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 migliora-

mento 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 farraginosa (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 auspicherebbero 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 una 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 relazioni[17] 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.

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 mate-

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

ria 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 (LRAIC[18]). 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 lamentino 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).

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'iniziati-

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

va 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'adeguatezza 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 mercato[19]. 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 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.

---

(19) ONPCOM 99-03

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 VDSAL o HDSL. 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.

	Linee telefoniche degli operatori storici attivate (in milioni)	Disponibilità di accesso all'ingrosso			
		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 anno[20]) 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

(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.

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 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 tec-

nici, 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 locale[22] 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.

	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	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	0	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	0	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

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

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 DSLAM[23] locale, ad un estremo, e al punto di presenza, o POP, nazionale, all'altro estremo). Nella pratica, tuttavia, que-

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

sto 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 si 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 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 discriminazione[24].

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

(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.

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.

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.