



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2002
COM(2002) 695 definitivo

**OTTAVA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni**

***La regolamentazione e i mercati europei delle telecomunicazioni
Relazione 2002***

{SEC(2002) 1329}

INDICE

1.	SINTESI E CONCLUSIONI PRINCIPALI	3
2.	METODOLOGIA ED OBIETTIVI	8
2.1.	Metodologia	8
2.2.	Obiettivi	8
3.	PANORAMICA DEL MERCATO.....	9
3.1.	Mercati delle comunicazioni fisse e mobili	9
3.2.	Scelta dell'operatore fisso da parte dei consumatori.....	10
3.3.	Operatori che utilizzano un'infrastruttura proprietaria.....	10
3.4.	Operatori che utilizzano la selezione o la preselezione del vettore	11
3.5.	Prezzi al dettaglio dei servizi di telefonia fissa e mobile.....	11
3.6.	Struttura del mercato	16
3.7.	Televisione digitale	17
4.	STATO DI ATTUAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE NEGLI STATI MEMBRI	18
4.1.	Quadro normativo	18
4.2.	Disposizioni in materia di interconnessione e di accesso.....	21
4.3.	Disaggregazione della rete locale (<i>local loop</i>).....	26
4.4.	Accesso ad alta velocità (accesso bitstream)	29
4.5.	Aspetti normativi dello sviluppo della concorrenza nella banda larga.....	31
4.6.	Linee affittate	34
4.7.	Numerazione	37
4.8.	Contabilità dei costi e separazione contabile	38
4.9.	Autorizzazioni.....	40
4.10.	Servizio universale, consumatori e utenti.....	43
4.11.	Protezione dei dati.....	47
5.	ATTUAZIONE DELLA DECISIONE UMTS.....	49
6.	STATO DI AVANZAMENTO DEI PREPARATIVI PER IL RECEPIMENTO DEL NUOVO QUADRO.....	49

1. SINTESI E CONCLUSIONI PRINCIPALI

A seguito della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, intervenuta nel 1998, la concorrenza sui mercati europei ha generato crescita ed innovazione e permesso un'ampia disponibilità di servizi per il pubblico.

Tra il 1999 e il 2001 il valore dei servizi di telecomunicazione ha conosciuto in Europa un aumento del 24% (da 182 miliardi di euro nel 1999 a 225 miliardi di euro nel 2001). Il solo settore delle comunicazioni mobili ha registrato un incremento del reddito del 32% nel 2000 e del 21% nel 2001, mentre il tasso medio di penetrazione delle comunicazioni mobili in Europa ha raggiunto il 75% (rispetto al 70% del 2001¹). Contestualmente, i consumatori hanno potuto beneficiare di una maggior possibilità di scelta degli operatori e di una riduzione dei prezzi dovuta all'affacciarsi di nuovi operatori sul mercato. Dalla data della liberalizzazione del settore, le tariffe delle chiamate nazionali ed internazionali degli operatori storici hanno subito una riduzione media del 50% e del 40%, rispettivamente. In diversi Stati membri i nuovi operatori offrono tariffe ridotte rispetto a quelle degli operatori storici anche per le chiamate urbane.

Gli indicatori di reddito rimangono positivi. Stime realistiche prevedono che nel 2002 la crescita dei servizi di telecomunicazioni nei mercati nazionali dei 15 Stati membri sia compresa tra 5%² e 7%³, una situazione molto positiva alla luce di una crescita media prevista del PIL dell'UE dell'1%⁴ appena nel 2002.

Il mercato mostra tuttavia segni di fragilità, riconducibili al dissolversi della bolla di sapone delle imprese "dot-com", al rallentamento dell'economia mondiale e agli investimenti eccessivi nella capacità delle reti dorsali oltre che agli alti livelli di indebitamento dovuti alle costose strategie di acquisizione e al costo del passaggio alla telefonia mobile di terza generazione. Si teme pertanto che le condizioni sfavorevoli in cui versano i mercati finanziari rafforzino la tendenza al consolidamento che ha seguito la liberalizzazione del settore, causando probabilmente l'esclusione di nuovi operatori dal mercato delle comunicazioni elettroniche.

Nel marzo 2002, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un nuovo quadro di regolamentazione settoriale concepito per mercati più concorrenziali e per tecnologie di comunicazione elettronica convergenti. Il nuovo quadro subordina l'imposizione di obblighi di regolamentazione all'assenza di un'effettiva concorrenza. La nuova disciplina consentirà alle autorità di regolamentazione di incentrare i propri interventi sulla promozione della concorrenza, la protezione dei cittadini e il consolidamento del mercato unico, tenendo conto nel contempo della necessità di innovazione e di sostenibilità nel lungo termine del settore.

Per la Commissione riveste carattere prioritario stimolare una transizione puntuale verso il nuovo quadro normativo. Oltre a garantire la certezza del diritto e la flessibilità normativa necessarie perché gli investimenti in questo settore continuino, la nuova disciplina contribuirà agli obiettivi del programma *eEurope*, ossia realizzare un accesso locale ai servizi Internet mediante reti a larga banda, secondo condizioni concorrenziali, di basso costo e sostenibili.

¹ Sulla base del numero complessivo di abbonati nell'UE.

² Fonte: EITO (Osservatorio europeo delle tecnologie dell'informazione) 2002.

³ Fonte: IDATE, Telecoms in Europe, novembre 2002.

⁴ Fonte: servizi della Commissione europea.

Le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) e le autorità per la concorrenza sono chiamate a svolgere un ruolo di primo piano nel nuovo quadro normativo. Ogni ANR dovrà collaborare con le autorità degli altri Stati membri e con la Commissione per garantire che le norme siano applicate in modo coerente in tutta la Comunità. Esse dovranno in particolare accertare il livello di concorrenza effettiva sui mercati rilevanti e decidere quali obblighi imporre nei confronti degli operatori aventi notevole potere di mercato. Fino a quando le ANR non avranno proceduto a tale valutazione continueranno naturalmente ad applicarsi la regolamentazione attuale e le norme del diritto della concorrenza. La Commissione ritiene, in linea di principio, che il successo del passaggio al nuovo quadro dipenda dalla piena applicazione della normativa attuale, ivi comprese le misure relative al servizio universale e alla tutela dei consumatori.

Di conseguenza, la presente relazione intende

- presentare un bilancio dell'evoluzione dei mercati quattro anni e mezzo dopo la liberalizzazione ed
- esaminare la situazione dei principali obblighi di regolamentazione che costituiscono la base per il passaggio al nuovo quadro normativo, individuando, laddove opportuno, indicatori di buona prassi.

La relazione contiene inoltre una breve valutazione del grado di preparazione degli Stati membri al recepimento della nuova disciplina nel diritto nazionale.

Gli allegati alla relazione, presentati nella forma di documento di lavoro dei servizi della Commissione, contengono dati più particolareggiati in merito ai mercati e alla regolamentazione, in particolare una valutazione dello stato di attuazione della decisione UMTS da parte degli Stati membri.

Principali conclusioni sull'evoluzione del mercato

- Si stima che la crescita del mercato dei servizi di telecomunicazioni nel 2002 sarà compresa tra il 5 e il 7%, in lieve rallentamento quindi rispetto alla crescita del 9,5% registrata nel 2001. A titolo di raffronto, la crescita media del PIL degli Stati membri è stimata all'1% per il 2002 (il PIL effettivo dell'UE nel 2001 è pari all'1,5%).
- Il servizio di preselezione del vettore si è rivelato un eccellente strumento di apertura del mercato della telefonia fissa. Rispetto allo scorso anno il numero di operatori che vi ha fatto ricorso per fornire chiamate urbane all'utenza residenziale è raddoppiato (224 operatori) mentre il numero di operatori che fornisce chiamate interurbane e internazionali mediante preselezione del vettore è aumentato del 27%.
- Tra agosto 2001 e agosto 2002 si registra inoltre un aumento del 42% del numero di operatori che forniscono accesso fisso mediante infrastrutture proprie (50 nuovi operatori sul mercato).
- I consumatori hanno potuto beneficiare di una riduzione generalizzata dei prezzi nello stesso periodo. L'aumento delle tariffe delle linee affittate è stato controbilanciato da una riduzione, rispetto allo scorso anno, del 5% delle tariffe degli operatori storici per le chiamate nazionali fisse e del 4% del prezzo delle chiamate internazionali. Malgrado un rallentamento del ritmo di riduzione delle tariffe, dal 1998 il prezzo delle chiamate nazionali è calato del 50% e quello delle chiamate internazionali del 40% circa.

- Le tariffe applicate dai nuovi operatori sono notevolmente inferiori a quelle degli operatori storici. In taluni Stati membri la differenza raggiunge il 56% per le chiamate nazionali e il 65% per quelle internazionali.
- La concorrenza sul mercato al dettaglio delle chiamate mobili ha consentito ai consumatori di ridurre la spesa mensile del 23% tra il 2000 e il 2002 (la maggior parte delle riduzioni si è verificata nel corso degli ultimi dodici mesi).
- Benché nel 2001 gli operatori storici di reti fisse abbiano perso quote di mercato per le chiamate interurbane ed internazionali, la loro quota sul mercato delle chiamate urbane si è invece attestata attorno all'89% in termini di reddito derivante dalla vendita al dettaglio.
- Malgrado la difficile situazione del mercato, la penetrazione sul mercato UE della televisione digitale ha registrato un lieve aumento passando, nel 2002, al 21%.

In linea generale, malgrado la difficile situazione finanziaria esistono indicatori positivi che dimostrano una domanda stabile dei servizi e la presenza di effettive condizioni di concorrenza sul mercato. Il numero di nuovi operatori autorizzati a fornire reti e servizi è leggermente diminuito ma è aumentato il numero di fornitori di accesso diretto (operatori con infrastruttura propria) ed indiretto⁵. Da un punto di vista generale, la quota di mercato dei nuovi operatori è in continua crescita in termini di reddito.

Dal punto di vista dei consumatori, continuano a calare le tariffe degli operatori storici per le chiamate nazionali ed internazionali mentre i nuovi operatori offrono in molti casi tariffe notevolmente inferiori. La spesa pro capite, almeno nel 2001,⁶ è ulteriormente aumentata mentre continua a crescere il numero di abbonati ad Internet e ai servizi mobili.

Principali conclusioni dal punto di vista della regolamentazione

- Le autorità nazionali di regolamentazione di tutti gli Stati membri godono dell'indipendenza, delle competenze e dei poteri necessari per disciplinare i mercati secondo quanto stabilito dalle pertinenti direttive. Le attività di alcune ANR sono tuttora ostacolate da macchinose procedure nazionali che potrebbero incidere negativamente sulla loro capacità di imporre gli obblighi previsti dal nuovo quadro normativo e causare lungaggini nelle procedure di ricorso. Tutti gli Stati membri hanno adottato modalità adeguate di gestione dei numeri.
- Le modalità di licenza e di tariffazione sul mercato delle comunicazioni fisse sono nel complesso conformi alle prescrizioni della pertinente direttiva e dovrebbero consentire una transizione senza problemi verso il regime più snello previsto dal nuovo quadro normativo.
- Le disposizioni in materia di interconnessione hanno dato luogo alla conclusione di numerosi accordi di interconnessione che hanno così completato l'arrivo di un gran numero di nuovi operatori sul mercato. In alcuni Stati membri si registrano tuttavia ritardi nell'approvazione delle offerte di interconnessione di riferimento. Inoltre, se le tariffe di interconnessione consentono ai nuovi operatori di avere accesso al mercato, in un numero limitato di Stati membri i nuovi operatori si ritengono danneggiati dai requisiti loro imposti

⁵ Nella telefonia vocale, per accesso indiretto si intende un accesso mediante selezione o preselezione del vettore.

⁶ Spesa per servizi di telecomunicazioni e per terminali.

in materia di reciprocità e sono state segnalate pratiche di compressione dei prezzi sul mercato delle comunicazioni fisse.

- Malgrado le autorità nazionali di regolamentazione siano più volte intervenute per fornire chiarimenti in merito alla regolamentazione relativa alla disaggregazione della rete locale (*local loop*), permangono notevoli problemi, in particolare in materia di tariffazione e di condizioni non discriminatorie dell'accesso agli impianti. Ciononostante, malgrado le difficoltà a reperire finanziamenti in capitale, si osserva chiaramente una forte domanda a lungo termine di disaggregazione della rete locale a cui si aggiungono numerose domande di accesso non discriminatorio ai servizi ad alta velocità (*bitstream*) degli operatori storici. Alcune autorità nazionali di regolamentazione dovranno portare avanti gli sforzi già compiuti in materia di trasparenza ed orientamento ai costi per l'interconnessione e la telefonia vocale e rivolgerli anche alla tariffazione dell'accesso disaggregato alla rete locale, tenendo conto della specificità di tali servizi.
- Sul mercato DSL (accesso Internet ad alta velocità sul doppino in rame) circa 5,86 milioni dei 7,52 milioni di consumatori al dettaglio fanno capo ad operatori storici, mentre 1,66 milioni di consumatori (22%) fruiscono dei servizi per DSL al dettaglio di nuovi operatori. Il 4% dei consumatori al dettaglio sono collegati mediante linee disaggregate. Le difficoltà incontrate dai nuovi operatori per ottenere linee disaggregate ed accesso *bitstream* in condizioni non discriminatorie, la possibilità, per gli operatori storici, di muoversi per primi sul mercato e gli aspetti tariffari hanno permesso a tali operatori di occupare una posizione preferenziale sul mercato.
- La situazione generale del mercato dell'accesso a larga banda è piuttosto diversa. Se si considera l'insieme delle piattaforme di accesso a servizi Internet ad alta velocità, compreso in particolare l'accesso mediante modem via cavo, 4,45 milioni (41%) dei 10,79 milioni di clienti di servizi a larga banda al dettaglio dell'UE sono controllati da nuovi operatori, mentre 6,34 milioni (principalmente DSL) fanno capo ad operatori storici.
- Sebbene i tempi di consegna delle linee affittate siano stati notevolmente ridotti, in particolare per quanto riguarda i circuiti utilizzati per l'accesso ad Internet nel segmento di mercato delle imprese, le significative differenze di prezzo in funzione delle velocità di trasmissione delle linee dimostrano la mancata applicazione del principio dell'orientamento ai costi.
- Per quanto riguarda gli obblighi di contabilità dei costi ai fini dell'applicazione dei principi di tariffazione dell'UE, gli Stati membri adottano progressivamente modalità di calcolo conformi alle raccomandazioni UE. Rimangono tuttavia notevoli progressi da compiere dal punto di vista della verifica e della certificazione dei conti da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, lacune che sono causa di incertezze sul mercato relativamente all'osservanza, da parte degli operatori storici, degli obblighi di trasparenza ed orientamento ai costi.
- Le difficoltà ad ottenere diritti di passaggio e permessi di costruzione per l'installazione delle infrastrutture continuano ad essere preoccupanti, in particolare nella prospettiva dell'introduzione dei servizi mobili di terza generazione. Si registrano tuttavia incoraggianti iniziative degli Stati membri volte a garantire maggiore coordinamento e coerenza in questo settore.
- La fornitura del servizio universale è garantita in tutti gli Stati membri senza difficoltà degne di nota; sono tuttavia necessari progressi per quanto riguarda le misure destinate agli

utenti disabili e con esigenze particolari e la fornitura di elenchi universali e di servizi di informazione telefonici. Gli Stati membri hanno in linea generale attuato le necessarie misure di tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori ma alcune delle disposizioni del quadro normativo, in particolare in materia di fatturazione dettagliata, non sono ancora del tutto rispettate.

- Gli Stati membri devono dar prova di maggiore chiarezza per quanto riguarda le disposizioni relative alla conservazione dei dati sul traffico. La scarsa armonizzazione circa la durata della conservazione e la normativa in fase di elaborazione sulla conservazione dei dati per motivi di sicurezza nazionale e di indagini criminali sono fonte di incertezza per gli operatori, in particolare quelli attivi a livello transfrontaliero, soprattutto per quanto riguarda l'aumento del loro onere finanziario.

Dopo quattro anni e mezzo di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, la normativa posta in essere a livello nazionale è ampiamente conforme al quadro normativo UE. Le disposizioni in materia di licenze e di interconnessione unitamente a quelle relative alla selezione e alla preselezione del vettore hanno permesso ad un gran numero di nuovi operatori di accedere al mercato, i tempi di consegna delle linee affittate sono in costante riduzione e sono stati compiuti progressi nella definizione di adeguate metodologie di calcolo dei costi ai fini dell'applicazione dei principi di tariffazione dell'UE. I progressi conseguiti in questi campi rappresentano importanti risultati delle autorità nazionali di regolamentazione.

Rimangono tuttavia settori che richiedono ulteriori progressi, in particolare la tariffazione e l'accesso alla rete locale disaggregata. È indispensabile al riguardo che i principi di orientamento ai costi e di non discriminazione siano pienamente applicati ed estesi all'interconnessione e alla fornitura di linee affittate, comprese le linee affittate di interconnessione.

Il bilancio ampiamente positivo è del resto confermato dal fatto che i procedimenti di infrazione tuttora aperti riguardano solo due settori, la contabilità dei costi e i servizi universali di consultazione telefonica, per i quali un certo numero di Stati membri non garantiscono ancora la piena conformità alla normativa. Gli altri casi pendenti riguardano la chiarificazione di questioni secondarie. La Commissione valuterà tuttavia la necessità di avviare nuovi procedimenti qualora non si registrino progressi in merito agli importanti settori citati in precedenza.

Infine le autorità pubbliche, nella situazione finanziaria attuale, possono contribuire all'introduzione dei servizi di comunicazione elettronica esaminando alcuni degli oneri supplementari che gravano sul settore sotto forma di tasse specifiche sui servizi di comunicazione, canoni eccessivi per l'installazione di infrastrutture, comprese le antenne delle reti mobili sul suolo pubblico, e restrizioni alle radioemissioni largamente più severe di quanto previsto dalle raccomandazioni europee.

2. METODOLOGIA ED OBIETTIVI

2.1. Metodologia

La Commissione ha presentato diverse relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al recepimento e all'applicazione dell'attuale pacchetto normativo. Tali relazioni contenevano dati relativi alle tendenze di alcuni indicatori chiave del mercato quali la crescita, le tariffe dei servizi al dettaglio, le linee affittate e l'interconnessione, l'accesso locale e le quote di mercato degli operatori storici.

Per elaborare la presente relazione i servizi della Commissione hanno partecipato a riunioni preparatorie nelle capitali dei quindici Stati membri, seguite da audizioni a Bruxelles alle quali hanno preso parte organi rappresentativi degli operatori, delle autorità nazionali di regolamentazione, delle autorità nazionali per la concorrenza, dei ministeri competenti e delle associazioni dei consumatori e degli utenti. Tali riunioni si sono svolte tra il 10 settembre e l'11 ottobre 2002. Alcune autorità nazionali, operatori ed associazioni hanno presentato contributi scritti.

I dati relativi al mercato e all'attività normativa sono stati raccolti dalle autorità nazionali di regolamentazione sulla base di un questionario elaborato dai servizi della Commissione. Tutti i dati forniti nella presente relazione sono estratti da tali questionari (salvo altrimenti indicato) e si riferiscono alla situazione al 1° agosto 2002 (salvo altrimenti indicato). Per quanto riguarda la regolamentazione, le indicazioni si riferiscono alla situazione al 1° novembre 2002 (salvo altrimenti indicato).

2.2. Obiettivi

Il nuovo quadro normativo adottato nel marzo 2002 ed applicabile dal luglio 2003 si fonda sul principio secondo cui in mercati sempre più concorrenziali e tecnologicamente convergenti le autorità nazionali di regolamentazione devono essere in grado di valutare il grado di concorrenza ed applicare obblighi di regolamentazione ex ante solo nei casi in cui tale concorrenza non è effettiva. Il nuovo quadro normativo riduce l'onere di regolamentazione semplificando le condizioni per il rilascio delle licenze e le procedure per l'installazione delle infrastrutture.

Le misure transitorie della nuova disciplina impongono specificatamente agli Stati membri di mantenere taluni obblighi previsti dal quadro normativo attuale fino a quando le autorità di regolamentazione avranno proceduto all'analisi dei mercati e determinato se, conformemente ai principi del nuovo quadro normativo, sarà opportuno applicare correttivi di tipo ex ante. Le autorità di regolamentazione potranno allora mantenere, modificare o revocare gli obblighi in questione. Tali obblighi di regolamentazione si applicano nei confronti degli operatori con notevole potere di mercato e riguardano in particolare i principi di accesso, non discriminazione, trasparenza, orientamento ai costi delle tariffe, contabilità dei costi e separazione contabile. Altri obblighi di applicazione generale previsti dal quadro normativo attuale continueranno a vigere anche nel nuovo quadro; si tratta in particolare degli obblighi in materia di servizio universale e tutela dei consumatori.

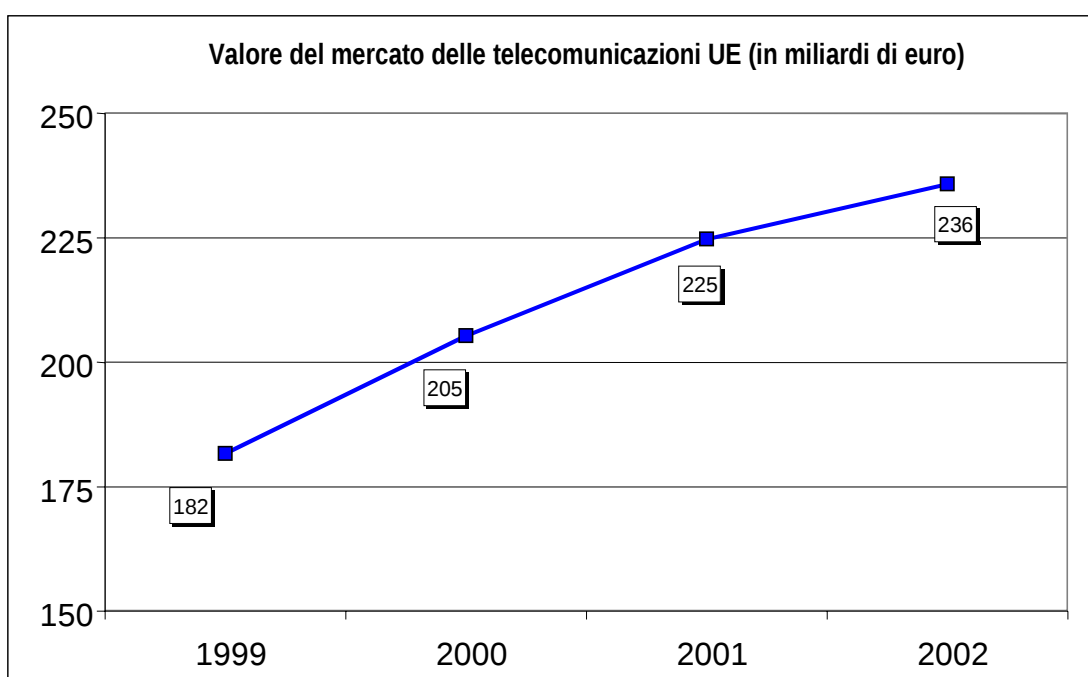
Perché il passaggio alla nuova disciplina avvenga con successo è necessario garantire la piena applicazione del quadro attuale. La presente relazione contiene pertanto una valutazione del livello di attuazione degli obblighi principali del quadro attuale da parte degli Stati membri. Nella relazione sono inoltre menzionati gli Stati membri nei quali persistono le strozzature già

poste in evidenza nella settima relazione. Come nelle versioni precedenti, la relazione contiene una panoramica dell'evoluzione del mercato basata sui dati più particolareggiati che figurano in allegato. Infine, conformemente all'obbligo di informazione che incombe alla Commissione, viene presentata una valutazione del grado di attuazione della decisione UMTS⁷ da parte degli Stati membri.

3. PANORAMICA DEL MERCATO

3.1. Mercati delle comunicazioni fisse e mobili

Il mercato delle telecomunicazioni è in continuo sviluppo ad un tasso di crescita compreso tra 4,9%⁸ e 7%⁹, in lieve rallentamento rispetto al tasso effettivo del 9,5% del 2001 (PIL medio UE del 2001 = 1,5%; stima del PIL medio UE del 2002 = 1,0%¹⁰). Il valore complessivo dei mercati nazionali dei quindici Stati membri per il 2002 è stimato a 236 miliardi di euro¹¹.



Tra il giugno 2001 e il giugno 2002 la penetrazione di Internet (in termini di famiglie collegate) è passata dal 36% al 40%.

Il tasso di penetrazione delle comunicazioni mobili sfiora in alcuni Stati membri il livello di saturazione (oltre l'85% in quattro di essi). Mentre il numero di abbonati ai servizi mobili è in continuo aumento (circa 282 milioni di abbonati), il tasso di crescita è oggi del 6%, rispetto al 69% del 2000 e al 36% del 2001.

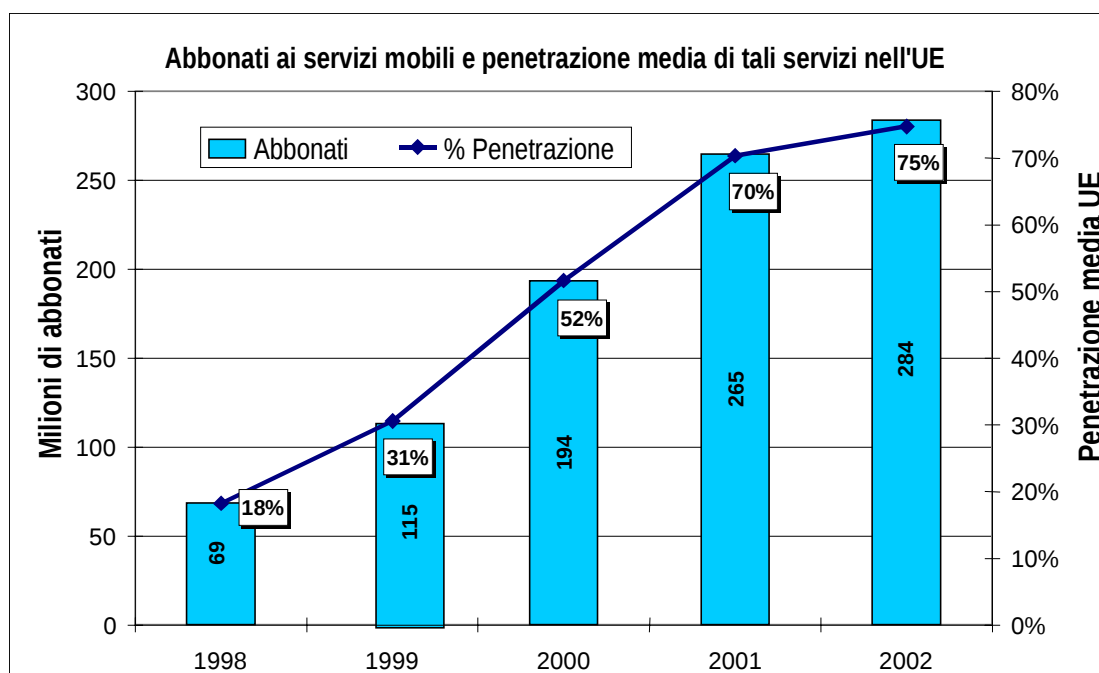
⁷ Decisione 128/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 1998, sull'introduzione coordinata di un sistema di comunicazioni mobili e senza fili (UMTS) della terza generazione nella Comunità; GU L 17 del 22 gennaio 1999, pag.1.

⁸ Fonte: EITO (Osservatorio europeo delle tecnologie dell'informazione), 2002.

⁹ Fonte: IDATE, Telecoms in Europe, novembre 2002.

¹⁰ Fonte: servizi della Commissione europea.

¹¹ Fonte: servizi della Commissione europea.



3.2. Scelta dell'operatore fisso da parte dei consumatori

In tutti gli Stati membri gli abbonati possono scegliere tra diversi fornitori di chiamate interurbane ed internazionali. In dodici di essi la scelta è tra oltre 5 operatori alternativi mentre in Belgio e Lussemburgo la scelta è più limitata (rispettivamente il 40% e il 100% degli abbonati possono scegliere tra 3 e 5 operatori).

Per quanto riguarda gli abbonati *che utilizzano effettivamente* un fornitore alternativo di chiamate interurbane ed internazionali, Finlandia ed Italia presentano le percentuali più alte (rispettivamente il 65% e il 50% degli abbonati non ricorre all'operatore storico). In sei Stati membri (Danimarca, Spagna, Francia, Portogallo, Svezia e Regno Unito) la proporzione è compresa tra il 20 e il 30%.

Il quadro della situazione è notevolmente più complesso per le chiamate urbane. Otto Stati membri (Spagna, Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Svezia e Regno Unito) indicano che praticamente tutti gli abbonati possono scegliere tra più di cinque fornitori alternativi di chiamate urbane mentre in Lussemburgo e in Italia la scelta è limitata a tre e cinque operatori. Infine, solo il 30% degli abbonati tedeschi e il 42% degli abbonati finlandesi può scegliere di non ricorrere all'operatore storico.

La percentuale degli abbonati *che utilizzano effettivamente* un fornitore alternativo è del 15% per l'insieme degli Stati membri e solo la Danimarca (25%), la Spagna (17%), la Francia (8,9%) e l'Italia (40%) hanno compiuto progressi significativi.

3.3. Operatori che utilizzano un'infrastruttura proprietaria

La scelta dell'operatore di rete fissa menzionato in precedenza può avvenire mediante accesso diretto, ossia tramite una rete locale disaggregata o un collegamento diretto dell'utente all'infrastruttura proprietaria dell'operatore (ad es. il cavo), oppure ricorrendo ai servizi di selezione o preselezione del vettore, ossia instradando le chiamate verso la rete dell'operatore alternativo digitando un apposito prefisso per ogni chiamata o instradando automaticamente tutte le chiamate verso uno o più vettori (operatori) preselezionati.

In tutti gli Stati membri operano fornitori alternativi di servizi di accesso diretto all'utenza residenziale e il loro numero è aumentato di 50 unità dall'agosto 2002 (42%). Solo Danimarca e Spagna segnalano tuttavia che quasi il 100% degli utenti può scegliere tra più di cinque fornitori di accesso diretto. In Italia il 50% degli utenti ha la scelta tra due operatori alternativi, in Belgio tale percentuale è del 40%, del 35% in Finlandia e del 18% in Lussemburgo e Germania. In Francia meno dell'1% degli abbonati può realmente scegliere di non ricorrere all'operatore storico per le chiamate urbane. Inoltre, la percentuale di abbonati che *utilizzano effettivamente* altri fornitori è molto limitata (4,5% in media per 10 Stati membri) e varia dal 17% del Regno Unito, al 13% della Danimarca, a valori nettamente inferiori per gli altri Stati membri.

3.4. Operatori che utilizzano la selezione o la preselezione del vettore

Il numero di operatori che fa uso della selezione o della preselezione del vettore per fornire servizi all'utenza residenziale è complessivamente aumentato. L'uso della *preselezione del vettore* è in rapida diffusione: 224 operatori vi fanno ricorso per fornire chiamate urbane all'utenza residenziale (il doppio rispetto allo scorso anno) e 272 per le chiamate interurbane ed internazionali (aumento del 27%).

La *selezione del vettore*, già ampiamente utilizzata per fornire chiamate interurbane ed internazionali (412 operatori), viene sempre più spesso utilizzata anche per le chiamate urbane (334 operatori). In particolare, gli operatori di Grecia, Francia e Paesi Bassi cominciano a fornire chiamate urbane mediante selezione del vettore. In base ai dati relativi a dodici Stati membri risulta che il numero medio di operatori che ricorre alla selezione del vettore è aumentato del 61% per le chiamate urbane e del 22% per le chiamate interurbane ed internazionali (i dati relativi al Regno Unito non sono stati presi in considerazione in quanto non comparabili nel tempo).

Nell'insieme dell'UE 927 nuovi operatori si sono visti attribuire un codice di accesso.

3.5. Prezzi al dettaglio dei servizi di telefonia fissa e mobile

Tutti i dati relativi ai prezzi forniti in questa sezione si riferiscono all'operatore storico (mercato telefonia fissa) o all'operatore dominante¹² (mercato telefonia mobile), salvo quelli riportati al punto 3.5.7., relativi ai nuovi operatori.

3.5.1. Prezzi dei servizi mobili¹³

3.5.1.1. Profilo personale:

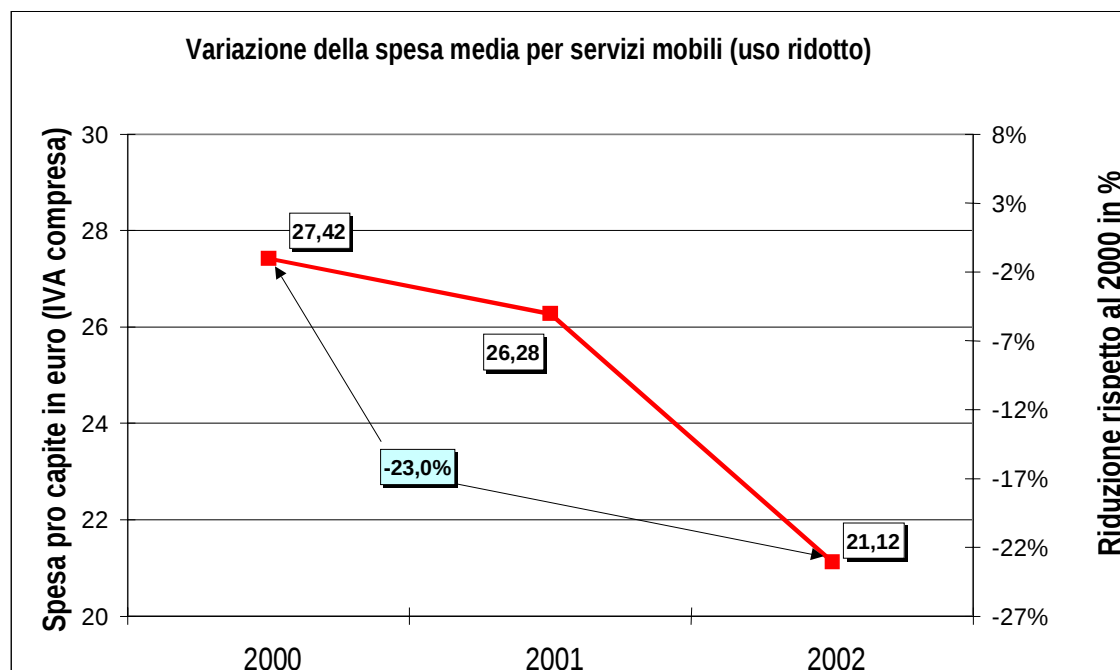
Nel periodo 2000-2002 la spesa media mensile di un profilo personale tipico è scesa da 27,42 euro a 21,12 euro. Ciò rappresenta una riduzione del 23%, la cui parte più significativa si è prodotta nell'arco degli ultimi dodici mesi.

I paesi i cui consumatori hanno maggiormente beneficiato di tali riduzioni dal 2001 sono la Spagna (45%), l'Austria (42%), il Portogallo (34%), l'Irlanda (35%), la Germania (28%) e il Belgio (24%). Lo Stato membro con la maggiore spesa media per servizi mobili è la Francia con 31 euro (spesa superiore del 47% alla spesa media UE), seguita dal Regno Unito con 25

¹² In termini di numero di abbonati.

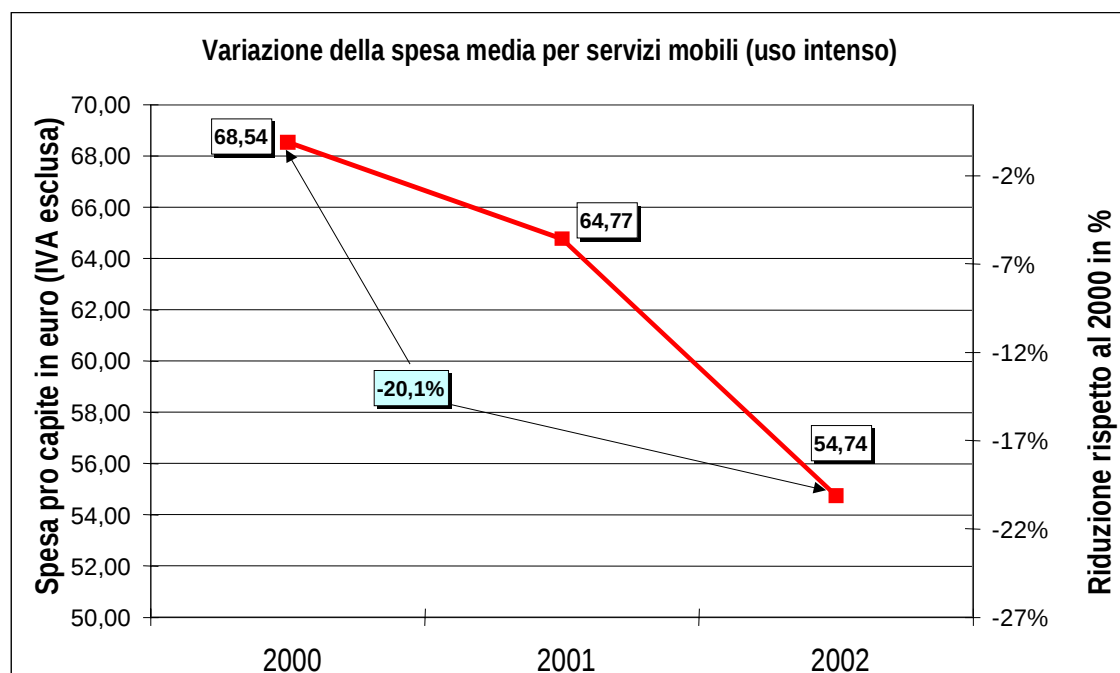
¹³ Per l'approccio metodologico, cfr. allegato 1.

euro. La spesa minore si registra in Spagna con 10 euro (pari alla metà della spesa mensile media UE).



3.5.1.2. Profilo impresa:

Nel periodo 2000-2002 la spesa mensile media di un profilo di impresa tipico è passata da 68,54 euro a 54,74 euro. La riduzione globale (20%) è inferiore a quella registrata per il profilo personale, contrariamente a quanto avvenuto per la telefonia fissa nello stesso arco di tempo. Anche nel caso delle imprese, la riduzione più sostanziale è stata registrata negli ultimi dodici mesi.



I paesi che hanno registrato le riduzioni più importanti dal 2001 sono il Belgio (60%), il Portogallo (34%), il Regno Unito (29%), la Spagna (25%) e i Paesi Bassi (22%). La Svezia è

lo Stato membro le cui imprese hanno la spesa più elevata con 81 euro (superiore del 49% alla media UE), seguito dalla Danimarca con 80 euro. Il paese con la spesa mensile più bassa è ormai il Belgio (20 euro, ossia 38% al di sotto della spesa media mensile UE).

3.5.2. *Canone fisso mensile*

Tra il 2001 e il 2002, il canone mensile fatturato dagli operatori storici è aumentato del 5,4% per l'utenza residenziale e del 7,3% per l'utenza commerciale. Tra il 1998 e il 2002 l'aumento complessivo è stato del 20% (utenza residenziale) e del 16,6% (utenza commerciale). Questo aumento è controbilanciato da una riduzione generalizzata delle tariffe per quasi tutti i tipi di chiamate, in particolare quelle nazionali ed internazionali. Si tratta di una conseguenza del processo di riequilibrio tariffario attualmente in atto, destinato a porre fine alla prassi anticoncorrenziale dei sussidi incrociati dei prezzi, utilizzata dagli operatori dominanti.

3.5.3. *Chiamate urbane*

Contrariamente allo scorso anno, quando le tariffe per le chiamate urbane applicate dagli operatori storici erano rimaste stabili o avevano subito aumenti insignificanti, si registra quest'anno un mutamento di tendenza di questo segmento del mercato. Il prezzo delle chiamate di tre minuti rimane invariato e si registra una leggera riduzione per le chiamate di dieci minuti, in controtendenza rispetto all'aumento del 2000-2001. Solo in Austria si è registrato un aumento (21% per le chiamate brevi e 8% per le chiamate di dieci minuti). Negli altri Stati membri i prezzi sono rimasti stabili o si sono registrate riduzioni; è il caso di Danimarca, Germania e soprattutto Grecia (16%). I prezzi delle chiamate di tre e dieci minuti continuano ad essere superiori alla media UE in Belgio, Irlanda, Regno Unito e soprattutto Austria, dove le chiamate urbane sono le più care (68% più care della media UE).

3.5.4. *Chiamate nazionali*

La tendenza alla riduzione o all'eliminazione delle differenze di prezzo tra le chiamate regionali e nazionali, già menzionata nella settima relazione, si conferma generando ulteriori riduzioni delle tariffe degli operatori storici per le chiamate interurbane. Dal 1998 il prezzo delle chiamate di tre minuti e dieci minuti è diminuito rispettivamente del 47% e del 49% e si attesta attualmente a 35 cent e 109 cent.

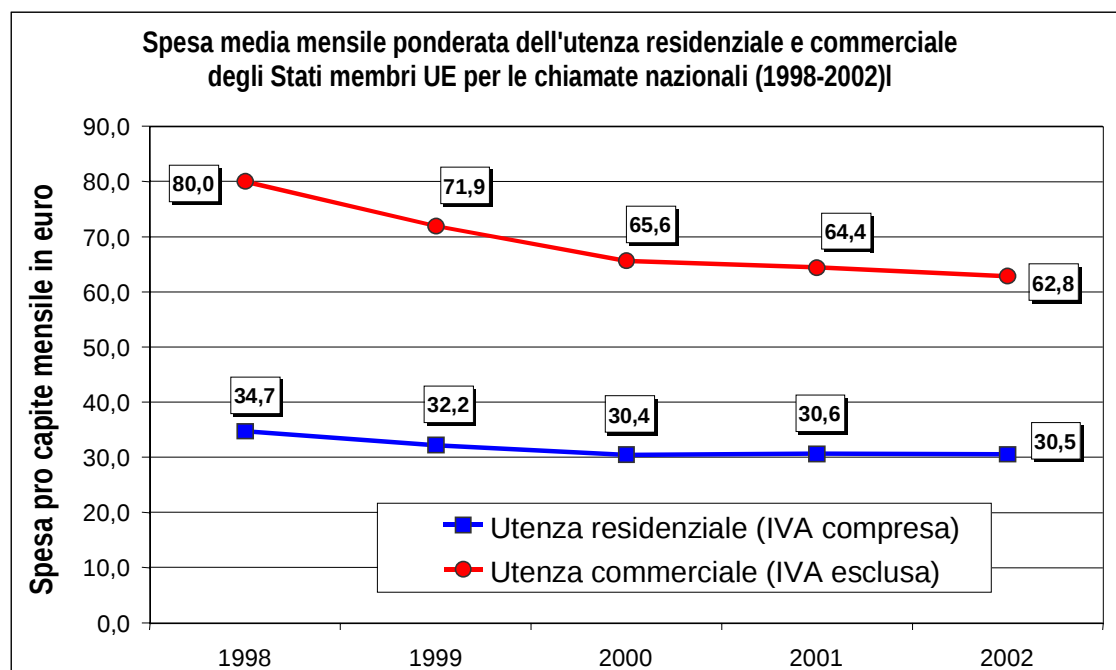
Tuttavia, anche se la tendenza al ribasso si conferma, nel 2002 il tasso di diminuzione è rallentato rispetto agli anni precedenti e le riduzioni equivalgono alla metà di quelle registrate nel 2001 (5% quest'anno rispetto a 11% nel 2001 per una chiamata di tre minuti e 5% rispetto a 13% per una chiamata di dieci minuti).

In Germania, Portogallo e Paesi Bassi il prezzo di queste chiamate è aumentato mentre si registrano diminuzioni in Danimarca, Grecia, Italia e soprattutto Spagna (38%). Il prezzo delle chiamate nazionali è ancora superiore alla media UE nel Regno Unito, in Italia, in Portogallo e in Germania (in quest'ultimo paese le tariffe superano del 26% la media UE).

Il metodo del paniere OCSE¹⁴ rivela che, tra agosto 1998 e agosto 2002, la spesa mensile media dell'utenza residenziale per le chiamate nazionali (urbane, interurbane e canone fisso) è passata da 34,7 euro a 30,5 euro (IVA compresa). Il tasso di riduzione è stato superiore nel 1998 e nel 2000 (13%) mentre nel corso degli ultimi due anni la riduzione media è stata dell'ordine dello 0,4%. Per le imprese le riduzioni sono state comparativamente più

¹⁴ Per l'approccio metodologico, cfr. allegato 1.

significative passando da 80 euro nel 1998 a 62,8 euro (IVA esclusa) nel 2002, per una riduzione complessiva del 23%.

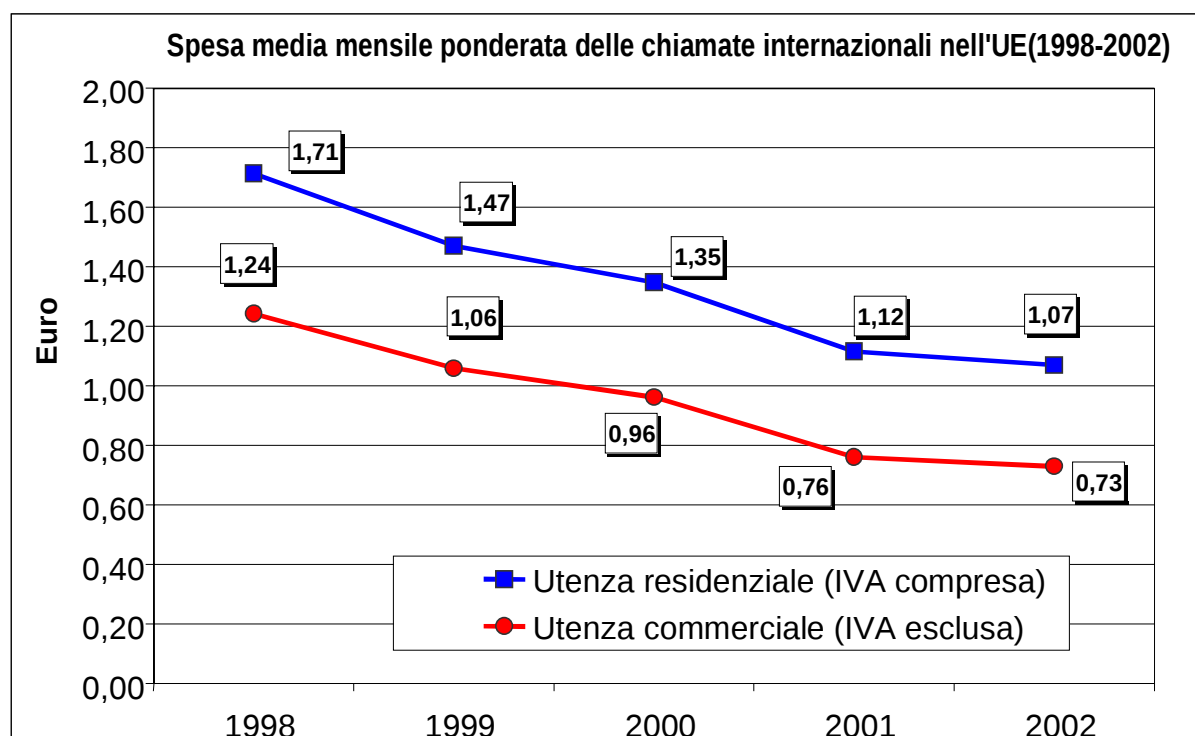


3.5.5. Chiamate internazionali¹⁵

Il costo medio delle chiamate internazionali ha subito una diminuzione del 4% rispetto allo scorso anno passando da 1,12 a 1,07 euro per l'utenza residenziale (IVA compresa) e da 0,76 a 0,73 euro per l'utenza commerciale (IVA esclusa). La riduzione complessiva tra il 1998 e il 2002 è stata del 38% per l'utenza residenziale (da 1,71 a 1,07 euro) e del 41% per l'utenza commerciale (da 1,24 a 0,73 euro).

¹⁵

Per l'approccio metodologico, cfr. allegato 1.



3.5.6. Spesa mensile media (paniere composito delle chiamate)

La nuova metodologia OCSE¹⁶ indica che, rispetto al 2001, la spesa mensile media ponderata per l'UE per il paniere composito delle chiamate nazionali ed internazionali è calata dello 0,6% appena per l'utenza residenziale e del 2,8% per l'utenza commerciale.

Gli utenti residenziali di Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Austria e Portogallo hanno dovuto pagare di più, mentre quelli di Belgio, Danimarca, Grecia, Spagna, Italia e Regno Unito hanno beneficiato di una riduzione.

Per quanto riguarda le imprese, i prezzi sono aumentati in Germania, Paesi Bassi e Austria, mentre la spesa mensile è diminuita rispetto al 2001 è diminuita negli altri Stati membri, salvo Lussemburgo e Finlandia dove i prezzi sono rimasti invariati.

3.5.7. Nuovi operatori

Tutti i prezzi indicati in precedenza sono prezzi applicati dagli operatori storici. I nuovi operatori praticano di norma tariffe notevolmente inferiori a seconda del tipo e della durata della chiamata. La concorrenza sul segmento delle chiamate urbane si è fatta più intensa rispetto al 2001 e i nuovi operatori offrono oggi tariffe inferiori in dieci Stati membri. Le riduzioni sono dell'ordine del 37,5% in Austria e del 25% in Belgio. Le riduzioni di prezzo sono nettamente più significative per le chiamate nazionali, in particolare nel Regno Unito (56%), in Francia (46%) e in Germania (35%) per quanto riguarda le chiamate di maggiore durata.

La concorrenza più agguerrita si osserva nel segmento delle chiamate internazionali, dove gli operatori offrono sconti fino al 65% (Austria) per le chiamate ai paesi UE più vicini rispetto alle tariffe degli operatori storici. Anche in Francia e Portogallo i nuovi operatori offrono

¹⁶ Per l'approccio metodologico, cfr. allegato 1.

tariffe nettamente inferiori per le chiamate ai paesi dell'UE più vicini (rispettivamente 59% e 54% meno care). Per quanto riguarda le chiamate ai paesi UE più lontani, oltre che in Austria, anche nel Regno Unito (42%), in Lussemburgo (38%) e in Francia (38%) i nuovi operatori offrono tariffe più convenienti.

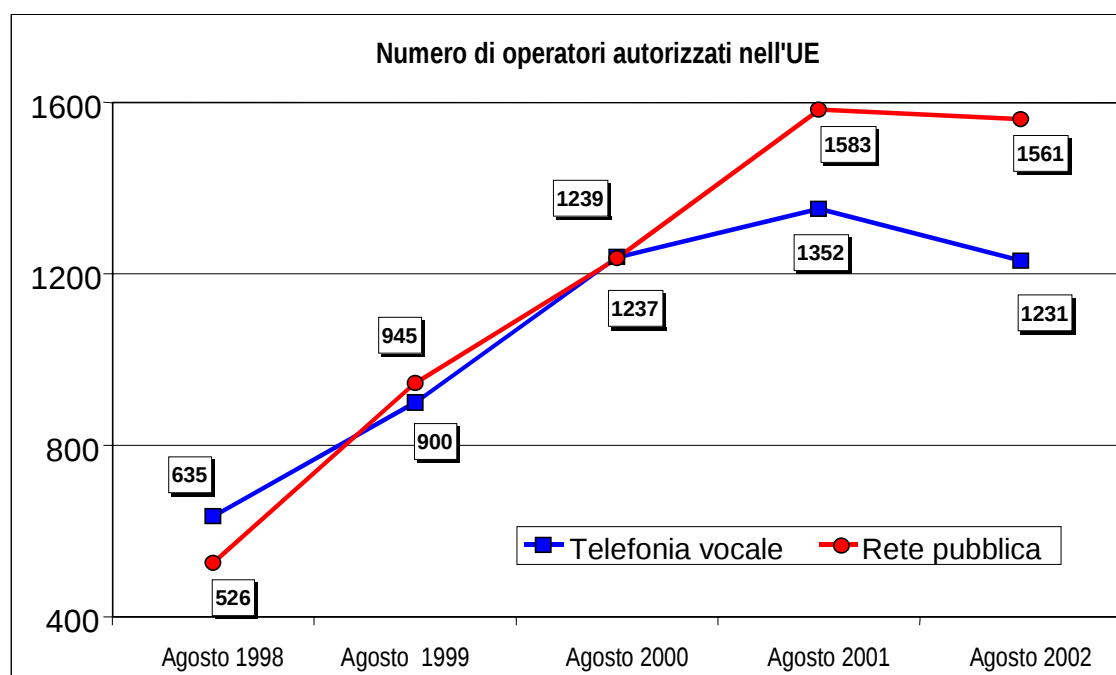
3.6. Struttura del mercato

3.6.1. Operatori di reti fisse

Il numero di operatori autorizzati a fornire servizi di telefonia vocale pubblica nell'agosto 2002 era di 1231 (325 locali, 906 nazionali). Oltre 600 di essi (125 locali e 478 nazionali) offrono effettivamente questo tipo di servizi.

Il numero di operatori autorizzati a gestire una rete pubblica e a fornire servizi di rete pubblica nell'agosto 2002 era di 1561 (654 locali, 907 nazionali). Il numero di operatori che effettivamente forniscono servizi di rete per le comunicazioni locali, interurbane e internazionali sono, rispettivamente, 429 (253 locali e 176 nazionali), 285 (59 locali e 226 nazionali) e 237 (44 locali e 193 nazionali).

Mentre il numero degli operatori autorizzati dal 1998 al 2001 è aumentato di circa il 50%, durante lo scorso anno gli operatori hanno avviato una riorganizzazione delle loro attività commerciali che ha portato alla concentrazione delle stesse sul mercato (in particolare tra operatori di reti via cavo). La stabilizzazione del mercato e alcuni fallimenti hanno causato una generale diminuzione del numero di operatori autorizzati (circa 9% per gli operatori di telefonia vocale e 1,5% per gli operatori di rete pubblica).



3.6.2. Operatori di reti mobili

Complessivamente in tutta Europa sono state concesse 79 licenze per servizi nazionali mobili digitali (GSM e DCS 1800) e il mercato dei servizi mobili conta in totale 54 operatori di rete mobile e 100 operatori di servizi mobili (principalmente rivenditori).

In Spagna, Italia, Svezia e Finlandia le licenze sono ancora per servizi di tipo analogico; la loro graduale eliminazione è prevista per la fine del 2002 in Finlandia e tra il 2005 e il 2007 negli altri paesi.

Gli Stati membri hanno rilasciato complessivamente 62 licenze 3G (48 sono state concesse ad operatori già titolari di una licenza per servizi mobili in tecnologia digitale).

3.6.3. Quote di mercato

Si stima che le quote degli operatori storici nel mercato dei servizi pubblici di telefonia vocale fissa in termini di ricavi al dettaglio siano in media (alla fine del 2001) dell'89% per le chiamate urbane, del 73,5% per le chiamate interurbane e del 67,6% per quelle internazionali.

Dalla fine del 2000 alla fine del 2001, si stima gli operatori storici di rete fissa abbiano perso in media circa il 9% e l'11% rispettivamente della quota di mercato per le chiamate interurbane e internazionali, mentre la quota di mercato delle chiamate urbane è rimasta pressoché stabile (-0,5%).

Fatta astrazione della Grecia, che ha iniziato il processo di liberalizzazione più tardi degli altri paesi, solo gli operatori storici di Belgio e Germania detengono ancora quasi il 100% del mercato delle chiamate urbane. In cinque Stati membri (Spagna, Francia, Irlanda, Italia e Paesi Bassi) gli operatori storici possiedono quote di mercato comprese tra l'80 e il 90% e nel Regno Unito circa il 66%. Per ciò che riguarda le chiamate interurbane, la quota degli operatori storici sui ricavi al dettaglio è stimata al 97% in Grecia, all'82% in Spagna, tra il 50% e il 75% circa in sei Stati membri (Germania, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi e Svezia) e al 53% circa nel Regno Unito. Per le chiamate internazionali, solo gli operatori storici di Spagna e Grecia detengono più dell'80% del mercato, in Italia e Irlanda la loro quota di mercato è del 74%, in altri quattro Stati membri varia tra il 61% e il 68% (Belgio, Germania, Francia, e Paesi Bassi) e nel Regno Unito e Svezia è rispettivamente del 45% e del 43%.

Le quote di mercato relative a Danimarca, Lussemburgo, Portogallo, Austria e Finlandia sono disponibili unicamente in termini di minuti di traffico in uscita. Le quote di mercato delle chiamate nazionali (urbane e interurbane) sono pari al 90% in Portogallo, 87% in Lussemburgo e 65% in Danimarca. In Finlandia, la quota di mercato per le chiamate urbane è del 92,5% e per le chiamate interurbane è del 32%. Per quanto attiene la quota di mercato per le chiamate internazionali, in Lussemburgo e in Portogallo essa è superiore al 70%, in Danimarca è del 53% e in Finlandia del 54%. In Austria, la quota sull'insieme del mercato della telefonia fissa è stimata intorno al 70%.

In cinque paesi (Spagna, Francia, Irlanda, Lussemburgo e Regno Unito) la quota di mercato degli operatori storici per le chiamate urbane per l'accesso a Internet è inferiore all'80%.

La quota di mercato media dei principali operatori mobili (filiali degli operatori storici in tutti gli Stati membri eccetto nel Regno Unito) è del 48% in termini di ricavi. La quota dell'operatore principale è superiore al 50% in soli sei Stati membri, come nel 2001, ma in tre (Belgio, Irlanda e Finlandia) si registra una diminuzione. D'altro canto gli operatori principali in Spagna e in Lussemburgo hanno aumentato la loro quota di mercato.

3.7. Televisione digitale

Il mercato europeo della televisione digitale, che ha conosciuto un elevato tasso di crescita fino al 2001, ha subito una battuta d'arresto lo scorso anno. Gli operatori del settore, nella

maggior parte dei casi operatori di pay TV, hanno conosciuto difficoltà economiche che hanno provocato fallimenti, in particolar modo nel Regno Unito, in Germania e in Spagna, ossia tre dei principali mercati nazionali di televisione digitale. L'avversa situazione del mercato ha condotto a fusioni nel settore satellitare e della televisione via cavo, a riprova della difficoltà di sostenere una concorrenza tra più operatori di pay TV su uno stesso mercato nazionale. Le autorità nazionali garanti della concorrenza e la Commissione hanno proceduto recentemente alla valutazione di progetti di fusioni previsti in Spagna e in Italia.

A causa dei problemi nell'ultimo anno, la penetrazione della televisione digitale nel mercato dell'UE non è aumentata allo stesso ritmo degli anni precedenti, attestandosi a circa il 21% rispetto al 18% del 2001. Le cifre contenute nell'allegato alla presente relazione non tengono conto necessariamente degli ultimi fallimenti, cosicché la penetrazione effettiva attuale potrebbe persino assestarsi allo stesso livello del 2001.

Nonostante il modesto sviluppo generale, nell'ultimo anno la penetrazione della televisione digitale ha registrato un forte progresso in quegli Stati membri che iniziano ad adottare la tecnologia digitale. Il diverso sviluppo nei vari Stati membri ha appianato le divergenze registrate negli ultimi anni fra i diversi mercati. Nel 2001, cinque Stati membri (Germania, Francia, Spagna, Italia e Regno Unito) rappresentavano il 90% del mercato mentre a luglio 2002 la loro quota di mercato complessiva (in termini famiglie abbonate alla TV digitale) è sceso all'84%.

I dati sullo sviluppo delle varie piattaforme di distribuzione indicano che la televisione digitale satellitare rappresenta il 64% di tutto il mercato della televisione digitale e la televisione digitale via cavo costituisce il 16% dell'intero mercato della televisione via cavo. La televisione digitale terrestre rappresenta appena il 4% di tutti i servizi di televisione terrestre. La recente evoluzione del mercato sembra indicare che, nel breve termine, i futuri servizi di TV terrestre si baseranno più su un accesso gratuito in chiaro che sulla televisione a pagamento.

4. STATO DI ATTUAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

Nelle precedenti versioni della relazione la Commissione ha valutato i progressi compiuti nell'attuazione di requisiti fondamentali quali quelli in materia di autorità nazionali di regolamentazione (ANR), licenze, interconnessione, tariffe, contabilità dei costi, numerazione e servizio universale, stabiliti dalle direttive e dagli altri strumenti che costituiscono l'attuale quadro normativo.

Poiché l'obiettivo della presente relazione è la valutazione dell'attuazione degli obblighi di regolamentazione tenendo presente il modo in cui essi sono organizzati nel nuovo quadro normativo, si ritiene più logico scegliere una ripartizione improntata alla struttura delle nuove direttive.

4.1. Quadro normativo

4.1.1. Autorità nazionali di regolamentazione

La Commissione ha sottolineato in varie occasioni il ruolo centrale delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) nell'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni. In una situazione dove gli operatori economici possono risentire della fragilità dei mercati finanziari è fondamentale che le autorità di regolamentazione siano in grado di agire in modo

efficiente ed imparziale, in modo da garantire la certezza del diritto e della regolamentazione. Il modo in cui le ANR sono strutturate ed esercitano i loro poteri è chiaramente di competenza del sistema giuridico e amministrativo nazionale, una volta che siano stati rispettati i requisiti fondamentali stabiliti dalla legislazione comunitaria. L'allegato 2 fornisce dati dettagliati sull'organizzazione delle ANR. Tutto sommato, nonostante le possibili differenze, le ANR hanno svolto un lavoro notevole nel regolamentare aspetti complessi del quadro normativo attuale e si trovano ora in una buona posizione per intraprendere il compito di dare attuazione al nuovo regime. Le considerazioni formulate di seguito hanno lo scopo di fornire un orientamento in relazione ai problemi che durante il periodo di transizione possono richiedere un'attenzione particolare.

Il nuovo quadro normativo è basato sull'esperienza acquisita fino ad ora dalle autorità di regolamentazione e dai soggetti che operano sul mercato. Le nuove direttive prevedono inoltre disposizioni precise che obbligano gli Stati membri ad assicurare che le ANR dispongano di poteri adeguati per eseguire una serie di funzioni quali l'analisi dei mercati rilevanti, l'identificazione degli operatori aventi notevole potere di mercato (SMP), la risoluzione delle controversie, l'imposizione di obblighi di regolamentazione e di obblighi di servizio universale e l'applicazione delle condizioni relative alle autorizzazioni. Considerati gli ampi poteri discrezionali conferiti dal nuovo quadro normativo alle ANR, le misure di salvaguardia previste dal quadro attuale continueranno a svolgere un ruolo essenziale nel garantirne l'autonomia strutturale e l'indipendenza operativa dai soggetti attivi sul mercato.

In Belgio, il problema relativo all'*indipendenza normativa* nell'attuale quadro normativo dovrebbe risolversi con la prossima approvazione di una legge che conferirà all'ANR una serie di poteri che attualmente sono di competenza del ministro responsabile per le partecipazioni statali nel capitale dell'operatore storico.

Sono stati sviluppati due *modelli di attribuzione di poteri regolamentari*. In alcuni Stati membri un ente o un'agenzia indipendente ed autonoma esercita tutti i poteri, compresi quelli in materia di licenze, interconnessione, accesso, controllo dei prezzi, assegnazione delle frequenze e numerazione (Germania, Grecia, Irlanda, Austria, Paesi Bassi - escluse le frequenze -, Portogallo), mentre negli altri l'autorità di regolamentazione esplica, in misura più o meno ampia, poteri di regolamentazione di concerto con il ministro competente. La dispersione dei poteri porta inevitabilmente a una riduzione della certezza del diritto richiesta dal mercato, in particolare nei casi ove le decisioni prese da ministri in materia di licenze o controllo dei prezzi potrebbero sembrare, agli occhi del mercato, influenzate da considerazioni politiche. Fatta astrazione di questi aspetti, in generale l'efficacia dell'autorità di regolamentazione potrebbe essere facilmente migliorata trasferendo ad essa tutti i poteri regolamentari del ministero, come è avvenuto in Grecia.

Le scarse *risorse* a disposizione delle ANR sono ancora considerate dal mercato un freno a una regolamentazione efficace. In questo contesto gli operatori del settore sono convinti che le autorità di regolamentazione potrebbero massimizzare le loro risorse facendo un uso maggiore della pressione morale e dell'esposizione sui *media* per contrastare pratiche contrarie alla concorrenza. In Belgio e Lussemburgo, nonostante le ANR dispongano di un notevole organico, solo una minima parte del personale si occupa di problemi relativi alla regolamentazione del settore delle telecomunicazioni. In alcuni casi, i nuovi operatori considerano che ci sia spazio per un *miglioramento organizzativo* per permettere alle autorità di regolamentazione di affrontare i problemi in maniera tempestiva e efficace (Belgio, Paesi Bassi, Finlandia).

Sia nell'ambito del quadro esistente che in quello futuro sono necessari efficaci meccanismi di *ricorso contro le decisioni delle ANR*. Nella maggior parte degli Stati membri la procedura si svolge dinanzi un tribunale, generalmente un tribunale amministrativo. La Danimarca è l'unico paese che ha istituito un organismo indipendente competente per i ricorsi che non sia un tribunale, mentre nel Regno Unito i ricorsi contro determinate decisioni dell'OFTEL adottate in virtù dei suoi poteri in materia di concorrenza sono presentati in primo grado alla commissione per la concorrenza. In altri paesi i ricorsi vengono esaminati in primo grado all'interno dell'ANR (Belgio, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi), ciò può avere per conseguenza la sottrazione di tempo e risorse dalle normali attività di sorveglianza regolamentare. In Austria, nonostante i miglioramenti apportati da una nuova legge che introduce una procedura di ricorso ad hoc, l'incertezza persiste in quanto non esistono disposizioni sulla giurisdizione a cui fanno capo i casi pendenti. In Germania, la lunghezza della procedura di ricorso dovuta alle norme relative alla riservatezza è considerata un ostacolo alla concorrenza.

Nell'ambito del quadro attuale in numerosi casi l'autorità giudicante il ricorso ha sollevato rilievi di carattere procedurale piuttosto che di merito. Questa situazione dovrà essere corretta dal nuovo quadro normativo. Del resto alcuni aspetti sono già in via di cambiamento: per esempio, in Francia la Corte d'Appello assistita da un perito può ormai esaminare il merito oltre alla legittimità di una decisione dell'ANR.

In tutti gli Stati membri le ANR sembrano disporre di *poteri sufficienti per regolamentare i mercati*, anche se in Belgio potrebbe essere necessaria un'estensione dei poteri in materia di tariffe al dettaglio e ricorsi contro le decisioni di interconnessione, e in Finlandia relativamente alla trasmissione di dati. In due Stati membri le ANR possono occuparsi di determinati problemi della regolamentazione solo in seguito alla presentazione di un reclamo scritto (Paesi Bassi) o di un'istanza (Germania), ciò comporta ritardi nell'adozione della decisione (Germania). Tuttavia, praticamente in tutti gli Stati membri, le ANR devono poter disporre di maggiori risorse per intervenire di propria iniziativa, per esempio, in materia di disaggregazione della rete locale, assicurando la non discriminazione, concorrenza leale, efficienza economica e massimizzazione dei vantaggi per gli utenti.

Il nuovo quadro regolamentare prevede che le ANR debbano risolvere le *controversie* nel termine di 4 mesi. Attualmente, quasi tutti gli Stati membri hanno istituito procedure di risoluzione delle controversie e solo l'ANR italiana non è sempre riuscita a risolvere le controversie che le sono state sottoposte. In alcuni casi il termine non è stato rispettato (Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Regno Unito). In due Stati membri, la procedura di risoluzione delle controversie è stata considerata lunga (Finlandia) e farraginoso (Francia).

Le *decisioni dell'autorità di regolamentazione* devono essere efficaci e tempestive, ma non sempre questo avviene nei fatti. Le ANR di alcuni casi sembrano avere difficoltà a decidere entro i termini previsti (Italia, Finlandia), a tener conto di tutte le osservazioni presentate nel corso delle procedure di consultazione (Grecia, Irlanda) o a lasciare agli operatori il tempo sufficiente per rispondere alle procedure di consultazione (Svezia).

Sono stati introdotti nuovi requisiti (Danimarca, Irlanda) o stanno per esserlo (Finlandia) per garantire e migliorare l'*applicazione effettiva* degli obblighi di regolamentazione che incombono agli operatori. Nella maggior parte degli Stati membri sono previste sanzioni in caso di inosservanza delle condizioni per il rilascio delle licenze ma non sempre è chiaro fino a che punto si possa ricorrere a tale potere sanzionatorio (Germania). In Finlandia l'elevato numero di imprese aventi notevole potere di mercato rende difficile, per le ANR, garantire

che esse rispettino i propri obblighi, e ciò priva i nuovi operatori delle necessarie garanzie regolamentari.

La *cooperazione tra la ANR e l'autorità nazionale garante della concorrenza* ai fini del controllo dell'applicazione del quadro normativo attuale è generalmente migliorata dalla liberalizzazione del settore e in numerosi Stati membri le due autorità collaborano efficientemente sul piano operativo (in particolare in Danimarca, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Austria e Regno Unito). Due Stati membri hanno già previsto procedure formali di cooperazione (Danimarca, Irlanda), mentre in altri due l'autorità garante della concorrenza comunica all'ANR pareri non vincolanti sulle questioni relative alla concorrenza sul mercato (Germania, salvo per la designazione dell'operatore avente notevole potere di mercato per la quale il parere è vincolante, e Italia). In altri Stati membri l'autorità garante della concorrenza non è assolutamente coinvolta nel processo decisionale che rimane di esclusiva competenza dell'ANR (Grecia, Paesi Bassi salvo per l'analisi del mercato). In Portogallo i nuovi operatori auspicerebbero un maggior intervento da parte dell'autorità garante della concorrenza.

Poiché il nuovo quadro normativo dedica maggiore attenzione alla valutazione della concorrenza sul mercato, la cooperazione tra queste due autorità diverrà sempre più importante nell'avvenire (cfr. sezione 6).

4.1.2. Gestione dei numeri

Il quadro normativo prevede che siano le ANR a gestire i piani di numerazione nazionali e ciò avviene in tutti gli Stati membri.

Diversi Stati membri hanno modificato negli ultimi anni i loro piani di numerazione, per soddisfare l'aumento della domanda, dovuta in particolare allo sviluppo dei servizi mobili, e per promuovere una concorrenza leale.

La gestione dei numeri non sembra suscitare preoccupazioni tra gli operatori del mercato e le organizzazioni dei consumatori. Tuttavia, in Austria, alcuni numeri e alcune serie di numeri non sono conformi al piano di numerazione.

4.1.3. Gestione delle frequenze

Recentemente nell'UE sono stati fatti rilevanti progressi verso una maggiore coerenza e trasparenza nella gestione delle radiofrequenze. Tutti gli Stati membri hanno pubblicato un piano nazionale delle frequenze e designato un'autorità responsabile della gestione delle frequenze che può essere la stessa autorità cui è generalmente affidata la supervisione del settore delle comunicazioni, o un organismo ad hoc. Mentre continuano di tanto in tanto a verificarsi problemi in relazione all'assegnazione dello spettro radio per usi specifici, non sono stati riportati grandi problemi nella gestione delle frequenze. Diversi Stati membri recentemente hanno intrapreso iniziative o avviato consultazioni sull'evoluzione futura della gestione delle frequenze, affrontando temi sempre più attuali a livello di UE quali lo scambio di radiofrequenze o l'uso di bande di frequenza esenti da licenza.

4.2. Disposizioni in materia di interconnessione e di accesso

4.2.1. Interconnessione

Conformemente alle disposizioni del quadro normativo vigente, le ANR devono provvedere affinché gli operatori con notevole potere di mercato nel settore delle comunicazioni fisse

pubblichino un'offerta di interconnessione di riferimento contenente una descrizione dettagliata della loro offerta di interconnessione. Gli operatori di reti fisse con notevole potere di mercato devono garantire l'orientamento ai costi delle tariffe di interconnessione e accesso, disporre di sistemi trasparenti di contabilità dei costi e rispettare i principi di trasparenza e non discriminazione. Anche gli operatori con notevole potere di mercato nel mercato nazionale della telefonia mobile sono soggetti ad obblighi di trasparenza e di non discriminazione, mentre gli operatori di reti mobili con notevole potere di mercato nel mercato nazionale dell'interconnessione sono tenuti all'obbligo di orientamento ai costi.

L'attuazione efficace di questi obblighi costituisce ormai un prerequisito per un mercato aperto e concorrenziale perché garantisce condizioni di interconnessione eque, proporzionate e non discriminatorie ed è una condizione indispensabile per il passaggio al nuovo quadro normativo. Nella pratica le disposizioni in materia di interconnessione funzionano bene in tutta Europa, con offerte di interconnessione generalmente orientate alle esigenze del mercato, e l'esistenza di un grande numero di accordi è confermata dalle precedenti relazioni¹⁷ pubblicate.

4.2.1.1. Offerta di interconnessione di riferimento

In tutti gli Stati membri, gli operatori di rete fissa con notevole potere di mercato hanno pubblicato un'offerta di interconnessione di riferimento, sebbene in due Stati membri sia necessario identificarsi per poter consultare l'offerta (Austria, Germania). I problemi legati alla completezza delle offerte sembrano essere stati risolti in tutti gli Stati membri e le offerte di interconnessione di riferimento comprendono ora le condizioni tecniche e finanziarie relative alla generazione e alla terminazione del traffico di telefonia vocale a tutti i livelli di interconnessione. Tuttavia in Finlandia sono stati segnalati problemi per l'offerta tariffaria di interconnessione a livello locale.

Sebbene l'offerta di interconnessione di riferimento consenta ai concorrenti di concludere accordi di interconnessione in tutti gli Stati membri, si segnalano ritardi nell'approvazione delle offerte da parte dell'ANR di cinque paesi (Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo).

4.2.1.2. Circuiti parziali

I circuiti parziali (cioè linee affittate da 64 kbit a 34 Mbit che collegano l'infrastruttura di nuovi operatori alle sedi degli utenti) consentono ai nuovi operatori di fornire servizi *end-to-end* ai loro clienti nei casi in cui le loro reti non sono sufficientemente estese per consentire loro di fornire questi servizi solo con le proprie infrastrutture.

Le ANR di tutti gli Stati membri hanno adottato misure per garantire la disponibilità di circuiti parziali e vigilare sulle tariffe. Tuttavia, in Finlandia non è chiaro se tutti gli operatori storici regionali e locali forniscano circuiti parziali.

Nell'allegato 1 sono riportati dati sulla tariffazione dei circuiti parziali rispetto ai massimali tariffari dell'UE.

¹⁷ <http://europa.int/information-society/topics/telecoms/implementation/index>
<http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/others>.

4.2.1.3. Modello FRIACO di interconnessione ad accesso forfettario

Esistono punti di vista molto divergenti sull'utilità di fornire un'interconnessione a tariffa forfettaria per un accesso a Internet a banda stretta. Alcune autorità di regolamentazione ritengono che ciò potrebbe favorire il passaggio alle connessioni a larga banda abituando i clienti ad un accesso al dettaglio a tariffa forfettaria, mentre altri credono che questo sia già avvenuto con l'introduzione della tecnologia DSL. In ogni caso, gli operatori storici devono offrire ai nuovi operatori un'interconnessione a tariffa forfettaria su base non discriminatoria, qualora essi stessi offrano ai loro clienti l'accesso Internet a tariffa forfettaria fissa a banda stretta. Per non ostacolare l'ingresso sul mercato, è particolarmente importante che il contratto FRIACO non contenga requisiti in materia di architettura di rete che la maggioranza dei nuovi entranti non potrebbe comunque soddisfare. È altresì importante che il contratto FRIACO sia offerto dagli operatori storici al livello di interconnessione richiesto dai nuovi operatori. Ciò significa che il principio di non discriminazione deve essere applicato non in modo meramente formale, ma tenendo presente il suo obiettivo, ossia favorire l'apertura del mercato.

Fino ad ora questo obiettivo è stato conseguito solo in parte. La FRIACO è offerta dall'operatore storico a livello locale e superiore a quello locale solo in due Stati membri (Italia, Regno Unito) ed è offerta a livello locale in altri tre paesi (Francia, Paesi Bassi, Portogallo). In Spagna l'offerta di interconnessione di riferimento ha introdotto per l'anno 2001 un modello di interconnessione generalizzato basato sulla capacità (valido per fonia e dati) ma la sua applicazione risulta difficile. In Germania le ANR hanno adottato misure destinate ad imporre la FRIACO, senza tuttavia essere riuscite ad assicurarne la disponibilità a causa dei procedimenti giudiziari pendenti. In alcuni paesi non esiste nessuna offerta FRIACO anche se gli operatori storici offrono ai clienti un accesso Internet a tariffa forfettaria (per esempio in Finlandia) o un accesso Internet a tariffa forfettaria in determinati momenti (per esempio di domenica) quale parte di un pacchetto completo (Lussemburgo).

4.2.1.4. Tariffe di interconnessione

Il principio dell'orientamento ai costi per le reti fisse è stato applicato da tutti gli Stati membri, sebbene in taluni casi vi siano ancora problemi per ottenere prova dei costi mediante un adeguato sistema di contabilità dei costi. Solo in Danimarca l'ANR determina la tariffa di interconnessione alla rete fissa ricorrendo ad un'analisi comparativa delle migliori prassi, sebbene dal 1° gennaio 2003 i prezzi dovranno essere determinati conformemente a un sistema di contabilità e dei costi basato sul metodo del costo marginale medio nel lungo termine (LRAIC¹⁸). In generale sembra che le tariffe di interconnessione siano scese a un livello che permette l'ingresso sul mercato, sebbene, in particolare in Finlandia, i nuovi operatori si lamentano ancora del livello eccessivo di tali tariffe.

In vari Stati membri (Belgio, Grecia, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi, Finlandia), i nuovi operatori si lamentano del fatto che l'operatore storico ricorra alla compressione dei prezzi tra le tariffe di interconnessione alla rete fissa e le tariffe al dettaglio e delle riduzioni che vi vengono applicate. Non tutte le ANR sono intervenute per porre fine alle pratiche di compressione dei prezzi (per l'interconnessione a livello locale l'ANR dei Paesi Bassi ha di recente posto in essere misure correttive, mentre in Lussemburgo tali misure entreranno in vigore dal gennaio 2003).

¹⁸ Costo incrementale medio nel lungo periodo (Long Run Average Incremental Cost).

Preoccupa il fatto che in talune circostanze i prezzi riscossi dai nuovi operatori per la terminazione delle chiamate sulla loro rete fissa siano basati sulla reciprocità (come in Danimarca, Germania, Spagna e Italia), malgrado tali operatori non siano soggetti all'obbligo di orientamento ai costi e non forniscano necessariamente un servizio di interconnessione simile. I nuovi operatori si lamentano inoltre del fatto che le tariffe di interconnessione applicate nei loro confronti sono discriminatorie, se paragonate a quelle che gli operatori storici applicano tra loro (Finlandia). Ciò dimostra la necessità di prevenire l'abuso di posizione dominante da parte degli operatori storici anche quando acquistano interconnessione.

In due paesi (Francia e Italia) le ANR sono sul punto di introdurre un meccanismo di fissazione di prezzi massimi che sarà applicabile dal 1° gennaio 2003, in modo da garantire maggiore certezza nel mercato riguardo al futuro livello delle tariffe di interconnessione. L'iniziativa migliora la stabilità delle condizioni del mercato ed è stata accolta favorevolmente dagli operatori economici.

Per quanto attiene alla terminazione delle chiamate su rete mobile, le autorità di regolamentazione hanno adottato una serie di misure per regolamentare le tariffe in armonia con l'attuale quadro normativo. In Austria l'ANR ha fissato le tariffe di terminazione delle chiamate su rete mobile basandosi sul principio "dell'adequatezza dei prezzi" e fondandosi su un sistema imposto di contabilità dei costi (cfr. infra). In alcuni Stati membri (Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito), l'ANR ha ordinato una riduzione delle tariffe applicate alla terminazione delle chiamate su rete mobile ritenendole eccessive o irragionevoli, pur non avendo designato gli operatori mobili con notevole potere di mercato sul mercato nazionale dell'interconnessione. In Finlandia non sono stati designati operatori mobili con notevole potere di mercato, nel mercato nazionale dell'interconnessione, ma per tre di loro è stato individuato un notevole potere sui mercati rispettivi, il che, ai sensi della legislazione nazionale, significa che le loro tariffe di interconnessione devono essere orientate ai costi. Per due di essi l'autorità di regolamentazione ha verificato l'orientamento ai costi delle tariffe di interconnessione. In altri Stati membri l'ANR ha imposto una riduzione delle tariffe ritenendo tale riduzione un passo verso l'applicazione del principio di orientamento dei costi, mentre in altri ancora (Belgio, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Svezia) gli operatori mobili sono stati ritenuti detenere un notevole potere di mercato nel mercato nazionale dell'interconnessione. Nei restanti paesi, gli operatori mobili non sono stati designati quali detentori di notevole potere di mercato nel mercato nazionale delle interconnessioni e le ANR non sono intervenute in relazione alle tariffe dei servizi mobili.

La maggior parte dei sistemi di contabilità dei costi degli operatori mobili negli Stati membri si trovano attualmente in una fase di ripartizione integrale dei costi basata sui costi storici. Le due eccezioni sono il Regno Unito, la cui ANR è l'unica ad aver sviluppato un modello LRAIC basato sui costi correnti, e l'Austria, dove gli operatori mobili sono obbligati a utilizzare una struttura dei costi LRAIC senza tuttavia essere sottoposti a una verifica contabile. In Italia l'ANR ha obbligato gli operatori mobili a passare, a decorrere dal 2003, da un sistema di contabilità dei costi basato sui costi storici a un sistema basato sul modello LRAIC. Anche in Spagna l'autorità di regolamentazione ha recentemente approvato sistemi di contabilità dei costi dei due operatori mobili designati per avere un notevole potere di mercato nel mercato nazionale dell'interconnessione, ma non è stato in grado di approvare su questa base le tariffe di interconnessione per la mancanza dei dati sulla contabilità dei costi.

4.2.1.5. Determinazione del notevole potere di mercato

In tutti gli Stati membri (salvo la Danimarca) le ANR hanno reso pubblici i principi che hanno dettato la determinazione di situazioni di notevole potere di mercato.

Sembra che per quanto attiene agli operatori fissi con notevole potere di mercato, i principi di designazione siano stati applicati in modo coerente in tutta l'UE, in quanto gli Stati membri hanno designato gli operatori storici sui mercati delle comunicazioni fisse. Tuttavia, in un paese (Finlandia), il riferimento per la designazione degli operatori aventi notevole potere di mercato non è il mercato nazionale delle comunicazioni fisse, ma segmenti di questo mercato (chiamate urbane, interurbane, internazionali ecc.) sono utilizzati per designare una serie di operatori aventi notevole potere di mercato.

Anche nel *mercato della telefonia mobile* la designazione degli operatori con notevole potere di mercato è avvenuta con una certa coerenza, sebbene vi siano delle variazioni. Tredici Stati membri hanno designato almeno i due principali operatori di telefonia mobile, fondandosi sul fatto che la loro quota di mercato supera la soglia del 25% fissato nella direttiva sull'interconnessione e non hanno invece designato quelli al di sotto di questa soglia. In uno dei paesi rimanenti (Germania) la decisione di non designare operatori mobili anche se la loro quota di mercato è superiore al 25%, è basata sull'ipotesi che i consumatori finali abbiano la capacità di controbilanciare questo potere di mercato. Nell'altro paese (Austria) i motivi alla base della decisione di non designare operatori aventi notevole potere di mercato nel mercato delle comunicazioni mobili non sono stati comunicati alla Commissione.

Per quanto attiene alla designazione degli operatori di comunicazioni mobili con notevole potere di mercato sul *mercato nazionale dell'interconnessione*, è stato ottenuto un certo livello di coerenza nell'applicazione dei principi di determinazione ricorrendo alla nota esplicativa del comitato ONP sulla determinazione del notevole potere di mercato¹⁹. Diverse autorità nazionali di regolamentazione si sono direttamente ispirate a questa nota e hanno basato l'accertamento del notevole potere di mercato sulla quota di mercato calcolata in funzione delle entrate complessive provenienti dalla terminazione delle chiamate sulle reti fisse e mobili, comprese le chiamate sulla stessa rete. In cinque paesi (Grecia, Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito) sono stati designati gli operatori mobili con quota di mercato superiore al 25%, mentre gli operatori al di sotto di questa soglia non sono stati designati, nonostante siano stati presi in considerazione anche altri criteri. Anche in altri Stati membri (Belgio, Austria, Portogallo) la soglia del 25% del mercato è stata determinante. Tuttavia, in questi casi le autorità nazionali di regolamentazione non hanno calcolato la quota di mercato in piena sintonia con la nota esplicativa sopra menzionata. Diversi Stati membri hanno designato anche operatori mobili quali operatori aventi notevole potere di mercato sul mercato nazionale dell'interconnessione, anche se la loro quota di mercato era inferiore al 25%, basando la loro decisione sugli altri criteri contenuti nella direttiva sull'interconnessione (Italia, Spagna, Svezia). Infine, in alcuni paesi la quota di mercato degli operatori mobili nel mercato nazionale dell'interconnessione non è stata calcolata o le decisioni corrispondenti non sono state rese pubbliche (Germania, Lussemburgo).

4.2.1.6. Accesso degli operatori di reti mobili virtuali (MVNO)

Uno degli aspetti relativi all'accesso alle reti elettroniche di comunicazione non obbligatorio ai sensi dell'attuale quadro normativo, ma che le ANR potranno rendere obbligatorio ai sensi

¹⁹

ONPCOM 99-03

della nuova disciplina e che probabilmente svolgerà un ruolo sempre più importante in futuro è l'offerta di accesso agli operatori di reti mobili virtuali (MVNO). Mentre nella maggioranza degli Stati membri il modello MVNO continua ad essere soggetto solo a trattative commerciali, vari Stati membri hanno previsto nella normativa nazionale sulle telecomunicazioni disposizioni che regolamentano questo tipo di accesso. In Danimarca per esempio, le disposizioni legislative che disciplinano il roaming nazionale comprendono l'accesso MVNO; in Spagna un emendamento legislativo ha stabilito un nuovo tipo di licenza per l'accesso MVNO; in Irlanda l'offerta di accesso MVNO ha costituito un criterio di scelta dei titolari delle licenze di tipo A nella recente procedura di concessione delle licenze 3G; in Finlandia il nuovo progetto di legge sul mercato delle comunicazioni prevede una disposizione che autorizza questo tipo di accesso. In Austria l'ANR ha di recente respinto la richiesta di interconnessione di un operatore che desiderava fornire servizi di tipo MVNO perché la legge non prevede al momento tale possibilità ma affermando nel contempo la propria disponibilità ad accogliere una modifica legislativa in questo senso.

Anche se sempre più frequentemente gli ordinamenti giuridici degli Stati membri contengono disposizioni sull'accesso MVNO, il suo sviluppo commerciale è ancora relativamente limitato; rari sono infatti gli operatori pienamente operativi nell'UE. Ciò è dovuto, almeno in parte, alle difficoltà di determinazione dei costi e di tariffazione di tale accesso. Tuttavia, poiché la capacità delle reti mobili e le applicazioni di trasmissione dati aumentano con lo sviluppo delle comunicazioni mobili ad alta velocità, è probabile che l'importanza di questo tipo di accesso crescerà di conseguenza.

4.3. Disaggregazione della rete locale (*local loop*)

L'obiettivo del regolamento UE sull'accesso disaggregato alla rete locale è di facilitare l'ingresso di nuovi operatori sul mercato e di stimolare la concorrenza, in particolare per l'accesso Internet ad alta velocità. Gli operatori con notevole potere di mercato devono offrire un accesso completamente disaggregato, affittando quindi l'intera linea ad un nuovo operatore, e un accesso condiviso, se il nuovo operatore prende in affitto solo la parte ad alta frequenza utilizzabile per accesso Internet ad alta velocità.

Gli operatori notificati devono pubblicare un'offerta di riferimento di accesso disaggregato adatta alle esigenze del mercato, che deve perciò essere sufficientemente dettagliata per permettere agli operatori di scegliere solo gli elementi e le strutture di rete di cui hanno bisogno. Gli operatori notificati devono soddisfare esigenze ragionevoli di accesso disaggregato e applicare condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie, vale a dire che devono fornire agli altri operatori strutture equivalenti a quelle che utilizzano loro stessi e le loro filiali. Le tariffe applicate per l'accesso disaggregato devono essere orientate ai costi.

4.3.1. Offerte di riferimento di accesso disaggregato

Nella settima relazione la Commissione ha posto in evidenza gli scarsi progressi nell'attuazione del regolamento. Successivamente, la Commissione ha avviato un procedimento nei confronti di cinque Stati membri nei quali non era stata pubblicata l'offerta di riferimento per l'accesso condiviso. Alla situazione è stato posto rapidamente rimedio ed esiste ormai un'offerta di riferimento in tutti gli Stati membri relativa sia all'accesso totalmente disaggregato che all'accesso condiviso. Tuttavia, la Commissione ha successivamente (marzo 2002) avviato un procedimento nei confronti di quattro Stati membri perché l'offerta di riferimento non era sufficientemente dettagliata, nel senso che non prevedeva la possibilità di accesso alla sotto-rete locale ossia all'armadio di distribuzione, in prossimità dei locali dei clienti, accesso necessario per fornire eventualmente servizi VDSL

o HD SL. Anche in questo caso gli Stati membri interessati hanno fatto il necessario per ovviare a questa lacuna.

Malgrado ciò, nell'ultimo anno i progressi in materia di disaggregazione della rete locale sono stati ancora lenti ed hanno chiaramente risentito della recessione del mercato delle telecomunicazioni e delle difficoltà, per gli operatori, di ottenere finanziamenti in capitale per gli investimenti. Al 1° ottobre 2002, l'UE contava appena poco più di un milione di linee disaggregate (su un totale di circa 187 milioni di linee di abbonati), composte per la maggior parte da linee completamente disaggregate (1 050 740) e da un piccolo numero di linee di accesso condiviso (27 700). Considerato che nell'ottobre 2001 le linee disaggregate erano 600 000, il ritmo di disaggregazione delle linee sta lentamente aumentando.

		Disponibilità di accesso all'ingrosso			
	Linee telefoniche degli operatori storici attivate (in milioni)	Linee disaggregate		Linee DSL all'ingrosso	
		Linee totalmente disaggregate	Linee di accesso condiviso	Accesso bitstream	Rivendita semplice
B	4,69	1 556	1 039	140	69 044
DK	3,32	44 061	6 960	250	
D	39,00	855 404	13	0	530 000
EL	5,54	93	0	0	0
E	17,43	1 181	0	166 413	
F	34,00	1 043	61	8 000	192 000
IRL	1,70	26	62	0	0
I	27,33	82 100	19	105 217	
L					
NL	8,21	18 629	10 478	0	0
A	3,14	7 300	0	22 100	0
P	4,27	20	0	5 633	
FIN	2,85	35 000	7 500	2 000	
S	6,50	2 818	1 568	2 000	80 000
UK	28,70	1 509	0	165 820	0
Totale UE	186,68	1 050 740	27 700	477 573	871 044

* Dato fornito per confronto, ma non tutte le linee possono essere disaggregate.

Tuttavia, i ritardi nel superare gli ostacoli regolamentari, in particolar modo l'assenza di condizioni di accesso non discriminatorie e di tariffe orientate ai costi, hanno causato notevoli problemi poiché i nuovi operatori non hanno fatto in tempo a raggiungere una massa critica sul mercato prima che la recessione economica rendesse gli investimenti più difficili.

Le offerte di riferimento in numerosi Stati membri sono state modificate e migliorate. In Belgio e nei Paesi Bassi (dove alcuni elementi non sono ancora stati approvati dalle autorità nazionali di regolamentazione) sono state pubblicate offerte complete nel 2002, mentre in

Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo e Regno Unito le offerte di riferimento sono state modificate in seguito all'intervento delle ANR. D'altro lato, in Germania, non è stato possibile approvare l'offerta del 2002 e l'offerta del 2001 è ancora in vigore in attesa di una decisione dell'ANR. Tenuto conto dei risultati deludenti ottenuti in materia di disaggregazione in numerosi Stati membri, le ANR dovranno probabilmente avvalersi ancora per un certo periodo dei poteri di intervento previsti dal pertinente regolamento o dalla nuova normativa per far sì che le tariffe siano trasparenti e orientate ai costi e che le condizioni siano complete e non discriminatorie.

Le ANR sono dovute intervenire con la maggiore frequenza in materia di tariffazione, sia per il prezzo delle linee disaggregate e condivise, che per la tariffe applicate ai servizi di co-locazione e ai servizi associati. Si registrano miglioramenti dal punto di vista dei prezzi della disaggregazione per lo scorso anno; il canone d'affitto medio mensile nell'UE è attualmente di 13 euro per l'accesso completamente disaggregato e di 5,6 euro per l'accesso condiviso. Tuttavia queste tariffe e i relativi oneri variano sensibilmente, in particolar modo per quanto attiene al canone di connessione. Se si calcola il costo medio di una linea completamente disaggregata (con ammortamento sull'arco in un anno²⁰) la media nell'UE è di 22,6 euro al mese, con prezzi che variano da 12 euro in Danimarca a 32,7 euro in Finlandia. Lo stesso calcolo per le linee di accesso condiviso dà come prezzo medio UE 16 euro, con una variazione compresa tra 7 euro in Spagna e 24 euro in Lussemburgo. Questi prezzi sono generalmente elevati, in particolar modo se confrontati con il prezzo che gli operatori storici fatturano ai clienti per il canone di una linea telefonica. Oltre alle differenze tra i prezzi al dettaglio e all'ingrosso, il livello dei prezzi può, in taluni casi essere rivelatore di metodi di tariffazione diversi.

Prezzi del servizio di accesso disaggregato alla rete locale (*full unbundling*)²¹

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Media UE
Canone mensile	13,3	8,3	12,5	11,5	12,6	10,5	16,8	11,1	15,8	13,5	10,9	13,8	14,7	11,3	16,2	12,8
Connessione	79,9	45,4	70,6	123,4	20,0	78,7	121,5	91,4	185,6	79,0	54,5	82,9	216,0	165,2	140,3	103,6

Anche le variazioni del livello delle tariffe di disaggregazione inducono a pensare a metodi di tariffazione inappropriati e non possono essere dovuti unicamente alle differenze nella distribuzione della popolazione o al costo effettivo dei componenti della rete.

Ciò sembra essere particolarmente vero in riferimento all'accesso condiviso. Pare che la ripartizione dei costi per l'accesso condiviso avvenga in modi differenti nell'UE ed è stato difficile stabilire se le tariffe siano realmente orientate ai costi o se i costi siano stati correttamente ripartiti. La ripartizione dei costi può avvenire in tre modi diversi: allocare completamente i costi alla banda vocale di una linea telefonica, lasciando i costi evitabili all'accesso condiviso; allocarne 50% alla banda vocale e 50% alle frequenze più elevate o applicare una tariffazione di tipo "*retail minus*". Sembra che ogni approccio presenti degli inconvenienti e che sia molto difficile determinare quali siano i costi da prendere

²⁰ Questo periodo di ammortamento corrisponde alla durata abituale di un contratto, oltre la quale l'operatore non ha certezze circa la possibilità di conservare il cliente.

²¹ In alcuni Stati membri, si applica un canone diverso se i nuovi operatori usano solo la parte della linea riservata alla frequenza vocale. Nella tabella è riportato il canone mensile per l'uso dell'intero spettro radio o, laddove pertinente, per l'uso della porzione di spettro a larga banda.

effettivamente in considerazione. Tuttavia, il primo approccio metodologico, attuato in alcuni Stati membri, comporta in genere costi inferiori.

Il modo di calcolare l'onere della totale disaggregazione si basa, in alcuni Stati membri, su una ricostruzione del costo di replicazione della rete esistente (costi correnti). I nuovi operatori sostengono che l'uso dei costi correnti porta a definire prezzi maggiori che non l'uso dei costi storici. Inoltre, l'applicazione di periodi di ammortamento estremamente diversi per elementi della rete simili tra loro può costituire un'ulteriore spiegazione delle variazioni di prezzo nell'UE. Tali differenze possono inoltre essere dovute ai diversi metodi di ripartizione dei costi congiunti e dei costi comuni.

4.3.2. *Co-locazione*

In numerosi Stati membri i nuovi operatori riscontrano ancora problemi nell'attuazione pratica della co-locazione, in particolare delle condizioni per una co-locazione effettiva nel sito dell'operatore storico (Germania, Irlanda, Portogallo).

In materia di applicazione del principio di non discriminazione alla disaggregazione, l'esperienza è ancora limitata. In numerosi Stati membri il problema è sapere se l'applicazione di questo principio debba portare a una soluzione ibrida di *co-mingling* (condivisione della sala dell'operatore storico con apparati di installazione e diretta gestione dell'operatore nuovo entrante), invece che a una co-locazione separata, in modo particolare quando un nuovo operatore ha bisogno solo di uno spazio relativamente limitato e quando lo spazio di co-locazione separato è proporzionalmente molto più caro. Sembra che il recente calo della domanda di spazi di co-locazione e la maggiore sensibilizzazione ad una possibile discriminazione spingano decisamente verso l'adozione della soluzione di *co-mingling*, già disponibile in Belgio, Danimarca, Francia, Spagna e Regno Unito. Mentre da un lato esistono chiari problemi di sicurezza relativi alla localizzazione delle centrali di commutazione e all'assegnazione dei codici di accesso, non sembra invece giustificata l'esistenza di condizioni generali di riservatezza. In Francia, a seguito di un intervento dell'ANR, è stato revocato l'obbligo di installare locali di co-locazione distinti, ma il problema sussiste per i siti che si trovano in aree di interesse strategico, dove locali simili sono già stati costruiti e dove i nuovi operatori devono occupare locali separati e pagare per tale occupazione.

La tariffazione dell'affitto dello spazio di co-locazione nelle sedi dell'operatore storico crea difficoltà. La Commissione intende esaminare ulteriormente la questione con le ANR.

Si pone inoltre il problema del rischio di discriminazione nel caso in cui il servizio marketing di un operatore storico abbia accesso alle informazioni relative ai clienti che hanno l'intenzione di cambiare fornitore quando un nuovo operatore cerca informazioni sulle possibilità di indirizzamento e sulla fattibilità tecnica di adeguarsi a quei potenziali clienti.

4.4. **Accesso ad alta velocità (accesso bitstream)**

La Commissione ha sempre sostenuto che la fornitura non discriminatoria di accesso bitstream fosse essenziale per lo sviluppo della concorrenza a livello di accesso locale e in particolare per la connessione a Internet ad alta velocità. Anche prima che la disaggregazione fosse resa obbligatoria nell'UE, il diritto comunitario prevedeva alcune modalità di "accesso condiviso" in virtù delle quali gli operatori con notevole potere di mercato erano obbligati a aderire al principio di non discriminazione quando utilizzavano la rete telefonica pubblica fissa e, in particolare, forme di accesso speciale alla rete. Essi devono offrire agli altri operatori informazioni e speciali strutture di accesso alle reti della stessa qualità e alle stesse

condizioni che essi forniscono ai propri servizi o a quelli delle loro filiali o dei loro partner. Sono inoltre tenuti a soddisfare le richieste ragionevoli di accesso alla rete, anche in punti diversi dai normali punti di terminazione della rete.

Per accesso bitstream (fornitura di servizi DSL da parte dell'operatore storico) si intende la circostanza in cui tale operatore installa un collegamento ad alta velocità per l'accesso ai locali del cliente e successivamente rende accessibile tale collegamento ad operatori terzi per consentire loro di fornire a loro volta servizi ad alta velocità alla clientela. Il servizio bitstream può essere inteso come fornitura di capacità di trasmissione tra un utente finale collegato alla linea telefonica e il punto di interconnessione a disposizione del nuovo operatore. Non rientrano nella definizione i servizi di rivendita in quanto questi non prevedono la fornitura di interconnessione o capacità trasmissiva che consenta ai nuovi operatori di offrire a loro volta servizi DSL su misura alla clientela.

L'operatore storico che utilizza per proprio conto collegamento bitstream (in genere servizi xDSL visto lo stato di sviluppo tecnologico) o che fornisce servizi di questo tipo alle proprie consociate o a terzi è tenuto, in forza delle disposizioni citate, a fornire la stessa forma di accesso agli operatori concorrenti, secondo condizioni trasparenti e non discriminatorie.

4.4.1. Intervento delle ANR per garantire condizioni di accesso non discriminatorie

I servizi DSL vengono veicolati sul doppino telefonico, e in molti casi gli operatori storici continuano a godere di una posizione tale da poter creare strozzature ed esercitare un controllo sull'accesso a questa struttura; i nuovi operatori, dal canto loro, non possono sfruttare le proprie tecnologie e i propri servizi xDSL. Esistono pertanto gli estremi per un intervento diretto da parte della autorità nazionali garanti della concorrenza per quanto riguarda l'accesso ai servizi DSL all'ingrosso (bitstream e rivendita). In Francia l'autorità nazionale garante della concorrenza ha rilevato una pratica abusiva con il risultato che l'ANR ha potuto obbligare l'operatore storico a presentare un'offerta all'ingrosso. In Italia all'operatore storico è stata vietata la pubblicazione delle tariffe al dettaglio, fino a che l'ANR non avrà approvato le corrispondenti tariffe all'ingrosso.

Tuttavia, il compito di intervenire per assicurare che gli operatori storici non occupassero, per effetto della possibilità di prelazione, la totalità di questo settore è spettato principalmente alle ANR. In una recente decisione, in seguito al ritiro dell'offerta di ADSL all'ingrosso da parte dell'operatore storico, l'ANR dei Paesi Bassi ha preso un'importante decisione in materia di accesso bitstream, che conferma e rafforza precedenti decisioni adottate in Italia e in Francia, secondo cui anche se l'operatore storico non offre un accesso bitstream a livello DSLAM o di commutatore ATM alle proprie imprese a valle, la configurazione del mercato rende necessario costringere l'operatore storico a fornire un accesso bitstream anche a quei livelli (e non solo un prodotto di rivendita).

4.4.2. Tariffe

Le ANR devono garantire un'adeguata trasparenza contabile dei regimi tariffari per l'accesso fornito dagli operatori storici, onde evitare indebite pratiche di sovvenzione incrociata che potrebbero creare distorsioni nel mercato. I prezzi possono tener conto della necessità di prevedere incentivi ragionevoli per investimenti sostenibili e la compensazione dei rischi connessi al lancio di nuovi servizi innovativi, ma il controllo regolamentare dei prezzi deve evitare che gli operatori storici detengano una posizione di monopolio o realizzino profitti eccessivi nelle loro attività sulla rete di accesso.

Esiste una ampia gamma di offerte di servizi xDSL negli Stati membri (dettaglio, bitstream all'ingrosso, e rivendita) con diverse combinazioni di velocità di trasmissione dati ed altre caratteristiche tecniche, il che rende molto difficile comparare i prezzi nell'UE. La fluttuazione e la complessità di queste offerte costituiscono di per sé fattori di inibizione allo sviluppo della concorrenza e in talune circostanze è molto difficile per gli operatori e per le ANR individuare fenomeni di compressione dei prezzi tra i prodotti all'ingrosso e al dettaglio.

Tra i paesi che hanno fornito informazioni sui prezzi, si osserva che per una configurazione ADSL a 512Mbit/s, per esempio, la tariffa applicata a un nuovo operatore varia da 13,3 euro in Belgio a 25,4 euro in Austria, ma persino all'interno di questo confronto limitato esistono differenze di parametri tecnici, non ultimo il punto di connessione presso quale viene fornito il servizio (DSLAM locale o commutatore ATM).

4.5. Aspetti normativi dello sviluppo della concorrenza nella banda larga: accesso locale e accesso Internet ad alta velocità

Dal momento dell'adozione della comunicazione relativa all'accesso disaggregato alla rete locale²² la Commissione ha posto l'accento sul ruolo complementare della disaggregazione completa, dell'accesso condiviso e dell'accesso bitstream per accrescere il limitato livello di concorrenza nell'accesso locale e sviluppare l'accesso a banda larga. Per un lungo periodo di tempo gli operatori storici hanno potuto installare le loro reti di accesso locale, beneficiando di diritti esclusivi e di entrate provenienti dalla loro situazione monopolistica. È pertanto nel loro interesse sviluppare servizi xDSL poiché queste tecnologie mirano a massimizzare l'utilizzo delle reti telefoniche con doppino in rame, un'infrastruttura molto difficile e costosa da riprodurre per i nuovi operatori.

Alla luce della situazione dell'accesso disaggregato e bitstream sopra descritta, il vantaggio della prima iniziativa (*first mover*) di cui godono gli operatori storici, unito in alcuni casi a una politica dei prezzi predatoria e ad un comportamento anticoncorrenziale, sembra precludere l'emergere di un mercato concorrenziale di servizi Internet ad alta velocità sulla rete telefonica. Il fatto che i nuovi operatori controllino il 22% dei clienti xDSL è incoraggiante. Tuttavia la penetrazione del mercato da parte dei nuovi operatori è molto disuguale negli Stati membri e perché questo segmento possa svilupparsi è tuttora necessario provvedere ad un forte intervento normativo in materia di compressione dei prezzi per quanto riguarda l'accesso bitstream e garantire la generale applicazione del principio di non discriminazione. Questa evoluzione creerà a sua volta una massa critica, in termini di quote di mercato, che permetterà ai nuovi operatori di ricorrere in modo più estensivo alle possibilità della disaggregazione.

²² COM(2000) 237 def., 26 aprile 2000.

Disponibilità dell'accesso Internet a banda larga (al dettaglio) per operatori storici e nuovi operatori												
	Linee DSL degli operatori storici	Linee DSL dei nuovi operatori (PSTN)					Linee di accesso degli operatori storici che usano altri mezzi			Linee di accesso dei nuovi operatori che usano altri mezzi		
		Disaggregazione piena	Accesso condiviso	Accesso Bitstream	Rivendita	Totale	Modem Via cavo	Altri *	Totale	Modem Via cavo	Altri *	Totale
B	370 728	272	100	140	69 044	69 556		953	953	308 351	4 246	312 597
DK	216 000	44 061	6 960	250		51 271	42 000	31 328	73 328	79 549	8 602	88 151
D	2 580 000	161 000	13		530 000	691 013		19 000	19 000	86 000		86 000
EL	0	93	0	0	0	93	0	0	0	0	593	593
E	579 903			166 413		166 413			0	231 011	8 012	239 023
F	691 000	1 043	61	8 000	192 000	201 104	47 560		47 560	186 031	1 000	187 031
IRL	1 714	49	134	0	0	183	0	1	1	1 478	100	1 578
I	475 000	42 285	0	105 217		147 502	0	330	330	0	117 798	117 798
L												
NL	221 676	18 629	10 478	0		29 107			0	800 000		800 000
A	113 900	3 876	0	22 100	0	25 976	0		0	220 000		220 000
P	5 155	20		5 633		5 653	75 104		75 104	42 548		42 548
FIN	112 000	10 000	7 500	2 000		19 500	16 000	29 400	45 400	25 000	4 600	29 600
S	264 000			2 000	80 000	82 000	55 000	3 000	58 000	0		0
UK	232 014	1 509	0	165 820	0	167 329	0	160 000	160 000	598 000	69 000	667 000
Tot. UE	5 863 090	282 837	25 246	477 573	871 044	1 656 700	235 664	244 012	479 676	2 577 968	213 951	2 791 919

* "Altri" si riferisce a WLL, fibra ottica, linee affittate e connessioni via satellite

Il Lussemburgo non ha fornito alcun dato. Degli attuali 187 milioni di linee di commutazione per pacchetti, 7,52 milioni (4%) sono linee a banda larga (per lo più xDSL). Molte di esse sono gestite da operatori storici (5,86 milioni di linee), mentre i nuovi operatori controllano 1,66 milioni di abbonati a servizi xDSL al dettaglio (22%) collegati con linea disaggregata, accesso bitstream o mediante rivendita. Se si considera che oltre 871 000 di queste linee di "nuovi operatori" sono semplicemente linee rivendute e quindi molto simili ai prodotti forniti dagli operatori storici, e che oltre il 90% delle linee restanti si trovano in soli tre Stati membri, dal punto di vista della concorrenza si osserva una forte posizione dominante degli operatori storici sul mercato all'ingrosso.

La situazione è meno scoraggiante se si tiene conto della concorrenza su tutte le piattaforme di accesso. Considerando le linee telefoniche pubbliche commutate e tutti gli altri mezzi di accesso, in particolar modo le connessioni modem via cavo, si registrano nell'UE circa 10,79 milioni di connessioni a banda larga. Di queste, circa 6,34 milioni sono in mano agli operatori storici di telecomunicazioni, mentre circa 4,44 milioni di connessioni a connessioni a banda larga (41%) fanno capo a nuovi operatori.

Nella settima relazione veniva già segnalato il caso della Germania dove i dati apparentemente positivi della disaggregazione totale delle linee nascondono in realtà che la maggior parte delle linee disaggregate sono utilizzate per fini diversi dalla fornitura di servizi DSL e dove l'operatore storico sembra proporre linee DSL al dettaglio ad un prezzo inferiore al prezzo di costo. Questo punto di vista è anche quello della commissione antitrust tedesca che, in una relazione pubblicata nel dicembre 2001, ha denunciato la situazione di quasi monopolio di Deutsche Telekom in materia di servizi DSL, fondandosi proprio sui motivi illustrati nella settima relazione.

Questo è un esempio dell'effetto che la posizione dominante dell'operatore storico di un mercato può avere in un mercato strettamente collegato, dove i nuovi operatori sono costretti a utilizzare linee disaggregate per proporre prodotti concorrenti sul mercato dei servizi ISDN perché non possono competere con l'operatore storico sul mercato DSL. In altri paesi, la diffusione delle linee disaggregate è limitatissima proprio perché i nuovi operatori non possono competere con i servizi DSL al dettaglio proposti dagli operatori storici. Esistono diversi modi di promuovere l'accesso sulla rete fissa, ma i nuovi operatori non possono preparare una strategia commerciale in merito o giustificare costi di investimento in assenza

di chiarezza e certezza del diritto relativamente al regime tariffario applicato dagli operatori storici per i propri servizi a banda larga al dettaglio.

La situazione è peggiore nei paesi in cui il canone di affitto delle linee è inferiore al prezzo pagato dagli operatori per la disaggregazione delle linee (come in Germania, Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo, Svezia e Regno Unito). Nella maggior parte dei casi, ovviamente, il costo dell'abbonamento aumenta se l'utente finale sceglie una connessione DSL dell'operatore storico; ciò non toglie, tuttavia, che si configuri una situazione in cui i nuovi operatori sono privati di ogni margine di manovra.

Come indicato in precedenza, disaggregazione totale, accesso condiviso e accesso bitstream vanno considerati mezzi complementari per incrementare la concorrenza nell'accesso locale. In queste circostanze risulta ovvio che le ANR non possono attenuare gli sforzi volti a garantire una piena applicazione degli obblighi relativi a questo tipo di accesso.

Incombe inoltre alle ANR valutare accuratamente le conseguenze, per i nuovi operatori, delle restrizioni tecniche contenute nelle offerte di accesso proposte dagli operatori storici. Alcuni di essi ritengono di agire in conformità al principio di non discriminazione offrendo un accesso solo nei punti in cui l'accesso viene fornito all'impresa controllata che opera a valle (al DSLAM²³ locale, ad un estremo, e al punto di presenza, o POP, nazionale, all'altro estremo). Nella pratica, tuttavia, questo può comportare notevoli costi di trasmissione per i nuovi operatori le cui reti non hanno la stessa topografia e copertura geografica, oppure può ridurre tali operatori ad ruolo di semplici rivenditori se non possono controllare la qualità e la velocità dei dati trasmessi ai clienti collegati ai loro POP mediante la rete dell'operatore storico. Ciò spiega l'importanza, per i nuovi operatori, di disporre di un accesso al commutatore ATM, oltre che al DSLAM e al POP se necessario, per poter sfruttare al meglio le proprie reti (o eventualmente offerte di reti alternative) e mantenere il controllo delle caratteristiche tecniche della connessione fino all'utente finale.

Le ANR saranno chiamate ad esercitare una sorveglianza ancora per un certo tempo, considerando la lentezza con cui la concorrenza delle altre forme di accesso a banda larga sembra progredire nella maggioranza degli Stati membri. Fatta eccezione per il notevole successo dei modem via cavo, l'accesso tramite rete locale senza filo (WLL), fibre ottiche, satellite e linee affittate non si è sviluppato in un modo significativo, sebbene si osservino segnali incoraggianti nel Regno Unito (per le linee affittate) e in Italia (satellite e fibre).

L'accesso con modem via cavo ha avuto un considerevole successo nei Paesi Bassi, in Belgio e nel Regno Unito ed è relativamente diffuso in Spagna, Austria e Francia. Gli operatori di reti via cavo devono far fronte ad una serie di ostacoli normativi e finanziari concernenti l'*upgrade* delle loro reti, il che significa che, salvo nei paesi sopra menzionati, non sono in grado di offrire al momento una concorrenza effettiva né di sviluppare strutture a banda larga ad un ritmo sufficiente per stare al passo con il ritmo di sviluppo dei fornitori di servizi DSL concorrenti.

La rete locale senza filo (WLL o accesso mediante onde radio) non è ancora riuscita a mantenere le promesse e numerosi operatori titolari di licenza non sono riusciti ad assolvere agli obblighi di installazione previsti dalla licenza stessa; alcuni di essi hanno cessato le attività per fallimento ed altri hanno dovuto restituire la licenza. Esiste negli Stati membri

²³ *Digital Subscriber Line Access Multiplexer* o multiplexer di accesso DSL.

solo un numero limitato di operatori che fornisce accesso di tipo WLL che non rappresenta una vera e propria concorrenza rispetto alle altre forme di accesso a banda larga.

Se da un lato la situazione economica attuale e la mancanza di risorse finanziarie incidono chiaramente sullo sviluppo di infrastrutture di accesso alternative, è altresì evidente che la posizione dominante degli operatori storici sul mercato dell'accesso su rete fissa impedisce lo sviluppo della concorrenza nell'insieme dei servizi a banda larga. Lungi dal favorire la realizzazione degli obiettivi dell'iniziativa eEurope, i prezzi al dettaglio dei servizi DSL mantenuti artificialmente bassi dagli operatori storici tenderanno ad estromettere la concorrenza e a lungo andare provocheranno un aumento dei prezzi dei servizi a banda larga per i consumatori.

4.6. Linee affittate

La Commissione ha ribadito più volte che la disponibilità puntuale ed efficiente di un insieme di linee affittate a prezzi orientati ai costi rappresenta una condizione necessaria per lo sviluppo di una concorrenza effettiva, in particolare per i servizi Internet ad alta velocità. Secondo l'attuale quadro normativo, gli operatori notificati quali aventi notevole potere di mercato devono mettere a disposizione un insieme minimo di linee affittate (dalla larghezza di banda vocale a 2 Mbit/s) secondo norme tecniche specifiche e nel rispetto dei principi di orientamento ai costi e non discriminazione²⁴.

Inoltre, almeno un operatore deve essere soggetto all'obbligo di fornire un insieme minimo di linee affittate in ogni punto del territorio nazionale. Pertanto, il fatto che un operatore disponga di notevole potere di mercato nel settore delle linee affittate - e per alcune velocità di trasmissione dei dati - è subordinato a tale obbligo di garantire la disponibilità di linee affittate in tutto il mercato. Alla luce dell'evoluzione della capacità di trasmissione e delle esigenze del mercato successivamente all'elaborazione della legislazione attuale, spetta alle ANR determinare se tale obbligo di disponibilità debba applicarsi anche a larghezze di banda superiori. Nei Paesi Bassi, ad esempio, l'operatore storico non dispone di notevole potere sul mercato delle linee al dettaglio di larghezza di banda superiore a 2 Mbit/s. Nel Regno Unito, nell'ottobre 2001 l'operatore storico ha chiesto all'OFTEL di determinare l'assenza di un notevole potere di mercato per le linee affittate di larghezza di banda elevata. Dal canto suo, l'OFTEL ha tentato di ovviare alla scarsa concorrenza nel mercato al dettaglio intervenendo sul mercato all'ingrosso. In Danimarca, l'ANR ha deciso di revocare l'obbligo di fornire circuiti internazionali e di attenuare progressivamente gli obblighi relativi alla messa a disposizione delle reti dorsali.

Il numero crescente di Stati membri in cui si registra una concorrenza effettiva nel segmento della capacità di trasmissione ad alta velocità risulterà in una diminuzione del numero di operatori designati quali aventi notevole potere di mercato per le linee ad alta velocità, ad iniziare dai circuiti internazionali. Contemporaneamente, mentre da un lato l'UE si accinge ad adottare il nuovo quadro normativo, dall'altro le ANR devono garantire che siano pienamente applicati gli obblighi vigenti in materia di circuiti a breve distanza e circuiti terminali e far sì che continui ad essere designato un operatore incaricato di fornire un insieme minimo di linee affittate nell'intero territorio nazionale.

²⁴ Ossia applicando condizioni analoghe in circostanze analoghe ad organizzazioni fornitrici di servizi analoghi, alle medesime condizioni e secondo lo stesso livello di qualità che riservano ai loro stessi servizi o a società controllate.

4.6.1. Tariffazione

Nonostante gli obblighi normativi dell'UE siano ormai vigenti da oltre dieci anni, spesso i nuovi operatori devono far ricorso a tariffe al dettaglio scontate o ad una tariffazione di tipo “*retail minus*” e vi sono ancora Stati membri in cui non è pienamente garantito l'orientamento ai costi delle tariffe delle linee affittate dell'operatore storico (Belgio, Austria). In Belgio, sono in corso studi sul modello di determinazione dei costi per le linee affittate e sull'eventuale designazione di operatori con notevole potere di mercato; in Irlanda è invece in svolgimento un riesame della tariffazione delle linee affittate. In Finlandia gli operatori con notevole potere di mercato non sono soggetti all'obbligo di orientamento ai costi delle tariffe relative alle linee affittate perché si considera che esiste già un'effettiva concorrenza sul mercato. In Lussemburgo gli sconti offerti ai clienti fanno sì che le tariffe siano inferiori ai livelli fissati dall'autorità di regolamentazione, causando quindi problemi alla concorrenza.

4.6.1.1. Linee affittate nazionali

Per le linee da 64Kbit/s, lo sviluppo più notevole dall'agosto 2001 è la stabilizzazione dei prezzi, con una riduzione di appena 0,5% per i tre circuiti considerati (2, 50 e 200 km). Tale riduzione media nasconde un lieve aumento (0,6%) del prezzo dei circuiti locali, compensato da riduzioni per i circuiti di 200 km (-2%). Questa stabilizzazione pone fine a tre anni di riduzioni che avevano portato ad un calo complessivo del 25% tra il 1998 e il 2002 (riduzione del 20% per i circuiti locali e del 30% per i circuiti di 50 km e 200 km).

Il Regno Unito rimane lo Stato membro in cui i circuiti locali e i circuiti di 200 km da 64 kbit/s sono più cari. I prezzi dei circuiti locali nel paese meno caro (Germania) sono inferiori del 64% a quelli praticati nel Regno Unito. In sette Stati membri queste linee hanno prezzi inferiori alla media UE, mentre per i circuiti di 200 km gli Stati membri meno cari della media sono solo cinque. Nel 2002 in Belgio e in Austria si è verificato un aumento dei prezzi, che sono invece diminuiti in Germania, Spagna e Francia.

Per le linee da 2 Mbit/s la riduzione media è maggiore (3,5%) che per le linee da 64 kbit/s, soprattutto grazie al calo dei prezzi dei circuiti locali (quasi il 5%). Gli altri due circuiti considerati (50 km e 200 km) hanno registrato riduzioni rispettivamente del 2,4% e del 3,2%, ma complessivamente la tendenza al ribasso ha subito una netta decelerazione rispetto agli anni precedenti, considerando che nel periodo 1998-2002 la riduzione media per i circuiti da 2Mbit/s (e per tutte le distanze) è stata del 37%.

Le differenze fra i prezzi di affitto praticati nei diversi paesi sono più marcate che per le linee da 64 kbit/s. In Danimarca l'affitto di circuiti di 2 km costa 1956 euro, l'85% in meno rispetto ai Paesi Bassi (13 363 euro). A differenza di quanto avviene per le linee da 64Kbit/s, il numero di paesi i cui prezzi sono inferiori alla media UE (7) non varia in funzione della distanza.

Per i circuiti di 200 km, la Spagna è il paese più caro con 58 893 euro, rispetto a 12 737 euro in Svezia, che risulta più economica del 78%. L'Austria ha registrato una riduzione significativa, del 46%, per i circuiti locali, compensata da un aumento del 9% per i circuiti più lunghi. In Spagna la riduzione media per i circuiti locali e per quelli di 200 km è stata del 5,5%, mentre nel Regno Unito l'impatto del forte aumento dei prezzi dei circuiti locali (29%) è stato leggermente attenuato da una riduzione per i circuiti di lunga distanza (15%).

4.6.1.2. Linee affittate internazionali

Contrariamente a quanto avviene per le linee affittate nazionali, nello scorso anno l'affitto annuo di semicircuiti internazionali ha continuato a diminuire nell'UE. Per i circuiti da 64 kbit/s, la tendenza al ribasso si è mantenuta stabile o si è intensificata per le linee verso paesi UE distanti e verso gli Stati Uniti, rispettivamente, pur essendosi attenuata per le linee verso paesi UE vicini. La riduzione media rispetto all'agosto 2001 è del 7,4%, con la maggior riduzione per i circuiti verso gli Stati Uniti (11%).

La Grecia rimane lo Stato membro più caro per le linee da 64 kbit/s. Il Belgio e il Regno Unito occupano insieme il secondo posto nella graduatoria delle tariffe più care, sebbene entrambi questi paesi, soprattutto il Regno Unito, abbiano registrato riduzioni drastiche per i circuiti verso gli Stati Uniti, al pari di Irlanda e Finlandia. I paesi più economici sono il Lussemburgo e la Danimarca. Le tariffe verso paesi UE distanti praticate in Lussemburgo sono inferiori del 64% rispetto a quelle praticate in Grecia.

Le riduzioni per le linee da 2 Mbit/s hanno mantenuto la tendenza degli anni precedenti, indipendentemente dalla distanza. Grecia, Svezia e Portogallo sono fra i paesi più cari per le destinazioni lontane. All'estremo opposto, Lussemburgo e Finlandia offrono le tariffe migliori. Per le destinazioni UE vicine, Grecia e Spagna sono i paesi più cari e la Danimarca è di gran lunga il più economico.

4.6.2. *Tempi di consegna e qualità del servizio*

In preparazione della relazione annuale sulle linee affittate, l'attenzione della Commissione è stata attirata dai miglioramenti significativi dei tempi di consegna che potrebbero verificarsi verso la fine del 2001 e all'inizio del 2002 nei paesi che presentavano le situazioni peggiori in questo campo (Germania, Irlanda e Paesi Bassi). Ciò nonostante, i miglioramenti sperati non sono ancora stati confermati dalle statistiche annuali e, nei paesi citati e in Austria, permangono problemi per una serie di velocità di trasmissione dei dati rispetto ai paesi UE caratterizzati dalle migliori pratiche.

Il confronto dei tempi di consegna e di altre categorie solleva però la questione della misurazione del tempo e sussiste il dubbio se i tempi di consegna siano misurato dallo stesso momento in tutti gli Stati membri. Si sono verificati miglioramenti significativi negli accordi sul livello del servizio (Irlanda, Francia), grazie ai quali gli operatori storici si impegnano a garantire un determinato livello di qualità del servizio e - altrettanto importante - sono previste severe sanzioni in caso di mancata osservanza dei termini di consegna previsti dalle condizioni di qualità del servizio.

Per quanto riguarda la consegna di linee affittate di banda vocale di qualità ordinaria o speciale, i tempi di consegna più lunghi si sono registrati in Irlanda, dove la situazione si è di fatto deteriorata rispetto all'anno scorso per le linee di qualità ordinaria. Si sono verificati miglioramenti significativi nei Paesi Bassi e in Austria, sebbene questi due paesi registrino tuttora, con Spagna e Germania, periodi di consegna fra i più lunghi per le linee nazionali. Riguardo alle linee da 64 kbit/s, la Germania accusa i tempi di consegna più lunghi (90 giorni), mentre all'estremo opposto si situa la Francia (21 giorni). Le autorità francesi hanno inoltre dichiarato di aver introdotto nel 2001 un nuovo regime che prevede la consegna in 14 giorni. In Germania, ad integrazione delle azioni già intraprese in materia di tariffe, nel maggio 2002 l'ANR ha deciso di fissare limiti di tempo vincolanti per la consegna di linee affittate in questa categoria e di linee da 2 Mbit/s.

Per le linee da 2 Mbit/s, che sono un prodotto fondamentale per lo sviluppo della concorrenza nell'accesso locale ad alta velocità, i tempi di consegna non sono diminuiti significativamente dall'anno scorso e continuano ad essere molto lunghi in Germania (168 giorni) rispetto a quelli relativamente brevi riscontrati in Lussemburgo e in Grecia. La situazione delle linee affittate di maggiore capacità è più difficile da valutare perché alcuni Stati membri non sono stati in grado di fornire informazioni sulle varie categorie di linee fornite; in alcuni casi ciò è dovuto al fatto che, non essendo stati designati operatori con notevole potere di mercato, non vi è obbligo di riferire.

Nel valutare le prestazioni relative degli Stati membri in termini di tariffazione e tempi di consegna delle linee affittate, si possono individuare diversi esempi di "migliori pratiche". L'operatore storico danese ha costantemente praticato i prezzi più bassi per diverse categorie di velocità e di distanze di linee affittate e dovrebbe pertanto fungere da modello per altri paesi. Per quanto riguarda i tempi di consegna, sebbene la Finlandia e il Regno Unito (Kingston) abbiano ottenuto buoni risultati per diverse categorie di linee, il Belgio risulta essere il paese con i migliori tempi di consegna di linee affittate. Infine, pur persistendo gravi problemi relativi ai tempi di consegna, l'Irlanda pare disporre dell'accordo sulla qualità del servizio (SLA) più efficace e completo relativo all'operatore storico, il quale ha anche istituito un sistema molto apprezzato di monitoraggio online degli ordinativi.

4.7. Numerazione

4.7.1. Selezione e preselezione del vettore

I servizi di selezione e preselezione del vettore dovevano essere disponibili in tutti gli Stati membri entro il 1° gennaio 2000, eccetto nei paesi che avevano ottenuto una proroga.

La selezione e la preselezione sono disponibili per tutte le chiamate di numeri geografici da apparecchi fissi, salvo in Germania per le chiamate urbane. Le norme legislative sono già state adottate; una procedura di infrazione è tuttora in corso. La Grecia gode di una proroga fino al 1° gennaio 2003. Le chiamate dirette a numeri non geografici possono essere effettuate con selezione e preselezione del vettore in sette Stati membri.

L'attuazione del servizio di selezione del vettore non sembra porre problemi di rilievo in nessuno Stato membro.

L'attuazione del servizio di preselezione del vettore appare invece assai più delicata in tutta l'UE. In quasi tutti gli Stati membri, i nuovi operatori protestano contro le campagne tese a recuperare i clienti perduti orchestrate dagli operatori storici. Si tratta di azioni promozionali rivolte a clienti che hanno optato recentemente per il servizio di preselezione del vettore. I nuovi operatori si lamentano inoltre del fatto che nel dar vita al servizio di preselezione del vettore la divisione dell'operatore storico che opera nel settore della vendita al dettaglio spesso utilizza dati privilegiati sui clienti messi a sua disposizione dalla divisione "rete" dello stesso operatore storico. Per limitare questa pratica, l'ANR spagnola (CMT) ha adottato una decisione che vieta, per un periodo di quattro mesi, agli operatori che hanno perso un cliente perché questo ha optato per la preselezione di un altro vettore di intraprendere azioni volte a recuperare tale cliente.

Numerosi nuovi operatori chiedono inoltre che sulla bolletta dell'operatore storico figurino le chiamate effettuate mediante preselezione del vettore, per eliminare la barriera all'ingresso nel mercato costituita dalla "doppia fatturazione" ai clienti.

La selezione e la preselezione del vettore si sono rivelati strumenti utilissimi per sviluppare la concorrenza in tutti gli Stati membri, sebbene in Finlandia la preselezione del vettore non abbia contribuito alla concorrenza a livello locale. Dopo aver avviato numerosi procedimenti di infrazione, la Commissione è oggi complessivamente soddisfatta del livello di attuazione dei servizi di selezione e preselezione del vettore nell'UE.

4.7.2. Portabilità del numero

La portabilità del numero fisso doveva essere introdotta entro il 1° gennaio 2000 in tutti gli Stati membri che non avessero ottenuto una proroga.

La portabilità dei numeri fissi è disponibile in tutta l'Unione europea, eccetto in Francia per alcuni numeri non geografici e in Lussemburgo per tutti i numeri non geografici. La Grecia gode di una proroga fino al 1° gennaio 2003. Alcuni Stati membri hanno ottenuto ottimi risultati in materia di portabilità del numero. A metà 2002 il Regno Unito aveva portato quasi 4 milioni di numeri fissi, il Belgio 413 700, i Paesi Bassi 363 300, la Spagna 327 250 e la Danimarca 364 000. Negli altri paesi i numeri portati sono meno di 100 000.

La portabilità del numero mobile non è obbligatoria ai sensi del quadro normativo attuale ma lo diventerà con il nuovo quadro. La portabilità del numero mobile attualmente è offerta in otto Stati membri, con un'adesione particolarmente alta nel Regno Unito (1,6 milioni), in Spagna (530 000), nei Paesi Bassi (250 000) e in Danimarca (214 000).

I nuovi operatori di diversi Stati membri criticano il costo della portabilità dei numeri considerandolo un ostacolo allo sviluppo della loro offerta commerciale. Spesso i clienti non sono disposti a pagare l'intero importo necessario per trasferire un numero e sono gli stessi concorrenti a farsi carico di una parte di esso. Sebbene il prezzo sia fissato dall'ANR secondo il principio dell'orientamento ai costi, a giudizio dei nuovi operatori è tuttora eccessivo.

4.8. Contabilità dei costi e separazione contabile

Ai sensi del diritto comunitario, le ANR devono garantire che i sistemi di contabilità dei costi degli operatori notificati (generalmente operatori storici) siano adeguati per applicare i principi tariffari previsti dalle direttive, in particolare in materia di trasparenza e di orientamento ai costi. Le tabelle dell'allegato 2 riportano ulteriori indicazioni sull'attuazione dei principi di contabilità dei costi e di separazione contabile. I riferimenti a specifici requisiti di contabilità dei costi relativi, ad esempio, alle linee affittate, alla disaggregazione della rete locale e all'interconnessione si trovano nelle corrispondenti sezioni della presente relazione.

Nelle sue raccomandazioni²⁵ sulle tariffe di interconnessione, la Commissione ha ritenuto che l'approccio basato sui costi incrementali medi di lungo periodo previsti (modello LRAIC) - che implica un sistema contabile basato sui costi correnti - è il migliore perché più adatto ad un mercato concorrenziale.

Mentre nella maggior parte degli Stati membri i costi correnti servono da *base di costo* per determinare le tariffe di interconnessione e di reti locali disaggregate, il loro uso per le linee

²⁵ Raccomandazione della Commissione 98/195/CE dell'8 gennaio 1998 sull'interconnessione in un mercato delle telecomunicazioni liberalizzato (Parte 1 - Fissazione dei prezzi d'interconnessione), GU L 73 del 12.3.1998; raccomandazione della Commissione 98/322/CE dell'8 aprile 1998 sull'interconnessione in un mercato liberalizzato delle telecomunicazioni (Parte 2 - Separazione contabile e contabilità dei costi), GU L 141 del 13.5.1998.

affittate e la telefonia vocale è più limitato. Per le tariffe di interconnessione, i costi storici sono tuttora in uso nei sistemi contabili degli operatori notificati di Danimarca, Lussemburgo, Portogallo, Finlandia e Svezia, sebbene molti di essi abbiano iniziato la migrazione verso un sistema basato sui costi correnti. Per quanto riguarda la Finlandia, va notato che in quel paese vi sono più di 50 operatori con notevole potere di mercato, ognuno dei quali sviluppa un proprio modello contabile; l'operatore principale applica un sistema basato sui costi correnti. La Danimarca è attualmente l'unico paese che continua ad adeguare le tariffe di interconnessione mediante un'analisi comparativa internazionale delle tariffe di interconnessione praticate in alcuni paesi dell'UE, sebbene sia previsto che la tariffazione si riferisca ad un modello LRAIC a partire da gennaio 2003.

Per quanto riguarda lo *standard di costo* applicato per la modellizzazione dei costi di interconnessione, il metodo LRAIC viene già applicato in un primo gruppo di operatori storici di sei Stati membri (Germania, Grecia, Francia, Irlanda, Paesi Bassi - per le tariffe di terminazione delle chiamate - e Regno Unito). In Austria, l'ANR si serve di un modello FL-LRIC. Altri Stati membri stanno elaborando modelli LRAIC sotto la supervisione delle ANR (Belgio, Danimarca, Spagna, Italia, Lussemburgo). La Svezia intende applicare tale metodologia solo a partire dal gennaio 2004, mentre Portogallo e Finlandia non hanno ancora preso una decisione in merito.

Elemento fondamentale ai fini dell'osservanza dei principi del diritto comunitario in materia di determinazione dei costi è l'esistenza di un *processo di verifica* che comprenda un controllo da parte di un organismo indipendente o dell'ANR. La Commissione ha avviato procedimenti di infrazione nei confronti di diversi Stati membri. Attualmente, le verifiche sono effettuate di norma da organismi esterni indipendenti, sebbene in molti casi le ANR procedano a verifiche supplementari. Solo tre ANR (Germania, Austria e Finlandia) eseguono tutte le procedure di verifica volte a certificare i sistemi contabili dei rispettivi operatori. Tutti gli Stati membri hanno verificato almeno una volta i sistemi contabili degli operatori notificati, ad eccezione del Belgio (dove l'operatore storico non ha reso pubblica la descrizione del proprio modello contabile e la verifica si è svolta unicamente sul modello dell'ANR), del Lussemburgo e della Finlandia (dove sono stati verificati i sistemi di circa diciotto degli oltre cinquanta operatori con notevole potere di mercato). In Grecia i risultati della prima verifica si riferiscono al 2001.

La *portata* della verifica è un elemento importante per determinare se il processo istituito dall'autorità di regolamentazione consente di accertare la conformità dei sistemi contabili degli operatori notificati. Generalmente, la verifica è completa e verte sulla metodologia, sull'accuratezza e sui volumi (cfr. allegato 2). Tuttavia, due Stati membri (Danimarca e Finlandia) procedono solo ad un esame non approfondito di una o più parti del modello.

Anche il *momento* della verifica è un elemento importante del processo: la differenza tra la data dell'ultimo controllo contabile e il periodo per il quale vengono calcolate le tariffe ha un effetto negativo sulla qualità delle previsioni effettuate al fine di determinare le tariffe. In tre Stati membri le verifiche relative ai conti del 2000 non sono state eseguite per motivi assai diversi: in Belgio l'ANR non le ha imposte; in Italia l'organismo incaricato della verifica è stato designato in ritardo e la verifica è tuttora in corso e in Lussemburgo a tutt'oggi non è stata effettuata nessuna verifica. Le dichiarazioni di conformità per il 2000 non sono ancora state pubblicate in Francia e in Italia (dove le dichiarazioni sono pubblicate con notevoli ritardi), in Belgio (dove è stata pubblicata una dichiarazione relativa ai costi di interconnessione unicamente per l'esercizio 2001) e in Lussemburgo (dove non sono state effettuate verifiche). In Finlandia a fine 2001 l'ANR ha pubblicato una dichiarazione che non effettua distinzioni fra i diversi operatori con notevole potere di mercato oggetto delle

verifiche. In Grecia la dichiarazione relativa alla verifica dei costi di interconnessione non è stata ancora pubblicata.

Concludendo, sebbene il grado di attuazione del principio di contabilità dei costi vari da un paese all'altro, la maggior parte degli Stati membri si adopera per migliorare i modelli di contabilità dei costi e per garantire un maggiore orientamento ai costi delle tariffe offerte agli altri operatori e all'utenza finale. Tuttavia, la portata delle verifiche e la scarsa uniformità delle procedure genera incertezza per quanto riguarda i dati sui costi usati per determinare i prezzi, nonché la trasparenza delle informazioni utilizzate.

Per quanto riguarda la *separazione contabile*, ovvero l'esigenza di mantenere una contabilità separata ai fini della trasparenza dei costi e per evitare eventuali pratiche anticoncorrenziali, in Germania la contabilità separata si tiene esclusivamente nel contesto di specifici calcoli *bottom-up*, mentre in Austria è stato aperto un procedimento che impone l'obbligo di separazione contabile per il 2001. In Lussemburgo la separazione contabile è in fase di attuazione. Tuttavia, va notato che anche nei casi di separazione contabile esaustiva i conti non sembrano comprendere elementi fondamentali quali gli oneri di trasferimento fra unità commerciali (Grecia, Spagna, Paesi Bassi, Finlandia), i costi o i ricavi. In tutti gli Stati membri dovranno pertanto essere apportati diversi perfezionamenti prima che il grado di attuazione del principio di separazione contabile possa essere ritenuto soddisfacente.

L'attuazione dei principi di contabilità dei costi e di separazione contabile in Irlanda e nel Regno Unito può fungere da esempio di migliore pratica nell'UE dal punto di vista dell'approccio e della metodologia utilizzati, degli elementi della verifica svolta dall'ANR e della messa a disposizione di informazioni a terze parti. Tutti questi elementi garantiscono maggiore trasparenza del processo di tariffazione e contribuiscono ad instaurare la fiducia nei sistemi di contabilità dei costi degli operatori notificati e, indirettamente, nell'orientamento ai costi delle tariffe.

4.9. Autorizzazioni

4.9.1. Condizioni

L'attuale direttiva sulle licenze contiene un elenco esaustivo delle possibili condizioni per il rilascio di una licenza, in particolare l'uso dei numeri, l'affidabilità finanziaria, i requisiti essenziali, l'osservanza delle norme di concorrenza, i contributi al servizio universale ed altre esigenze di interesse generale.

In seguito alla liberalizzazione sono stati apportati numerosi perfezionamenti ai regimi nazionali per quanto riguarda le condizioni di rilascio di licenze ed autorizzazioni e i sistemi della maggior parte degli Stati membri sono ormai conformi alle disposizioni della direttiva. Malgrado i progressi compiuti, la Spagna è tuttora impegnata nel processo di conversione delle licenze rilasciate in base al sistema precedente, situazione delicata se si considera che le autorizzazioni attuali devono essere rese conformi alla nuova direttiva sulle autorizzazioni entro il 25 luglio 2003. Il sistema francese impone tuttora ai titolari di licenza l'obbligo di investire una quota del fatturato in attività di ricerca e sviluppo, condizione non prevista dalla direttiva attuale. La Commissione ha avviato un nuovo procedimento di infrazione nei confronti della Francia al riguardo. Di norma, gli operatori presenti sul mercato non si lamentano delle condizioni di licenza, eccetto in Italia, dove gli operatori di reti satellitari chiedono un'ulteriore semplificazione di tali condizioni.

Per quanto riguarda le licenze di telefonia mobile, le condizioni di licenza 3G relative ai requisiti di installazione e copertura sono state oggetto di accese discussioni negli ultimi mesi, in considerazione delle difficoltà generalmente risentite nel settore e dei ritardi annunciati nella commercializzazione dei servizi 3G.

Occorre rammentare in primo luogo che l'esistenza di condizioni di licenza relative all'installazione delle reti di telefonia mobile è compatibile sia con il quadro normativo attuale che con quello futuro, mentre spetterà agli Stati membri determinare la portata precisa di tali condizioni alla luce delle circostanze nazionali. Ciò nonostante, è stata invocata un'attenuazione delle condizioni di licenza e in tre Stati membri (Belgio, Spagna e Portogallo) è stata concessa una proroga per taluni obblighi delle licenze 3G iniziali in materia installazione e copertura. Inoltre, in due Stati membri (Italia e Francia) è stata prorogata la durata delle licenze 3G prevista inizialmente (da 15 a 20 anni).

Nella sua comunicazione del giugno 2002 "Verso una completa introduzione delle comunicazioni mobili di terza generazione", la Commissione ha sottolineato l'esigenza che il contesto normativo si mantenga stabile, pur riconoscendo che potrebbe rendersi necessario adattare le modalità attuative. Ha inoltre affermato che tali modifiche dovranno obbedire a condizioni trasparenti ed obiettive e che ciò implicherebbe una consultazione pubblica sulla base di una proposta ragionata e motivata. La Commissione ha altresì raccomandato che eventuali modifiche alle condizioni di licenza siano discusse con le altre amministrazioni nazionali nelle sedi appropriate, onde agevolare lo scambio di informazioni e di migliori pratiche e progredire verso un approccio coordinato per tutta l'UE.

In tutti gli Stati membri, le condizioni di licenza consentono in varia misura di ricorrere ad accordi di condivisione delle infrastrutture di rete per facilitare l'introduzione delle reti 3G. In alcuni casi la condivisione di impianti quali le antenne potrebbe essere resa obbligatoria a livello nazionale, per motivi di tutela dell'ambiente e di interesse generale. Sebbene tali disposizioni siano soggette all'applicazione delle norme di concorrenza e la determinazione del grado di adempimento ai requisiti di installazione previsti dalle singole licenze sia di competenza nazionale, la Commissione è favorevole in via di principio a questi mezzi per accelerare la commercializzazione dei servizi mobili a banda larga.

4.9.2. Diritti

I diritti di licenza devono mirare a coprire i soli costi amministrativi sostenuti per la gestione delle licenze in questione e devono essere proporzionati al lavoro effettivamente svolto²⁶. L'allegato 2 contiene una tabella che riporta i livelli dei diritti applicati negli Stati membri per la fornitura di servizi di telefonia vocale.

Il lungo processo volto a moderare l'ingente onere una tantum riscosso in Germania è ormai giunto a termine. In seguito all'annullamento, da parte del supremo tribunale amministrativo, del precedente regolamento sui diritti di licenza, è entrato in vigore un nuovo regolamento che dispone diritti finalizzati a coprire i costi sostenuti per il rilascio della licenza.

Nella maggior parte degli Stati membri, il livello dei diritti amministrativi è rimasto invariato dall'anno scorso. Rispetto al 2001, i diritti amministrativi hanno subito variazioni in quattro Stati membri (Belgio, Italia, Paesi Bassi e Svezia). In Belgio e in Italia i diritti sono lievemente aumentati in termini nominali (di entità pressoché trascurabile) in tutte le

²⁶ Si possono riscuotere oneri addizionali per garantire l'uso ottimale di risorse limitate, il che spiega le differenze fra le strutture dei contributi per infrastrutture e servizi fissi e mobili.

categorie, mentre in Svezia l'aumento è stato leggermente superiore. Nei Paesi Bassi la struttura è mutata: i diritti pagati dagli operatori con notevole potere di mercato sono aumentati mentre quelli degli altri operatori sono diminuiti o rimasti invariati.

I diritti per la numerazione sono diminuiti in quattro Stati membri (Germania, Finlandia, Francia e Paesi Bassi), mentre sono lievemente aumentati in termini nominali (anche in questo caso in misura pressoché trascurabile) in Belgio e Italia.

L'entità dei diritti amministrativi e di numerazione non sembra costituire un problema rilevante perché, salvo le preoccupazioni espresse dagli operatori italiani di reti satellitari, i soggetti del mercato non hanno sollevato la questione dei diritti. Le autorità italiane prevedono di riesaminare i diritti contestualmente al recepimento del nuovo quadro normativo.

Il livello dei diritti d'uso dello spettro radio applicati alle reti mobili è rimasto sostanzialmente invariato dal momento del rilascio delle licenze. Tuttavia, in Spagna sono intervenute delle modifiche determinate dalla legge finanziaria 2002, che ha disposto una riduzione media del 65% dei diritti di prenotazione delle frequenze rispetto al 2001 per le tecnologie GSM, DCS e UMTS, oltre ad introdurre un limite massimo annuo del 5% per gli aumenti futuri fino al 2006. Questa decisione interviene dopo i sostanziali aumenti dei diritti di prenotazione delle radiofrequenze disposti dalla legge finanziaria spagnola del 2001. In Francia, poiché nel 2001 in occasione della prima asta per la concessione delle licenze 3G non era stato possibile attrarre più di due candidati, nel 2002 il prezzo delle licenze è stato ritoccato, in tempo utile per la seconda fase (2002), e ridotto ad un onere una tantum di 619 milioni di euro a cui si aggiunge un prelievo annuo dell'1% sul fatturato generato dai servizi 3G.

4.9.3. Servizi pubblici R-LAN

Un settore nei confronti del quale gli operatori mostrano sempre maggior interesse è quello dell'offerta al pubblico di servizi R-LAN (rete locale a onde radio) a complemento di altre tecnologie a banda larga e mobili. Nella maggior parte degli Stati membri questa attività non implica l'ottenimento di una licenza, ma in quattro di essi (Spagna, Italia, Lussemburgo e Grecia) l'offerta al pubblico di servizi R-LAN è attualmente vietata, sebbene vi siano indicazioni secondo cui tali paesi rivedranno la propria posizione al riguardo.

La Commissione sta valutando l'opportunità di pubblicare una raccomandazione in questo settore, indicando che l'offerta al pubblico di servizi di accesso R-LAN dovrebbe essere esente da licenza oppure soggetta unicamente ad un'autorizzazione generale, senza imporre alcun onere specifico per l'uso delle radiofrequenze necessarie alla fornitura di tali servizi. Attualmente sono in corso consultazioni con gli Stati membri.

4.9.4. Diritti di passaggio

L'ingresso nel mercato da parte di nuovi operatori di rete e lo sviluppo del mercato delle telecomunicazioni nel suo complesso dipendono dalle condizioni di installazione delle reti e di messa in opera delle nuove infrastrutture. Il quadro normativo comunitario stabilisce pertanto che la concessione dei diritti di passaggio debba obbedire al principio di non discriminazione e promuove la condivisione delle strutture ove la concessione di ulteriori diritti di passaggio non sia possibile in conseguenza dell'applicazione di requisiti essenziali, quali la tutela dell'ambiente e/o obiettivi connessi con l'assetto locale del territorio. Le procedure per la concessione dei diritti di passaggio devono essere obiettive, tempestive e

trasparenti e l'indipendenza delle autorità competenti deve essere garantita a tutti i livelli. Tali principi sono chiaramente sanciti anche nel nuovo quadro normativo.

Nelle precedenti relazioni sono stati individuati diversi problemi in materia di diritti di passaggio, quali la concessione di diritti specifici all'operatore storico, la scarsa trasparenza delle norme e delle procedure e la ripartizione poco chiara delle competenze fra le varie autorità competenti. Ciò ha causato una serie di inconvenienti per i nuovi operatori e notevoli ritardi nell'installazione delle nuove infrastrutture.

Le difficoltà e i ritardi nell'ottenere diritti di passaggio e permessi di costruzione per le infrastrutture di rete rimangono una preoccupazione importante per gli operatori in tutta l'UE, in particolare per l'installazione delle reti 3G. Sebbene alla base di alcuni di questi problemi vi siano legittime preoccupazioni connesse alla tutela dell'ambiente e alla salute pubblica, e pur riconoscendo che in molti casi si tratta di situazioni di competenza delle autorità locali, rimane pur vero che la situazione è esacerbata dalla molteplicità delle norme applicabili e dalla mancanza di coerenza e di coordinamento nell'approccio procedurale e programmatico adottato a livello locale e regionale. In particolare, sussistono problemi in Grecia e in Austria (per reti mobili, riconducibili a preoccupazioni di salute pubblica), in Francia (in particolare per gli operatori di reti via cavo), in Lussemburgo (nonostante gli sviluppi recenti determinati da un procedimento di infrazione) e in Belgio, Italia, Svezia e Spagna. Desti particolare preoccupazione il fatto che in alcuni Stati membri, come in Italia, siano concessi diritti discriminatori a gestori di reti e servizi di telecomunicazioni di cui le autorità locali sono proprietarie o detengono il controllo.

Preoccupa inoltre il rischio di proliferazione di tasse e altri tributi imposti dalle autorità locali o regionali sulle infrastrutture di rete mobile situate sul suolo pubblico, in particolare in Belgio, dove legislazione regionale di tassazione delle infrastrutture fisse e mobili viene contestata a livello federale. In Spagna desta preoccupazione anche la possibilità che le amministrazioni locali subordinino la concessione del diritto di installazione dell'infrastruttura al versamento di un importo corrispondente ad una percentuale dei ricavi degli operatori.

D'altra parte, si registrano prove incoraggianti della consapevolezza degli Stati membri della necessità di affrontare questi problemi, come testimoniano diverse iniziative nazionali volte a migliorare il coordinamento e la coerenza delle norme in questo settore. Per esempio, le autorità per le telecomunicazioni in Danimarca, Austria e Spagna hanno indirizzato alle autorità locali appositi orientamenti in tal senso. Dal canto loro, le autorità greche, irlandesi e olandesi hanno istituito gruppi di lavoro per riunire intorno ad uno stesso tavolo i soggetti interessati. È molto positiva in tal senso l'iniziativa presa dalle autorità italiane di armonizzare le varie leggi regionali in materia.

4.10. Servizio universale, consumatori e utenti

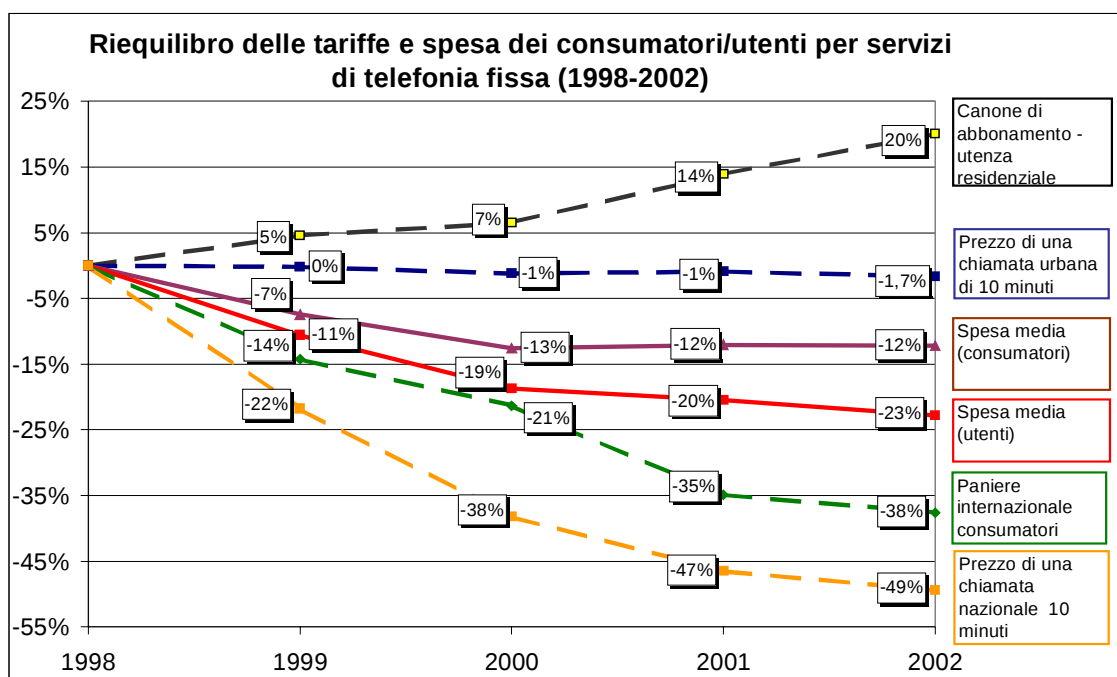
4.10.1. Prezzi al dettaglio

4.10.1.1. Orientamento ai costi, contabilità dei costi e regimi tariffari speciali

Le tariffe per l'uso di reti e servizi pubblici di telefonia fissa appartenenti ad operatori con notevole potere di mercato devono improntarsi al principio dell'orientamento ai costi. A tal fine, è essenziale verificare il funzionamento di un sistema coerente di contabilità dei costi. Inoltre, eventuali regimi di sconto concessi da queste organizzazioni agli utenti dei loro servizi devono essere pienamente trasparenti, essere pubblicati ed applicati in osservanza del

principio di non discriminazione. L'applicazione di questi principi è indispensabile per evitare distorsioni delle condizioni di mercato (come in caso di compressione dei prezzi) e garantire che i prezzi diminuiscano per effetto della pressione della concorrenza.

Il diritto comunitario ha previsto a tal fine un progressivo riequilibrio delle tariffe al dettaglio orientandole ai costi, riequilibrio di fatto avvenuto, seppur in misura diversa nei diversi Stati membri. I dati riportati nell'allegato 2 e nel grafico in appresso mostrano che dalla data della liberalizzazione del settore della telefonia vocale (1° gennaio 1998), il canone di abbonamento è aumentato in tutta l'UE (del 20% circa sia per l'utenza residenziale che per le imprese), mentre le tariffe per le chiamate urbane hanno subito aumenti di minore entità, in funzione della durata. Parallelamente, i prezzi delle chiamate nazionali ed internazionali sono diminuiti considerevolmente (rispettivamente del 50% e 40% circa per gli utenti residenziali e commerciali). Tuttavia, alcuni Stati membri ritengono che le tariffe non siano ancora state del tutto riequilibrate (Belgio, Germania, Lussemburgo, Portogallo e Svezia). In alcuni casi, la Commissione ha avviato procedimenti di infrazione quando la rigidità dei sistemi di tariffazione ha ostacolato il riequilibrio delle tariffe, in particolare in Spagna, paese contro cui è in corso una causa dinanzi alla Corte di giustizia. Inoltre, in diversi Stati membri vi è un margine ristretto fra il canone di abbonamento mensile pagato dall'utenza residenziale e il prezzo di locazione mensile della rete locale totalmente disaggregata per la fornitura di servizi di telefonia vocale. A tale riguardo, nel maggio 2002 la Commissione ha inviato una comunicazione di addebiti all'operatore storico tedesco.



Cfr. nota ²⁷

È indispensabile che l'ANR svolga un ruolo attivo, soprattutto nella verifica del sistema di contabilità dei costi degli operatori con notevole potere di mercato. Occorre conferire alle ANR i poteri necessari (ciò non è avvenuto in Belgio) ed esse devono esercitarli attivamente in questo campo, come avviene in Danimarca, Spagna, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito.

²⁷

Queste variazioni sono calcolate sulla base di un paniere di rete commutata, ove utenti/consumatori si avvalgono di un servizio di rete commutata di un operatore storico. Per i particolari della composizione del paniere, cfr. l'allegato 1, paragrafo 8.3.

Tuttavia, il rischio che una politica dei prezzi anticoncorrenziale impedisca l'ingresso nel mercato e provochi distorsioni della concorrenza continuerà probabilmente ad essere significativo alla data di applicazione del nuovo quadro normativo.

Nonostante l'aumento della concorrenza, gli Stati membri continuano a ritenere che il livello di concorrenza in numerosi mercati al dettaglio della telefonia vocale non basti da solo a controbilanciare il potere di mercato dell'operatore storico. Nella maggior parte degli Stati membri si fa ricorso a meccanismi di *price cap* per garantire la diminuzione delle tariffe, realizzare una concorrenza effettiva e perseguire esigenze di interesse generale, per esempio garantire la ragionevolezza dei prezzi del servizio telefonico pubblico. Solo la Finlandia ha revocato gli obblighi di orientamento ai costi per le chiamate nazionali e internazionali.

4.10.1.2. Regimi di finanziamento del servizio universale

Scopo principale della politica dell'UE in materia di servizio universale e della legislazione nel settore delle telecomunicazioni è garantire che tutti gli utenti, in particolare gli utenti disabili e gli utenti con specifiche esigenze sociali, abbiano accesso ad un insieme definito di servizi, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica e, alla luce delle specifiche condizioni nazionali, ad un prezzo ragionevole.

Sebbene, in termini generali, il servizio universale sia garantito in tutti gli Stati membri senza apparenti difficoltà, permangono settori di preoccupazione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione di misure specifiche per gli utenti disabili e gli utenti con esigenze sociali particolari, nonché la fornitura di servizi di consultazione degli elenchi telefonici e di servizi di informazione relativi a tutti gli abbonati.

Per quanto riguarda le misure specifiche per gli utenti disabili e gli utenti con esigenze sociali particolari, rari sono gli Stati membri che hanno introdotto regimi tariffari speciali per queste categorie di utenza (Austria, Germania e Italia). I dati riportati nell'allegato 2 mostrano, tuttavia, che tutti gli Stati membri salvo Francia, Paesi Bassi e Austria hanno attuato misure specifiche per permettere agli utenti disabili di fruire dei servizi telefonici (ad es. chiamate gratuite ai servizi di consultazione elenchi e bollette in braille per utenti non vedenti).

D'altra parte, la fornitura di servizi di consultazione e di servizi di informazione relativi a tutti gli abbonati si è rivelata problematica, inducendo la Commissione ad avviare diversi procedimenti di infrazione. Ciò nonostante, si registra un recente miglioramento della situazione (ad esempio in Grecia, dove sono state adottate nuove norme, non ancora applicate), come rivela l'allegato 2. In questo contesto, la costituzione di un sistema coerente di raccolta dei dati degli abbonati e di messa a disposizione di tali dati a tutti gli organismi interessati, secondo principi di orientamento ai costi e di non discriminazione, è essenziale ai fini della fornitura di un servizio universale di consultazione elenchi.

Qualora la fornitura dei vari elementi che compongono il servizio universale comporti un onere eccessivo per le imprese, il diritto comunitario autorizza gli Stati membri a coprire il costo netto corrispondente costituendo un fondo di finanziamento che consenta di suddividere tale costo tra tutti gli operatori. Per calcolare tale costo netto, è ovviamente indispensabile porre in essere un sistema coerente di contabilità dei costi. Sono tenuti a contribuire al fondo esclusivamente i fornitori di reti pubbliche di telecomunicazioni e/o di servizi di telefonia vocale offerti al pubblico e il metodo di ripartizione fra i contribuenti deve essere improntato ai criteri di oggettività e non discriminazione.

La Corte di giustizia ha fornito al riguardo criteri chiari, nella sentenza del 30 novembre 2000 (causa *Commissione contro Regno del Belgio*, C-384/99) e più recentemente in quella del 6 dicembre 2001 (causa *Commissione contro Repubblica francese*, C-146/00), che dovrebbero agevolare il recepimento del nuovo quadro. I principi del servizio universale figurano anche nel nuovo quadro normativo, seppure in un contesto più ampio dato che le nuove disposizioni si applicano a tutti i servizi di comunicazione elettronica.

Diminuendo le quote di mercato degli operatori storici, aumentano le richieste di finanziamento della fornitura del servizio universale. Nello scorso anno, gli operatori interessati hanno chiesto il finanziamento del costo netto della fornitura del servizio universale in Portogallo, Belgio, Spagna, Irlanda e Austria (sebbene in quest'ultimo caso la richiesta sia stata poi ritirata). In Grecia e in Francia si è svolta una consultazione pubblica in merito (in seguito alla sentenza della Corte di giustizia).

Tuttavia, a tutt'oggi due soli Stati membri hanno imposto ad altri operatori di effettuare pagamenti al fornitore del servizio universale (Francia e Italia), mentre altri due Stati membri (Spagna e Regno Unito) sono giunti alla conclusione che la fornitura del servizio universale non costituiva un onere eccessivo per l'operatore designato. L'allegato 2 riporta ulteriori dettagli in merito.

4.10.1.3. Questioni relative ad utenti e consumatori

Il quadro normativo mira a garantire l'osservanza di un insieme di diritti fondamentali dei consumatori, quali la trasparenza delle informazioni, la qualità dei servizi telefonici, l'accesso agli elenchi abbonati e la fatturazione dettagliata. Il nuovo quadro garantisce un'ampia continuità nell'applicazione di questi principi.

I fornitori di servizi telefonici mobili e fissi devono consegnare ai consumatori un contratto cartaceo, i cui termini e condizioni standard devono essere pubblicati sotto la supervisione dell'ANR. Ciò sembra avvenire in tutti gli Stati membri; infatti, anche il Lussemburgo si è di recente dotato di un'apposita regolamentazione in seguito ad procedimento di infrazione avviato nei suoi confronti perché l'ANR non disponeva di poteri in tal senso.

La Comunità ha fissato una serie di indicatori finalizzati a misurare la qualità dei servizi di telefonia vocale. Tali indicatori consentono alle ANR di valutare la qualità del servizio e di adottare opportuni provvedimenti correttivi, per esempio imponendo determinati target qualitativi agli operatori con notevole potere di mercato. Questi ultimi devono tenere informazioni aggiornate relative alle loro prestazioni, sulla base di detti parametri. I dati riportati nell'allegato 2 sembrano attestare che queste disposizioni vengono attuate in tutti gli Stati membri. Inoltre, in quasi tutti gli Stati membri le ANR hanno imposto target qualitativi agli operatori con notevole potere di mercato (ad eccezione di Irlanda, Finlandia, Svezia e Regno Unito); solo le ANR di Belgio, Irlanda e Regno Unito hanno pubblicato i risultati dei rilevamenti della qualità del servizio per il 2001. Tuttavia, l'OFTEL ha fissato indicatori di comparazione delle prestazioni, che forniscono informazioni comparabili sulla qualità del servizio di numerosi operatori di telecomunicazioni nel Regno Unito, nonché analisi qualitative sui servizi di quattro reti di telefonia mobile.

La fatturazione dettagliata è indubbiamente uno strumento fondamentale per migliorare la fiducia dei consumatori. Il quadro normativo attuale dispone che gli utenti ricevano, su richiesta e senza costi aggiuntivi, un certo livello di fatturazione dettagliata che consenta loro di individuare ogni singola chiamata, di controllare le spese e l'uso del servizio. Ove

appropriato, gli abbonati possono ottenere, gratuitamente o ad un prezzo ragionevole, una presentazione più dettagliata della bolletta.

Basandosi sugli esiti delle precedenti relazioni, la Commissione ha avviato procedimenti di infrazione nei confronti di numerosi Stati membri. Tra i paesi nei confronti dei quali, al momento dell'elaborazione della settima relazione, era ancora in corso un procedimento Danimarca, Grecia e Lussemburgo hanno emanato disposizioni legislative per adempiere ai requisiti europei, mentre i Paesi Bassi intendono provvedere in tal senso tra breve. Nel caso dell'Austria, la Commissione ha deciso di adire la Corte di giustizia. In Finlandia, stando alle ultime informazioni, le fatture dettagliate sono fornite gratuitamente ma non riportano di norma indicazioni relative alle singole chiamate.

Il quadro normativo prevede un'ulteriore forma di protezione del consumatore stabilendo che le misure adottate in caso di mancato pagamento delle fatture siano improntate ai principi di proporzionalità e non discriminazione e siano facilmente accessibili alle parti interessate. Prima di un'eventuale interruzione o cessazione del servizio il consumatore deve essere informato con sufficiente preavviso. Non sono stati riferiti problemi in questo campo.

Le reti pubbliche di telefonia fissa devono inoltre consentire agli utenti uno sbarramento selettivo delle chiamate entranti. Tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Austria, hanno dato attuazione a questa disposizione (cfr. dati dell'allegato 2).

4.11. Protezione dei dati

4.11.1. Conservazione dei dati per fini di fatturazione e conservazione dei dati relativi al traffico

Ai sensi del quadro normativo attuale, i dati relativi al traffico devono essere cancellati o resi anonimi al termine della chiamata. Tali dati possono essere utilizzati esclusivamente per fini di fatturazione e di pagamento di servizi di interconnessione, fino alla fine del periodo entro cui la fattura può essere legittimamente contestata o il pagamento della stessa sollecitato. La nuova direttiva sulla protezione della vita privata e le comunicazioni elettroniche contiene una disposizione analoga che si applica all'insieme delle comunicazioni elettroniche e prevede possibilità supplementari di conservare i dati per fini commerciali e per fornire servizi a valore aggiunto, previo consenso dell'interessato.

La durata del periodo di conservazione dei dati relativi di traffico per fini di fatturazione varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro, poiché il periodo in cui una fattura può essere legittimamente contestata di norma è definito dal codice civile, significativamente diverso da un paese all'altro: si va dai tre mesi della Finlandia ai sei anni del Regno Unito. Questo fatto potrebbe creare ostacoli al funzionamento del mercato interno.

Il quadro attuale autorizza tuttavia gli Stati membri ad adottare norme derogatorie all'obbligo di cancellare i dati relativi traffico, ad esempio per motivi di sicurezza nazionale o per prevenire o perseguire reati. La nuova direttiva riprende tale disposizione, aggiungendo che la misura deve non solo essere necessaria, ma anche appropriata e proporzionale, e stabilendo esplicitamente che le disposizioni nazionali devono essere conformi ai principi generali del diritto comunitario. Prevede infine che il periodo di conservazione dei dati debba essere limitato.

I dati disponibili sono riportati nell'allegato 2. In diversi Stati membri (Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Lussemburgo) sono state adottate disposizioni legislative in materia di

conservazione dei dati relativi al traffico per fini di indagini criminali, ma in nessuno di essi sono state emanate norme di diritto derivato che precisino la durata del periodo di conservazione. Il diritto primario prevede un periodo massimo di dodici mesi, salvo in Belgio dove i dodici mesi costituiscono il periodo minimo. In Spagna l'obbligo di conservazione si applica ai servizi della società dell'informazione. In Germania la durata di conservazione dei dati relativi al traffico per indagini di polizia varia da sei a dodici mesi. Per quanto riguarda le carte prepagate e i fornitori di servizi Internet, la legge dei Paesi Bassi prevede un periodo massimo di conservazione di tre mesi per un insieme limitato di dati relativi al traffico per fini di indagini criminali.

I tempi di conservazione dei dati sul traffico per scopi diversi dalla fatturazione e dal pagamento dei servizi di interconnessione sono tuttora all'esame in diversi Stati membri ma sembra che tali periodi tendano ad essere inferiori a quelli previsti per la fatturazione e il pagamento dell'interconnessione. Non è chiaro se i dati relativi traffico che devono essere conservati per fini non legati alla fatturazione siano diversi da quelli che possono essere conservati per fini di fatturazione e pagamento dell'interconnessione.

Lo scarso livello di armonizzazione degli Stati membri in materia di durata della conservazione dei dati relativi al traffico, sia per scopi di fatturazione che per altri scopi, causa un onere finanziario per gli operatori, soprattutto quelli attivi in più paesi. Gli operatori ignorano spesso se siano previste o meno compensazioni finanziarie per tali oneri.

Gli effetti della legislazione sulla conservazione dei dati hanno iniziato a delinearsi più chiaramente solo nell'ultimo anno, probabilmente perché subito dopo la liberalizzazione l'attenzione si è inizialmente concentrata su aspetti delle telecomunicazioni quali le licenze, l'interconnessione e l'accesso ai mercati e gli operatori non attribuivano altrettanta importanza alla problematica della protezione dei dati. Tuttavia, alcuni anni dopo la liberalizzazione, mentre diversi Stati membri hanno adottato o prevedono di adottare norme più severe (motivate da esigenze di sicurezza nazionale e per fini di indagini criminali) e in un contesto di fragilità dei mercati finanziari, gli operatori prestano maggiore attenzione alle questioni di protezione dei dati e alle conseguenze delle normative nazionali e dello scarso livello di armonizzazione in Europa. Si avverte la necessità che gli Stati membri diano prova di maggiore chiarezza circa le disposizioni nazionali che disciplinano la conservazione dei dati relativi traffico.

4.11.2. Chiamate, fax e e-mail indesiderati

Per quanto riguarda i fax indesiderati il quadro attuale prevede un approccio basato sul consenso esplicito degli abbonati (detto *opt-in*). In Grecia e Lussemburgo non esistono disposizioni al riguardo, in violazione della direttiva.

Questa prevede che in materia di *direct marketing* gli Stati membri possano scegliere fra un approccio basato sul consenso (invio autorizzato solo a chi si dichiara interessato, *opt-in*) o sul rifiuto (divieto di invio a chi dichiara di non essere interessato, *opt-out*), mentre la posta elettronica in senso stretto non rientra nel campo di applicazione della direttiva. Come si evince dall'allegato 2, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Italia, Austria e Svezia hanno scelto un approccio *opt-in* sia per le chiamate che per le e-mail indesiderate. Il Regno Unito applica invece l'approccio *opt-out* in entrambi i casi. L'Irlanda ha adottato l'approccio *opt-out* per le chiamate indesiderate ma non disciplina le e-mail indesiderate. I Paesi Bassi applicano l'approccio *opt-in* per le chiamate indesiderate e l'approccio *opt-out* per la posta elettronica, mentre la Finlandia ha scelto l'approccio esattamente opposto. La Francia ha adottato un approccio *opt-out* per le chiamate indesiderate ma non ha adottato una posizione in merito alle

e-mail. Belgio e Lussemburgo non hanno deciso che metodo adottare, in violazione della direttiva attuale, che impone agli Stati membri di adottare uno dei due approcci citati per le chiamate indesiderate. Il Portogallo applica un approccio *opt-out* per le e-mail indesiderate.

La nuova direttiva sulla tutela dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche conferma la possibilità di scelta fra regimi di *opt-in* e *opt-out* per le chiamate indesiderate e invece impone l'adozione di un regime *opt-in* per fax e e-mail (comprese tutte le forme di messaggia elettronica, quali SMS, MMS, ecc.) inviati per fini di *direct marketing*. Ne consegue che numerosi Stati membri dovranno modificare la loro legislazione in merito per adempiere alle disposizioni della nuova direttiva, il cui recepimento negli Stati membri è previsto entro fine ottobre 2003.

5. ATTUAZIONE DELLA DECISIONE UMTS

Tutti gli Stati membri hanno ormai dato effettiva attuazione alla decisione UMTS²⁸ in quanto le licenze 3G sono state rilasciate in tutti gli Stati membri, assegnando le frequenze di terza generazione a norma delle pertinenti decisioni ERC²⁹, a loro volta adottate in seguito a mandati conferiti alla CEPT in applicazione della decisione UMTS. Per una relazione più dettagliata sull'attuazione della decisione UMTS negli Stati membri si vada all'allegato 2. Tale relazione, unitamente alle precedenti comunicazioni della Commissione sulla situazione del mercato di terza generazione³⁰, soddisfa gli obblighi di relazione imposti dalla decisione UMTS.

6. STATO DI AVANZAMENTO DEI PREPARATIVI PER IL RECEPIMENTO DEL NUOVO QUADRO

Le direttive che compongono i principali elementi del nuovo quadro normativo per le reti e servizi di comunicazione elettronica³¹ devono essere recepite negli ordinamenti nazionali entro il 24 luglio 2003. Il nuovo quadro dispone inoltre che gli Stati membri applichino tali misure nazionali di recepimento a partire dal 25 luglio 2003³², data in cui gli strumenti comunitari che compongono il quadro normativo attuale verranno abrogati e sostituiti dai suddetti elementi del nuovo quadro³³.

In tutti gli Stati membri è dunque in corso un'intensa fase preliminare di preparazione delle misure legislative di recepimento del nuovo quadro nell'ordinamento nazionale. Quasi tutti gli

²⁸ Decisione 128/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 1998 sull'introduzione coordinata di un sistema di comunicazioni mobili e senza fili (UMTS) della terza generazione nella Comunità (GU L 17 del 22.1.1999, pag. 1).

²⁹ Decisioni ERC: ERC(97) 07 (bande di frequenza UMTS); ERC(00) 01 (ampliamento delle bande UMTS); ERC(99) 25 (uso armonizzato).

³⁰ Comunicazione "Introduzione delle comunicazioni mobili della terza generazione nell'Unione europea. Situazione attuale e approccio per il futuro", COM(2001) 141 del 20 marzo 2001; comunicazione "Verso una completa introduzione delle comunicazioni mobili di terza generazione", COM(2002) 301 dell'11 giugno 2002.

³¹ Direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro), direttiva 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), direttiva 2002/19/CE (direttiva accesso) e direttiva 2002/22/CE (direttiva servizio universale). Gli Stati membri devono recepire le disposizioni della direttiva 2002/58/CE (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) nei rispettivi ordinamenti nazionali entro il 31 ottobre 2003. La decisione spettro radio (676/2002/CE) non necessita di recepimento da parte degli Stati membri.

³² Cfr. ad esempio l'articolo 28 della direttiva quadro.

³³ Cfr. l'articolo 26 della direttiva quadro.

Stati membri hanno indetto consultazioni pubbliche sull'attuazione del nuovo quadro ed hanno pubblicato o stanno per pubblicare progetti di legge in tal senso. I modelli legislativi utilizzabili per recepire il nuovo quadro vanno dall'adozione di una nuova legge complessiva sulle comunicazioni (come contemplato in Belgio, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito) all'adozione delle necessarie modifiche da apportare alle leggi sulle comunicazioni esistenti (come contemplato in Danimarca e nei Paesi Bassi). La Commissione ritiene di massima importanza, ai fini della transizione ordinata verso il nuovo quadro, che le necessarie misure nazionali di recepimento siano adottate in tempo utile per poter essere di applicazione il 25 luglio 2003.

Una volta adottate tali misure, le autorità nazionali di regolamentazione potranno completare il processo di analisi del mercato e di valutazione della concorrenza effettiva, necessario per adeguare ai principi del nuovo quadro la normativa *ex ante* esistente. Si prevede che tale processo di adeguamento si protrarrà per un periodo di alcuni mesi successivo alla "data di applicazione" summenzionata, ma un requisito essenziale per completarlo è che siano già in opera le pertinenti strutture amministrative e il quadro legislativo. Alcune autorità nazionali di regolamentazione (per esempio in Danimarca, Grecia, Spagna, Irlanda, Lussemburgo, Finlandia, Svezia e Regno Unito) hanno comunicato che ritengono di poter svolgere le loro analisi di mercato in anticipo rispetto alla data di applicazione del luglio 2003, mentre altre (Germania e Paesi Bassi, in particolare) hanno dichiarato di non avere la facoltà legale di svolgere questa funzione finché il nuovo quadro non sarà stato recepito. Sebbene l'autorità nazionale di regolamentazione dei Paesi Bassi non abbia ancora la facoltà legale di raccogliere le informazioni necessarie per le valutazioni di mercato, è stato preparato un progetto di legge per risolvere questo problema in via provvisoria.

Una problematica che potrebbe richiedere un'attenzione particolare in numerosi Stati membri è quella del rapporto fra le autorità nazionali di regolamentazione e i garanti per la concorrenza, perché occorrerà attuare una stretta collaborazione tra questi organismi a livello nazionale per garantire una coerenza di impostazione nel valutare le condizioni della concorrenza nei mercati interessati. Alcuni Stati membri, quali Belgio, Italia e Austria, stanno considerando la possibilità di disciplinare tale collaborazione mediante protocolli formali sottoscritti da entrambe le autorità, mentre altri Stati (quali Paesi Bassi e Regno Unito) intendono fondere le funzioni regolamentari e di concorrenza in un'unica autorità unificata. Gli Stati membri dovranno essere particolarmente diligenti nel garantire che le autorità nazionali di regolamentazione siano in possesso delle risorse necessarie, in termini di organico e di esperienza, per poter svolgere il processo di definizione ed analisi del mercato ad esse attribuito dal nuovo quadro.

La Commissione sta seguendo attivamente i preparativi in corso negli Stati membri e adotterà azioni appropriate ove gli obblighi del nuovo quadro non fossero adempiuti con la tempestività necessaria.

L'applicazione coerente del nuovo quadro normativo in tutta l'Unione europea richiede inoltre una stretta e regolare cooperazione a livello europeo fra le autorità nazionali di regolamentazione di tutti gli Stati membri e con la Commissione. È di particolare importanza che le autorità nazionali di regolamentazione si adoperino per concordare i tipi di strumenti e soluzioni più adatti ad affrontare particolari situazioni del mercato, onde realizzare il mercato unico delle comunicazioni elettroniche con condizioni eque e non discriminatorie per tutti gli operatori dell'UE. Il nuovo quadro dispone obblighi specifici al riguardo³⁴, e sono stati

³⁴ Cfr., in particolare, l'articolo 7, paragrafo 2 della direttiva quadro.

istituiti meccanismi nell'ambito dei quali attuare tale cooperazione (in particolare il comitato per le comunicazioni e il gruppo dei regolatori europei, nonché il comitato dello spettro radio e il gruppo per la politica in materia di spettro radio).