QUADRO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

RAPPORTI

Settima relazione sull'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni
COM 2001/706 del 29 novembre 2001

1. Sintesi e conclusioni principali

Il Consiglio europeo di Lisbona ha rappresentato una svolta per la convergenza del settore delle comunicazioni elettroniche europee. I capi di Stato e di governo hanno infatti ufficialmente approvato la transizione, in Europa, verso un'economia digitale basata sulla conoscenza, successivamente concretizzatasi nel piano d'azione *e Europe*. È ormai prossima una nuova tappa importante di questo processo, ossia l'approvazione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, del nuovo quadro normativo sulle telecomunicazioni. La presente relazione si fonda sul presupposto che la nuova disciplina, concepita per mercati sempre più concorrenziali e convergenti, debba basarsi su una totale e coerente applicazione della normativa comunitaria attuale. Il nuovo quadro contiene del resto meccanismi tesi a garantire che le misure di salvaguardia della concorrenza vengano applicate fino al momento in cui non risultino superflue. La presente relazione:

- presenta alcuni indicatori essenziali del mercato;
- esamina alcune delle condizioni indispensabili per la transizione verso il nuovo quadro, in termini di attuazione dell'attuale quadro di riferimento;
- si incentra sulle questioni normative tuttora pendenti.

Il messaggio principale veicolato dalla presente relazione è che, a fronte di una situazione macroeconomica generalmente pessimistica, il settore dei servizi di telecomunicazione è straordinariamente dinamico, che l'attuazione della disciplina ad opera delle autorità nazionali di regolamentazione progredisce ma che, alla vigilia dell'adozione del nuovo pacchetto, permangono diversi ostacoli di tipo normativo.

1.1. Evoluzione del mercato

I servizi di telecomunicazione continuano a rappresentare un importante fattore di crescita per l'economia europea. I mercati nazionali dei quindici Stati membri conosceranno, in termini di reddito, un'espansione cumulata stimata a 218 miliardi di euro per il 2001, equivalenti ad un tasso di crescita del 9,5%. Si tratta di una diminuzione di tre punti percentuali rispetto alla crescita effettiva del 2000, ma di un leggero aumento rispetto al tasso di crescita del 9% previsto nella relazione precedente. Da allora, utenti e consumatori hanno potuto beneficiare di una più ampia scelta di operatori accompagnata da una riduzione complessiva delle tariffe. Al contempo, la quota di mercato degli operatori storici è costantemente diminuita su tutti i mercati per quanto riguarda le comunicazioni fisse.

Gli sviluppi principali sono i seguenti:

1.1.1. Crescita [1]

Il segmento in più rapida espansione in termini di reddito è ancora una volta quello dei servizi mobili, per il quale la crescita è stimata al 22,3% (da 67 a 82 miliardi di euro entro la fine del 2001). Il risultato è in calo rispetto al tasso di crescita del 38,1% registrato nel 2000, ma in aumento rispetto alle previsioni del 20%. Entro la fine dell'anno si stima che il mercato dei servizi mobili avrà raggiunto, in termini di reddito, una quota del 38% del mercato complessivo delle telecomunicazioni dell'UE. La penetrazione della telefonia mobile continua a crescere vertiginosamente; tutti gli Stati membri registrano un aumento rispetto allo scorso anno e il numero di abbonati ai servizi mobili è aumentato del 36% in Europa. Il tasso di penetrazione medio è ora del 73%, con punte del 75% e più in sette Stati membri.

[1] Le stime di crescita sono basate sui dati dell'EITO (European Information Technology Observatory) per il 2001.

Il segmento della telefonia vocale fissa, compresi i servizi di collegamento ad Internet tramite linea commutata (collegamento dial-up), continua a rappresentare la quota più importante del mercato dell'UE (51% ca. in termini di reddito), anche se le stime di crescita rimangono costanti rispetto al 2000 (2,7%). Dietro questo valore si cela tuttavia un costante aumento delle comunicazioni vocali e del collegamento dial-up ad Internet in termini di minuti di traffico, in quanto i prezzi di tali chiamate diminuiscono.

Il segmento della trasmissione dati e delle linee affittate rappresenta l'11% del mercato e la sua crescita per il 2001 è stimata al 3,8%.

1.1.2. Evoluzione dei prezzi

La concorrenza comporta una complessiva diminuzione dei prezzi al consumo. Il prezzo delle chiamate interurbane degli operatori storici ha registrato una diminuzione dell'11% rispetto allo scorso anno e del 45% rispetto al 1998. Tra il 1998 e il 2001, la bolletta mensile media complessiva per le chiamate nazionali (urbane e interurbane e oneri fissi) è passata da 37,02 euro a 32,75 euro per gli utenti residenziali e da 85,57 euro a 68,54 euro per l'utenza *business* (*). Anche le tariffe degli operatori storici per le chiamate internazionali sono diminuite rispetto al 2000 (-17% per gli utenti residenziali e -21% per l'utenza *business*).

Le tariffe dei nuovi operatori sono nella maggior parte dei casi sensibilmente inferiori (un nuovo operatore tedesco, ad esempio, offre tariffe inferiori del 75% a quelle dell'operatore storico per le chiamate interurbane e del 29% per le chiamate urbane). I nuovi operatori in Belgio, Francia, Spagna e Regno Unito offrono tariffe dal 36 al 56% inferiori a quelle degli operatori storici per le chiamate interurbane.

Negli Stati membri si registra una tendenza a ridurre o eliminare le differenze tariffarie in funzione della distanza della chiamata; in altri termini si assiste ad una convergenza dei prezzi delle chiamate urbane, regionali e interurbane. Si tratta di una tendenza positiva, rivelatrice del fatto che i prezzi cominciano a rispecchiare il costo effettivo legato alla fornitura del servizio.

Le suddette riduzioni tariffarie sono accompagnate da un aumento dell'abbonamento mensile (7% per l'utenza residenziale e 3% per l'utenza business, rispetto allo scorso anno). Ciò risponde alla necessità di abolire le distorsioni nelle tariffe di accesso e, eliminando la pratica anticoncorrenziale delle sovvenzioni incrociate da parte degli operatori storici, favorirà l'ingresso di nuovi operatori sul mercato. Il costo delle chiamate urbane rimane tutto sommato stabile in Europa.

1.1.3. Possibilità di scelta

Il dinamismo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni è testimoniato dal fatto che in dodici Stati membri l'intera popolazione può scegliere tra più di cinque operatori per le chiamate interurbane ed internazionali. Per le chiamate urbane, in sei Stati membri l'intera popolazione può scegliere tra più di cinque operatori.

Si è verificato un rapido aumento nell'uso della preselezione del vettore, che viene ad aggiungersi ad una selezione del vettore tramite codice di accesso già ampiamente diffusa. In Europa circa 110 operatori sono accessibili senza digitare un codice per le chiamate urbane e 214 operatori per le chiamate interurbane ed internazionali.

1.1.4. Struttura del mercato

Dall'inizio della liberalizzazione del settore, la quota di mercato degli operatori storici in termini di reddito al dettaglio è diminuita in media del 10% per le chiamate urbane, del 20% circa per le chiamate interurbane e del 30% per le chiamate internazionali. La quota degli operatori storici, in termini di reddito al dettaglio, sul mercato delle chiamate internazionali è inferiore al 50% in uno Stato membro, si situa attorno al 60% in quattro Stati membri ed è compresa tra il 70 e il 75% in altri tre Stati membri. Sul mercato delle chiamate urbane, tuttavia, la quota degli operatori storici è del 70% circa in due Stati membri ma rimane compresa tra il 90 e il 100% in almeno dieci Stati membri.

(*) Tutti i prezzi relativi alla linea telefonica pubblica sono espressi in EUR/ PPA (parità di potere d'acquisto).

Nel contempo la quota di mercato dei principali operatori di reti mobili è diminuita rispetto al 2000 e si attesta ora al di sotto dei 50% in due terzi degli Stati membri.

1.1.5. Penetrazione di Internet

La penetrazione media di Internet nelle famiglie dell'UE era di circa il 36% nel mese di giugno 2001. La Svezia vanta il più alto livello di penetrazione (circa 64%) mentre la Grecia si attesta appena al di sotto del 12%.

Otto Stati membri superano la soglia del 41,5%, corrispondente al tasso di penetrazione di Internet nelle famiglie americane nell'agosto 2000 (5).

1.2. Evoluzione sul piano normativo

Per quanto riguarda il recepimento del quadro normativo, tre Stati membri (Francia, Italia e Lussemburgo) hanno notificato l'adozione di atti legislativi nazionali che fugano le grosse preoccupazioni nutrite al riguardo dalla Commissione. Il quadro legislativo greco è stato consolidato e garantisce ormai maggiore chiarezza e certezza del diritto.

Chiave di volta del processo normativo sono le autorità nazionali di regolamentazione (ANR), che fungono da interfaccia per l'attuazione dei principi del diritto comunitario compatibilmente con l'ordinamento giuridico nazionale e le condizioni del mercato. Nel corso del periodo in esame le ANR hanno dato prova di maggiore competenza ed autorevolezza nella regolamentazione del settore. I risultati sono chiaramente riscontrabili sui mercati, caratterizzati da una sempre più ampia scelta di servizi e fornitori nonché da una costante diminuzione delle tariffe.

Alcuni Stati membri hanno già avviato il processo di adeguamento delle ANR alla convergenza delle comunicazioni elettroniche, intensificando il coordinamento con le autorità nazionali preposte al controllo della concorrenza o attribuendo alle stesse ANR competenze specifiche di regolamentazione in questo campo. La maggiore cooperazione tra le ANR osservata a livello europeo è di buon auspicio nella prospettiva del coordinamento richiesto nell'ambito del nuovo quadro normativo.

Le consultazioni tenutesi in preparazione della presente relazione hanno chiaramente rivelato che le questioni più spinose a cui sono confrontate le autorità di regolamentazione, oltre alla necessità di perfezionare e chiarificare le loro modalità di intervento, sono attualmente la concorrenza nell'accesso locale - soprattutto per i servizi a banda larga -, le tariffe di terminazione di chiamata sulle reti mobili, l'interconnessione a tariffa forfettaria per l'accesso ad Internet, la tariffazione e la fornitura di linee affittate, i principi generali di tariffazione e di contabilità dei costi e l'installazione delle reti mobili di terza generazione. Continuano inoltre a porre difficoltà la numerazione, il servizio universale, i diritti di passaggio e il recepimento della direttiva sulla protezione dei dati.

1.3. Conclusioni principali

In linea generale, benché il mercato continui a dar prova di dinamismo e si registrino costanti progressi dal punto di vista dell'attuazione del pacchetto normativo, sussistono a tutt'oggi diversi ostacoli di natura normativa a livello europeo. Il quadro normativo attuale non viene ancora pienamente applicato in tutti gli Stati membri né viene applicato in modo coerente nella Comunità. Inoltre, le misure di esecuzione adottate a livello nazionale non sono necessariamente coerenti. Del resto, lo stesso quadro normativo lascia alle autorità di regolamentazione un certo margine di manovra nell'applicazione di determinati suoi aspetti e ciò ha causato divergenze nella regolamentazione degli Stati membri.

Le preoccupazioni principali sono legate ai seguenti aspetti:

(5) Sulla base dei dati più recenti pubblicati nel settembre 2001 dal ministero del commercio statunitense (US Census Bureau).

1. Concorrenza nell'accesso locale a banda larga e in particolare attuazione del regolamento sull'accesso disaggregato alla rete locale (local loop unbundling) per consentire un accesso ad Internet ad alta velocità: la Commissione ritiene che i progressi non siano soddisfacenti e che vadano accelerati ricorrendo ad una sorveglianza diretta da parte delle ANR, a scadenze vincolanti e ad un sistema sanzionatorio dissuasivo. La Commissione giudica inoltre necessario un intervento delle ANR per far sì che l'offerta DSL all'ingrosso (*wholesale*) ai nuovi operatori sia effettuata secondo condizioni non discriminatorie.
2. Interconnessione, e in particolare costo della terminazione di chiamata sulle reti mobili e fornitura di interconnessione a tariffa forfettaria per il collegamento ad Internet: la Commissione ritiene che la grande diversità tra gli Stati membri per quanto riguarda le tariffe di terminazione di chiamata sulle reti mobili in ora di punta non possa essere giustificata in termini di costo effettivo del servizio né in termini di differenza rispetto alla tariffa media di una chiamata da postazione fissa a postazione fissa. Inoltre, la Commissione considera che vada incoraggiata l'interconnessione a tariffa forfettaria per il collegamento ad Internet e che in ogni caso questa possibilità debba essere offerta ai nuovi operatori se anche le imprese che operano "a valle" e sono collegate all'operatore storico ne usufruiscono.
3. Persistenza di prezzi elevati, tempi di fornitura eccessivi e mancanza di un orientamento ai costi per i prezzi delle linee affittate, in particolare per le velocità di trasmissione destinate ai servizi a banda larga e al commercio elettronico: la Commissione ritiene che le differenze nei costi e nelle condizioni non giustifichino la grande diversità nei prezzi e nei tempi di consegna praticati nella Comunità.
4. Persistenza di distorsioni tariffarie e compressione dei margini di prezzo: la Commissione ritiene che in talune circostanze le ANR debbano dar prova di maggior rigore nella verifica dei sistemi contabili prevista dal quadro normativo ed effettuata subito dopo la chiusura della contabilità stessa nonché nella pubblicazione delle dichiarazioni di conformità, e ciò nell'interesse del mercato.
5. Pieno funzionamento delle disposizioni in materia di numerazione: la Commissione ritiene che in tutti gli Stati membri dovrebbe ormai essere disponibile l'intera gamma di servizi di selezione e preselezione del vettore.
6. Eterogeneità in materia di diritti di passaggio: la Commissione ritiene che debba essere garantita maggiore chiarezza per quanto riguarda il ruolo delle autorità locali e che vadano intensificati gli sforzi per l'installazione delle reti mobili di terza generazione.
7. Tutela dei consumatori: la Commissione è del parere che la sorveglianza delle questioni concernenti i consumatori vada intensificata e che i consumatori debbano usufruire di una protezione dello stesso livello in tutta la Comunità, in particolare per quanto riguarda il controllo della qualità del servizio, la trasparenza dei prezzi, le questioni contrattuali e l'accesso ai mezzi di ricorso.

Preoccupa inoltre l'organizzazione delle autorità nazionali di regolamentazione, in particolare per quanto riguarda le competenze loro attribuite e la loro capacità di risolvere le controversie in tempi rapidi. Le lunghe procedure di appello in praticamente tutti gli Stati membri causano incertezza sul piano della regolamentazione di cui gli operatori storici potrebbero trarre vantaggio. Numerose ANR lamentano un organico sufficiente o affermano di non disporre ancora del personale corrispondente all'organigramma previsto. Il nuovo quadro normativo attribuisce nuove competenze alle autorità nazionali di regolamentazione e occorre pertanto adoperarsi sin d'ora per porre rimedio a tali situazioni.

Infine, benché la relazione faccia più volte riferimento alla diversa situazione negli Stati membri per quanto riguarda la concessione di licenze e le condizioni di installazione delle reti mobili di terza generazione, la Commissione ha espresso la propria posizione ufficiale al riguardo nella comunicazione del mese di marzo 2001. Per quanto riguarda il roaming internazionale, la Commissione ha realizzato un'indagine a norma del regolamento 17/62, in particolare per venire incontro alle preoccupazioni espresse in materia di pratiche collusive e prezzi eccessivi. Non avendo ultimato il procedimento, la Commissione non è in grado di rendere pubblici i risultati dell'indagine.

2. Metodologia ed obiettivi

2.1. Metodologia

Nelle varie relazioni presentate al Parlamento europeo e al Consiglio, la Commissione ha esaminato la progressiva attuazione delle direttive che compongono l'attuale quadro normativo per le telecomunicazioni nonché l'effettiva applicazione delle disposizioni recepite nel diritto nazionale. Grazie a tali relazioni è stato inoltre possibile ottenere dati quantitativi che hanno consentito di tracciare le tendenze di importanti indicatori del mercato quali la crescita, le tariffe dei servizi al dettaglio, le linee affittate e l'interconnessione, l'accesso locale e la quota di mercato degli operatori storici.

La quinta e la sesta relazione si sono incentrate in particolar modo sui progressi nell'attuazione dei principali obblighi previsti dalla regolamentazione relativamente alle autorità nazionali di regolamentazione (ANR), le licenze, l'interconnessione, l'accesso locale, il servizio universale, i servizi mobili, le tariffe, i sistemi di contabilità dei costi, le linee affittate, la numerazione, la protezione dei dati e i diritti di passaggio. Tali relazioni sono state elaborate a seguito di diverse riunioni bilaterali tenutesi tra i servizi della Commissione, gli operatori del mercato (nuovi operatori ed operatori storici), i rappresentanti di utenti e consumatori, le ANR e i ministeri competenti, nonché sulla base dei dati relativi al mercato messi a disposizione dalle ANR.

Per realizzare la presente settima relazione i servizi della Commissione hanno organizzato riunioni preparatorie bilaterali con gli stessi soggetti menzionati in precedenza nelle capitali dei quindici Stati membri e convocato audizioni a Bruxelles a cui hanno preso parte gli organismi rappresentativi di operatori, utenti e consumatori e le autorità nazionali, comprese quelle preposte al controllo della concorrenza. Tali audizioni si sono svolte tra settembre ed ottobre 2001. Gli Stati membri sono stati invitati a presentare la loro posizione per iscritto alla Commissione perché questa potesse servirsene nel quadro delle audizioni organizzate. I testi dei contributi degli Stati membri sono stati pubblicati anticipatamente sul sito web della Commissione (*). Anche diversi operatori ed associazioni hanno presentato la loro posizione per iscritto.

I dati relativi alla situazione del mercato e alla regolamentazione sono stati messi a disposizione dalle ANR sulla base di un questionario trasmesso loro dai servizi della Commissione. Tali dati costituiscono la fonte della maggior parte delle informazioni contenute nella presente relazione e si riferiscono alla situazione al 1° agosto 2001 (salvo altrimenti indicato).

La situazione della regolamentazione è aggiornata al 31 ottobre 2001 (salvo altrimenti indicato).

2.2. Obiettivi

Nel mese di luglio 2000 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio cinque proposte di direttiva che costituiscono il quadro di riferimento per la regolamentazione del mercato delle comunicazioni elettroniche e contengono misure relative all'accesso e all'interconnessione, alle autorizzazioni, al servizio universale e ai diritti degli utenti, e alla protezione dei dati nel settore delle telecomunicazioni. Tali direttive sono chiamate a sostituirsi alle direttive che formano l'attuale quadro normativo. Il nuovo quadro regolamentare è infine completato da una decisione relativa al coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di spettro delle radiofrequenze. Nel dicembre 2000 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno infine adottato un regolamento sull'accesso disaggregato alla rete locale (detto regolamento sul local loop), entrato in vigore a inizio gennaio 2001.

Il 17 settembre 2001 il Consiglio ha adottato pareri comuni in merito a quattro proposte di direttive. È pertanto legittimo pensare che l'adozione dell'intero nuovo pacchetto normativo avverrà in tempi rapidi; il recepimento della disciplina nel diritto nazionale è previsto entro i quindici mesi che ne seguono l'adozione.

(*) http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/implementation/index
http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/others

La Commissione ha sempre sostenuto che la condizione sine qua non per un efficace recepimento del nuovo quadro normativo nella legislazione nazionale e per una sua applicazione negli Stati membri è il totale ed effettivo funzionamento del quadro normativo attuale. Alla vigilia dell'adozione della nuova disciplina, pertanto, la Commissione intende porre in evidenza, sia a livello orizzontale comunitario che per ogni singolo Stato membro, gli aspetti del quadro vigente il cui livello di attuazione non è sufficiente per garantire una base solida per l'applicazione delle nuove disposizioni.

Come le relazioni precedenti, anche la settima relazione presenta una panoramica dell'evoluzione del mercato, seguita da una serie di considerazioni sull'attuazione del quadro attuale, poste nella prospettiva della transizione verso il nuovo quadro, e da una presentazione schematica dei principali ostacoli di tipo normativo che sussistono in Europa. Gli allegati contengono un'analisi dettagliata del mercato, dati sul livello di attuazione della regolamentazione e capitoli dedicati ai singoli Stati membri con informazioni più precise sulla situazione normativa in ognuno di essi. Si è tentato di evitare, nella misura del possibile, di far riferimento a sviluppi già menzionati nella relazione precedente (consultabile sul sito *web* della Commissione).

Nel 1999 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva 95/47/CE (5) direttiva sui segnali televisivi). Come stabilito dalla direttiva stessa, la Commissione presenta ora una valutazione aggiornata della sua applicazione e della situazione del mercato (cfr. allegato 2.3).

La relazione precedente conteneva in allegato un capitolo sull'applicazione dei principi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) nei paesi terzi. Nel novembre 2001 la Commissione organizzerà apposite audizioni in merito alle quali riferirà agli Stati membri in sede di Consiglio.

Va rilevato che la Commissione sta realizzando indagini settoriali a norma del regolamento 17/62 sui mercati delle linee affittate, del *local loop* e *del roaming*.

3. Panoramica del mercato

3.1. Crescita

A dispetto degli indicatori sfavorevoli provenienti dai mercati finanziari, il mercato dei servizi di telecomunicazioni continua a rappresentare un fattore di crescita significativo per l'economia europea. Si prevede che i mercati nazionali dei quindici Stati membri, che rappresentavano complessivamente un valore di 199 miliardi di euro alla fine del 2000, raggiungeranno un valore dell'ordine dei 218 miliardi di euro entro la fine del 2001, corrispondenti ad un tasso di crescita del 9,5%. Ciò equivale ad un calo di tre punti percentuali rispetto al tasso di crescita effettivo registrato nel 2000 ma di un leggero aumento rispetto alla stima del 9% avanzata nella relazione precedente. Tra l'agosto 2000 e l'agosto 2001 utenti e consumatori hanno potuto beneficiare di una maggiore scelta di operatori nonché di una complessiva diminuzione delle tariffe. Nello stesso periodo la quota degli operatori storici sul mercato delle comunicazioni fisse si è progressivamente ridotta.

Il segmento in più rapida espansione è ancora una volta quello dei servizi mobili, per il quale la crescita è stimata al 22,3% (da 67 a 82 miliardi di euro entro la fine del 2001). Nel 2000 il segmento ha registrato un tasso di crescita del 38,1% malgrado previsioni attorno al 20%. Entro la fine dell'anno si stima che il mercato dei servizi mobili avrà raggiunto una quota del 38% del mercato complessivo delle telecomunicazioni dell'UE. Sebbene il mercato della telefonia vocale fissa, compresi i servizi di collegamento ad Internet per via linea telefonica commutata, continui a rappresentare la quota più importante del mercato dell'UE (51% ca.), la sua crescita si mantiene al livello del 2000 (2,7%) e in taluni Stati membri, in particolare Spagna, Italia, Austria e Finlandia, il mercato dei servizi mobili ha raggiunto valori analoghi se non leggermente superiori.

La spesa pro capite media dei residenti nell'UE per i servizi di telecomunicazioni (TV via cavo compresa) è stata di 762 euro nel 2000 (+14%). Spese superiori alla media pro capite si registrano in Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia e Regno Unito; l'aumento è particolarmente rapido in Spagna.

(5) Direttiva 95/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi.

3.2. Mercato dei servizi mobili

La penetrazione dei servizi mobili è in spettacolare crescita e tutti gli Stati membri registrano tassi nettamente superiori a quelli dell'anno precedente. Tra agosto 2000 e agosto 2001 il numero di abbonati a servizi mobili è aumentato del 36% in Europa. Il tasso di penetrazione medio è salito al 73% con punte del 75% o più in Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia.

La quota di mercato media dei principali operatori di reti mobili è diminuita rispetto al 2000 e si situa attualmente al di sotto del 50% nei due terzi degli Stati membri. La ridistribuzione delle quote di mercato dell'ultimo anno ha giovato soprattutto agli operatori minori di Belgio, Paesi Bassi, Austria, Finlandia e Regno Unito.

3.3. Scelta degli operatori

Per le chiamate interurbane e internazionali, l'intera popolazione di dodici Stati membri può scegliere tra più di cinque operatori. In Belgio e Lussemburgo la scelta è invece più limitata. Al 1° luglio 2001 i titolari di nuove licenze in Grecia non avevano ancora iniziato le loro attività.

La situazione è più complessa nel segmento delle chiamate urbane. Sei Stati membri (Danimarca, Irlanda, Austria, Portogallo, Svezia e Regno Unito) indicano che l'intera popolazione ha la possibilità di scegliere tra più di cinque operatori mentre in Spagna e Lussemburgo la scelta è compresa tra 3 e 5 operatori. In altri Stati membri la scelta compresa tra 3 e 5 operatori è offerta all'85% della popolazione (Italia), 40% della popolazione (Belgio) e 22% della popolazione (Germania). Infine, in Francia solo l'1% della popolazione può decidere di non ricorrere all'operatore storico per le chiamate urbane. La situazione in Belgio, Spagna ed Italia è notevolmente migliorata rispetto allo scorso anno.

La fornitura di accesso diretto da parte di altri operatori è meno diffusa: solo in Belgio, Germania, Francia, Paesi Bassi, Austria e Regno Unito esiste una certa possibilità di scelta.

Si registra un rapido aumento dell'uso della funzione di preselezione del vettore: 110 operatori ne fanno uso per fornire chiamate urbane all'utenza residenziale (+58% rispetto allo scorso anno) e 214 operatori per le chiamate interurbane e internazionali. La selezione del vettore, già ampiamente diffusa per l'offerta di chiamate interurbane ed internazionali, viene utilizzata sempre più di frequente anche per le chiamate urbane. Nell'insieme dell'UE, oltre mille nuovi operatori si sono visti attribuire un codice di accesso.

3.4. Complessiva riduzione delle tariffe

Per effetto dell'attuale riequilibrio delle tariffe, che ha causato un aumento del 12% della quota dell'abbonamento mensile tra il 1997 e il 2000, il prezzo medio dell'abbonamento mensile è aumentato, rispetto allo scorso anno, del 7% per l'utenza residenziale e del 3% per l'utenza business. Le tariffe applicate dagli operatori storici per le chiamate urbane sono rimaste praticamente stabili (42 centesimi di euro per una chiamata di dieci minuti e 14 centesimi di euro, rispetto ai 13 dello scorso anno, per una chiamata di tre minuti). Si registrano tuttavia sostanziali aumenti in Portogallo (+100% per una chiamata urbana breve e +30% per una chiamata di dieci minuti), Belgio e Francia (rispettivamente +33% e +25% per una chiamata di tre minuti). Le chiamate urbane sono più care in Belgio, Austria, Regno Unito, Portogallo e Irlanda (tariffe superiori alla media UE sia per le chiamate di tre minuti che di dieci minuti).

Contemporaneamente, le tariffe degli operatori storici per le chiamate interurbane continuano a diminuire; un'interurbana di tre minuti costa in media 40 centesimi di euro rispetto ai 45 centesimi di euro dello scorso anno (-11% rispetto allo scorso anno e -45% rispetto al 1998). Il costo di un'interurbana di dieci minuti è passato da 144 centesimi di euro a 124 centesimi di euro (-14% rispetto allo scorso anno e -47% rispetto al 1998). Nel 2000, le principali riduzioni si sono registrate in Belgio (da 60 a 70% in funzione della durata della chiamata), Austria (58%) e Grecia (30% ca.). Le tariffe sono inoltre diminuite in Portogallo, Italia e Spagna, dove rimangono tuttavia ad un livello superiore alla media UE.

La spesa mensile media UE per le chiamate nazionali (chiamate urbane e interurbane e oneri fissi) è costantemente diminuita negli ultimi anni passando, tra agosto 1998 e agosto 2001, da 37,02 euro a 32,75 euro (IVA compresa) per l'utenza residenziale e da 85,57 euro a 68,54 euro (IVA esclusa) per l'utenza business. In alcuni Stati membri, tuttavia, si è verificato, soprattutto nell'ultimo anno, un aumento del costo delle chiamate nazionali per l'utenza residenziale.

Per quanto concerne le chiamate urbane ed interurbane, nell'ultimo anno si è confermata la tendenza ad una riduzione o eliminazione delle differenze tariffarie in funzione della distanza. Al 1° agosto 2001 le tariffe in ora di punta non variano in funzione della distanza (chiamate urbane, regionali e nazionali per distanze di 3, 50 e 200 km) negli Stati membri più piccoli come Belgio e Danimarca (la situazione era già tale in Lussemburgo), mentre in Austria le differenze sono di livello trascurabile. L'operatore storico greco ha abolito le differenze tariffarie per le chiamate urbane e regionali. Il processo di abolizione delle differenze tariffarie tra chiamate di 50 e 200 km, già in atto in Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Finlandia e Regno Unito, e di recente avviato anche in Belgio, Danimarca, Germania, Francia e Svezia, si è ulteriormente consolidato. La differenziazione tariffaria in funzione della distanza sussiste a tutt'oggi solo in Spagna e in Portogallo.

Dallo scorso anno si registra una complessiva diminuzione del costo delle chiamate internazionali tramite l'operatore storico, passate da 1,43 euro a 1,18 euro per l'utenza residenziale (-17% rispetto al 2000) e da 1,02 euro a 0,81 euro per l'utenza business (-21% rispetto al 2000). Ciò corrisponde ad una forte diminuzione rispetto al 1998, periodo in cui le tariffe erano di 1,84 euro per l'utenza residenziale e di 1,33 euro per l'utenza business.

Nell'agosto 2001 la spesa media mensile UE per un paniere misto di comunicazioni nazionali e internazionali registrava, rispetto all'anno precedente, una diminuzione complessiva del 4% per l'utenza residenziale e del 4,6% per l'utenza business. In media, un terzo della bolletta mensile è imputabile ad oneri fissi (abbonamento e parte delle spese di installazione) e due terzi corrispondono alle spese di comunicazione (chiamate urbane, interurbane, internazionali e chiamate a reti mobili). Le proporzioni variano tuttavia in funzione degli Stati membri (gli oneri fissi rappresentano in Lussemburgo il 58% della bolletta mensile, mentre in Grecia solo il 23%).

I nuovi operatori praticano di norma tariffe notevolmente inferiori a quelle degli operatori storici, a seconda del tipo e della durata della chiamata. Gli esempi che seguono si basano sulle offerte di un campione limitato di nuovi operatori (cfr. allegato 1.3).

Per le chiamate interurbane, un nuovo operatore tedesco applica tariffe inferiori del 75% a quelle dell'operatore storico mentre i nuovi operatori di Belgio, Francia (per le chiamate di maggior durata), Spagna e Regno Unito fatturano dal 36 al 56% in meno rispetto agli operatori storici. Va però sottolineato che il principale nuovo operatore svedese applica tariffe inferiori del 10% appena a quelle dell'operatore storico che sono, tuttavia, tra le meno costose dell'UE.

In materia di chiamate urbane i nuovi operatori offrono riduzioni tariffarie più limitate, ma nondimeno sostanziali (tra il 25 e il 29% in Germania, tra 12 e 18% in Francia e Regno Unito, 8% circa in Svezia).

3.5. Riduzione della quota di mercato degli operatori storici

Nel corso dell'ultimo anno la quota di mercato degli operatori storici in termini di reddito al dettaglio ha continuato a diminuire per tutti i segmenti della telefonia fissa. Si calcola che, dall'inizio della liberalizzazione del settore, gli operatori storici abbiano perso in media il 10% circa della loro quota sul mercato delle chiamate urbane (tutte le chiamate urbane), il 20% circa sul mercato delle chiamate interurbane e il 30% sul mercato delle chiamate internazionali.

La parte di reddito degli operatori storici derivante dalla vendita al dettaglio di chiamate internazionali è inferiore al 50% nel Regno Unito ed è stimata attorno al 60% in Germania, Italia e Svezia e tra il 70 e il 75% in Francia, Irlanda e Paesi Bassi. L'erosione della quota di mercato è particolarmente sensibile in Stati membri quali Germania, Francia, Italia e Paesi Bassi, dove la liberalizzazione ha avuto inizio il 1° gennaio 1998, e in Irlanda, dove l'apertura del mercato è avvenuta circa un anno più tardi. Anche il segmento delle chiamate urbane denota la stessa tendenza alla riduzione (ad es. la quota di mercato, in termini di reddito al dettaglio, degli operatori storici in Germania e Regno Unito è del 70% cir-

ca), benché in almeno dieci Stati membri tali operatori continuino a vantare quote di mercato comprese tra il 90 e il 100%.

Gli allegati 1 e 2 contengono grafici e tabelle dettagliati relativi a tutti i punti trattati in precedenza. Essi sono integrati da dati supplementari riguardanti il valore dei mercati, i tassi di penetrazione, le quote di mercato, le tariffe al dettaglio, le tariffe per l'interconnessione e per le linee affittate.

4. Panoramica della regolamentazione

Il presente capitolo contiene considerazioni di carattere generale emerse durante la preparazione della relazione in ordine al quadro normativo vigente e alla transizione verso la nuova disciplina. In esso figurano inoltre le principali preoccupazioni formulate in merito all'attuazione pratica del quadro normativo attuale a livello europeo.

Dalla pubblicazione della sesta relazione, tutte le autorità nazionali di regolamentazione hanno compiuto notevoli progressi nella supervisione del processo di attuazione, mantenendo un modello di cooperazione con gli altri organismi di regolamentazione europei che prefigura il coordinamento che verrà in futuro messo in atto nell'ambito del gruppo delle autorità di regolamentazione europee per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica.

4.1. La regolamentazione in Europa prima della transizione verso il nuovo quadro normativo

Dal punto di vista dei nuovi operatori, le difficoltà poste dalla congiuntura finanziaria e dalla situazione del mercato suggeriscono di procedere ad una transizione graduale verso il contesto più flessibile stabilito dal nuovo quadro. Saranno naturalmente gli Stati membri a dover esaminare tali aspetti, in particolare nel quadro delle disposizioni della nuova direttiva sull'accesso relative alla revisione, da parte delle ANR, degli obblighi vigenti in materia di accesso e interconnessione stabiliti dalle direttive sull'interconnessione, sulla telefonia vocale e sulle linee affittate.

Da questo punto di vista, l'eventuale attenuazione degli obblighi attuali nell'ambito di un nuovo quadro normativo adeguato alla situazione concorrenziale potrà verificarsi solo una volta pienamente applicato il quadro normativo attuale. Per quanto riguarda la disaggregazione della rete locale e la tariffazione delle linee affittate, ad esempio, in taluni Stati membri sono tuttora necessarie misure che garantiscano un orientamento ai costi e, una volta adottato il nuovo quadro, tali misure verranno mantenute fino a quando, a seguito dell'analisi del mercato ad opera delle ANR, risulterà giustificato revocarle. Allo stesso modo, i paesi candidati all'adesione non potranno dare attuazione al nuovo quadro normativo se non dopo aver gettato le necessarie fondamenta applicando il quadro attuale.

È del resto evidente che per creare il contesto di equa concorrenza tra tutti gli operatori in Europa previsto dalle nuove direttive occorre che, prima di dare attuazione al nuovo quadro, il quadro attuale venga applicato in modo coerente in tutta la Comunità. Particolare attenzione andrà dedicata al rispetto delle norme del mercato unico, soprattutto se dovrà essere garantita la sostenibilità di nuovi servizi. Il persistere di una regolamentazione frammentaria impedirà ovviamente l'affermarsi di operatori paneuropei in grado di fornire servizi paneuropei. Gli operatori paneuropei sono infatti allarmati dalle persistenti divergenze della regolamentazione alle quali sono esposti a causa della natura delle loro attività; ciò vale anche per gli operatori storici che si trovano nella posizione di nuovi operatori nei mercati di altri Stati membri.

Occorre inoltre che i vari aspetti del quadro normativo attuale siano applicati in modo coerente dai singoli Stati membri. I principi di tariffazione, contabilità dei costi e non discriminazione, ad esempio, sono interdipendenti e richiedono una strategia di attuazione coerente da parte di ANR dotate di poteri e procedure adeguati per evitare che le distorsioni tariffarie provochino l'estromissione dal mercato dei nuovi operatori. Occorre inoltre una chiara separazione dei ruoli dei vari organismi di regolamentazione. Suddivisioni troppo complesse e sovrapposizioni delle competenze non solo pregiudicano la certezza e la coerenza della regolamentazione ma impediscono anche un uso efficace delle risorse. È altresì indispensabile evitare che considerazioni

di ordine politico giustifichino interventi nell'iter normativo e sui mercati, ad esempio imponendo o sostenendo tariffe al dettaglio artificialmente basse. I rischi per la concorrenza sono evidenti: per quanto riguarda l'accesso locale a banda larga, ad esempio, la coesistenza di prezzi elevati per la disaggregazione della rete locale e la co-locazione, di una mancanza di accesso condiviso, di un rifiuto di fornire un servizio DSL all'ingrosso da parte dell'operatore storico e di un'autorizzazione dell'ANR perché tale operatore offra i propri servizi DSL al dettaglio a basso prezzo contribuirà ad impedire che i nuovi operatori abbiano accesso al mercato.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito il concetto di non discriminazione come stabilito dalle varie direttive (in particolare le direttive su interconnessione e linee affittate) ma molti di essi non lo hanno attuato in modo sufficientemente preciso. Per non discriminazione si intende che gli operatori storici devono trattare i nuovi operatori come trattano le loro imprese collegate che operano a valle; le ANR devono pertanto provvedere affinché questo trattamento si applichi in particolare alla comunicazione di informazioni sul lancio di prodotti al dettaglio. La parità di trattamento che consiste nel proporre un'offerta all'ingrosso contemporaneamente ad un'offerta al dettaglio verrebbe meno se l'impresa che opera a valle ed è collegata all'operatore storico venisse informata dell'offerta anticipatamente rispetto alle imprese concorrenti. Alcuni operatori storici hanno avviato un processo di ristrutturazione che, nella misura in cui si tradurrà in maggiore trasparenza e non discriminazione, andrà senza dubbio accolto favorevolmente.

Nuovi operatori e associazioni di utenti e consumatori continuano a chiedere indicazioni in materia di analisi comparativa (benchmarking) e buone pratiche. L'analisi comparativa si è dimostrata molto utile nella transizione verso una piena verifica del costo dei servizi soggetti a regolamentazione. Tuttavia, portare avanti un'analisi comparativa formale, ad esempio mediante raccomandazioni in materia di interconnessione, potrebbe risultare controproducente in quanto potrebbe indurre l'idea che l'orientamento ai costi delle tariffe potrebbe, in una certa misura, essere conseguito senza imporre l'obbligo di contabilità dei costi. È invece indispensabile continuare a pubblicare informazioni sulle tariffe di interconnessione e linee affittate, in particolare le differenze rispetto ai massimali stabiliti nella raccomandazione del 1999 (6), e sulla loro messa a disposizione; tale pubblicazione avviene tramite le successive relazioni sull'attuazione del quadro normativo e i documenti del comitato ONP accessibili al pubblico. Altrettanto importante è riferire in merito agli esempi di buona pratica, ad esempio in relazione alla risoluzione di controversie da parte delle ANR o alle tariffe al consumo.

Va sottolineato che alcune delle misure propizie alla concorrenza previste dal nuovo quadro normativo oggetto delle posizioni comuni del Consiglio del 17 settembre 2001 vengono già applicate in taluni Stati membri. Ad esempio, la portabilità del numero sulle reti mobili, già operativa in Danimarca, Spagna e Regno Unito, sarà una realtà in Italia all'inizio del 2002 e nei mesi successivi anche in Germania ed Irlanda; verrà in tal modo aperto un mercato che le autorità di regolamentazione considerano ancora non sufficientemente concorrenziale. Vanno salutate le iniziative che, come questa, anticipano l'applicazione di misure di tutela della concorrenza piuttosto che attenuare prematuramente la regolamentazione.

4.2. Principali ostacoli di tipo normativo in Europa

In questa sezione sono illustrati i principali problemi di tipo normativo che si pongono in maniera orizzontale in tutti gli Stati membri. Le questioni più spinose a cui sono confrontate le autorità di regolamentazione, oltre alla necessità di perfezionare e chiarificare le proprie modalità di intervento, sono attualmente la terminazione di chiamata sulle reti mobili, l'interconnessione a tariffa forfettaria (*flat rate*) per l'accesso ad Internet, la concorrenza nell'accesso locale - soprattutto per le applicazioni a banda larga -, la tariffazione e la fornitura di linee affittate, i principi generali di tariffazione e di contabilità dei costi. Considerata la sua importanza per l'evoluzione futura del mercato, va inoltre menzionata l'installazione delle reti mobili di terza generazione, che ha del resto formato l'oggetto di una comunicazione della Commissione nel marzo 2001 7. Continuano inoltre ad esistere difficoltà per quanto riguarda la numerazione, il servizio universale, i diritti di passaggio e il recepimento della direttiva sulla protezione dati nel settore delle telecomunicazioni (7).

(6) Raccomandazione della Commissione relativa alla fissazione dei prezzi di interconnessione di linee affittate in un mercato liberalizzato delle telecomunicazioni, C(1999) 3863, novembre 1999.

(7) Comunicazione della Commissione - Introduzione delle comunicazioni mobili della terza generazione nell'Unione europea. Situazione attuale e approccio per il futuro, COM(2001) 141 del 20 marzo 2001.

4.2.1. Autorità nazionali di regolamentazione e strumenti di ricorso

Per garantire che gli operatori abbiano un effettivo accesso al mercato e che vi sia certezza in merito alla regolamentazione occorre che le ANR definiscano con chiarezza le proprie competenze decisionali e che esistano procedure rapide ed un sistema sanzionatorio dissuasivo che consentano di controllare il comportamento degli operatori storici. Ciò spesso non avviene e i nuovi operatori esigono un atteggiamento più proattivo e più frequenti interventi *ex ante* da parte delle autorità di regolamentazione. Praticamente tutti gli Stati membri hanno menzionato l'atteggiamento non proattivo e/o gli scarsi poteri delle ANR per quanto riguarda l'applicazione della regolamentazione sull'accesso disaggregato alla rete locale. Relativamente al funzionamento di tali autorità, preoccupa il fatto che la suddivisione dei poteri tra ministero competente ed autorità nazionale di regolamentazione sia spesso poco nitida e rischi di ritardare l'intervento normativo. Il problema è particolarmente evidente in Italia per quanto riguarda la concessione di licenze ed in Austria per quanto riguarda la gestione dello spettro radio e della numerazione. In Spagna, la grande frammentazione delle attribuzioni rende complesso il coordinamento delle decisioni.

In un mercato in rapida evoluzione, gli operatori esigono che le ANR risolvano le controversie in tempi rapidi. Vi è tuttavia un evidente compromesso tra la qualità delle decisioni adottate e la rapidità di adozione di tali decisioni imposta dall'evoluzione del mercato. In taluni Stati membri l'operatore storico (e talvolta le sue filiali) ha potuto beneficiare del vantaggio della prima mossa nell'installazione dei servizi DSL mentre i nuovi operatori si trovavano coinvolti in lunghi procedimenti con autorità di regolamentazione e tribunali. Un'altra difficoltà è legata al fatto che le autorità sono restie a sospendere l'introduzione di nuovi servizi da parte degli operatori storici, in particolare a banda larga, perché rischiano di vedersi accusare di ostacolare in tal modo lo sviluppo della società dell'informazione. La volontà politica di introdurre servizi ad alta velocità deve tuttavia misurarsi alla necessità di agevolare l'accesso di nuovi operatori a questo nuovo ed importante mercato.

Suscita preoccupazione lo scarso potere esecutivo delle ANR, in particolare quando queste devono fare in modo che gli operatori storici applichino le loro decisioni. In Francia, Italia, Austria e Portogallo l'esecuzione delle decisioni sembra essere frenata da procedure lunghe e macchinose mentre in Irlanda e Germania le sanzioni non risultano di livello dissuasivo.

Nello stesso ordine di idee, gli operatori storici continuano a ricorrere sistematicamente contro le decisioni delle ANR (soprattutto in Germania, Grecia, Spagna, Italia, Irlanda, Austria, Finlandia e Svezia) e ciò a dispetto del fatto che, nella maggior parte dei casi, i ricorsi siano stati respinti. Sebbene quello del giusto processo sia un principio fondamentale del diritto, le ANR devono adottare provvedimenti che dissuadano pratiche abusivamente dilatorie di questo tipo. Gli operatori di Belgio, Germania, Paesi Bassi, Austria e Finlandia deplorano il protrarsi delle procedure di ricorso e, in Germania, l'ANR ha sospeso le proprie decisioni relative all'installazione dei servizi DSL in attesa che i tribunali si pronuncino sulla questione della sospensione mentre in Svezia i tribunali hanno sospeso una decisione dell'ANR relativa alla riduzione delle tariffe per l'interconnessione sulle reti mobili.

Il nuovo quadro normativo attribuisce compiti nuovi e complessi alle ANR, segnatamente in materia di analisi del mercato e di designazione delle imprese con notevole potere di mercato mediante il criterio della posizione dominante. Occorre pertanto che tali autorità funzionino pienamente nell'ambito dell'attuale quadro normativo in termini di poteri, compiti, risorse e competenze operative. Le stesse ANR hanno deplorato, nel quadro delle consultazioni, l'inadeguatezza delle risorse finanziarie ed umane a loro disposizione; alcune di esse non dispongono ancora del personale previsto dallo stesso organigramma. La tabella 1 dell'allegato 2.4 presenta una panoramica delle risorse finanziarie ed umane delle ANR.

4.2.2. Interconnessione - terminazione di chiamata sulle reti mobili

In diversi Stati membri vi sono dubbi circa l'esistenza di un'effettiva concorrenza sul mercato della terminazione di chiamata sulle reti mobili. Malgrado in Europa il costo medio in ora di punta di una terminazione di chiamata su rete mobile sia diminuito del 10% circa nell'arco dello scorso anno, tale importo (18,16 centesimi di euro) è comunque dieci volte superiore al costo medio di un'interconnessione tra reti fisse in doppio transito. Benché sia chiaro che i fattori di costo di una rete mobile siano diversi da quelli di una rete fissa, la differenza, nella fattispecie, è di un ordine di grandezza tale da essere difficilmente spiegabile.

Per quanto riguarda la variazione dei prezzi tra gli Stati membri, il costo in ora di punta in tre Stati membri (Grecia, Italia e Portogallo) è circa due volte superiore a quello del Regno Unito, lo Stato membro che applica le tariffe più convenienti. In Spagna, Francia e Finlandia il costo si situa nella fascia alta, mentre in Lussemburgo, Austria e Svezia il costo si situa nella fascia bassa (cfr. allegato 2.2). Le tariffe per la terminazione di chiamata su reti mobili indicate in precedenza non tengono conto della recente indagine sulle modalità di controllo dei prezzi effettuata dall'ANR del Regno Unito.

Le autorità di regolamentazione sono concordi nel considerare che il problema è dovuto al fatto che chi paga la terminazione di chiamata è chi la effettua piuttosto che chi la riceve. Gli operatori delle reti fisse affermano che, in un mercato concorrenziale, è possibile stimare il costo della terminazione di chiamata su una rete mobile dimezzando il costo di una chiamata all'interno della rete in questione e che tale test rivela livelli di tariffazione discriminatori.

Dal canto loro, gli operatori delle reti mobili sostengono che una chiamata all'interno di una stessa rete presenta fattori di risparmio intrinseci, che i diversi metodi di chiamata esistenti (rete fissa, rete mobile, protocollo VoIP, ecc.) dimostrano che la concorrenza esiste e infine che la riduzione delle tariffe di terminazione di chiamata sulle reti mobili porterà progressivamente ad un aumento delle tariffe di retention - e quindi dei margini - degli operatori di reti fisse, e in particolare dell'operatore storico. Inoltre, la concorrenza è garantita dal fatto che l'utenza business dei servizi mobili tenderà a ricorrere all'operatore con le tariffe di terminazione di chiamata più convenienti, in particolare nei casi in cui le imprese effettuano un gran numero di chiamate fisso-mobile, ad esempio quando la sede centrale deve comunicare con il personale di vendita in trasferta. Si obietta tuttavia che gli operatori di reti mobili vengono incontro alla sensibilità ai prezzi degli utenti business offrendo loro pacchetti specifici (ricorrendo, in altri termini, ad una discriminazione dei prezzi). Inoltre, la non portabilità del numero sulle reti mobili e l'integrazione dei servizi fissi e mobili espone le imprese che desiderano cambiare operatore mobile a costi notevoli.

Le autorità di regolamentazione possono ricorrere alle norme di fornitura di una rete aperta (norme ONP) previste dalle direttive, in particolare i principi di orientamento ai costi applicabili nei confronti degli operatori con notevole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione, e, in diversi casi, alle competenze di regolamentazione in materia di concorrenza e in altri settori loro conferiti dalla legislazione nazionale. La Commissione è attualmente impegnata nell'esame di un ricorso formale *ex* articolo 82 del trattato (abuso di posizione dominante) riguardante una serie di operatori di reti mobili.

Esistono attualmente in Europa nove diverse situazioni normative:

Tabella 1 - **Regolamentazione relativa alla terminazione di chiamata su reti mobili in Europa**

Francia, Irlanda, Svezia e Austria (fino ad ottobre 2001 (*))	L'ANR designa uno o più operatori mobili quali aventi note(fino ad ottobre 2001 (*)) vole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione ed impone loro obblighi in materia di orientamento ai costi (revisione della situazione in corso in Austria).
Belgio	L'ANR designa uno o più operatori mobili quali aventi notevole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione e impone obblighi di riduzione delle tariffe sulla base di un'analisi comparativa delle tariffe applicate in Europa.
Italia	L'ANR designa uno o più operatori mobili quali aventi notevole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione ma le misure di controllo delle tariffe non sono state aggiornate.
Spagna	L'ANR designa uno o più operatori quali aventi notevole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione ma non ha ancora ultimato la verifica contabile prevista dalla normativa vigente.

(*) Il 5 novembre 2001 l'ANR ha deciso di non imporre l'obbligo di orientamento ai costi nei confronti di nessun operatore di reti mobili (poiché non sono stati designati operatori aventi notevole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione) ma applica il principio del "prezzo adeguato" nell'ambito delle proprie competenze in materia di risoluzione delle controversie.

Segue: Tabella 1 - **Regolamentazione relativa alla terminazione di chiamata su reti mobili in Europa**

Portogallo e Regno Unito	L'ANR non designa gli operatori aventi notevole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione ma si avvale delle proprie competenze in materia di concorrenza per imporre misure "adeguate" o "proporzionate" di controllo delle tariffe nei confronti di tutti gli operatori mobili.
Danimarca, Lussemburgo e Paesi Bassi	L'ANR non designa gli operatori aventi notevole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione e non impone alcuna misura di controllo delle tariffe di interconnessione.
Germania	L'ANR non designa gli operatori aventi notevole potere sui mercati nazionali dell'interconnessione e della telefonia mobile.
Grecia	L'ANR designa gli operatori aventi notevole potere sul mercato nazionale della telefonia mobile ma nessun operatore di telefonia mobile è stato designato quale avente notevole potere sul mercato nazionale dell'interconnessione.
Finlandia	L'ANR designa gli operatori aventi notevole potere sul mercato nazionale della telefonia mobile. Gli operatori di telefonia mobile applicano un onere supplementare agli utenti finali (diverso da un onere di interconnessione) per la terminazione delle chiamate originate in una rete fissa.

La Commissione ritiene che la forbice tariffaria esistente tra gli Stati membri per la terminazione di una chiamata su rete mobile in ora di punta - compresa tra 12,44 centesimi di euro e 23,69 centesimi di euro - non sia giustificabile alla luce del costo effettivo della terminazione di una chiamata né dal livello di tali tariffe rispetto alla tariffa media di una chiamata da rete fissa a rete fissa. Le autorità di regolamentazione sono pertanto chiamate ad intervenire per impedire che vengano applicate tariffe eccessivamente elevate fondandosi sulla direttiva sull'interconnessione o avvalendosi delle loro competenze in materia di concorrenza. Tuttavia, benché il potere di mercato degli operatori di telefonia mobile nei mercati nazionali delle comunicazioni mobili e dell'interconnessione vari in funzione degli Stati membri, la gamma delle soluzioni normative adottate e la diversità dei prezzi di terminazione di chiamata in ora di punta (illustrata nel grafico 8 dell'allegato 2.2) sono rivelatrici delle divergenze possibili nell'ambito dell'attuale quadro normativo.

4.2.3. Interconnessione - Raccolta di chiamata per accesso ad Internet a tariffa forfettaria (Flat rate Internet access call origination - FRIACO)

La maggior parte degli utenti europei si collega ad Internet tramite la linea telefonica ordinaria o una linea ISDN, quindi secondo modalità di accesso a banda stretta. Uno degli ostacoli ad un uso più intenso di Internet è la consapevolezza che, in mancanza di formule di tariffa forfettaria o di uso illimitato, la bolletta aumenta per ogni minuto di collegamento supplementare. Molti operatori considerano che l'aumento dell'accesso a banda stretta fungerà da passerella verso i servizi di più alta qualità resi possibili dalla banda larga, in particolare le linee DSL/ADSL (*digital subscriber lines/asymmetric DSL*) e i cavi televisivi. Gli operatori storici che offrono servizi al dettaglio di accesso illimitato ad Internet sono tenuti, in virtù del principio di non discriminazione, ad offrire le stesse possibilità di interconnessione ai concorrenti per consentire loro di offrire al pubblico gli stessi servizi.

A seguito della decisione del maggio 2000 di imporre all'operatore storico di fornire un'interconnessione a tariffa forfettaria l'autorità di regolamentazione del Regno Unito ha stabilito, nel febbraio 2001, che il modello FRIACO dovesse essere offerto ad un livello della rete superiore a quello della centrale locale per facilitare l'offerta di servizi a tariffa forfettaria da parte dei nuovi operatori; in tal modo, infatti, questi ultimi non sono più tenuti ad investire nella capacità infrastrutturale necessaria per raggiungere le centrali locali. La tariffa minima al dettaglio per un accesso illimitato a Internet su banda stretta è at-

tualmente pari a 21 euro e ne beneficia il 40% dei dieci milioni di famiglie del Regno Unito collegate ad Internet.

Negli altri Stati membri gli sviluppi sono stati più lenti a causa di diverse ragioni. In Germania, l'ANR ha deciso, nel novembre 2000, che l'operatore storico la cui filiale offriva servizi a tariffa forfettaria avrebbe dovuto offrire un'interconnessione a tariffa forfettaria alla concorrenza; la filiale ha ritirato la propria offerta nel marzo 2001 e il tribunale ha successivamente accolto il ricorso presentato dall'operatore storico contro la decisione dell'ANR. Nel novembre 2000, l'ANR dei Paesi Bassi ha imposto all'operatore storico l'obbligo di offrire un'interconnessione a tariffa forfettaria. Questa era inizialmente limitata alle linee ISDN ma è in corso una consultazione per determinare se l'offerta debba essere estesa. Nell'aprile 2001 l'operatore storico ha presentato ricorso contro le tariffe fissate dall'ANR. Anche in Portogallo, nel dicembre 2000 l'operatore storico è stato obbligato ad offrire servizi a tariffa forfettaria. La decisione dell'ANR è stata oggetto di ricorso da parte dell'operatore ma questo non ha avuto effetto sospensivo.

L'operatore storico francese ha presentato un'offerta di interconnessione a tariffa forfettaria per i nuovi operatori sia a livello locale che regionale e il servizio dovrebbe avere inizio in autunno. In Spagna, l'ANR ha fissato tariffe forfettarie di interconnessione per la raccolta di chiamate per il collegamento ad Internet. La revisione delle tariffe di accesso ad Internet è già in corso o è stata annunciata in Belgio, Irlanda, Italia e Svezia.

L'allegato 1.6 riporta un'analisi delle tariffe dell'accesso ad Internet tramite linea commutata per l'utenza residenziale e l'utenza business basata sulle offerte di collegamento disponibili negli Stati membri.

4.2.4. Concorrenza sul mercato dell'accesso locale

Il Consiglio europeo di Lisbona ha riconosciuto, alla luce delle conclusioni della relazione precedente, che uno dei fattori chiave per un accesso a banda larga competitivo è l'apertura di una rete di accesso locale. Un elemento importante al riguardo è la disaggregazione della rete locale (local loop unbundling - LLU), ivi compreso l'accesso condiviso ([9]), come parte di una serie di altre modalità di accesso quali il cavo televisivo, la rete locale senza filo (*wireless local loop*) e l'accesso al bitstream dell'operatore storico ([10]).

La disaggregazione della rete locale, obbligatoria da gennaio 2001 a norma del regolamento 2887/2000 ([11]), ha prodotto risultati estremamente deludenti. Le offerte di riferimento per disaggregazione della rete locale e co-ubicazione ([12]) sono state pubblicate in tutti gli Stati membri ma in Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo e Portogallo l'offerta non comprende l'accesso condiviso (le date di pubblicazione delle varie offerte di riferimento figurano nella tabella 1 dell'allegato 2.1). In dieci Stati membri sono stati conclusi accordi per la disaggregazione totale della rete locale che riguardano complessivamente oltre duecento operatori, la metà dei quali in Germania, dove l'obbligo di disaggregazione era già stato imposto per legge nel 1998. Il numero di linee effettivamente disaggregate varia notevolmente a seconda degli Stati membri (cfr. tabella qui sotto). In Irlanda e Lussemburgo non sono state disaggregate linee. L'accesso condiviso è operativo solo in Belgio, Danimarca, Finlandia e Svezia, anche se le linee disaggregate sono solo poche centinaia. Collaudi sono attualmente in corso in Francia.

La concretizzazione degli imperativi politici in realtà operativa è stata un processo difficile per tutte le parti coinvolte che ha spesso conosciuto ritardi. Le ANR e gli operatori hanno dovuto intraprendere un arduo processo di apprendimento per superare le difficoltà pratiche legate, in particolar modo, alla co-locazione e alla tariffazione. Inoltre, la disaggregazione della rete locale soffre degli stessi ritardi che hanno caratterizzato, ad esempio, la fornitura di linee affittate a prezzi competitivi e la loro consegna in tempi non discriminatori, ossia la scarsa sorveglianza dei sistemi di contabilità dei costi e il protrarsi delle procedure di risoluzio-

([9]) Accesso allo spettro di frequenza non vocale del doppino in rame ritorto.

([10]) L'operatore storico installa un link di accesso ad alta velocità verso i locali dell'abbonato e rende accessibile questo collegamento a terze parti che possono in tal modo fornire all'abbonato servizi ad alta velocità.

([11]) Regolamento (CE) n. 2887/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, relativo all'accesso disaggregato alla rete locale.

([12]) Per co-ubicazione (collocation) si intende la messa a disposizione di spazio fisico e di strutture tecniche per consentire di accogliere e collegare le apparecchiature del nuovo operatore.

ne delle controversie. A ciò si aggiungono, da un lato, la riluttanza o incapacità di taluni operatori storici di garantire ai concorrenti un accesso totale, non discriminatorio ed efficace al servizio, e, dall'altro, la loro possibilità, riconducibile alle ridotte dimensioni o al fatto di essere, in taluni casi, holding pubbliche, di resistere alla situazione finanziaria attuale. I costi elevati "una tantum" (co-locazione, connessione alle linee, investimenti in apparecchiature o linee di backhaul) sono difficili da ammortizzare ed hanno prodotto un forte effetto dissuasivo sugli operatori intenzionati ad accedere al mercato. Tuttavia, il degradarsi della congiuntura finanziaria non deve spingere gli operatori storici a ritardare la disaggregazione della rete locale nella speranza o nell'attesa che in tal modo i concorrenti abbandonino il mercato. Considerata la situazione, le ANR devono prestare particolare attenzione a questi fattori.

La co-locazione delle apparecchiature dei nuovi operatori negli impianti degli operatori storici o in base ad accordi di co-locazione "virtuale" o "a distanza" è una questione complessa che richiede tempi lunghi. Nel Regno Unito, ad esempio, i nuovi operatori hanno inizialmente definito le specifiche della co-locazione ma successivamente è stato necessario riesaminarle alla luce dell'esperienza acquisita. L'autorità di regolamentazione italiana ha deciso di ultimare i lavori di co-locazione prima di procedere dell'effettiva disaggregazione delle linee. Si stima che le disposizioni di co-locazione siano operative in oltre il 20% dei permutatori locali in Germania, nel 12,5% delle centrali di distribuzione in Danimarca mentre negli altri Stati membri i livelli sembrano essere inferiori. Il grafico 2 dell'allegato 2.1 illustra la percentuale di permutatori presso i quali la co-locazione era operativa al mese di luglio 2001.

Tuttavia, benché le linee totalmente disaggregate rappresentino attualmente una piccola percentuale del numero totale di linee di accesso in Europa, si registra un aumento in Danimarca (40 000 linee), Germania (550 000), Italia (circa 1 000, comprese quelle consegnate nella fase pilota), Paesi Bassi (6 650), Austria (2 900) e Finlandia (40 000). Sono inoltre disponibili linee disaggregate in Svezia (1 605) e in minor misura nel Regno Unito (137). Collaudi sono in corso in Francia e Portogallo.

Malgrado i progressi realizzati, i tempi di attuazione del nuovo regolamento non sono soddisfacenti e andrebbero accelerati in modo da aprire alla concorrenza il segmento delle reti locali, soprattutto nel nuovo mercato al dettaglio dei servizi a banda larga. Ciò implica un controllo diretto da parte delle ANR, la fissazione di scadenze vincolanti e l'istituzione di un sistema dissuasivo di sanzioni pecuniarie per gli operatori storici che non rispettano gli obblighi previsti.

In 13 Stati membri l'operatore storico offre i propri servizi al dettaglio di accesso ad Internet ad alta velocità. Tali servizi hanno registrato rapidi sviluppi in Belgio, Danimarca, Germania, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Austria, Finlandia e Svezia (in percentuale delle linee d'abbonato dell'operatore principale). In base al principio di non discriminazione ([15]), le offerte al dettaglio degli operatori storici devono essere accompagnate da offerte all'ingrosso agli operatori concorrenti. In Danimarca, Spagna, Italia, Austria, Svezia e Regno Unito sono stati già conclusi accordi in base ai quali l'operatore storico fornisce servizi all'ingrosso ai nuovi operatori. Prove sono attualmente in corso in Francia. Servizi all'ingrosso sono offerti inoltre in Belgio, Paesi Bassi e Portogallo; tali servizi sono stati di recente offerti anche in Svezia ma sembra che i nuovi operatori non vi facciano ricorso. Solo in Danimarca e Regno Unito, tuttavia, il numero di linee di accesso ad alta velocità in possesso dei nuovi operatori è paragonabile al numero di linee dello stesso tipo offerte al dettaglio dall'operatore storico (cfr. grafico 5 dell'allegato 2.1). In sette Stati membri (Belgio, Germania - dove i nuovi operatori sostengono che l'operatore storico offre il servizio ad un prezzo inferiore al prezzo di costo -, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia) l'operatore storico (e in taluni casi anche le sue filiali) è titolare di tutte o praticamente tutte le linee di accesso DSL. Questo vantaggio della prima mossa di cui gode l'operatore storico è ancor più evidente quando non esiste un'offerta di accesso condiviso alla rete locale (local loop). In Germania, dove l'operatore storico vanta 1,2 milioni di clienti per i servizi di accesso ad alta velocità e punta ad un milione supplementare di connessioni entro la fine del 2001, non sono disponibili né offerte all'ingresso per servizi DSL né accesso condiviso. Quando l'offerta all'ingrosso di servizi DSL è disponibile i nuovi operatori sostengono che si tratta di norma di servizi ADSL che non consentono loro di offrire alle PMI i servizi VDSL che meglio rispondono alle esigenze professionali di questo tipo di utenza.

Tutti gli Stati membri hanno recepito il messaggio lanciato dal Consiglio europeo di Lisbona in merito alla necessità di garantire la disponibilità di un accesso ad Internet a basso costo quale passaggio obbligato verso un'economia dell'informazione; alcuni di essi non hanno tuttavia adottato le misure necessarie per far sì

([15]) Articolo 16, paragrafo 7 della direttiva 98/10/CE (nuova direttiva sulla telefonia vocale); articolo 1, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 2887/2000 (accesso disaggregato alla rete locale).

che l'accesso DSL a basso costo possa essere offerto secondo condizioni concorrenziali. Le tariffe di accesso artificialmente basse applicate dagli operatori storici possono fungere da prezzi predatori mentre quando tali tariffe sono imposte dalle pubbliche autorità o dalla regolamentazione potrebbero configurarsi come violazione dei principi tariffari stabiliti dal quadro di riferimento ONP. In entrambi i casi, tali prezzi rafforzano la posizione dominante dell'operatore storico ed estromettono dal mercato gli operatori concorrenti. Inoltre, si pone il problema della compressione dei margini di prezzo quando le tariffe per la rete locale disaggregata e l'accesso condiviso sono fissate a livelli troppo alti per consentire ai nuovi operatori di beneficiare di un margine sufficiente nelle loro offerte al dettaglio. Tale compressione dei margini di prezzo può inoltre esistere tra il prezzo all'ingrosso dell'accesso bitstream e l'offerta DSL dell'operatore storico.

Tabella 2 - **Availability of unbundled and shared loops and bitstream access in Europe**

	Reference offer for full unbundling	Reference offer for shared access	Incumbent's subscriber lines (millions)	Fully unbundled lines	Shared access lines	Incumbent's retail DSL lines	Wholesale DSL supplied by the incumbent (14)
B	Yes	Yes	5.0	50 (15)	24	140000 (15)	n.a. (16)
DK	Yes	Yes	2.8 (17)	40000 (18)	0 (17)	45000[18]	0 (17)
DK	Yes	No	39.6	549167 (18)	0	1200000	n.a.
EL	Yes	No	5.6.	76	0	0	0
EL	Yes	Yes	17.9 (19)	7 (19)	0 (19)	158345 (20)	n.a.
F	Yes	Yes	34.0	20	0	257000	n.a.
IRL	Yes	Yes	1.6	0	0	0	0
I	Yes	No	27.2	1000	0	165000	135000 (21)
L	Yes	No	0.3	0	0	1000	0
NL	Yes	Yes	9.9	6650 (22)	350	125000	n.a.
A	Yes	Yes	3.2	2900	0	60800 (17)	8000 (17)
P	Yes	No	4.3	30 (23)	0	1000	0
FIN	Yes	Yes	2.8 (19)	40000 (19)	500-1000 (19)	35000 (19)	0 (19)
S	Yes	Yes	6.0 (18)	1605 (18)	160 (18)	134000 (18)	38000
UK	Yes	Yes	35.0	137	0	54000	45000 (15)

n.a.: not available
Source: NRAs
Situazione al 31 ottobre 2001

Le posizioni degli Stati membri in merito al ruolo potenziale della rete locale senza filo (*Wireless Local Loop* - WLL) ai fini dell'apertura alla concorrenza dei mercati dell'accesso locale sono molto divergenti. In alcuni, l'adozione di questa modalità di accesso avviene lentamente, mentre in altri, e in particolare in Italia, la rete locale senza filo è vista come una possibile alternativa alla disaggregazione della rete locale e a talune applicazioni di linee affittate, anche se i nuovi operatori deplorano la scarsa chiarezza delle condizioni di licenza e i ritardi. Sono già state rilasciate numerose licenze regionali in Germania, Francia, Finlandia e Re-

(14) Esclusi i servizi.
(15) Stima.
(16) 32.000 linee.
(17) Al 30 giugno 2001.
(18) Al 30 settembre 2001.
(19) Al 15 ottobre 2001.
(20) Al 15 ottobre 2001.
(21) Tuttavia.
(22) 116000 linee.
(23) Fornitura.