <i>Frequenze</i>	24
.... <i>Diritti di passaggio</i>	25
.... <i>Concorrenza sul piano della connessione locale</i>	27
4. SITUAZIONE DEL MERCATO DEI SERVIZI DI TELECOMUNICAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA	30
5. CONCLUSIONI E PRINCIPI DA CONSIDERARE NELL'ESAME DEL 1999	34

ALLEGATO 1 QUADRO DI REGOLAMENTAZIONE: ELENCO DELLE DISPOSIZIONI PRINCIPALI

ALLEGATO 2 RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE DI ARMONIZZAZIONE

ALLEGATO 3 APPLICAZIONE EFFETTIVA: ANALISI PER STATO MEMBRO

ALLEGATO 4 ANALISI DEL MERCATO DELLE TELECOMUNICAZIONI

1. OBIETTIVI E METODOLOGIA

Nel 1993, la Comunità e gli Stati membri si sono impegnati, in conformità al trattato e anticipando l'accordo sull'apertura globale dei mercati oggetto del GATS⁷, a liberalizzare il settore dei servizi di telecomunicazione in Europa dal 1° gennaio 1998. La legislazione comunitaria necessaria era costituita principalmente da una serie di direttive aventi per obiettivo la creazione di un mercato unico per i servizi di telecomunicazione⁸ in Europa.

Il progresso verso un mercato comunitario liberalizzato e armonizzato è stato guidato da una serie di fenomeni adeguatamente documentati, in particolare la **globalizzazione** dei mercati e i rapidi **progressi tecnologici**. Altri eventi, quali la rapida crescita dei **tassi di penetrazione dei servizi mobili**, la diffusione di **Internet** e la **convergenza dei settori delle telecomunicazioni, della radiodiffusione e delle tecnologie dell'informazione**, non erano stati previsti, almeno all'inizio del processo. Alla base del quadro di regolamentazione che ne derivava vi era l'obiettivo politico, espresso nel trattato in termini di necessità di garantire **la crescita, l'occupazione e la competitività** e di tutelare gli **interessi dei consumatori**, di garantire una pluralità di **fornitori e servizi, l'innovazione, prezzi competitivi e la qualità del servizio**. L'intero processo di liberalizzazione e armonizzazione è stato accompagnato dall'effettiva applicazione delle norme sulla concorrenza stabilite nel trattato⁹.

Alla luce dell'importanza che il quadro normativo delle telecomunicazioni¹⁰ riveste per gli utenti, i consumatori, i fornitori di servizi, i fabbricanti di apparecchiature e, più in generale, per l'economia dell'Unione europea, nonché della necessità di garantire il rispetto degli accordi OMC/GATS, la Commissione, prima della data prevista per la completa liberalizzazione, ha intrapreso iniziative volte a garantire la completa attuazione della normativa, in conformità alla risoluzione del Consiglio del 21 novembre 1996¹¹. Gli elementi fondamentali di tale esercizio di monitoraggio e di controllo dell'effettiva esecuzione delle disposizioni sono costituiti dalla serie di relazioni che la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo dal maggio 1997¹², nonché dall'applicazione da parte della Commissione della procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 226¹³ per garantire la piena

⁷ Accordo generale sugli scambi di servizi nel settore delle telecomunicazioni, entrato in vigore il 5 febbraio 1998.

⁸ La liberalizzazione e l'armonizzazione parallele della fornitura di apparecchiature di telecomunicazione non rientra nel campo di applicazione di questa comunicazione.

⁹ In particolare gli articoli 81 e 82 (ex 85 e 86).

¹⁰ L'elenco completo delle direttive, decisioni e raccomandazioni che costituiscono il pacchetto di regolamentazione per le telecomunicazioni è riportato nell'allegato 2 della quarta relazione.

¹¹ Risoluzione del Consiglio, del 21 novembre 1996, sulle nuove priorità politiche riguardanti la società dell'informazione, GU C 376 del 12.12.1996.

¹² Prima relazione sull'attuazione del pacchetto di regolamentazione per le telecomunicazioni, 29 maggio 1997, COM(97) 236; seconda relazione, 8 ottobre 1997, COM(97) 504; terza relazione, 18 febbraio 1998 COM(98) 80; quarta relazione, 25 novembre 1998, COM(98) 594.

¹³ Ex articolo 169.

attuazione delle disposizioni ¹⁴. Le prime relazioni riguardanti l'attuazione hanno esaminato in particolare il recepimento nell'ordinamento nazionale dei principali elementi delle direttive; più di recente, e anche nella presente relazione, l'attenzione si è spostata sull'**applicazione effettiva a livello nazionale delle disposizioni attuate**.

L'adozione della presente relazione soddisfa il requisito - previsto nelle direttive sull'interconnessione, sulle licenze, nonché nelle direttive modificate relative alle linee affittate, all'ONP e alla telefonia vocale - di riferire al Consiglio e al Parlamento europeo¹⁵ sul funzionamento delle direttive medesime. Essa coincide inoltre con l'avvio dell'esame dell'attuale quadro normativo da parte della Commissione, in conformità a quanto previsto dalle direttive, al fine di valutare gli adattamenti necessari alla luce degli sviluppi tecnici e di mercato. La comunicazione sull'esame del quadro normativo, che si propone di dettare i principi relativi ad un quadro per il prossimo futuro, deve essere basata su un'analisi della misura in cui il quadro attuale è stato recepito ed applicato con successo, sulle imperfezioni nell'attuazione del quadro comunitario a livello nazionale e sulle sue eventuali lacune.

Le conclusioni della relazione sono integrate dalle indicazioni derivanti dalle consultazioni relative ai Libri verdi sulla convergenza¹⁶ e sulla politica di spettro radio¹⁷, nonché dalla relazione sulla televisione digitale nell'Unione europea¹⁸.

La valutazione della Commissione oggetto della presente relazione si basa su una serie di incontri tenuti, tra giugno e settembre 1999, con i rappresentanti e le associazioni dei nuovi operatori entrati di recente nel mercato¹⁹, gli operatori e i gruppi paneuropei²⁰, le associazioni di utenti e consumatori²¹, gli operatori storicamente già presenti da tempo sul mercato e i rappresentanti delle autorità nazionali di regolamentazione e dei ministeri competenti di tutti e quindici gli Stati membri. Inoltre, ognuna delle ANR ha fornito dati particolareggiati delle analisi di mercato.

¹⁴ Sono attualmente in corso 57 procedimenti in relazione alle direttive del Consiglio e del Parlamento europeo adottate ai sensi dell'articolo 100a (ora articolo 95) e 30 in relazione alle direttive della Commissione adottate ai sensi dell'articolo 90 (ora articolo 86).

¹⁵ Articolo 22 della direttiva 97/33/CE sull'interconnessione (GU L 199, 26.7.1997); articolo 23 della direttiva 97/13/CE sulle autorizzazioni (GU L 117, 7.5.1997); articolo 14 della direttiva 92/44/CEE sulle linee affittate e articolo 8 della direttiva quadro 90/387/CEE, modificata dalla direttiva 97/51/CE (GU L 295, 29.10.1997); articolo 31 della direttiva modificata 98/10/CE sulla telefonia vocale (GU L 101, 1.4.1998).

¹⁶ COM(1999) 108 del 5 marzo 1999 sui risultati della consultazione; cfr. anche COM(97) 623.

¹⁷ COM(1999) 538 sui risultati delle consultazioni; cfr. anche COM (1998) 596.

¹⁸ COM(99) 540.

¹⁹ L'elenco degli operatori rappresentati è disponibile agli indirizzi <http://www.ispo.cec.be.infosoc/telecompolicy> e <http://www.europa.eu.int/comm/dg4/lawliber.libera>.

²⁰ EITIRT, ECTEL, Satellite Action Plan Regulatory Working Group, ETNO, EuroISPA.

²¹ INTUG, BEUC.

La situazione presa in esame nella presente relazione è quella in essere al 1° ottobre 1999²². Si è inoltre tenuto conto dei commenti degli Stati membri su quanto contenuto nell'allegato 3, ricevuti fino al 12 ottobre.

Nella presente relazione, la Commissione ha utilizzato i metodi di valutazione del recepimento e dell'effettiva applicazione delle disposizioni nazionali stabiliti nella quarta relazione. Per quanto riguarda il recepimento delle direttive, la Commissione ha analizzato una per una le più importanti disposizioni delle principali direttive di armonizzazione. La valutazione della Commissione del grado di effettiva applicazione delle disposizioni nazionali negli Stati membri è stata effettuata mediante un'analisi del livello di conformità con gli indicatori specificati nella quarta relazione, che riflettono i principi e le disposizioni più importanti della normativa.

In attesa dell'adozione del nuovo quadro normativo, la Commissione intende proseguire con le proprie relazioni, al fine di consolidare i risultati già ottenuti ed individuare i settori in cui potrebbero rendersi necessari interventi immediati sotto forma di raccomandazioni o altro.

2. STATO DEL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE SULL'ARMONIZZAZIONE E LA LIBERALIZZAZIONE

La terza relazione ha presentato un'analisi del recepimento di tutte le direttive del quadro normativo e ha sottolineato lacune nel recepimento di due importanti direttive (sulle autorizzazioni e sull'interconnessione) per le quali il termine ultimo per l'adozione di misure nazionali era scaduto poco prima della finalizzazione della relazione in questione. La quarta relazione si è incentrata sul modo in cui i principi di tali due direttive, unitamente alle direttive modificate sulla telefonia vocale e sulle linee affittate, sono stati recepiti negli ordinamenti nazionali e ha concluso che le misure necessarie al recepimento sono state ampiamente adottate nella maggior parte degli Stati membri.

La presente relazione contiene un'analisi consolidata del recepimento delle più importanti direttive sull'armonizzazione, comprese quelle citate nel paragrafo precedente e tiene anche conto della direttiva quadro sull'ONP modificata relativa all'indipendenza delle ANR e alla separazione delle funzioni di gestione e di regolamentazione; della direttiva sulla protezione dei dati specifica al settore, il cui termine ultimo per il recepimento era il 24 ottobre 1998²³ e della direttiva sulla numerazione, il cui termine ultimo²⁴ era fissato al 31 dicembre 1998. I particolari relativi al recepimento di tali direttive sono riportati nell'allegato 2. La situazione può essere riassunta nel modo qui sotto riportato.

La **direttiva quadro sull'ONP 90/387/CEE** risulta sostanzialmente recepita in tutti gli Stati membri. La direttiva che la modifica (97/51/CE) risulta sostanzialmente recepita nella

²² I dati di mercato riportati nell'allegato 5 sono quelli ricevuti a tutto settembre 1999; ogni tabella indica la data di validità di ciascun dato.

²³ Escluso l'articolo 5, il cui termine ultimo è il 24 ottobre 2000.

²⁴ Esclusi gli Stati membri per i quali sono state concesse proroghe per la piena liberalizzazione.

legislazione nazionale di undici Stati membri e parzialmente recepita da due (Lussemburgo e Austria); due Stati membri (Grecia e Portogallo) hanno recentemente notificato misure di recepimento che i servizi della Commissione stanno tuttora esaminando.

La **direttiva sulle linee affittate** 92/44/CEE è stata recepita sostanzialmente da dodici Stati membri, mentre due (Belgio e Lussemburgo) l'hanno recepita parzialmente. Uno Stato membro (Portogallo) ha recentemente notificato misure di recepimento che i servizi della Commissione stanno tuttora esaminando. La direttiva modificata sulle linee affittate 97/51/CE risulta sostanzialmente recepita nella legislazione nazionale di undici Stati membri e parzialmente recepita da uno (Belgio). Due Stati membri (Grecia e Portogallo) hanno recentemente notificato misure di recepimento che i servizi della Commissione stanno tuttora esaminando; uno Stato membro (Italia) non ha ancora notificato alcuna misura di recepimento.

La **nuova direttiva sulla telefonia vocale** 98/10/CE risulta sostanzialmente recepita nella legislazione nazionale di dieci Stati membri e parzialmente in tre (Belgio, Lussemburgo e Portogallo). Uno Stato membro (Grecia) ha recentemente notificato misure di recepimento che i servizi della Commissione stanno tuttora esaminando. Uno Stato membro (Italia) non ha ancora notificato alcuna misura di recepimento; tuttavia, la precedente direttiva sulla telefonia vocale 95/62/CE risulta sostanzialmente recepita anche in questo Stato.

Per quanto riguarda la **direttiva sulle licenze** 97/13/CE, in dodici Stati membri esiste una legislazione nazionale che recepisce sostanzialmente la direttiva. Due Stati membri (Belgio e Italia) l'hanno recepita parzialmente e uno Stato membro (Grecia) ha recentemente notificato misure di recepimento che i servizi della Commissione stanno tuttora esaminando.

Anche la **direttiva sull'interconnessione** 97/33/CE è stata sostanzialmente recepita da dodici Stati membri. Due Stati membri (Belgio e Lussemburgo) l'hanno recepita parzialmente e uno Stato membro (Grecia) ha recentemente notificato misure di recepimento che i servizi della Commissione stanno tuttora esaminando.

La **direttiva sulla numerazione** 98/61/CE, che modifica la direttiva sull'interconnessione 97/33/CE per quanto riguarda la portabilità del numero e la preselezione del vettore, risulta già recepita sostanzialmente da dieci Stati membri e recepita parzialmente da tre Stati membri (Francia, Italia e Finlandia). Uno Stato membro (Grecia) ha recentemente notificato misure di recepimento che i servizi della Commissione stanno tuttora esaminando. Per quanto riguarda uno Stato membro (Regno Unito), non è ancora stata adottata una decisione relativa ad una richiesta di proroga all'introduzione della preselezione del vettore.

Sette Stati membri (Germania, Spagna, Italia, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia) hanno sostanzialmente recepito la **direttiva sulla protezione dei dati** (97/66/CE) specifica al settore. La direttiva risulta recepita parzialmente da altri cinque Stati membri (Belgio, Danimarca, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito). Tre Stati membri (Grecia, Irlanda e Lussemburgo) non hanno sinora notificato misure di recepimento.

La Commissione constata una serie di miglioramenti in sede di recepimento, in particolare per quanto riguarda la **direttiva sulle licenze** (sostanzialmente recepita da altri quattro Stati membri dopo la quarta relazione) e la **direttiva sull'interconnessione** (tre Stati membri), unitamente al fatto che tredici Stati membri hanno recepito la direttiva

“Numerazione” sostanzialmente o parzialmente e undici hanno recepito la direttiva “Protezione dei dati”. **La Commissione sollecita gli Stati membri responsabili di lacune minori nel recepimento ad adottare con urgenza le misure necessarie al fine di garantire agli operatori la certezza del diritto e di completare la solida base necessaria per l’evoluzione futura del quadro normativo.**

Per quanto attiene alle **direttive sulla liberalizzazione**, il Portogallo ha sostanzialmente recepito la direttiva 90/388/CEE, modificata dalla direttiva 96/19/CE, per la quale è stato concesso un periodo di attuazione supplementare mediante la decisione 97/310/CE del 12 febbraio 1997²⁵, e ha recentemente notificato talune misure che i servizi della Commissione stanno tuttora esaminando. In merito alla direttiva 1999/64/CE del 23 giugno 1999²⁶, il termine ultimo per la notifica di misure di attuazione non è ancora scaduto, ma alcuni Stati membri hanno già intrapreso iniziative per la relativa attuazione. **La Commissione segue da vicino gli sviluppi e sollecita gli Stati membri a promuovere l’uso di reti di teledistribuzione via cavo per accrescere la concorrenza nelle reti locali, scopo della direttiva.**

3. ANALISI DELL’APPLICAZIONE PRATICA DELLE DIRETTIVE SULLA LIBERALIZZAZIONE E L’ARMONIZZAZIONE

Per analizzare l’effettiva applicazione dell’attuale quadro normativo, la quarta relazione ha individuato otto temi fondamentali della regolamentazione: le autorità nazionali di regolamentazione, la concessione di licenze, l’interconnessione, il servizio universale, la tariffazione, la numerazione, le frequenze e i diritti di passaggio; alla luce della sua importanza nel mercato, è stata inoltre illustrata l’evoluzione della concorrenza nell’ambito delle reti di accesso locali. La presente sezione estende la portata della quarta relazione valutando l’applicazione pratica delle disposizioni del quadro di regolamentazione (il cui elenco è riportato nell’allegato 1), suddivise per argomento, negli Stati membri al 1° ottobre 1999. La valutazione della Commissione sulla base delle analisi per Stato membro di cui all’allegato 3 è riportata in seguito; in alcuni casi, le valutazioni possono discostarsi da quelle riportate nella quarta relazione non perché il quadro nazionale sia cambiato, ma perché le esigenze e percezioni degli operatori si sono evolute considerevolmente rispetto all’ottobre 1998.

Autorità nazionali di regolamentazione (ANR)

Base di valutazione

Le autorità nazionali di regolamentazione sono il punto di riferimento per l’applicazione negli Stati membri praticamente dell’intero pacchetto di regolamentazione attuale e svolgeranno un ruolo importante nella strutturazione e applicazione del nuovo quadro normativo. Svolgono inoltre un ruolo importante nel garantire l’applicazione coerente della normativa comunitaria del settore grazie al contributo fornito al comitato ONP e a quello sulle licenze²⁷, alla loro

²⁵ GU L 133, 24.5.1997, pag.19

²⁶ GU L 175, 10.7.1999, pag. 39

²⁷ Istituiti rispettivamente con l’articolo 9 della direttiva quadro 90/387/CEE, GU L 192 del 24.7.1990 e con l’articolo 14 della direttiva sulle licenze 97/13/CE, GU L 117 del 7.5.1997.

partecipazione al comitato ad alto livello delle amministrazioni e degli organismi di regolamentazione nazionali e, nel caso di enti di regolamentazione separati dai ministeri nazionali, al loro coordinamento nel gruppo delle autorità garanti indipendenti.

Nel valutare il criterio di **indipendenza dagli operatori e la separazione strutturale** delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni di controllo, la Commissione non ha esaminato solamente le strutture formali poste in essere, tra cui le misure volte a garantire che i funzionari preposti all'esercizio delle funzioni di regolamentazione non partecipino alla gestione dell'operatore dominante già insediato da tempo, ma anche quei fattori come i meccanismi di adozione delle decisioni, la relativa tempestività, la natura delle decisioni adottate e la misura in cui il personale è reclutato o coadiuvato dagli operatori storici o da altri.

Inoltre, la Commissione non ha esaminato solamente se le ANR dispongono dei **poteri** necessari, ma se il personale sia sufficientemente qualificato per utilizzarli in maniera efficace e se le altre **risorse** disponibili, quali quelle finanziarie, siano sufficienti. Molto dipende anche dal modo in cui le ANR utilizzano i propri poteri in modo attivo secondo quanto stabilito nelle direttive: ad esempio, per incentivare mercati competitivi e garantire lo sviluppo equo ed adeguato di un mercato europeo armonizzato nel settore delle telecomunicazioni. Un altro importante fattore è rappresentato dalla chiarezza con cui i poteri vengono assegnati all'ANR e agli altri organismi, come i ministeri e l'autorità nazionale per la concorrenza; una dispersione eccessiva del potere di regolamentazione può compromettere l'esercizio di attuazione. In alcuni casi ne può soffrire lo sviluppo di un approccio di regolamentazione coerente al mercato - per quanto riguarda, ad esempio, il rapporto tra le tariffe praticate all'utente e le tariffe d'interconnessione che ne stanno alla base, oppure può succedere che il parere dell'ente di regolamentazione separato possa essere preso in scarsa considerazione in mancanza di procedure univoche di consultazione o di coordinamento tra gli organismi interessati. In ultima analisi molto dipende dal sostegno politico o comunque da ciò che le autorità di regolamentazione ricevono dai governi; ciò vale, in eguale misura, per tutti gli Stati membri in cui l'operatore già insediato per motivi storici sul mercato non è o non è più un ente pubblico, ma è considerato dalle amministrazioni il 'più importante' a livello nazionale.

La valutazione complessiva della Commissione relativa alla struttura e al funzionamento delle ANR è la seguente:

Premesso che alcuni Stati membri hanno istituito organismi di regolamentazione molto prima della liberalizzazione a livello comunitario, esiste chiaramente una vasta gamma di modelli e di esperienze nei diversi Stati membri. Tuttavia, sono stati compiuti considerevoli progressi in quei paesi che hanno provveduto per ultimi all'istituzione delle ANR, e la collaborazione con la Commissione e le autorità nazionali per la concorrenza, nonché tra le ANR nei vari Stati membri, è proseguita a livelli molto soddisfacenti.

Indipendenza dagli operatori/separazione strutturale della funzione di regolamentazione dalla funzione di controllo esercitata dall'operatore dominante

In un caso (Belgio), il ministro resta a capo della ANR ma rappresenta allo stesso tempo gli interessi dello Stato presso l'operatore dominante già insediato da tempo

nel mercato. In uno Stato membro (Portogallo), il ministero competente ha la facoltà di proporre la nomina dei membri del comitato dell'ANR e, insieme al ministro delle finanze, di quei membri del consiglio di amministrazione dell'operatore in questione che rappresentano le quote di partecipazione dello Stato; in un altro paese (Svezia), la proprietà e le funzioni di regolamentazione fanno capo allo stesso ministero, sebbene la Costituzione preveda l'indipendenza dell'ANR. In un altro Stato membro (Lussemburgo), il governo ha designato come presidente dell'operatore dominante un membro del personale del ministero responsabile della regolamentazione.

Infine, anche nei casi in cui sia garantita la separazione formale tra l'operatore dominante e la funzione di regolamentazione, i nuovi operatori mirerebbero ad incoraggiare una situazione in cui i governi non intervengono al fine di salvaguardare gli interessi dell'operatore storico dominante, in particolare nei casi in cui sia in previsione la vendita delle quote di partecipazione dello Stato. Ciò vale in particolar modo laddove le funzioni di regolamentazione vengono esercitate dai dipartimenti di quei ministeri che continuano ad esercitare funzioni di proprietà.

Poteri:

Tra i nuovi operatori di alcuni Stati membri vi è l'impressione che le autorità di regolamentazione non stiano utilizzando tutti i mezzi a loro disposizione per contrastare l'uso da parte degli operatori storici - con posizioni predominanti - del proprio potere di mercato per ritardare l'accesso di terzi, intraprendendo lunghe trattative o astenendosi dal fornire le informazioni pertinenti, oppure per sfruttare le procedure a proprio vantaggio. In alcuni casi è stata espressa la preoccupazione da parte di alcuni operatori appena entrati nel mercato che la ANR non agisca al meglio delle proprie capacità nell'esercizio di tutti i poteri ad essa assegnati (Germania, Spagna, Svezia e Regno Unito). In uno Stato membro (Paesi Bassi), gli operatori ritengono che la ANR si concentri più sugli interessi dei consumatori che sull'impatto economico delle sue decisioni.

In alcuni casi la ANR sembra disporre di poteri *insufficienti* per prendere decisioni vincolanti, ma svolge piuttosto un ruolo consultivo (Belgio e Lussemburgo). In alcuni Stati membri (Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Francia, Austria e Portogallo) il mercato incoraggerebbe l'attribuzione di ulteriori poteri. In un caso (Italia), sebbene tutti i poteri siano stati trasferiti per legge alla ANR, risulta che quest'ultima non sia ancora completamente operativa.

I nuovi operatori ritengono che l'assegnazione dei compiti di regolamentazione tra i ministeri e gli organismi di regolamentazione in alcuni Stati membri manchi di chiarezza o che i poteri siano distribuiti in modo troppo dispersivo (Spagna, Francia, Italia e Austria). Ovviamente, si ritiene che ciò vada a vantaggio dell'operatore già insediato da tempo nel mercato. D'altra parte, in molti Stati membri sono necessarie talune misure di coordinamento tra la ANR e le autorità nazionali per la concorrenza, in particolare per quanto attiene alla determinazione delle imprese con una significativa quota di mercato. Ciò può essere formalizzato in un protocollo (Paesi Bassi) o in un memorandum di intesa (Regno Unito). In alcuni Stati membri (Belgio, Grecia, Spagna e Austria) non sembra esistere una tale cooperazione formalizzata. In altri Stati membri (Danimarca, Germania, Francia, Italia, Portogallo

e Svezia), sono previsti per legge gradi diversi di cooperazione. Nel caso della Spagna, sembra esistere una cooperazione di fatto tra l'autorità nazionale per la concorrenza e la ANR. In due casi (Irlanda e Finlandia) sono state segnalate sovrapposizioni di natura giurisdizionale, mentre in un caso (Lussemburgo) si auspicherebbe una maggiore chiarezza nei rapporti tra i due organismi.

Spesso i nuovi operatori non hanno favorito un atteggiamento più proattivo, in particolare in quei segmenti di mercato in cui si ritiene che la concorrenza funzioni in modo efficace (Paesi Bassi). In alcuni Stati membri però (Belgio, Grecia, Svezia e Finlandia) è stata riscontrata una mancanza di atteggiamento proattivo.

Procedure:

I nuovi operatori ritengono che in Germania, Grecia, Italia e Svezia sussistano ritardi nell'adozione di decisioni da parte della ANR.

In un caso (Austria) il controllo dell'effettiva applicazione delle decisioni prese dalla ANR potrebbe essere motivo di preoccupazione. In Italia, il mercato manifesta l'esigenza di maggiore trasparenza nell'adozione delle decisioni. Per alcuni nuovi operatori il ricorso eccessivo ad informazioni fornite dall'operatore dominante è considerato un problema (Svezia e Regno Unito).

In alcuni Stati membri le procedure di ricorso contro le decisioni del garante possono essere molto lunghe (Danimarca, Grecia e Austria) o avere effetto sospensivo (Irlanda). In alcuni casi tali procedure di ricorso vengono criticate perché si limitano a valutare la legittimità della decisione originale del garante senza entrare nel merito (Irlanda e Regno Unito).

Risorse:

Un problema comune è la difficoltà di reclutare e mantenere personale competente in un mercato in cui la capacità di aggiornamento e rinnovamento delle qualifiche ed esperienze professionali non ha tenuto il passo con la liberalizzazione e il rapido decollo del mercato stesso (incluso talvolta anche quello mercato delle apparecchiature telecom). Una ANR ha riferito che il suo personale dirigenziale in media resta alle dipendenze dell'ente solo sei mesi. In casi estremi, la ANR utilizza in parte personale distaccato dell'operatore dominante già insediato da tempo, il quale a volte ne conserva i vincoli contrattuali, inclusi i diritti di pensionamento.

Gli operatori hanno segnalato le difficoltà incontrate dalle ANR nel reclutare e, in alcuni casi, mantenere personale adeguatamente qualificato in Belgio, Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia e Regno Unito, o nell'ottenere le risorse necessarie (Grecia e Italia). Nella maggior parte dei casi, le ANR respingono tali critiche e sottolineano la qualità ed integrità del proprio personale.

Licenze e autorizzazioni

Base di valutazione

Nell'esprimere la propria valutazione, la Commissione si è basata sul principio stabilito nelle direttive secondo il quale i regimi di concessione delle licenze devono essere semplici, favorendo le autorizzazioni generali rispetto alle licenze individuali.

Le condizioni devono essere pubblicate in modo da fornire ai nuovi concorrenti informazioni complete e consentire al mercato di funzionare con il massimo grado di trasparenza. Non sono accettabili condizioni onerose che vanno oltre quanto permesso dalla direttiva sulle autorizzazioni generali e le licenze individuali.

Le procedure devono essere trasparenti e semplici. **Le scadenze** previste per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni devono essere rispettate scrupolosamente e non devono essere superate a causa dell'applicazione di procedure burocratiche farraginose. **I diritti ed oneri di rilascio** devono essere proporzionati, in maniera dimostrabile, al lavoro amministrativo svolto e non debbono essere trattenuti senza giustificazione laddove l'operatore in questione modifichi il servizio fornito o si ritiri dal mercato.

L'allegato 4 riporta i dati relativi, inter alia, al numero di autorizzazioni concesso e agli oneri applicati nei diversi Stati membri.

La valutazione complessiva della Commissione relativa ai regimi di concessione delle licenze è la seguente:

Esistono notevoli differenze tra i vari regimi nazionali di concessione delle licenze, da quelli più semplici in cui gli operatori sono liberi di accedere al mercato senza formalità (Danimarca) o devono solo iscriversi in un registro (Paesi Bassi) oppure (Finlandia e Svezia) notificare la propria intenzione in tal senso (eccetto nei casi in cui sia richiesto l'uso delle radiofrequenze) a quelli molto complessi, in cui le licenze individuali costituiscono la regola e, in alcuni casi, devono recare la firma di un ministro.

Nei sistemi più semplici, le condizioni per la fornitura di reti o servizi sono stabilite nella legislazione, garantendo la massima trasparenza (Danimarca e Svezia). In altri, nelle stesse licenze vengono stabilite condizioni onerose che vanno oltre la lettera e lo spirito delle direttive e che, in alcuni casi, rimangono interamente riservate (sono note solo all'autorità preposta al rilascio e all'operatore interessato). Almeno un regime prevede la presentazione di piani commerciali dettagliati a lungo termine (Belgio). Gli Stati membri con regimi semplici segnalano problemi minimi relativi alla procedura di rilascio e ciò va a vantaggio del mercato e degli utenti/consumatori.

Gli operatori di servizi via satellite, in particolare, si preoccupano delle diverse interpretazioni che gli Stati membri danno al principio secondo cui il numero di licenze può essere limitato solo per garantire l'uso efficiente dello spettro radio.

Le considerazioni più specifiche della Commissione sono le seguenti:

Condizioni:

Tre Stati membri impongono condizioni in materia di licenze che vanno oltre quelle riportate nell'allegato della direttiva sulle licenze e autorizzazioni (Belgio e Francia). In Francia la condizione relativa all'obbligo di contribuire alla ricerca e allo sviluppo è considerata un ostacolo all'entrata di nuovi operatori, in particolare di quelli di dimensioni limitate. Gli operatori dei servizi satellitari hanno lamentato il fatto che nella direttiva sulle licenze e nella decisione sui S-PCS (servizi personali di comunicazione via satellite) non sia sufficientemente segnalata l'opportunità del ricorso a procedure di "sportello unico" (*one-stop-shopping*).

Scadenze:

Le procedure previste dai regimi di concessione delle licenze di alcuni Stati membri sono troppo lunghe e vi sono lamentele sul fatto che le scadenze superano le sei settimane stabilite nell'apposita direttiva (Grecia, Francia per le reti e Italia), sebbene talvolta l'obiettivo venga conseguito anche se le disposizioni nazionali non sono conformi alla normativa comunitaria (Belgio). Nel caso della Grecia, la direttiva sulle licenze è stata recepita di recente. In Italia le procedure per l'ottenimento di licenze per le reti satellitari sono lunghe e complesse. Tuttavia, questo paese ha già iniziato ad allineare la propria regolamentazione alla direttiva. In Germania la procedura di concessione delle licenze richiede in pratica nella maggior parte dei casi oltre sei settimane e di norma le licenze vengono rilasciate solo nel giro di 2 o 3 mesi.

Procedure:

Nella maggior parte degli Stati membri le procedure per la concessione di licenze sembrano trasparenti, non discriminatorie e accessibili, e gli operatori apprezzano, in generale, l'approccio trasparente della ANR. Resta tuttavia il problema che almeno un ministero effettua una seconda valutazione (Francia) che, in alcuni casi, può produrre decisioni incoerenti tra i due organismi di regolamentazione che condividono la responsabilità relativa alla concessione delle licenze. Ciò può anche comportare ritardi eccessivi per il rilascio o una mancanza di trasparenza delle decisioni.

Le procedure di concessione delle licenze sembrano inoltre troppo lunghe, complicate e poco trasparenti in Italia (anche se ne sono state concesse 61), dove mancano ancora norme e condizioni univoche per la concessione delle autorizzazioni generali. Tuttavia, le autorità italiane hanno iniziato una revisione del regime di concessione di licenze ed autorizzazioni nell'intento, tra l'altro, di semplificare le procedure.

Diritti e oneri:

In tre paesi (Germania, Francia e Lussemburgo), sembra che i diritti e gli oneri superino i costi sostenuti a livello amministrativo (sebbene occorra sottolineare che nel mercato tedesco e francese vi sono molti operatori). Inoltre, i potenziali nuovi operatori considerano il livello di tali oneri un deterrente all'entrata nel mercato. In uno Stato membro (Lussemburgo) il livello degli oneri può essere considerato elevato

se paragonato a quello degli altri Stati membri in termini di popolazione e copertura geografica delle licenze.

Sebbene la direttiva preveda la possibilità di tenere conto della necessità di ottimizzare l'uso delle risorse scarse, gli oneri relativi all'allocazione delle frequenze sembrano molto elevati in un paese (Portogallo).

Gli operatori di servizi satellitari lamentano il fatto che il livello e la struttura degli oneri varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro.

Interconnessione/accesso speciale

Base di valutazione

Le condizioni di fornitura dell'interconnessione, il collegamento fisico di reti (fisse e mobili) e servizi, la possibilità degli utenti di una rete di comunicare con quelli di un'altra o di accedere ai servizi forniti da un'altra hanno un'importanza cruciale per l'emergere di un mercato delle telecomunicazioni competitivo in Europa.

La valutazione della Commissione tiene conto dei problemi incontrati da molti nuovi operatori nell'ottenere l'interconnessione con gli operatori storici già insediati da tempo nel mercato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nelle **trattative** e i lunghi termini di consegna, nonché l'ingiustificato rifiuto di fornire l'interconnessione.

Il livello delle **tariffe** riveste un'importanza particolare in un mercato competitivo, con tariffe ingiustificatamente elevate in taluni Stati membri, nonché tariffe d'interconnessione relativamente elevate a fronte di basse tariffe per l'utente, tendenti ad ostacolare l'entrata nel mercato. La determinazione di tariffe non discriminatorie, indipendentemente dallo scopo per il quale viene richiesta l'interconnessione, è importante per eliminare distorsioni della concorrenza.

Il ritardo con cui l'ANR elabora e, laddove richiesto dalla legislazione nazionale, approva l'**offerta d'interconnessione di riferimento** concorre a ritardare l'entrata di nuovi operatori nel mercato. L'offerta d'interconnessione di riferimento non deve riportare offerte che non rispondono alle esigenze di mercato di altri operatori o che precludono la fornitura di servizi già offerti dal proponente, o che riuniscono servizi in modo che i nuovi operatori siano costretti a pagare per servizi che non desiderano acquistare, rendendo antieconomici i servizi da essi offerti. Inoltre, nel caso in cui una ANR o un altro organismo nazionale approvi o imponga tariffe suscettibili di rafforzare o promuovere comportamenti anticoncorrenziali, lo Stato membro in questione viola potenzialmente le norme europee sulla concorrenza e potrà esserne ritenuto responsabile.

L'imposizione da parte degli operatori storici di condizioni onerose in relazione all'**architettura** di rete delle parti che intendono interconnettersi per ostacolarne l'entrata nel mercato di nuovi operatori costringendoli a duplicare inutilmente la loro capacità dovrebbe essere vietata.

Le direttive attribuiscono alle ANR ampi poteri di supervisione del mercato dell'interconnessione, tra cui il potere di stabilire condizioni a priori, modificare le offerte

d'interconnessione di riferimento, imporre modificazioni tariffarie, intervenire di propria iniziativa nelle controversie in materia d'interconnessione, esaminare gli accordi d'interconnessione e supervisionare il sistema di contabilità e separazione dei costi. Le ANR dovrebbero usare tali poteri nella misura necessaria a garantire l'interconnessione nell'interesse di tutti gli utenti.

L'allegato 4 riporta i dati relativi, tra l'altro, al numero di accordi di interconnessione in essere, al livello delle tariffe per la terminazione delle chiamate e alla mancata osservanza delle migliori pratiche adottate.

La valutazione complessiva della Commissione relativa ai regimi di interconnessione è la seguente:

L'unico importante problema che i nuovi operatori devono affrontare per ottenere l'interconnessione a condizioni eque è la riluttanza o la mancanza di poteri da parte delle ANR di intervenire in modo deciso, tempestivo ed efficace. Di conseguenza, i nuovi operatori spesso trovano offerte d'interconnessione pubblicate tardivamente o contenenti condizioni insoddisfacenti e devono fare fronte a ritardi nelle trattative e a tempi di consegna inaccettabili. Molti accordi d'interconnessione contengono condizioni che sono a favore dell'operatore dominante già insediato da tempo relative, ad esempio, alle penali. Un altro importante problema è che la supervisione dei sistemi contabili per l'interconnessione da parte delle ANR è, in molti casi, inadeguata, in termini sia di regolamentazione o procedure, sia di ampia variazione delle tariffe applicate all'interno del mercato unico. Di conseguenza, l'orientamento ai costi delle tariffe di interconnessione e di quelle praticate all'utente dagli operatori detentori di una quota di mercato significativa non è verificabile. In particolare, la compressione dei margini di profitto dovuta ad elevate tariffe d'interconnessione e basse tariffe finali finisce per ostacolare, in alcuni Stati membri, l'entrata dei nuovi operatori in vari segmenti di mercato.

Interventi delle ANR:

In alcuni Stati membri (Danimarca, Italia e Portogallo) in cui il problema di ottenere l'interconnessione a condizioni eque è stato sollevato in passato, la situazione è migliorata nel corso dell'anno, ma la mancanza di un atteggiamento proattivo o di un'imposizione da parte dell'ANR per quanto riguarda le condizioni d'interconnessione rimane una preoccupazione significativa in Belgio e, in minor misura, in Finlandia. Anche i ritardi procedurali nella finalizzazione della pubblicazione di un'offerta d'interconnessione di riferimento efficace, specialmente a seguito delle azioni legali intentate dagli operatori storici, rappresentano un ostacolo obiettivo al processo di liberalizzazione. Solo in pochi Stati membri (Svezia e Regno Unito), si può affermare che l'offerta d'interconnessione di riferimento e le infrastrutture d'interconnessione vengono offerte in modo coerente e tempestivo dagli operatori storici e soddisfano le aspettative ragionevoli dei nuovi concorrenti.

La pubblicazione degli accordi d'interconnessione è intesa ad agevolare l'accesso all'informazione; in pratica, gli operatori storici si appellano spesso a clausole di riservatezza o di tutela del segreto industriale dinanzi all'ANR. Ulteriori difficoltà

possono sorgere laddove l'operatore già insediato richieda prove preliminari lunghe e costose, o imponga onerose clausole negli accordi negoziati.

Condizioni tecniche:

Le condizioni tecniche per l'interconnessione, tra cui la fornitura di una capacità adeguata e i punti di interconnessione disponibili o richiesti, sono state definite dagli operatori appena entrati nel mercato come una fonte sostanziale di difficoltà pratiche, costi e ritardi. Inoltre, è spesso difficile per i nuovi operatori ottenere informazioni precise dall'operatore dominante già insediato da tempo relative all'ubicazione delle centrali di commutazione e le loro capacità, nonché alla qualità del servizio su cui poter fare affidamento. La disponibilità tempestiva di infrastrutture, in termini di linee affittate o adeguati punti di interconnessione, viene considerata problematica in Belgio, Germania, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Austria e Finlandia.

I regimi di regolamentazione nazionali, ovvero le decisioni delle ANR, sembrano imporre talvolta alle parti che si interconnettono obblighi eccessivi per quanto riguarda il numero di punti di interconnessione che devono fornire. Tuttavia, una soluzione al problema ha iniziato ad emergere in Germania. In Belgio e Spagna, dove l'autorizzazione degli operatori di rete è legata alle condizioni di sviluppo delle infrastrutture, la ANR potrebbe imporre condizioni eccessive per quanto riguarda l'ubicazione e il numero di punti d'interconnessione che i nuovi operatori devono fornire. Questi Stati membri limitano il diritto dei nuovi concorrenti di ottenere l'interconnessione in doppio transito (*double tandem*), con l'obiettivo di incoraggiare gli investimenti in infrastrutture e limitare il rischio di sovraccaricare la rete dell'operatore dominante da un punto di interconnessione a livello locale non progettato per assorbire il traffico a livello nazionale. Sebbene tali timori non siano in contrasto con le disposizioni specifiche del quadro normativo comunitario, essi sollevano la questione della proporzionalità delle condizioni che potrebbero essere stabilite, rispetto alla distorsione della concorrenza che esse potrebbero provocare.

Accesso diretto al segmento spaziale:

Nella maggior parte degli Stati membri, l'accesso diretto al segmento spaziale EUTELSAT e INTELSAT non è ancora consentito dalle rispettive convenzioni. Il processo di privatizzazione di entrambe le organizzazioni, da completare entro la fine del 2001, dovrebbe tuttavia fornire una soluzione definitiva al problema della carenza di accesso multiplo. Nel frattempo, la maggioranza degli Stati membri sta facendo fronte alla questione mediante accordi bilaterali intesi a consentire l'accesso diretto nei rispettivi paesi. Tali accordi riguardano otto Stati membri (Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Paesi Bassi, Austria, Svezia e Regno Unito) nel caso di EUTELSAT e undici paesi (Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito) nel caso di INTELSAT. Tuttavia, i rappresentanti dell'industria satellitare hanno riferito che nella maggior parte dei casi è ancora necessario acquistare capacità satellitare attraverso il firmatario locale, con oneri da versare a quest'ultimo che variano dal 5 al 20% circa (per INTELSAT) e dal 5 al 10% circa (per EUTELSAT) del costo del segmento spaziale.

Servizio universale e tutela degli utenti/consumatori

Base di valutazione

Gli interessi degli utenti e dei consumatori si collocano al centro del processo di liberalizzazione e completamento del mercato unico in quanto l'obiettivo fondamentale del pacchetto di regolamentazione comunitario è garantire una scelta di operatori e servizi nonché tariffe più basse. Il requisito del servizio universale è stato inserito nelle disposizioni comunitarie per consentire agli Stati membri di assicurare la disponibilità a tutti gli utenti di un gruppo minimo di servizi, con una qualità specificata e a costi accessibili.

Per quanto attiene alla regolamentazione specifica al settore in merito al servizio universale e agli utenti/consumatori, la Commissione ha esaminato in particolare i **meccanismi di finanziamento** del servizio universale attualmente esistenti, il ruolo delle ANR, che ancora una volta hanno una grande responsabilità nell'applicazione dei concetti stabiliti nel quadro di regolamentazione in rapporto agli utenti/consumatori, ed i problemi pratici che devono affrontare i nuovi operatori, gli utenti e i consumatori.

La valutazione complessiva della Commissione relativa al servizio universale e alla tutela degli utenti/consumatori è la seguente:

Finanziamento del servizio universale:

La fornitura del servizio universale non sembra creare un onere indebito a carico degli operatori designati negli Stati membri. Ciò è dimostrato dal fatto che, mentre nove Stati membri (Belgio, Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Austria e Portogallo) hanno introdotto disposizioni di natura giuridica relative al meccanismo di finanziamento del servizio universale, solo due di essi (Francia e Italia) lo hanno effettivamente posto in essere. Inoltre, solo in Francia ciò si è effettivamente tradotto in trasferimenti di fondi tra gli operatori.

I nuovi operatori di quei paesi in cui è stato istituito un meccanismo di finanziamento o in cui esistono prospettive in tal senso, considerano il finanziamento una tassa supplementare sui ricavi e quindi una barriera all'entrata nel mercato, avente carattere burocratico e suscettibile di causare distorsioni del mercato. In Francia, i nuovi concorrenti ritengono che il livello dei costi che devono essere recuperati in base al meccanismo di finanziamento e il relativo metodo di calcolo creano distorsioni all'interno del mercato. Ciò potrebbe valere anche per il Belgio. L'incertezza sugli oneri futuri e il fatto che il meccanismo di finanziamento possa essere avviato in alcuni Stati membri una volta raggiunte determinate condizioni di mercato, mina la pianificazione commerciale e la stabilità finanziaria dei nuovi operatori.

I nuovi operatori ritengono che le amministrazioni pubbliche debbano finanziare gli obblighi sociali con la tassazione generale, com'è la norma in altri settori economici. Inoltre, in alcuni Stati membri o aree geografiche degli Stati membri, i mercati competitivi delle comunicazioni mobili stanno tendendo verso la fornitura di accesso a costi comparabili, o persino inferiori, a quelli del servizio universale fisso.

Nella maggior parte degli Stati membri vi sono poche prove che le tariffe relative alla telefonia vocale applicate dagli operatori dominanti già insediati da tempo nel mercato siano state effettivamente riequilibrare, in particolare se si considerano i canoni mensili applicati dagli operatori già insediati, e che esistano sistemi contabili adeguati per verificare tale fatto. Laddove le tariffe sono interamente riequilibrare, l'accessibilità dei costi per il servizio universale può essere ottenuta mediante piani tariffari destinati all'utenza a basso volume di traffico.

Consumatori/utenti

I maggiori problemi che riguardano i consumatori sembrano essere la mancanza di trasparenza nella tariffazione e nelle informazioni sui servizi, e la necessità di istituire meccanismi efficienti e rapidi di gestione dei reclami e di risarcimento. Alcuni Stati membri stanno creando attualmente meccanismi intesi a far fronte ai problemi incontrati dai consumatori, in particolare in relazione ai contratti e alla qualità del servizio. Tuttavia, le ANR effettuano raramente un monitoraggio sistematico degli indicatori della qualità del servizio e, a sua volta, ciò rende più difficoltoso il monitoraggio dell'effettivo conseguimento dell'accesso universale e dell'accessibilità dei costi. È evidente che la pubblicazione regolare negli Stati membri di indicatori verificati in modo indipendente migliorerebbe, di per sé, sia la concorrenza che la scelta dei consumatori.

Un problema speciale è la mancanza di trasparenza nelle offerte tariffarie dei nuovi operatori, che modificano regolarmente sia le tariffe che la struttura delle offerte, le quali differiscono ampiamente da un operatore all'altro, rendendo così difficili le comparazioni per i consumatori. I nuovi operatori difendono il proprio comportamento affermando che, da una parte, essi devono reagire alle modifiche delle offerte degli operatori storici e, dall'altra, che il loro profilo di mercato o i ricavi ottenuti mediante la pubblicità non sono al livello di quelli degli operatori storici. Inoltre, le condizioni contrattuali possono talvolta includere clausole inique, incompatibili con la legislazione comunitaria orizzontale (ad esempio, clausole che obbligano i consumatori a rimanere vincolati ad un operatore per un periodo di tempo minimo prestabilito e che sono in contrasto con la direttiva sulle condizioni contrattuali inique). Un'ulteriore importante difficoltà per i consumatori è la fatturazione, che è causa della maggioranza delle lamentele rivolte alle autorità di regolamentazione.

I consumatori sono inoltre preoccupati del fatto che la concorrenza esistente nei servizi nazionali e locali di molti Stati membri favorisca solo i clienti professionali e non quelli residenziali. La mancanza di concorrenza effettiva nella connessione locale diretta agli utenti residenziali sta avendo un impatto negativo sul livello delle tariffe fisse e delle tariffe per le chiamate locali.

Un altro potenziale problema per i consumatori potrebbe derivare dalla disattivazione dei sistemi analogici nella banda da 900 MHz causata dall'estensione della rete GSM. I consumatori del mercato della telefonia mobile potrebbero doversi confrontare con il fatto che i loro apparecchi analogici sono ormai obsoleti. L'esperienza in alcuni Stati membri indica tuttavia che gli operatori hanno trovato soluzioni basate sul mercato che non danneggiano i consumatori.

Dal punto di vista degli utenti, sussistono timori molto significativi sugli effetti del costo delle linee affittate in Europa, comprese le linee affittate transfrontaliere. L'impossibilità di ridurre, sia mediante la concorrenza che con l'intervento delle autorità, le tariffe che sono considerate chiaramente non orientate ai costi va a detrimento della fornitura di Internet e di altri servizi in Europa. Ciò, a sua volta, danneggia l'accesso e la scelta degli utenti, in particolare per quanto riguarda i servizi relativi alla raccolta di notizie e dati di mercato.

112

Il numero unico europeo per le chiamate di emergenza 112 è disponibile in tutta l'Unione²⁸, sebbene in molti Stati membri venga data una risposta solo nella lingua del paese o della regione in cui viene effettuata la chiamata. Un ostacolo alla libera circolazione sta nel fatto che sebbene i consumatori della maggior parte degli Stati membri sanno di poter utilizzare il numero nel proprio paese, molti di loro non sono informati sul fatto di poterlo usare anche quando si trovano in altri Stati membri.

Tariffazione/sistema contabile

Base di valutazione

La Commissione ha esaminato se permangono limiti al **riequilibrio tariffario**, ad eccezione delle misure consentite nel contesto della fornitura del servizio universale. Le tariffe della rete pubblica telefonica commutata, delle linee affittate e dell'interconnessione, laddove offerte dagli operatori che detengono una quota di mercato significativa, devono essere **orientate ai costi** e devono essere corredate da sistemi contabili adeguati, da una metodologia verificata, dalla pubblicazione di informazioni sui sistemi contabili e dalla verifica della conformità al sistema contabile da parte delle ANR o di altri organismi competenti indipendenti.

L'allegato 4 riporta, tra l'altro, i dati sulle tariffe per le linee affittate, l'interconnessione e la rete pubblica telefonica commutata.

La valutazione complessiva della Commissione relativa all'applicazione dei principi tariffari è la seguente:

Riequilibrio tariffario:

La liberalizzazione ha causato riduzioni tariffarie significative, portando alla convergenza delle tariffe di chiamata rispetto ai costi reali. Ciò deriva dal fatto che, nei mercati della telefonia vocale su lunga distanza e internazionale, gli operatori concorrenti sono stati capaci di offrire tariffe inferiori a quelle degli operatori insediati da tempo, caratterizzate da prezzi artificialmente alti allo scopo di sovvenzionare in forma indiretta le loro tariffe sottocosto (soggette a regolamentazione) per l'accesso e le chiamate locali. I dati mostrano che le tariffe internazionali sono diminuite, dal 1997 al 1999, a vantaggio sia degli utenti residenziali che di quelli professionali, rispettivamente del 40% e del 25%. In generale, la maggior parte degli Stati membri

²⁸ Salvo l'operatore dominante in Grecia.

afferma che le tariffe sono state riequilibrare e ritiene che il processo di ribilanciamento delle tariffe rispetto ai costi sia stato completato.

Agli Stati membri che ancora beneficiano di proroghe per attuare la piena concorrenza (Grecia e Portogallo), tali proroghe sono state espressamente concesse dalla Commissione per consentire gli aggiustamenti strutturali necessari. Entrambi i paesi ritengono che il ribilanciamento tariffario si concluderà con l'introduzione della concorrenza nel mercato della telefonia vocale, sebbene non sia ancora stato stabilito un calendario particolareggiato.

Per quanto riguarda i paesi in cui il mercato è stato aperto alla piena concorrenza nel 1998 o prima, in svariati casi gli operatori presenti sul mercato hanno espresso dubbi sull'avvenuto completamento del processo di ribilanciamento tariffario. Nella maggior parte degli Stati membri non è infatti possibile determinare se le tariffe di abbonamento sono conformi al principio di orientamento ai costi o dimostrare che le tariffe per i servizi locali sono ad un livello tale che tali servizi possono essere forniti dai nuovi operatori; lo stesso potrebbe dirsi anche per il canone delle linee se paragonato ai costi reali dell'operatore dominante già insediato da tempo. Tuttavia, in nessuno Stato membro viene attuato al momento un regime di contribuzione al deficit di accesso. Le indagini in riferimento alla connessione locale, che la Commissione ha avviato nel luglio 1999, dovrebbero consentirle di valutare il livello reale di ribilanciamento tariffario raggiunto negli Stati membri, sulla base dei dati contabili degli operatori storici. È essenziale che il ribilanciamento tariffario venga completato pienamente poiché, in particolare, tariffe mantenute ad un livello troppo basso nel mercato locale disincentivano l'entrata di nuovi operatori e non consentono loro di avere un margine di utile ragionevole tra le tariffe finali dell'operatore storico e i corrispondenti oneri di interconnessione, con effetti di contrazione del margine di profitto o disincentivi agli investimenti in infrastrutture alternative per la connessione locale.

La mancanza di chiarezza nel controllo delle tariffe finali da parte della ANR è segnalata in due paesi (Francia e Lussemburgo) e in alcuni paesi la trasparenza tariffaria sembra mancare (Francia), in particolare per quanto riguarda gli sconti offerti ai grandi utenti professionali (in particolare Danimarca, Italia, Lussemburgo e Austria).

Allo scopo di garantire servizi a costi accessibili o di controllare i prezzi, alcuni Stati membri hanno deciso di introdurre meccanismi di tetti tariffari finché la concorrenza non potrà esercitare un controllo effettivo sulle tariffe finali degli operatori già insediati da tempo sul mercato. Tuttavia, in alcuni Stati membri i tetti tariffari sono stati introdotti prima che fosse completato l'adeguamento delle tariffe ai costi.

Sistema contabile:

In generale, il sistema contabile resta una questione problematica in parecchi Stati membri. Nella maggior parte di essi, infatti, vi sono poche prove del fatto che i principi di contabilità vengano applicati correttamente. In diversi paesi, la ANR non ha ancora approvato il sistema contabile dell'operatore dominante (Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Irlanda, Lussemburgo, Austria e Portogallo) e quindi non è possibile

accertare se sia in atto un sistema contabile adeguato per la determinazione dei costi dei servizi in questione (telefonia vocale, interconnessione, linee affittate, ecc.). Un miglioramento significativo rispetto alla situazione della quarta relazione è stato compiuto in Grecia, dove è stato approvato per la prima volta un sistema contabile per le linee affittate. Sembra che alcuni Stati membri si stiano occupando attivamente dei propri sistemi, ma la mancanza di progressi causa un grave lacuna nella verifica dell'effettiva attuazione del quadro normativo. In diversi Stati membri, viene segnalato che il sistema contabile dell'operatore storico manca di trasparenza (Germania, Spagna, Austria, Finlandia e Svezia), in particolare nella fornitura di informazioni sui costi relativi ad elementi di accesso specifici (Belgio). La separazione contabile non è sufficientemente rigorosa ed è fonte di preoccupazione generale come pure il rischio associato di sovvenzioni incrociate tra le varie branche di attività dell'ex monopolista.

Linee affittate:

Vi sono state in passato notevoli preoccupazioni da parte degli utenti circa la fissazione di prezzi eccessivi per le linee affittate, comprese quelle internazionali; quest'ultimo fatto rappresenta un ostacolo all'emergenza di un mercato unico per i servizi di telecomunicazione. Tuttavia, vi sono prove che la concorrenza sta attualmente riducendo le tariffe per alcuni servizi. Sussistono problemi per quanto riguarda la trasparenza delle tariffe delle linee affittate (Belgio per quanto riguarda gli sconti, Italia e Lussemburgo), la metodologia per la fissazione dei prezzi (Finlandia) e le condizioni concesse ai grossi clienti da parte dell'operatore storico (Belgio, Francia e Lussemburgo). In numerosi paesi, vi sono timori in merito alla corretta applicazione del principio di orientamento ai costi per le linee affittate, come dimostrano anche i dati di mercato (Belgio, Grecia, Spagna, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Austria, Portogallo, e Finlandia, Svezia e Regno Unito per le linee affittate internazionali). In Grecia, ciò si riferisce alla situazione precedente all'adozione del nuovo sistema di contabilità dei costi per le linee affittate. Sia in Svezia che nel Regno Unito, sono stati espressi timori circa altri tipi particolari di linee affittate (rispettivamente linea X digitale e 'ultimo miglio' (*last mile*)) e le rispettive autorità di regolamentazione stanno esaminando la questione. In alcuni paesi, sussistono problemi relativi all'ottenimento delle linee affittate e si segnalano ritardi che potrebbero anche essere dovuti a problemi di scarsità (Belgio e Paesi Bassi). L'indagine relativa alla fornitura di linee affittate che la Commissione ha aperto nel luglio 1999 dovrebbe consentire alla Commissione di valutare se la situazione osservata deriva da pratiche anticoncorrenziali.

Numerazione

Base di valutazione

La Commissione ha esaminato se sono stati pubblicati i piani di numerazione, se l'effettiva gestione dei piani è separata dalle attività dell'operatore dominante e se gli operatori mobili, in particolare, dispongono di numeri sufficienti.

Per quanto attiene alla portabilità del numero e alla preselezione del vettore, la Commissione ha esaminato la portata dei servizi che gli Stati membri hanno messo o prevedono di mettere

in atto e i tempi di adempimento dei rispettivi obblighi in virtù della direttiva "Numerazione"²⁹.

La valutazione complessiva della Commissione relativa alla numerazione è la seguente:

Vi sono preoccupazioni praticamente da parte di tutti gli operatori di mercato in merito all'introduzione della portabilità del numero e della preselezione del vettore. Le soluzioni adottate per l'introduzione di entrambi i servizi comportano misure amministrative e riconfigurazioni di rete di vari gradi di complessità, che sono difficili da gestire. In alcuni casi, i costi in questione si sono rivelati relativamente elevati e non tutti gli Stati membri hanno preso decisioni definitive sulle modalità di ripartizione dei costi tra gli operatori interessati ed il consumatore finale. Inoltre, alcuni operatori hanno dichiarato che l'introduzione di tali servizi a partire dal 1° gennaio 2000 è stata complicata dai rischi associati a quella data per le reti e gli impianti di TI. La Commissione, tuttavia, è incoraggiata dal fatto che tali servizi sono già attivi in alcuni Stati membri e che altri hanno dichiarato di attivarli entro la data prevista.

Portabilità del numero:

La portabilità del numero dell'operatore è stata applicata prima della scadenza del 1° gennaio 2000³⁰ in sette Stati membri: Germania, Francia, Paesi Bassi (su base geografica e non geografica per gli operatori di reti fisse e mobili), Austria (all'interno di un'area geografica mediante il rinvio di chiamata), Finlandia (all'interno di un'area di numerazione e per numeri di portata nazionale), Svezia (numeri geografici e alcuni non geografici) e Regno Unito. In Danimarca, la portabilità del numero all'interno della medesima area geografica avrebbe dovuto essere introdotta entro il 15 ottobre 1999.

Preselezione del vettore:

Quattro Stati membri hanno introdotto la preselezione del vettore già prima della scadenza del 1° gennaio 2000³²: Danimarca (dal 1° gennaio 1999), Germania (dal 1° gennaio 1998), Finlandia (dal 1° gennaio 1994 per le chiamate su lunga distanza, dal 30 settembre 1998 per le chiamate internazionali dalle reti fisse e dal 1° gennaio 1999 per le chiamate internazionali dalle reti mobili) e Svezia (dal settembre 1999). Il Regno Unito ha chiesto una proroga ai sensi della direttiva per quanto riguarda l'introduzione della preselezione del vettore.

²⁹ Direttiva 98/61/CE che modifica la direttiva 97/33/CE in merito alla portabilità del numero dell'operatore e alla preselezione del vettore, GU L 286 del 3.10.1998.

³⁰ Per i paesi cui sono state concesse deroghe la scadenza è stata fissata entro due anni dall'introduzione della piena liberalizzazione.

Piani di numerazione:

Nuovi piani di numerazione sono stati adottati in tutti gli Stati membri, tranne che in Grecia. La loro gestione rientra tra le competenze della ANR in tutti gli Stati membri.

Frequenze

Base di valutazione

La Commissione ha esaminato a tale proposito, in particolare i seguenti elementi: se l'uso della banda da 900 MHz per i servizi mobili analogici è in fase di disattivazione in conformità alla domanda commerciale relativa ai servizi (digitali) GSM; se sono state allocate tutte le frequenze per i servizi GSM, di radioavviso e di telefonia senza fili; se le licenze sono concesse in tutti i casi in cui la frequenza è disponibile e se le procedure di assegnazione sono trasparenti, non discriminatorie ed efficienti.

La valutazione complessiva della Commissione relativa alle frequenze è la seguente:

Sono pochissime le lamentele o le preoccupazioni relative alla gestione delle frequenze negli Stati membri nell'ambito delle direttive GSM, DECT e ERMES. Molti Stati membri sono attualmente sul punto di concedere licenze per le domande di servizi mobili di terza generazione e applicazioni della connessione locale senza filo, e commenti più specifici a tale riguardo sono riportati in seguito. Nel corso della stesura della relazione, diversi ministeri e regolatori hanno attirato l'attenzione sul fatto che le vendite all'asta delle frequenze possono impedire lo sviluppo delle infrastrutture e comportare in futuro tariffe più alte per i consumatori finali, nonché un rallentamento della crescita e uno svantaggio per l'economia generale. Altri hanno dichiarato fermamente che i meccanismi intesi ad attribuire valore allo spettro radio, tra cui le aste, rappresentano uno strumento efficace per la gestione del medesimo.

Abbandono graduale dei sistemi analogici:

Nella maggior parte degli Stati membri esiste una scadenza per l'abbandono graduale del sistema analogico operante nelle bande di frequenza riservate al GSM. In alcuni casi, tale scadenza sembra essere troppo protratta nel tempo rispetto alla domanda commerciale (Danimarca, Italia, Austria, Finlandia, Svezia, sebbene almeno nei due ultimi casi l'operatore storico si sia impegnato ad effettuare la transizione entro la fine del 2000). Tuttavia, alcuni Stati membri hanno dato corso all'intero processo a partire dalle date specificate nella relazione sulle frequenze³¹.

Gestione delle frequenze:

In via di principio, non sono stati riferiti problemi dovuti a carenza di frequenze in Belgio, Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito. Esistono piani per le frequenze nella maggior parte degli Stati membri (Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Austria,

³¹ COM(1998) 559.

Finlandia, Svezia e Regno Unito). Negli altri Stati membri (Germania, Grecia, Lussemburgo) vi è una forte domanda per l'istituzione di un piano per l'allocazione delle frequenze al fine di garantire una gestione trasparente, non discriminatoria ed efficiente dello spettro. In Italia, la gestione dello spettro radio non è efficiente in relazione alla scarsità di tale risorsa e alla domanda in rapida espansione relativa ai sistemi mobili.

Gli operatori satellitari hanno espresso preoccupazioni circa le ampie divergenze tra gli Stati membri del modo in cui viene gestito, allocato e assegnato lo spettro³².

In tutti gli Stati membri le larghezze di banda necessarie sono state riservate e allocate al GSM e al DECT in base alle direttive pertinenti. Tuttavia, in alcuni Stati membri la situazione lascia a desiderare in quanto a trasparenza (Italia e Lussemburgo). Tutti gli Stati membri hanno concesso almeno due licenze per i sistemi GSM-900 e almeno una per il sistema DCS-1800.

In un paese (Germania) esistono timori circa il monitoraggio dello spettro radio e tale fatto può essere considerato un importante ostacolo alle operazioni di mercato.

Concessione di licenze per reti mobili di terza generazione e connessione locale senza filo:

Finora solo la Finlandia ha concesso licenze per reti mobili di terza generazione (marzo 1999). Entro il 2000 è prevista la concessione di licenze in Danimarca e nei Paesi Bassi, mentre si prevede che in Svezia la concessione di autorizzazioni inizierà nel 2000. Nel Regno Unito, i servizi mobili di terza generazione verranno offerti nel 2002. Belgio, Spagna, Francia, Italia e Austria hanno indetto consultazioni pubbliche sull'introduzione dei sistemi di terza generazione.

La maggior parte degli Stati membri, tranne Grecia, Italia e Lussemburgo, ha dato corso a procedure per allocare le frequenze per la connessione locale senza filo o a licenze sperimentali (Belgio, Francia e Svezia). In Austria non sono necessarie licenze specifiche.

Diritti di passaggio

Base di valutazione

La Commissione ha esaminato se, a livello pratico, sono sorti problemi circa l'ottenimento dei diritti di passaggio sul suolo pubblico e privato, se esistono discriminazioni tra gli operatori, se sono sorte controversie in merito all'uso comune delle risorse e se sono sorti problemi in relazione alla collocazione dei cavi sottomarini e al *backhaul* associato.

La valutazione complessiva della Commissione relativa a diritti di passaggio/uso comune delle risorse/cavi sottomarini è la seguente:

³² In particolare, sono stati espressi timori sul fatto che l'attuale livello di armonizzazione raggiunto mediante le decisioni del CEPT sia insufficiente: ad esempio, solo 10 Stati membri hanno adottato la decisione CEPT/ERC/DEC (97)03 sull'uso dello spettro radio per l'S-PCS; inoltre, solo cinque Stati membri hanno adottato la decisione CEPT/ERC/DEC (97)07 sull'uso dello spettro radio per l'UMTS.

Non esiste un approccio uniforme alla questione dei diritti di passaggio dato che nella maggior parte degli Stati membri, le relative competenze sono nelle mani delle autorità locali o regionali e non statali. Inoltre potrebbero essere interessati altri aspetti giuridici come la legislazione ambientale e quella relativa alla pianificazione, nonché le regolamentazioni in campo edilizio, e a fattori relativi a complessi precedenti storici.

Il co-posizionamento all'interno di condotti, edifici e ripetitori/antenne rappresenta un vero problema sia per i nuovi operatori che per gli operatori storici già insediati da tempo sul mercato, complicato da fattori estetici, ambientali, fisici (la mancanza di edifici di altezza adeguata) e altri, tra cui le norme in materia di edilizia e urbanistica.

In alcuni Stati membri vi è la preoccupazione che l'operatore già insediato da tempo nel mercato utilizzi i propri poteri per ritardare le trattative laddove non vi siano infrastrutture alternative. In alcuni casi il fatto che i cavi all'interno di uffici o condomini siano di proprietà dell'operatore dominante comporta strozzature per quanto riguarda l'accesso.

D'altro canto, gli operatori storici diffidano dal consentire ai concorrenti ad accedere ad infrastrutture di questo tipo a causa dei possibili rischi a cavi ed impianti. In alcuni Stati membri, i regolatori si sono impegnati a promuovere soluzioni creative, in particolare nel settore delle reti mobili, come l'uso comune di ripetitori e antenne di proprietà delle autorità pubbliche.

Diritti di passaggio:

Tutti gli Stati membri hanno istituito un quadro normativo che prevede diritti di passaggio su base non discriminatoria. In un paese (Lussemburgo) si sta attualmente esaminando se, in pratica, l'operatore dominante goda di diritti di passaggio più favorevoli rispetto ai nuovi operatori.

La concessione dei diritti di passaggio sulla proprietà pubblica non è soggetta a pagamento in sei Stati membri (Danimarca, Germania, Lussemburgo, Austria, Finlandia e Regno Unito). In due paesi (Francia e Italia), l'entità del pagamento può variare notevolmente a causa del fatto che essa viene stabilita a livello locale. In un altro paese (Belgio), mentre la legge federale sulle telecomunicazioni prevede diritti di passaggio gratuiti sulla proprietà pubblica, alcune autorità locali ritengono che tale questione debba rientrare nelle loro competenze. Di conseguenza, in attesa di una soluzione giuridica, i nuovi operatori non pagano i diritti di passaggio. In un altro paese (Paesi Bassi), non è sempre chiaro se per la posa delle antenne verrà addebitato o meno un costo locale aggiuntivo.

In tre paesi (Danimarca, Germania e Paesi Bassi), gli operatori possono iniziare i lavori senza ritardi significativi (ad es., i tempi di attesa variano dalle sei settimane ai tre mesi), mentre non sono stati segnalati problemi in altri due paesi (Austria e Finlandia). In quattro paesi (Grecia, Francia, Italia e Lussemburgo), i ritardi sono ritenuti notevoli, secondo quanto riferito, parzialmente a causa delle norme sulle opere di scavo comuni e di quelle contro la riapertura dei passaggi demaniale (Italia e Lussemburgo), o a causa dell'uso estensivo dei poteri da parte delle autorità locali per

quanto riguarda le preoccupazioni ambientali e l'incoraggiamento del co-posizionamento (Francia e Italia) e, inoltre, le difficoltà amministrative, come il coinvolgimento di una serie di servizi pubblici nonché le difficoltà incontrate nel relativo coordinamento (Grecia e Italia). In un paese (Spagna), i ritardi possono variare considerevolmente, ma non è stato possibile, come del resto nei restanti cinque paesi (Belgio, Irlanda, Portogallo, Svezia e Regno Unito) raccogliere dati dettagliati in merito alle scadenze applicate.

In tredici paesi (Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito) vi è un quadro chiaro che stabilisce le rispettive competenze per la concessione dei diritti di passaggio. Tuttavia, in uno di tali paesi (Belgio), sebbene la legislazione sia chiara, alcune autorità locali ritengono di avere competenze che vanno oltre quelle del governo federale e ciò sta causando problemi a livello pratico. In un altro paese (Austria) non sono richieste autorizzazioni specifiche. Sussistono problemi in merito alla chiarezza delle competenze segnalate per quanto riguarda un paese (Lussemburgo).

Nessun timore è stato segnalato dagli Stati membri circa l'accesso a suoli di proprietà privata.

Uso comune delle risorse:

In dieci paesi (Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Svezia, Finlandia e Regno Unito) è fatto uso comune delle risorse per la rete fissa degli operatori storici. Tuttavia, in tre di essi (Francia, Svezia e Regno Unito) l'uso comune delle risorse non viene concesso su base obbligatoria; per quanto riguarda un altro paese (Germania), sono stati espressi timori circa le affermazioni relative ai vincoli di capacità dell'operatore storico. In un paese (Danimarca) l'uso comune delle risorse per le reti fisse non è obbligatorio. In un altro paese (Grecia), l'operatore storico concede l'uso comune delle risorse solo alla propria filiale di comunicazioni mobili.

L'uso comune delle risorse da parte degli operatori di reti mobili è garantito in dieci Stati membri (Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia).

Cavi sottomarini:

Per quanto riguarda l'accesso ai cavi sottomarini, non sono stati segnalati problemi in quattro paesi (Belgio, Francia, Paesi Bassi e Finlandia). In altri due (Danimarca e Germania), l'accesso ai cavi sottomarini viene concesso in seguito ad un'azione di regolamentazione. In due paesi (Spagna e Italia), la questione non è regolamentata.

Concorrenza sul piano della connessione locale

Sebbene la disaggregazione del collegamento locale per consentire ai nuovi operatori di usare la linea di abbonato già esistente per accedere alle sedi del cliente, non sia esplicitamente previsto dalle direttive sull'armonizzazione, in alcuni Stati membri vi è una consapevolezza crescente del fatto che la disaggregazione della connessione locale sia necessaria al fine di

introdurre la concorrenza a livello locale, mentre altri paesi vi stanno riflettendo. Fermi restando i vincoli di costo, in molti casi la disaggregazione è importante per i nuovi operatori, specialmente per poter utilizzare le tecnologie xDSL³³ al fine di consentire ai propri clienti di accedere a servizi di banda larga, in particolare Internet. Le decisioni relative alla disaggregazione della connessione locale, in particolare per quanto riguarda le tariffe dei vari elementi, influiranno sui piani di investimento degli operatori. Le decisioni relative alla disaggregazione potranno inoltre dipendere dal livello di concorrenza fornito attraverso le reti di teledistribuzione via cavo o le applicazioni della connessione locale senza filo. Si deve tenere conto del fatto che permangono problemi con le attività di scavo in relazione allo sviluppo delle infrastrutture locali. In generale, tuttavia, attualmente né le reti di teledistribuzione via cavo né la connessione locale senza filo risultano largamente utilizzati come alternativa pratica per l'accesso locale. In questo contesto sono ovviamente rilevanti non solo le questioni tecniche, ma anche il fatto di sapere se l'operatore dominante di reti fisse possieda o controlli ancora interessi chiave nel settore delle reti di teledistribuzione via cavo.

Quanto segue è una rassegna della situazione attuale negli Stati membri in relazione alla concorrenza nella rete di accesso:

Un numero crescente di Stati membri (Danimarca, Germania, Italia, Paesi Bassi, Austria e Finlandia) ha deciso di imporre la disaggregazione della connessione locale. In Italia, Paesi Bassi e Austria, tale disaggregazione non è ancora operativa. Prove sono in corso nei Paesi Bassi, mentre in Italia è prevista entro la fine del 1999 una decisione della ANR sulla determinazione delle condizioni per la disaggregazione della connessione locale, che da dieci mesi sono oggetto di consultazioni.

In alcuni paesi, una decisione relativa alla disaggregazione della connessione locale è ancora in fase di consultazione (Francia, Irlanda e Regno Unito). In Svezia, una proposta che prevede la disaggregazione obbligatoria delle reti locali attraverso condizioni relative alle licenze è in corso di valutazione da parte del governo.³⁴ In Belgio, Grecia, Spagna, Lussemburgo e Portogallo, non esistono ancora piani per disaggregare le infrastrutture locali a breve termine. Belgio, Spagna, Lussemburgo e Portogallo asseriscono che tale misura non sarebbe necessaria a causa della disponibilità di infrastrutture alternative, in particolare le reti di *teledistribuzione via cavo di imprese concorrenti*, e per quanto riguarda la Spagna e il Portogallo, la concessione di licenze per la connessione locale senza filo.

Nella maggior parte degli Stati membri, vengono offerti servizi attraverso la **tecnologia ADSL**, ma solo da parte dell'operatore già insediato da tempo nel mercato e senza che sussistano obblighi a carico di quest'ultimo di garantire l'accesso ad altri operatori. Anche in Germania, Spagna e Finlandia, vengono offerti ai nuovi operatori servizi attraverso l'ADSL. In Grecia, Lussemburgo e Portogallo, non vengono attualmente offerti servizi ADSL, mentre nei Paesi Bassi e Austria esiste un esercizio pilota per l'ADSL. La ANR italiana sta valutando

³³ Sistemi DSL (linea d'abbonato digitale) che forniscono agli abbonati un accesso ad elevata velocità sui normali doppiini telefonici.

³⁴ Nel quadro della modifica della relativa fusione, Telia/Telenor hanno assunto l'impegno di attuare una serie di misure per introdurre la disaggregazione della connessione locale.

la possibilità di includere il servizio ADSL tra le diverse opzioni per l'accesso locale. Secondo informazioni recenti, la ANR del Regno Unito intende garantire che, quando l'operatore dominante aggiornerà la sua connessione locale per fornire l'ADSL, i prodotti all'ingrosso verranno resi disponibili ad altri operatori in modo che essi possano offrire servizi analoghi attraverso le reti degli operatori dominanti. In Francia, è stato annunciato che esistono piani intesi ad offrire ai nuovi operatori l'accesso ai servizi ADSL dell'operatore dominante.

Un altro mezzo per accrescere la concorrenza nell'ultimo miglio di collegamento fino alla sede dell'utente (il cosiddetto *last mile*) è rappresentato dalla connessione locale senza filo (WLL - *wireless local loop*). Nella maggior parte degli Stati membri, sono state concesse licenze (Germania, Spagna, Irlanda, Portogallo - a partire dal 1° gennaio 2000 -, Finlandia e Regno Unito), mentre in altri sono in corso le consultazioni. In Spagna, sono state concesse ai nuovi operatori due autorizzazioni per la connessione locale senza filo, e le autorità hanno recentemente pubblicato un bando di gara per la concessione di sei nuove licenze. In Austria, non sono necessarie autorizzazioni; l'assegnazione delle frequenze è prevista a breve. In Danimarca, Francia e Paesi Bassi, le autorizzazioni verranno concesse nel 2000, mentre in Francia sono state concesse nel frattempo autorizzazioni sperimentali. In Svezia, sono attualmente in corso sperimentazioni temporanee, ma non è ancora stata presentata alcuna richiesta di licenza permanente. Licenze sperimentali vengono concesse anche in Belgio, dove è in preparazione un progetto di legge al fine di concedere autorizzazioni definitive, ma non è ancora stato predisposto alcun calendario, e così pure in Lussemburgo. In Italia, è prevista una consultazione entro la fine del 1999. In Grecia non vi sono piani per concedere le autorizzazioni per la rete di connessione locale senza filo.

Anche le **reti di teledistribuzione via cavo** costituiscono un'infrastruttura locale alternativa praticabile, in particolare laddove esse non sono possedute o controllate dall'operatore storico, e vi è quindi un incentivo ad investire nel potenziamento necessario per adeguare l'infrastruttura di teledistribuzione via cavo ai fini delle telecomunicazione. In Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, la penetrazione della televisione via cavo è uguale a quella della rete di telefonia vocale. Nella maggior parte degli altri paesi, sono presenti reti di teledistribuzione via cavo, per lo più con una copertura a livello locale nelle zone urbane o ad alta densità di popolazione. In Belgio, Spagna, Paesi Bassi, Austria e Regno Unito, la telefonia vocale via cavo viene effettivamente offerta, sebbene ad ampi settori della popolazione non venga ancora offerto alcun servizio di telefonia vocale. Il fatto che gli operatori delle reti via cavo tendano ad utilizzare tale mezzo per fornire l'accesso ad Internet (dati) piuttosto che per la telefonia vocale è uno dei motivi per cui i Paesi Bassi hanno deciso di optare per la disaggregazione della rete locale, poiché solo due operatori di reti via cavo (che coprono il 25% della popolazione) stanno effettivamente offrendo chiamate locali, sebbene sia stata annunciata una cooperazione tra quattro operatori di reti via cavo, che consentirebbe una copertura del 70% circa. La fornitura di telefonia vocale via cavo non viene offerta attualmente o viene offerta solo ad un livello molto limitato, in Danimarca, Germania, Grecia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Finlandia e Svezia. In Italia, la penetrazione della televisione via cavo è quasi nulla. In Irlanda, a seguito della recente privatizzazione di una società fornitrice di reti via cavo, è in aumento la concorrenza nella rete di connessione.

4. STATO DEL MERCATO DEI SERVIZI DI TELECOMUNICAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

La valutazione sopra riportata relativa allo stato del recepimento del pacchetto di regolamentazione e all'applicazione pratica dei relativi principi si riflette nei **dati di mercato** illustrati nell'allegato 4. In generale, è evidente che i regimi liberalizzati in atto negli Stati membri stanno determinando una crescita in tutti i settori del mercato, aumenti consistenti dell'entrata nel mercato, un raddoppio del numero di accordi d'interconnessione per la terminazione di chiamata nelle reti fisse, notevoli contrazioni delle tariffe in particolare per le chiamate su lunga distanza e internazionali e riduzioni significative dei costi delle linee affittate nazionali ed internazionali, in particolare per i servizi di linee affittate digitali. Tuttavia, il costo delle chiamate nazionali per i consumatori residenziali si è mantenuto stabile negli ultimi due anni e sono state registrate solo lievi riduzioni per gli utenti professionali. Inoltre, i raffronti del costo dei servizi relativi alle linee affittate tra gli Stati membri rivela differenze che, in molti casi, possono essere attribuite solo ad una mancanza di orientamento ai costi. Inoltre, un raffronto dei costi dei semicircuiti internazionali con i costi delle linee interurbane nazionali indica che i primi risultano significativamente sopravvalutati.

Mercato dei servizi di telecomunicazione

Il mercato dei servizi di telecomunicazione negli Stati membri (telefonia vocale, comunicazioni mobili, commutazione dati e servizi di linee affittate) sta crescendo sia in termini di valore che in termini di numero di abbonati, ad un tasso medio previsto poco superiore al 6,5% nel 1999³⁵.

Per il 1999 si prevede che il **mercato della telefonia vocale**, sebbene ormai consolidato, aumenti in termini di valore del 4,6% in media rispetto all'anno precedente. Inoltre, sebbene la fornitura dei servizi di telecomunicazione fondamentali si sia in gran parte realizzata in tutti gli Stati membri, il numero di linee fisse per 100 abitanti è ancora in crescita, trainato probabilmente dalla domanda di seconde linee residenziali e di connessioni Internet attraverso l'ISDN.

Il **mercato delle comunicazioni mobili** continua a crescere rapidamente e, nel 1999, il relativo valore aumenterà probabilmente in media del 15,7%, mentre il tasso medio di penetrazione ha raggiunto il 36% nel mese di agosto 1999 rispetto al 18% del mese di agosto 1998. In alcuni paesi, il numero di abbonati di comunicazioni mobili è comparabile a quello del servizio fisso.

Si prevede che i **servizi di rete** (commutazione dati e linee affittate) crescano quest'anno in media dell'8,6%, mentre i **servizi Internet**, che sono ancora caratterizzati da ampie variazioni dei tassi di penetrazione negli Stati membri, si stanno comunque diffondendo ad un tasso molto rapido: le stime basate sul numero di host di Internet per 1000 abitanti indicano un aumento medio del 125% circa tra gennaio 1998 e luglio 1999.

³⁵ Le variazioni dei valori di mercato sono espresse in termini nominali. Fonte: EITO (*European Information Technology Observatory* – Osservatorio europeo per le tecnologie dell'informazione) 1999.

Mercato della telefonia vocale fissa

Dal mese di agosto 1998 ad agosto 1999, il numero di operatori autorizzati ad offrire al pubblico servizi di telefonia fissa è aumentato considerevolmente. In questo periodo, sono state concesse oltre 260 autorizzazioni e il numero di operatori autorizzati per milione di abitanti è aumentato da 1,7 a 2,5. Il numero totale di operatori che oggi offrono effettivamente tali servizi è il seguente: 223 nel mercato delle chiamate locali; 244 nel mercato delle chiamate su lunga distanza (contro 195 nel 1998); 280 nel mercato delle chiamate internazionali (166 nel 1998).

A parte Portogallo e Grecia³⁶, l'intera popolazione dell'Unione può ora scegliere tra più operatori per le chiamate su lunga distanza e internazionali, mentre in sette paesi (Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia e Regno Unito) è anche possibile scegliere tra diversi operatori per le chiamate locali.

L'effettiva esistenza della concorrenza nel mercato diventa sempre più evidente nel mercato delle chiamate interurbane e internazionali, in cui i nuovi operatori costituiscono una presenza significativa: in un paese (Regno Unito) la quota di mercato per le chiamate internazionali è stimata pari al 45%, in quattro paesi (Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia) al 30-37%, in due paesi (Italia e Finlandia) al 10-15% e in sei paesi - Belgio, Spagna, Francia (l'insieme dei mercati delle chiamate locali, nazionali e internazionali), Irlanda, Lussemburgo e Austria - al 5%.

Attualmente, la concorrenza si sta facendo sentire anche nel mercato delle chiamate locali a seguito della selezione del vettore e della disaggregazione della connessione locale e in cinque paesi (Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Austria), i nuovi operatori detengono una quota di mercato stimata pari al 5%. Nel Regno Unito, dove la liberalizzazione è stata introdotta alla metà degli anni '80, gli operatori alternativi corrispondono attualmente al 18% del mercato delle chiamate locali.

Mercato delle comunicazioni mobili

Il numero totale di autorizzazioni per le comunicazioni mobili assomma ora a 94 autorizzazioni nazionali (sistemi analogici, GSM, DCS), a fronte delle 77 nel 1998. Solo due operatori autorizzati non sono ancora attivi sul mercato. Il numero di operatori di comunicazioni mobili che offrono servizi mobili digitali a livello nazionale è ora pari a 52, e in tutti gli Stati membri almeno il 95% della popolazione può scegliere tra vari operatori.

I nuovi operatori stanno conquistando un numero crescente di quote di mercato e attualmente, in due paesi (Germania e Regno Unito), gli operatori principali sono proprio i nuovi operatori. Inoltre, in sei paesi (Belgio, Spagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Finlandia) i nuovi operatori detengono attualmente il 30-40% di tutto il mercato delle comunicazioni mobili; in quattro paesi (Grecia, Paesi Bassi, Austria e Svezia) essi possiedono il 40-45% e in due paesi (Francia e Portogallo) oltre il 50%. Nel mercato digitale, le quote dei nuovi operatori sono più elevate e in sette paesi (Danimarca, Grecia, Francia, Paesi Bassi, Austria,

³⁶ In Portogallo e Grecia la piena liberalizzazione sarà ultimata rispettivamente il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2000.

Portogallo e Svezia), i nuovi operatori possiedono una quota di mercato per i servizi mobili digitali superiore al 45%.

Servizi di rete fissa

Dal mese di agosto 1998 ad agosto 1999, il numero di operatori autorizzati ad offrire servizi di rete è aumentato di oltre 400 e il numero di operatori autorizzati per milione di abitanti è cresciuto da 1,4 a 2,5. Attualmente, vi sono molti operatori sul mercato: 375 nel mercato dei servizi di rete locale, 194 nel mercato dei servizi di rete su lunga distanza (contro 173 nel 1998) e 187 nel mercato dei servizi di rete internazionale (contro 162 nel 1998).

Interconnessione

Esistono attualmente 820 **accordi di interconnessione** per la terminazione di chiamata sulle reti fisse³⁷, quasi il doppio rispetto al dato dello scorso anno (442).

In generale, le condizioni per la terminazione di chiamata sulle reti fisse nei principali mercati europei sono competitive. Per quanto riguarda l'interconnessione da rete fissa a rete fissa, non solo è diminuito significativamente il numero di paesi con **costi di interconnessione** superiori alla pratica ottimale³⁸ (ad esempio, da nove a cinque per l'interconnessione a livello locale), ma è molto più basso lo scostamento percentuale: lo scostamento medio per i paesi con costi superiori alla pratica ottimale è pari al 26% per l'interconnessione a livello locale (73% lo scorso anno), al 13% per il transito singolo (67% lo scorso anno) e il 27% per il transito doppio (102% lo scorso anno).

Lo stesso vale più o meno anche per i costi da rete mobile a rete fissa, che sono generalmente soggetti alle medesime condizioni. In questo momento, solo Spagna, Irlanda e Portogallo mantengono una differenza tra i costi da rete fissa a rete fissa e da rete mobile a rete fissa; tuttavia, le ANR di tali paesi prevedono di allineare tali condizioni nel prossimo futuro.

Tariffe finali degli operatori storici

In seguito alla concorrenza, gli operatori si stanno sempre più spostando dalla tariffazione a scatti a **sistemi di tariffe al secondo**, che sono più trasparenti ed equi dal punto di vista dei consumatori e dei concorrenti. Nel 1997, solo cinque operatori storici applicavano il sistema di tariffazione al secondo, nel 1998 sette e nel mese di agosto 1999 dieci.

Come illustrato al punto 3, il processo di **riequilibrio tariffario** sta proseguendo in alcuni Stati membri: negli ultimi due anni vi sono stati aumenti medi annui, in termini nominali, del 4% del prezzo delle chiamate **locali** di dieci minuti, mentre il prezzo delle chiamate **regionali e interurbane** è diminuito rispettivamente del 7% e del 15%. Negli ultimi due anni, il costo di una chiamata **internazionale** media è diminuito, su base annua, del 21% per gli utenti residenziali e del 13% per gli utenti professionali. In particolare, il prezzo per le chiamate internazionali di dieci minuti è diminuito del 17% per le chiamate verso i paesi confinanti,

³⁷ Totale dei dati relativi alle chiamate da rete fissa a rete fissa e da rete mobile a rete fissa.

³⁸ V. la raccomandazione della Commissione sulla fissazione dei prezzi d'interconnessione in un ambiente liberalizzato (Parte 1). I costi per la terminazione di chiamata basati sulla pratica ottimale, per il 1999, sono pari a 0,5 – 1,0 centesimi di euro al minuto per l'interconnessione locale, 0,8 – 1,6 centesimi di EURO al minuto per il transito singolo e 1,5 – 2,3 centesimi di euro al minuto per il transito doppio.

dell'8% per le chiamate verso paesi europei più distanti, del 23% verso gli Stati Uniti e dell'11% verso il Giappone.

La spesa annua per le chiamate nazionali dell'utente residenziale-tipo si è mantenuta più o meno stabile negli ultimi due anni, mentre per l'utente professionale vi è stata una diminuzione annua del 4,2%.

Il confronto con un importante operatore statunitense³⁹ indica che il prezzo delle chiamate locali resta più alto in Europa rispetto agli Stati Uniti (le tariffe dell'Unione europea, in particolare per una chiamata di 3 minuti, sono tre volte superiori rispetto a quelle degli Stati Uniti), ma che la differenza si riduce considerevolmente per le chiamate locali di 10 minuti (del 20% più costose); indica inoltre che per le chiamate regionali e su lunga distanza, le tariffe di un importante operatore statunitense sono superiori rispetto alla media dell'UE. Le chiamate internazionali dall'UE agli Stati Uniti costano il doppio rispetto alle chiamate dagli Stati Uniti all'UE, mentre un confronto con l'operatore dominante giapponese⁴⁰ mostra che le chiamate internazionali provenienti dall'Europa sono del 70% meno care rispetto a quelle provenienti dal Giappone.

Linee affittate nazionali

La tariffa media per le linee affittate nazionali è diminuita costantemente nel periodo che va dall'agosto 1998 all'agosto 1999. La tendenza delle tariffe finali standard medie per i servizi relativi alle linee affittate digitali è stata la seguente: il prezzo delle linee affittate da 64 Kbit/s è diminuito del 45% nel caso delle linee da 50 e 200 km e del 28% per le linee da 2 km, mentre il prezzo delle linee affittate da 2 Mbit/s è diminuito del 45% per le linee da 50 e 200 km e del 35% per le linee da 2 km. La diminuzione del prezzo dei circuiti analogici (M.1020) di 50 e 200 km è stata più modesta, cioè del 17% circa.

Tuttavia, i raffronti dei prezzi delle linee affittate praticati dagli operatori storici in ciascuno Stato membro a partire dal 1° agosto 1999 indicano che lo stesso servizio può essere offerto a prezzi molto diversi, il che non sembra giustificabile pur tenendo conto della diversità dei costi che ne stanno alla base.

Linee affittate internazionali

La tariffa media per le linee affittate internazionali è diminuita nel periodo che va dall'agosto 1996 all'agosto 1999. La tendenza delle tariffe finali medie dell'UE per i servizi relativi alle linee affittate digitali è stata la seguente: la tariffa standard media per le connessioni da 64 Kbit/s con i paesi europei e gli Stati Uniti è diminuita di oltre il 30%; la tariffa media per le connessioni da 2 Mbit/s con i paesi europei e gli Stati Uniti è diminuita del 22 – 29%. Le riduzioni della tariffa per i circuiti analogici (M.1020) sono state più modeste, dal 3 al 9% per le connessioni con i paesi europei e gli Stati Uniti.

Tuttavia, il livello dei prezzi al 1° agosto 1999 rimane relativamente alto se paragonato al prezzo di analoghi servizi nazionali. Ad esempio, la tariffa finale standard media per i

³⁹ Dati relativi a Nynex/Bell Atlantic, che possono essere considerati puramente indicativi e varieranno da un operatore all'altro.

⁴⁰ NTT.

semicircuiti internazionali da 2 Mbit/s è 7 - 14 volte più alta rispetto a quella per i circuiti nazionali di 200 km.

La fornitura di circuiti nazionali ed internazionali ad alta capacità (34 e 155 Mbit/s) è ancora in fase di sviluppo e i prezzi standard per tali servizi sono disponibili solo in alcuni Stati membri. Nella maggior parte dei casi, almeno per i circuiti da 155 Mbit/s, essi vengono forniti solo caso per caso.

5. CONCLUSIONI E PRINCIPI DA CONSIDERARE NELL'ESAME DEL 1999

Dall'analisi da parte della Commissione della legislazione in atto, della sua applicazione da parte delle autorità nazionali e dei dati di mercato appare evidente che a meno di due anni dalla piena liberalizzazione, l'attuazione complessiva del quadro normativo delle telecomunicazioni si è rivelata un successo e continua ad esserlo.

Tuttavia, la Commissione, visto il suo ruolo di custode dei trattati e di istituzione responsabile delle procedure intese a garantire l'applicazione delle direttive, è costretta a concentrarsi, in relazioni come questa, sulle situazioni di attuazione incompleta da parte degli Stati membri delle disposizioni previste nel quadro normativo. A tale riguardo, in sede di preparazione della presente relazione, il ruolo della Commissione di imporre l'osservanza della normativa è stato riconosciuto sia dai nuovi operatori sia dalle autorità di regolamentazione. Nella sua comunicazione sull'esame del quadro normativo, la Commissione deve basarsi sulle esperienze acquisite per elaborare la normativa dei prossimi dieci anni e oltre, ed è in tale spirito che vanno recepiti gli elementi critici della presente relazione. In tale contesto vengono formulate una serie di osservazioni; **le corrispondenti proposte della Commissione relative ad eventuali azioni correttive sono illustrate nella comunicazione sull'esame del quadro normativo.**

Migliore armonizzazione

Mentre, secondo quanto previsto dal quadro di regolamentazione attuale, è in corso il processo inteso alla creazione di un mercato unico per i servizi di telecomunicazione, la fornitura di servizi paneuropei e gli investimenti transfrontalieri sono ancora ostacolati da un livello relativamente basso di armonizzazione delle direttive europee, in particolare del regime di concessione delle licenze e, in misura minore, del regime di interconnessione. È evidente che vi sono pressioni enormi da parte di tutto il mercato perché si intervenga (cfr. infra).

Attuazione uniforme

L'esperienza acquisita in sede di applicazione dell'attuale quadro normativo mostra che anche laddove le direttive vengono elaborate in modo relativamente rigido, vi sono notevoli divergenze nel modo in cui i principi vengono applicati negli Stati membri. Esistono già meccanismi intesi al conseguimento dell'uniformità, come il comitato ad alto livello delle amministrazioni e degli organismi di regolamentazione nazionali, il comitato delle licenze e il comitato ONP. Vi è tuttavia la convinzione, da parte delle autorità di regolamentazione e degli operatori del mercato, che tale coordinamento debba essere rafforzato.

Le ANR

Vi è un punto preliminare che risulta ovvio ma che vale la pena riprendere. Le ANR costituiscono l'elemento fondamentale su cui si basa la piena e uniforme attuazione del pacchetto di regolamentazione. Per poter funzionare in modo efficace, esse necessitano di un quadro nazionale in grado di fornire valida assistenza. Ciò comporta che esse si dotino delle risorse umane e finanziarie necessarie e dell'ambiente giuridico e politico che consenta loro di svolgere i compiti prestabiliti.

Il fatto che le ANR differiscano ampiamente da uno Stato membro all'altro dipende dalle diverse culture giuridiche e amministrative in cui esse affondano le proprie radici e tale diversità costituisce, a sua volta, un aspetto naturale e auspicabile della cultura dell'Unione europea. Esiste attualmente un coordinamento tra gli enti di regolamentazione attraverso il gruppo delle autorità di regolamentazione indipendenti, che contribuisce a rafforzare l'uniformità in sede di attuazione. Non esistono tuttavia forme di valutazione comparativa, ad esempio, per quanto riguarda la supervisione del sistema di contabilità dei costi dell'operatore dominante, l'approvazione delle offerte d'interconnessione di riferimento, le procedure di consultazione, i tempi di riposta o le relazioni relative alla qualità del servizio o ai ricorsi da parte dei consumatori.

Le disparità nel modo in cui sono organizzate le ANR si riflettono anche nelle procedure previste per i ricorsi contro le loro decisioni. Anche in questo caso esse sono radicate nelle culture giuridiche e amministrative degli Stati membri e, come tali, sono talvolta lunghe e possono dipendere da una magistratura che potrebbe non essere qualificata ad esaminare le complessità tecniche delle telecomunicazioni. Le procedure di ricorso possono inoltre avere effetti sospensivi, cosa che, in un mercato in rapido movimento, potrebbe pregiudicare gli interessi dei nuovi operatori in particolare, come pure i ritardi nella chiarificazione del regime di regolamentazione applicabile in generale.

Esistono altre disparità nel modo in cui i poteri normativi sono suddivisi tra i ministeri, gli enti di regolamentazione, la autorità nazionali per la concorrenza, e talvolta altri enti con responsabilità, ad esempio, di regolamentazione delle tariffe. Ciò può essere causa di conflitti o, quanto meno, può rappresentare un ostacolo amministrativo per i nuovi operatori. Esistono inoltre disparità per quanto riguarda il modo in cui viene assegnata la responsabilità relativa alla gestione dei ricorsi dei consumatori: tali disparità provocano incertezze nei consumatori in merito alla tutela dei rispettivi diritti.

Licenze

Gli operatori paneuropei, compresi quelli satellitari, sostengono le proprie argomentazioni a favore di una migliore armonizzazione del regime di concessione delle licenze a livello europeo, segnalando le ampie divergenze esistenti nelle procedure, nei periodi di validità, nelle tariffe e nelle classificazioni degli operatori con cui essi debbono confrontarsi, per non parlare delle difficoltà derivanti dalla presentazione delle domande nelle undici lingue ufficiali della Comunità.

Praticamente tutti gli operatori si oppongono a regimi "pesanti", per l'ovvia ragione che sono costosi, dispendiosi in termini di tempo e potenzialmente esclusivi. L'esperienza degli Stati membri che già dispongono di regimi "leggeri" indica che funzionano alla perfezione, ben si

adattano ad un ambiente liberalizzato ed alleggeriscono il carico di regolamentazione gravante sulle ANR.

Le norme vigenti relative agli oneri per la concessione delle licenze e il principio che essi dovrebbero coprire solo i costi amministrativi hanno inoltre trovato attuazione nei modi più svariati all'interno degli Stati membri. A tale riguardo, non sono state effettuate valutazioni comparative.

Interconnessione

La presente relazione indica che i poteri normativi così come definiti nel quadro attuale non vengono sempre trasferiti alle ANR a livello nazionale o, in alcuni casi, esistono ma non vengono utilizzati. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda il potere di intervenire direttamente nelle trattative per l'interconnessione senza essere invitati a farlo dalle parti. Alcuni responsabili della regolamentazione affermano che l'accento posto sulle trattative commerciali (e nel contesto nazionale sulla libertà contrattuale), unitamente al diritto delle parti di richiedere l'intervento, rende superfluo tale potere. Questa opinione non è condivisa dalle parti generalmente più deboli, vale a dire i nuovi operatori con una scarsa quota di mercato. Attualmente le direttive non prevedono l'obbligo per le ANR di imporre sanzioni agli operatori dotati di una quota di mercato significativa nel caso in cui questi ultimi non pubblicino le offerte d'interconnessione di riferimento o non negozino l'interconnessione in modo tempestivo.

Esiste un problema considerevole per quanto attiene al sistema contabile degli operatori storici per la tariffazione dell'interconnessione. Sembra esservi un'importante debolezza sia nella regolamentazione a livello nazionale sia nelle pratiche applicate dalle ANR per quanto riguarda il sistema contabile, non solo per l'interconnessione ma anche per la fornitura di linee affittate e telefonia vocale, in particolare in quest'ultimo caso, per garantire un corretto riequilibrio delle tariffe. Un risultato sembra essere la compressione dei margini di profitto in alcuni Stati membri. Tuttavia, il processo di attuazione ha mostrato, da una parte, l'efficacia della valutazione comparativa a livello europeo ai fini di una riduzione dei prezzi dell'interconnessione; dall'altra, numerosi Stati membri hanno utilizzato la valutazione comparativa con le tariffe dei paesi europei ed extraeuropei per orientare le tariffe nazionali dell'interconnessione. L'esercizio di valutazione comparativa da parte della Commissione proseguirà almeno per l'intero periodo di validità del quadro normativo attualmente in vigore.

Servizio universale

Sebbene attualmente sia in funzione un solo fondo per il servizio universale, dall'analisi dell'attuazione emerge chiaramente che vi sono timori da parte degli operatori negli Stati membri in cui è probabile che vengano posti in essere meccanismi di finanziamento. La maggior parte ritiene che i meccanismi di finanziamento rappresentino un ostacolo all'entrata nel mercato e sono certi, in molti casi, di poter fornire il servizio universale nelle proprie aree di attività su base concorrenziale. Vi è pertanto la necessità di garantire una rigorosa valutazione dei costi netti reali della fornitura del servizio universale, ponendo un'attenzione particolare ai benefici immateriali derivanti dalla fornitura del servizio universale. Per quanto riguarda la categoria di operatori a cui potrebbe essere richiesto di contribuire mediante meccanismi di finanziamento, si dovrà tener conto della crescita attuale e prevista nel mercato delle comunicazioni mobili.

Inoltre, laddove il pieno riequilibrio è stato conseguito e non permangono deficit di accesso, il servizio universale può essere ottenuto sulla base di piani per utenze a ridotto volume di traffico, senza l'ulteriore necessità di far ricorso ad oneri di servizio universale suscettibili di creare ostacoli all'entrata nel mercato.

Ovviamente, i diritti dei consumatori devono essere tenuti in considerazione nell'attuazione del quadro normativo in vigore, in particolare per quanto attiene alla trasparenza delle informazioni e ai risarcimenti. In casi specifici, come la mancanza di trasparenza delle strutture tariffarie o condizioni contrattuali inique, gli Stati membri potrebbero applicare con maggiore efficacia l'attuale quadro normativo, utilizzando in modo più efficace la legislazione comunitaria orizzontale in vigore in materia di tutela dei consumatori.

Un ostacolo al mercato unico riguarda il numero unico europeo per le chiamate d'emergenza 112: anche se è disponibile in tutti gli Stati membri e largamente pubblicizzato dagli operatori, i consumatori non sanno che esso funziona anche in altri paesi dell'Unione. Anche questo problema può essere affrontato nell'ambito dell'attuale quadro normativo.

Migliore coordinamento con l'applicazione delle norme sulla concorrenza

Le opinioni espresse nella relazione in merito alle tariffe per le linee affittate e alla mancanza di ribilanciamento delle tariffe per la connessione locale indicano che, indipendentemente dal fatto che le disposizioni della legislazione specifica del settore vengano applicate da anni, i nuovi operatori incontrano ancora difficoltà in numerosi settori. In generale, è evidente che, nell'ambito dell'attuale quadro di regolamentazione, la concorrenza per la connessione locale resta problematica in tutti gli Stati membri e che persistono taluni ostacoli allo sviluppo di servizi transnazionali e delle infrastrutture. Pertanto, il 27 luglio 1999 la Commissione ha deciso di avviare un'indagine, in conformità al diritto in materia di concorrenza, sul livello delle tariffe delle linee affittate, il livello dei costi di roaming e le tariffe per l'accesso e l'uso della connessione locale residenziale. Con questa indagine, la Commissione intende determinare se le pratiche e i prezzi applicati violano le norme comunitarie sulla concorrenza, in particolare gli articoli 81 e 82 del trattato. Qualora la Commissione riscontrasse eventuali infrazioni, essa agirà caso per caso e valuterà l'opportunità di applicare in futuro misure orizzontali. La Commissione coinvolgerà nel processo sia le autorità nazionali di regolamentazione che le autorità garanti della concorrenza. Poiché la stretta collaborazione tra i garanti della concorrenza e le ANR è un prerequisito generale per garantire una piattaforma concorrenziale uniforme nei mercati delle telecomunicazioni, è necessario che tale collaborazione sia potenziata.

Altre conclusioni

Numerazione

La Commissione accoglie con favore i progressi compiuti nell'introduzione della portabilità del numero e preselezione del vettore in alcuni Stati membri, talvolta in anticipo sulla scadenza stabilita. È tuttavia preoccupata per i possibili ritardi, in particolare nella messa in atto della preselezione del vettore per tutte le chiamate effettuate dalle reti fisse e nel modo in cui i costi dovranno essere suddivisi tra operatori e consumatori. Per quanto attiene alla portabilità del numero, si deve tener conto del fatto che alcuni Stati membri hanno esteso

ISSN 0254-1505

COM(1999) 537 def.

DOCUMENTI

IT

15 16 08 17

N. di catalogo : CB-CO-99-585-IT-C

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo