

di euro). Per raggiungere il punto di equilibrio economico, previsto ad 1,6 milioni di abbonati, sarebbe infatti stato necessario un ulteriore investimento di 450 milioni di euro, ma il mercato finanziario non ha creduto che l'impresa avrebbe potuto fronteggiare con successo la concorrenza di BSkyB (la piattaforma televisiva satellitare a pagamento dominante, con oltre 6 milioni di abbonati e una posizione di forza nell'approvvigionamento di programmi e diritti sportivi). Stessa sorte, nel 2002, è toccata a Quiero, la società che in Spagna aveva lanciato - due anni prima - la rete televisiva digitale terrestre, con la differenza che, in questo caso, gli abbonati erano arrivati soltanto a 200 mila. La novità è che, in entrambi i casi, la televisione digitale terrestre è ripartita sulla base di un diverso modello: non più televisione a pagamento, ma televisione in chiaro. Nel Regno Unito, è stata la BBC che, in società con Crown Castle, gestore delle reti di trasmissione televisiva, e con BSkyB, ha creato Freeview, a riprendere le attività di ITV Digital. L'offerta è costituita da 30 canali televisivi in chiaro e 12 radiofonici, trasmessi attraverso la rete digitale terrestre e ricevibili con un terminale/convertitore che costa circa 150 euro. L'iniziativa, avviata nella seconda metà dell'anno, ha raccolto nel 2002 oltre 1 milione di utenti. In Spagna, i 14 canali digitali terrestri abbandonati da Quiero, sono stati per ora affidati ai cinque canali pubblici e privati terrestri (due pubblici e tre privati) che trasmettono in versione digitale i loro programmi analogici e a due nuovi operatori, Veo TV e Net TV, anche se sull'iniziativa pesa l'assenza di terminali digitali nelle case.

Un altro segno delle difficoltà presenti nel mercato televisivo è stato il fallimento di uno dei maggiori gruppi di comunicazione europei. In Germania, nella primavera del 2002, è fallito - con un debito di 8 miliardi di euro - Kirch Media, che tra le iniziative più importanti contava ProSieben, la maggior rete televisiva privata tedesca, Première, la piattaforma televisiva digitale via satellite tedesca, e uno dei maggiori cataloghi al mondo di prodotti audiovisivi. Al collasso di Kirch ha dato un contributo decisivo il negativo andamento di Première e l'acquisizione in esclusiva, a un costo troppo elevato, dei diritti televisivi di vari eventi sportivi, tra cui i campionati mondiali di calcio.

Nonostante le difficoltà appena ricordate, nel 2002 la televisione digitale ha continuato a crescere (tabella 1.11). Il paese più sviluppato da questo punto di vista è il Regno Unito, dove il 34% delle famiglie è servito da una varietà di piattaforme televisive digitali. Gli altri paesi dove la televisione digitale è più sviluppata sono la Francia e la Spagna, ma il fenomeno è in costante crescita in tutta l'Unione europea.

**Tabella 1.11 Europa – Diffusione della televisione digitale nel 2002**

Paesi	% di famiglie
Regno Unito	34
Spagna	18
Francia	17
Italia	12
Germania	6
Olanda	3

Fonte: elaborazioni su dati Screen Digest, 2003.

Oltre agli eventi descritti, a caratterizzare il 2002 c'è stato il dibattito sulla televisione digitale terrestre e sulle condizioni per garantire un suo rapido sviluppo. Da più parti, anziché stabilire in modo amministrativo la scadenza del passaggio definitivo alla televisione digitale, si è preferito indicare una data orientativa, stabilendo però le condizioni affinché ciò possa avvenire (ad esempio, la percentuale di copertura del territorio che le reti digitali terrestri dovranno aver raggiunto e la percentuale di famiglie che dovrà essere in grado di ricevere le trasmissioni televisive digitali).

Un tema di discussione particolarmente “acceso” è stato quello relativo alle modalità per accelerare lo sviluppo di questo mercato: in particolare, se fare solo affidamento al mercato, ovvero prevedere un intervento pubblico, nella forma di un supporto economico. Il dibattito ha riguardato anche il “modello” più idoneo a favorire lo sviluppo del digitale terrestre. Il fallimento, nel Regno Unito e in Spagna, del modello basato sulla televisione a pagamento e l'iniziativa della BBC di lanciare un'offerta multicanale gratuita hanno messo in evidenza l'esistenza, in Europa, di più opzioni che si basano sulla scelta di due principali alternative. La prima, riguarda l'alternativa tra impresa televisiva pubblica e privata come fattore trainante della televisione digitale terrestre; la seconda, riguarda l'alternativa tra offerta di canali televisivi gratuiti o a pagamento, laddove nel primo caso sarà il canone e/o la pubblicità a finanziare l'iniziativa, mentre nel secondo caso dovrà essere il finanziamento proveniente dalla spesa delle famiglie.

### **1.1.3. La transizione alla larga banda: la realizzazione della convergenza economica**

Come già evidenziato nei paragrafi precedenti, nel corso del 2002 l'interesse circa le nuove tecnologie di accesso a banda larga da parte dei principali attori di mercato, nonché delle istituzioni nazionali e sovranazionali, è cresciuto in maniera considerevole, soprattutto a causa dell'importante ruolo giocato dall'*information and communication technology* tanto nella crescita dei tassi di produttività, quanto nella creazione di nuovi mercati ed opportunità di lavoro e profitto. In particolare, si ritiene che i settori che potranno maggiormente avvalersi dei vantaggi delle connessioni in banda larga sono quelli del commercio elettronico, dell'educazione *on-line*, della ricerca e dell'*e-government*.

Non deve sorprendere quindi che la *task force* per la banda larga del Governo italiano, in linea con la Commissione europea (comunicazione per il Consiglio di Barcellona, 15 gennaio 2002), parli della banda larga come di un “irrinunciabile strumento per rendere possibile quella trasformazione del sistema culturale, economico-sociale e produttivo, senza la quale il Paese rischia di essere escluso dalla competizione internazionale.”

Nonostante l'interesse che circonda la banda larga, le definizioni di tecnologie trasmissive a banda larga adottate dalle istituzioni e dalle imprese del settore, differiscono fra loro e pertanto non esiste una definizione uni-

voca di banda larga, soprattutto con riferimento al contesto internazionale. In linea generale, vi è chi utilizza definizioni basate sulla capacità trasmissiva e chi invece utilizza come parametro di riferimento la tipologia di servizi erogabili. Ad esempio, secondo l'ITU, la banda larga implica capacità trasmissive superiori a quelle ottenibili con tecnologie ISDN in accesso primario (circa 1,5 – 2 Mbit/s), mentre per l'OECD la capacità trasmissiva minima per poter parlare di banda larga è di 256 Kbit/s in ricezione (*downlink*) e di 56 Kbit/s in trasmissione (*uplink*). Altri enti, soprattutto governativi, invece, sembrano puntare su definizioni basate sulla tipologia di servizi offerti, ed in via generale, vi è un certo accordo sul fatto che le tecnologie di banda larga debbano permettere la visione di filmati ad un livello di qualità prossimo al DVD.

La *task force* del Governo italiano definisce la banda larga come “l’ambiente tecnologico che consente l’utilizzo delle tecnologie digitali ai massimi livelli di interattività”. Questa definizione, riconoscendo la velocità del progresso tecnologico nel campo delle tecnologie di trasmissione e di compressione, e la difficoltà di prevedere le applicazioni ed i servizi che saranno in grado di stimolare una domanda adeguata, ritiene opportuno non indicare un livello minimo di velocità trasmissiva, né la tipologia di servizi da offrire su infrastrutture di banda larga.

Comunque, nonostante la divergenza di posizioni, il riferimento comune è all’insieme delle tecnologie che consentono di ricevere e trasmettere ad alta velocità elevate quantità di dati, quindi alle tecnologie xDSL, alla fibra ottica, alle tecnologie satellitari mono e bidirezionali, alla televisione via cavo, alle tecnologie di accesso fisso *wireless* come il *wireless local loop* e quelle basate su protocollo IEEE 802.11, meglio note come R-LAN, nonché alle tecnologie mobili di terza generazione.

Come già osservato nel paragrafo 1.1, il tasso di penetrazione delle tecnologie in banda larga è ancora limitato nella maggior parte dei paesi OCSE: di conseguenza, quasi tutti i governi hanno adottato iniziative finalizzate alla promozione di questo tipo di tecnologie di accesso. L’intenzione è quella di favorire, almeno durante le fasi iniziali del ciclo di vita del prodotto, l’uso di queste tecnologie in maniera da raggiungere quella massa critica di utenti che possa in seguito permettere il pieno dispiego delle economie di rete e quindi completare la diffusione di queste tecnologie.

Le iniziative adottate dai governi si sono concretizzate principalmente in meccanismi di sostegno finanziario e di incentivazione fiscale, anche se diversi sono stati i destinatari di queste iniziative. In particolare, in alcuni paesi, come la Corea, il Giappone, l’Irlanda, la Spagna e gli Stati Uniti, queste iniziative sono state rivolte ai fornitori di servizi e di infrastrutture di telecomunicazioni, mentre in Giappone, Olanda e Stati Uniti sono state estese anche alle autorità locali. Inoltre, in Svezia, Olanda e Stati Uniti sono state indirizzate alla clientela *business* e residenziale, mentre in altri paesi, come l’Italia, il Regno Unito e l’Australia, si è pensato di stimolare il settore ricorrendo all’aggregazione della domanda pubblica attraverso programmi di *e-government*.

In questo contesto, anche le Autorità nazionali di regolamentazione hanno svolto un ruolo importante nella promozione e diffusione delle tecnolo-

gie di accesso in banda larga, soprattutto di quelle xDSL che, almeno a livello europeo, rappresentano attorno al 70% del totale delle connessioni in banda larga. Infatti, nel corso del 2002, gran parte degli interventi delle Autorità nazionali di regolamentazione nel settore Internet è stato finalizzato allo sviluppo della concorrenza nel segmento dell'accesso in banda larga, garantendo agli operatori alternativi e agli ISP l'accesso alle infrastrutture di rete degli *incumbent*, al fine di controbilanciare i vantaggi competitivi di questi ultimi.

Il dibattito, sia interno alle Autorità nazionali, sia in seno agli organismi internazionali di cui le stesse Autorità fanno parte, si è focalizzato intorno alla regolamentazione delle diverse modalità di accesso alla rete dell'*incumbent* da parte degli operatori alternativi e degli ISP. Infatti, i concorrenti, che intendono offrire servizi di accesso in tecnologia xDSL sul mercato *retail* e non dispongono di una rete di accesso propria, possono acquistare gli *input* necessari ad offrire i servizi di accesso xDSL sul mercato finale, mediante il ricorso a diversi tipi di offerte dell'operatore *incumbent* che si differenziano, oltre che per il prezzo e le modalità tecniche, anche per il tipo di infrastrutture di telecomunicazioni che il concorrente deve possedere per potervi accedere. Infatti, alcune offerte prevedono che la maggior parte delle attrezzature e degli elementi di rete siano forniti dall'operatore *incumbent*, mentre altre prevedono che tali attrezzature siano fornite dai concorrenti e, pertanto, si rivolgono ad operatori che ne dispongano.

Più precisamente, un operatore alternativo o un ISP intenzionato ad offrire servizi xDSL *retail* potrebbe ricorrere alle seguenti offerte dell'*incumbent*, funzionali ai diversi modelli di *business* prescelti per competere con l'operatore dominante:

- a. offerta di accesso disaggregato alla rete locale (*local loop unbundling*), attraverso la quale un operatore alternativo noleggia dall'*incumbent* il cosiddetto ultimo miglio e può, così, fornire servizi sia di telefonia che di accesso xDSL;
- b. offerta di accesso condiviso (*shared access*), mediante la quale l'operatore alternativo o l'ISP noleggia dall'*incumbent* quella parte dello spettro del doppino di rame utilizzata dalle tecnologie trasmissive xDSL, permettendogli di fornire questi servizi agli utenti finali (e lasciando la gestione dei tradizionali servizi di telefonia all'*incumbent*);
- c. offerta di accesso in modalità *bitstream* (*bitstream access*) attraverso la quale l'operatore alternativo o l'ISP acquista dall'*incumbent* capacità trasmissiva in banda larga per poi rivenderla al cliente finale. L'*incumbent*, in questo caso, installa le proprie attrezzature e configura la propria rete locale in modo che l'operatore alternativo di telecomunicazioni, ovvero l'ISP possa, tramite queste, fornire servizi di accesso ad alta velocità ai propri clienti;
- d. offerta di rivendita all'ingrosso (*resale*). È molto simile all'offerta di accesso in modalità *bitstream*, solo che è limitata a quel tipo di servizi (e velocità di servizio) che l'*incumbent* fornisce sul mercato finale.

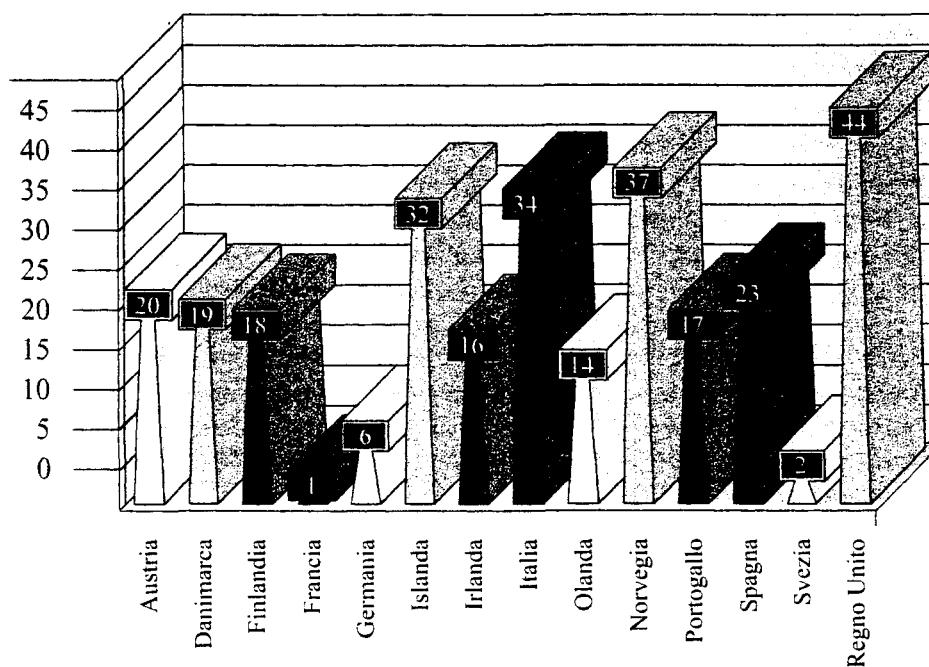
In alcuni Paesi europei, le Autorità di regolamentazione hanno introdotto specifici obblighi di fornitura dell'offerta *resale* e/o *bitstream* agli operatori *incumbent*, con l'obiettivo di permettere ai concorrenti di replicare le offerte xDSL dei primi. In altre parole, l'unica differenza fra l'offerta di rivendita

all'ingrosso e quella di accesso in modalità *bitstream* è che, con questa seconda, il concorrente può offrire un servizio che si differenzia, da quello dell'*incumbent* in termini di velocità e/o qualità garantita.

Dal punto di vista delle necessità di dotazione di infrastrutture di telecomunicazioni, le offerte appena descritte differiscono notevolmente e possono essere suddivise in due gruppi, quelle che richiedono all'operatore di telecomunicazioni e all'ISP maggiori infrastrutture (e quindi anche maggiori investimenti), ovvero l'offerta di accesso disaggregato e l'offerta di accesso condiviso, e quelle che richiedono minori infrastrutture, ovvero l'offerta di accesso *bitstream* e quella di rivendita all'ingrosso.

Una prima indicazione circa il grado di competitività del mercato *retail* dell'accesso ad Internet in modalità xDSL ci può essere fornita dal grafico seguente (figura 1.33), in cui è riportata la quota di mercato degli operatori alternativi e degli ISP.<sup>11</sup> Come è possibile osservare, ad un primo gruppo di nazioni dove il contesto competitivo (in termini di quote di mercato) appare piuttosto sviluppato, composto da Regno Unito (44%), Norvegia (37%) ed Italia (34%), segue un gruppo di nazioni in cui le imprese concorrenti dell'*incumbent* servono circa un quinto del mercato, ovvero Austria (20%), Danimarca (19%), Finlandia (18%) e Portogallo (17%). Le rimanenti nazioni si attestano su livelli inferiori di quote di mercato degli "sfidanti".

**Figura 1.33 Quote di mercato dei concorrenti dell'*incumbent* nel mercato dell'accesso in modalità xDSL (%)**



Fonte: Elaborazioni Autorità su dati Commissione europea.

(11) Nei confronti tra i paesi riportati nel presente paragrafo, possono evidenziarsi alcune incongruenze dovute a differenze nella modalità di acquisizione e classificazione dei dati di base da parte delle singole Autorità nazionali di regolamentazione.

Se poniamo a confronto le quote di mercato detenute dai concorrenti nel mercato dell'accesso in modalità xDSL con la penetrazione di questo tipo di tecnologie, possiamo ricavare alcune indicazioni di massima sull'effetto della concorrenza rispetto alla diffusione dell'accesso in modalità xDSL.

In linea generale, il fatto che nazioni come la Francia, l'Olanda, l'Austria e la Spagna, che, come abbiamo visto dalla figura precedente, differiscono notevolmente in termini di quote di mercato, presentino livelli di penetrazione delle tecnologie xDSL piuttosto simili (circa 20 connessioni xDSL per 1000 abitanti), potrebbe suggerire che non vi sia una stretta relazione fra competitività del mercato e diffusione delle tecnologie xDSL.

Si tratterebbe, tuttavia, di una conclusione affrettata perché sarebbe opportuno tenere conto di altri elementi, quali: la propensione all'adozione di nuove tecnologie da parte delle imprese e delle famiglie; la data di partenza dei nuovi servizi xDSL; il grado di copertura territoriale delle offerte xDSL, e così via. Più interessante è forse il fatto che le nazioni che presentano i livelli più elevati di penetrazione, come la Danimarca, la Finlandia, la Svezia e la Germania sono anche quelle in cui prevale, da parte dei concorrenti, l'uso di offerte di accesso disaggregato e condiviso, che sono anche le offerte che richiedono maggiori investimenti da parte delle imprese. Questo sembrerebbe confutare la tesi, spesso proposta dagli operatori *incumbent*, che l'obbligo di proporre offerte di accesso disaggregato o condiviso disincentivi gli investimenti in infrastrutture di telecomunicazioni. Al contrario, sembrerebbe che la minaccia concorrenziale derivante dall'introduzione di queste offerte, stimoli le attività commerciali e di investimento degli *incumbent*.

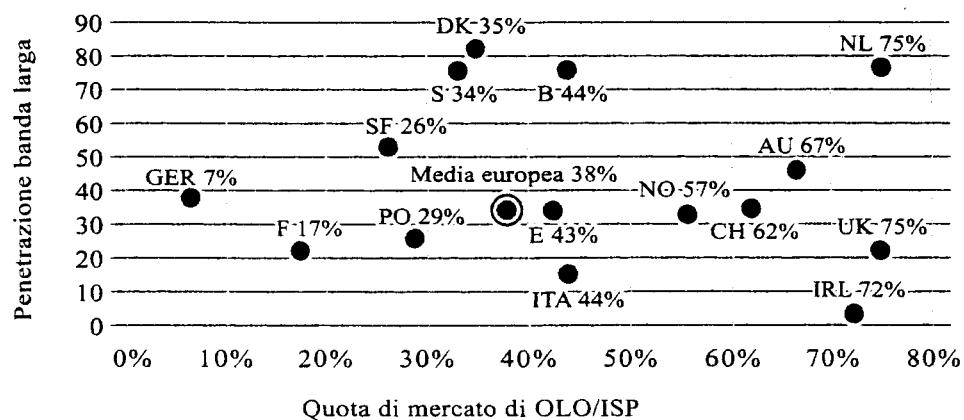
Sempre in relazione al tipo di offerte all'ingrosso maggiormente utilizzate dai concorrenti, il fatto che, nel corso del 2002, gli operatori alternativi si siano perlopiù affidati ad una sola forma di offerta, lascia intendere che esse siano da considerarsi come alternative e che siano entrambe in grado di creare un contesto competitivo nel mercato finale. Deve essere però detto che le offerte di tipo *bitstream* e di rivendita sono state imposte agli *incumbent* dalle Autorità nazionali per permettere agli operatori di telecomunicazioni e agli ISP di competere prontamente nel mercato finale con gli *incumbent* stessi. Infatti, tali offerte, a differenza di quelle di accesso disaggregato e di accesso condiviso permettono ai concorrenti di offrire un servizio sul mercato finale in breve tempo e senza richiedere particolari investimenti in termini di attrezzature e infrastrutture. Anzi, da questo punto di vista i due tipi di offerte possono considerarsi come complementari in quanto permettono di competere immediatamente con l'*incumbent* entrando nel mercato grazie alle offerte di tipo *bitstream* e di rivendita di capacità e poi, in un secondo momento, di consolidare la propria posizione grazie alle offerte di accesso disaggregato e condiviso. Inoltre, le offerte di tipo *bitstream* e di rivendita di capacità posso essere utilizzate dai concorrenti nelle aree in cui la domanda non è sufficientemente elevata da giusti-

ficare gli investimenti in infrastrutture richiesti dall’altro tipo di offerte, evitando che queste zone siano servite esclusivamente dagli *incumbent*. Un certo interesse riveste, poi, l’esame della relazione esistente fra la quota detenuta dagli operatori alternativi e ISP nel mercato “allargato” di tutte le tecnologie di accesso in banda larga (e quindi xDSL, fibra ottica, accesso satellitare, televisione via cavo, etc.) e il grado di penetrazione delle medesime tecnologie.

Come è possibile osservare dalla seguente figura 1.34, emerge una certa relazione fra le due grandezze appena descritte. Più precisamente, si può dire che le nazioni in cui la quota di mercato dei concorrenti è più elevata, come il Belgio (44%), l’Austria (67%) e l’Olanda (75%), sono anche quelle in cui sono diffuse diverse tecnologie di accesso in banda larga.

In altri termini, la disponibilità di tecnologie di accesso alternative a quelle di tipo xDSL, sembra favorire la riduzione del grado di concentrazione del mercato. Infatti, il confronto con i dati della precedente figura mostra come le quote di mercato dei concorrenti siano notevolmente cresciute una volta calcolate sul mercato più ampio delle tecnologie in banda larga. In nazioni come l’Olanda, il Regno Unito, l’Irlanda, l’Austria e la Norvegia, la quota di mercato degli operatori alternativi e degli ISP supera abbondantemente il 60%. D’altra parte, in nazioni come l’Italia (che passa dal 34% al 44%), tale effetto non è così evidente, a causa dell’assenza di uno sviluppato mercato televisivo via cavo che, nella maggior parte delle nazioni, è alla base della crescita della quota di mercato dei concorrenti. Si può, pertanto, osservare che un fattore importante di studio della diffusione delle tecnologie in banda larga è costituito dalla disponibilità di tecnologie alternative di accesso in competizione fra loro.

**Figura 1.34 Quote di mercato dei concorrenti dell’incumbent nella larga banda e diffusione delle relative tecnologie di accesso (per 1.000 abitanti)**



Fonte: Elaborazioni Autorità su dati Commissione europea.

## 1.2. L’EVOLUZIONE DEL QUADRO REGOLAMENTARE EUROPEO

### 1.2.1. Le telecomunicazioni

Come consuetudine, il Rapporto annuale della Commissione europea sull’attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni costituisce un importante momento di verifica del grado di evoluzione concorrenziale dei mercati delle telecomunicazioni a livello europeo, con una specifica attenzione anche ai singoli mercati nazionali ed alla valutazione circa la qualità e la tempestività delle iniziative assunte da parte delle Autorità di settore nazionali.

L’ottavo Rapporto, adottato dalla Commissione europea il 3 dicembre 2002 (COM (2002) 695 definitivo), assume d’altro canto un significato del tutto peculiare, in quanto mira a fare un bilancio dei risultati dei quasi cinque anni trascorsi dalla liberalizzazione e a focalizzare il contesto di mercato, regolamentare ed istituzionale su cui è destinato incidere il nuovo quadro normativo europeo.

In questo senso, il bilancio della Commissione è pienamente soddisfacente: il mercato europeo delle telecomunicazioni conferma, nel suo complesso, la propria vitalità. La crescita per il 2002 del mercato dei servizi di telecomunicazioni nei 15 Stati membri - stimata tra il 5 e il 7% - è ben superiore alle stime di crescita media del PIL generalizzato a livello UE (pari all’1%).

Un momento di preoccupazione emerge dal confronto delle citate stime per il 2002 con analoghi indicatori riferiti all’anno precedente: il 2001 ha fatto infatti registrare un tasso di crescita del mercato europeo TLC pari al 9,5%, a fronte di una crescita generale pari a 1,5%. La Commissione attribuisce tale decelerazione ad una pluralità di fattori di sistema, connessi al generale rallentamento delle dinamiche di sviluppo economico su scala globale, e specifici di settore (investimenti eccessivi in reti dorsali, strategie di acquisizione degli operatori, costo delle licenze per telefonia mobile di terza generazione). In ogni caso, si tratta di fenomeni che non inficiano lo stato di salute positivo del settore, testimoniato dalla continua offerta di nuovi servizi (a questo riguardo, l’Italia ha dimostrato di essere tra i paesi più innovativi) e da una progressiva riduzione dei prezzi (le tariffe degli operatori dominanti per le chiamate nazionali sono state ridotte, dall’avvio della liberalizzazione, in media del 50%, e quelle per le chiamate internazionali di circa il 40%). A ciò si aggiunga che in numerosi Stati membri, i nuovi entranti riescono ad offrire prezzi più bassi rispetto a quelli degli ex-monopolisti anche per il traffico locale.

In generale, rileva la Commissione, i nuovi entranti hanno continuato ad aumentare le proprie quote di mercato (in termini di ricavi), mentre la spesa pro-capite è cresciuta, almeno durante il 2001, grazie soprattutto all’ulteriore aumento del numero di abbonamenti mobili e alla maggiore diffusione di Internet.

Ciò detto, per quanto riguarda il contesto di mercato, la Commissione rileva che, a quasi cinque anni dall'inizio del processo di liberalizzazione, il quadro regolamentare nei Paesi membri risulta sostanzialmente conforme al quadro comunitario, grazie, tra l'altro, ad un regime autorizzatorio e una disciplina dell'interconnessione che hanno permesso l'ingresso di molti operatori; alla introduzione delle prestazioni di *carrier preselection* e portabilità del numero, al miglioramento delle condizioni di fornitura delle linee affittate, ai progressi compiuti nelle metodologie per la contabilità regolatoria.

Anche sul fronte regolamentare, la Commissione non manca peraltro di segnalare potenziali criticità, tra cui spiccano, in particolare, alcune difficoltà e lungaggini procedurali che rischiano, in alcuni Paesi, di inficiare l'efficacia della regolamentazione (e, in prospettiva, la tempestiva applicazione del nuovo quadro regolamentare), nonché i ritardi nell'implementazione dei servizi di accesso disgreggato alla rete locale (il c.d. *unbundling del local loop*) ed i rischi che la diffusione di servizi a larga banda avvenga in un contesto scarsamente concorrenziale.

Per quanto riguarda l'Italia, il Rapporto rappresenta un quadro decisamente confortante; la Commissione promuove l'azione regolamentare portata avanti dall'Autorità e i positivi effetti di tale azione in termini di riduzione dei prezzi e di arricchimento della gamma dei servizi. In particolare, la Commissione evidenzia che i prezzi medi del servizio di telefonia vocale sono diminuiti in Italia, a partire dalla liberalizzazione, di circa il 33%, con riduzioni più accentuate su alcuni specifici segmenti di mercato. Un giudizio positivo è stato espresso sugli strumenti introdotti dall'Autorità per una verifica delle condizioni economiche di offerta al pubblico in ragione del principio di parità di trattamento interna-esterna, al fine di evitare comportamenti anticoncorrenziali da parte di Telecom Italia.

Particolarmente efficace si è dimostrata, ad avviso della Commissione, la regolamentazione in materia di interconnessione e di accesso disgreggato alla rete locale. I prezzi di interconnessione si situano al di sotto della media europea per i vari livelli di terminazione; tale differenza appare particolarmente accentuata a livello locale (16% al di sotto della media UE).

Per quanto riguarda le tariffe di terminazione da fisso a mobile, la pressione concorrenziale innescata dalle determinazioni dell'Autorità (a partire dalla delibera n. 338/99) ha determinato riduzioni rispetto ai tetti massimi fissati con la citata delibera.

Fortemente positivo (in un contesto generale europeo abbastanza preoccupante) è il giudizio sulle politiche regolamentari e sulla gestione del processo d'implementazione dei servizi di accesso disgreggato a livello di rete locale. Il prezzo del canone del servizio di *full unbundling* si è ridotto rispetto all'anno scorso e risulta sensibilmente al di sotto dei canoni di abbonamento applicati alla clientela finale (sia residenziale, sia affari). Il prezzo del servizio cd. *shared access*, fissato a 2,8 euro mensili, è stato di gran lunga ridotto rispetto ai 7,33 euro al mese del 2001 ed è il prezzo più

basso definito a livello europeo. Progressi vengono registrati sia nel numero di siti disponibili (981), sia in quello delle linee disaggregate (82.000, successivamente divenute 250.000 ad aprile 2003); tale livello d’implementazione posiziona l’Italia al secondo posto in Europa, dopo la Germania (dove, peraltro, non è disponibile per gli operatori alternativi un’offerta *wholesale* equivalente a quella di Telecom Italia).

In chiave negativa, il Rapporto segnala alcune criticità evidenziate dagli operatori nuovi entranti circa la inadeguatezza delle offerte xDSL all’ingrosso di Telecom Italia e la loro conseguente difficoltà a competere sul mercato finale dei servizi a larga banda; taluni ritardi nelle attività di verifica delle offerte d’interconnessione; i possibili ostacoli che rischiano di frapporsi allo sviluppo del *wi-fi*.

In termini più generali, la Commissione situa il percorso nazionale di liberalizzazione ad un punto di svolta: completato il passaggio più imperioso dell’apertura del mercato e della definizione di un quadro regolamentare pienamente pro-concorrenziale, si sente ora l’esigenza di pervenire a condizioni di equilibrio consolidato nel mercato, anche mediante una particolare attenzione da parte dell’Autorità nazionale di regolamentazione nell’esercizio delle proprie competenze di vigilanza sulla corretta applicazione del quadro regolamentare da parte di tutti gli attori di mercato.

Un’altra esigenza chiaramente segnalata dalla Commissione è quella di una chiara e trasparente attribuzione (e, qualora necessario, ripartizione tra amministrazioni diverse) a livello nazionale, delle competenze di regolamentazione e controllo del settore delle telecomunicazioni. Tale segnalazione assume un particolare rilievo, soprattutto ai fini della corretta trasposizione e della conseguente applicazione del nuovo quadro regolamentare europeo.

### **1.2.2. L’audiovisivo**

La quarta relazione della Commissione europea sull’applicazione della direttiva n. 89/552/CEE “televisione senza frontiere” è stata approvata dalla Commissione europea il 6 gennaio 2003 e si riferisce all’attuazione della direttiva negli anni 2001 e 2002 (COM (2002) 778 definitivo). Dopo una descrizione dell’evoluzione del mercato televisivo in Europa (sviluppi industriali, comportamento degli spettatori, valore complessivo del mercato e risultati finanziari del settore), la relazione analizza i fatti salienti che si sono verificati nell’attuazione della direttiva nell’ultimo biennio. La relazione affronta, in particolare, l’attuazione dell’art. 3 bis sugli eventi di particolare rilevanza per la società, l’applicazione delle norme a tutela dei minori e quelle in materia di pubblicità, il coordinamento tra le autorità nazionali e la Commissione, nonché l’analisi della normativa in materia di audiovisivo nei paesi dell’allargamento.

Uno degli aspetti più rilevanti della relazione si trova al punto 3.5, dedicato all’applicazione delle norme in materia di pubblicità (articoli dal 10 al 20 della direttiva). La Commissione rende noto di aver ricevuto, nel periodo di riferimento, numerosi reclami riguardanti presunte violazioni

delle norme in materia di pubblicità in diversi Stati membri. Nei confronti dell’Italia, la relazione ricorda la chiusura della procedura d’infrazione relativa all’iter di recepimento della direttiva stessa con l’adozione della legge 39/2002 (sentenza di condanna della Corte di Giustizia del 14 giugno 2001 - C 207/00) e la procedura, tuttora aperta, relativa all’insufficiente monitoraggio della pubblicità nelle trasmissioni televisive (procedura n. 2151/2001). La relazione fa poi riferimento a due studi indipendenti condotti per conto della Commissione: il primo sulle ripercussioni della pubblicità televisiva e delle televendite sui minori; il secondo sullo sviluppo delle nuove tecniche pubblicitarie. Il primo studio dimostra, secondo la Commissione, che le disposizioni della direttiva forniscono un quadro sufficientemente adeguato e flessibile per l’adozione di normative nazionali in questo settore, tanto che si osserva, da un parte, un ricorso generalizzato a misure di autoregolamentazione e, dall’altra parte, a misure legislative più restrittive di quelle proposte dalla direttiva (come accade in Italia). Il secondo studio, invece, ha fornito un quadro completo della situazione attuale e dei probabili sviluppi delle tecniche relative alla pubblicità, alla sponsorizzazione e alla televendita nei vari media, in particolare televisione, radio, cinema ed Internet. Dallo studio emerge che la situazione varia da uno Stato membro all’altro quanto all’utilizzo effettivo e all’importanza di alcune tecniche, all’approccio adottato dalle Autorità nazionali e all’ampia gamma di tipi di sponsorizzazioni. Un panorama, quindi, molto variegato, rispetto al quale la Commissione pone il problema dell’armonizzazione, ipotizzando un eventuale adeguamento normativo in sede di riesame della direttiva.

La relazione affronta poi il tema della tutela dei minori e dell’ordine pubblico (articoli da 22 a 22 ter della direttiva), soprattutto sotto il profilo dell’articolo 2 bis, paragrafo 2 (possibilità di derogare in via provvisoria all’obbligo di assicurare la libertà di ricezione sul proprio territorio di trasmissioni provenienti da altri Stati membri). La Commissione ritiene soddisfacente l’applicazione di tale articolo dato che “ha consentito di salvaguardare l’interesse generale e ha fornito un quadro sicuro per la protezione dei minori con il minimo di ostacoli alla libera prestazione dei servizi”. La Commissione sottolinea, tuttavia, che nel valutare i provvedimenti adottati a norma del predetto articolo, essa si è basata su considerazioni di fatto e di diritto, mentre la valutazione di ordine morale del contenuto dei programmi è funzione della sensibilità di ciascuno Stato membro, che ha la responsabilità principale di autorizzare o vietare determinate trasmissioni da parte di emittenti soggette alla propria giurisdizione e che possono ricadere nel campo di applicazione dell’articolo 22. L’eventualità di una diversa valutazione tra le Autorità del paese d’origine e quelle del paese di ricezione è, peraltro, già prevista dalla direttiva.

La relazione conclude che, nel complesso, la direttiva continua a fornire un quadro regolamentare efficace per garantire la libertà nella diffusione di servizi televisivi all’interno dell’Unione. Gli obiettivi principali d’interesse pubblico che la direttiva intende salvaguardare sono tuttora validi, con gli Stati membri che si sono dotati dei mezzi per conseguirli, a cominciare dalle attività delle Autorità indipendenti di settore.

La Commissione ha altresì adottato, l'8 novembre 2002, la V Comunicazione sull'applicazione degli articoli 4 e 5 della direttiva per quanto concerne la promozione della distribuzione e della produzione di programmi televisivi nel biennio 1999-2000 (COM (2002) 612 definitivo). La Comunicazione rileva che, nel periodo di riferimento, l'applicazione da parte degli Stati membri delle disposizioni previste dall'art. 4 (opere europee) e dall'art. 5 (opere europee realizzate da produttori indipendenti) è stata nel complesso soddisfacente. Il tempo medio di trasmissione di opere europee è stato del 60,7% nel 1999 e del 62,2% nel 2000. Quanto alla promozione dei lavori, soprattutto di quelli recenti, dei produttori indipendenti, il tempo medio di trasmissione loro dedicato è stato del 37,5% nel 1999 e del 40,5% nel 2000, vale a dire ben oltre la soglia del 10% prevista dalla direttiva. L'esame analitico delle relazioni nazionali effettuato dalla Commissione evidenzia, in rapporto ai due articoli della direttiva, una tendenza positiva e dinamica in un contesto caratterizzato dal generale incremento del numero di emittenti nel periodo di riferimento (da 550 a 820, escluse le emittenti regionali). In alcuni Stati membri, si rilevano difficoltà solo in relazione ad alcuni canali minori. A questo proposito, la Commissione ricorda agli Stati membri la necessità di assicurare un controllo più accentuato ed un monitoraggio più stringente dei canali affinché tutte le emittenti raggiungano, conformemente al principio di gradualità, le percentuali stabilite dagli articoli 4 e 5 della direttiva.

Per quanto riguarda l'Italia, relativamente alle quote europee, la Commissione rileva che la percentuale di rispetto, espressa in numeri di canali, indipendentemente dalla loro tipologia, ha registrato un incremento, seppure estremamente modesto. Relativamente, invece, ai produttori indipendenti, e alla percentuale delle loro opere recenti, la tendenza generale mostra un andamento crescente, anche se la Commissione attenua questa tendenza alla luce di talune specificità del paesaggio audiovisivo italiano.

La Commissione, sulla scorta di questi dati complessivi e delle conclusioni e risoluzioni adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo, ha proposto un nuovo programma di lavoro per il 2003 inteso a riavviare il dibattito, dopo lo stallo verificatosi a partire dalla seconda parte dell'anno scorso, sull'eventuale necessità di adattare il quadro normativo, alla luce soprattutto degli sviluppi dei mercati e delle tecnologie. Di conseguenza, la Commissione ha aperto, nel corso del primo semestre 2003, una consultazione pubblica aperta alla totalità delle parti interessate, associandovi anche i paesi candidati. In questo contesto, ha promosso una serie di audizioni e ha invitato le parti interessate a trasmettere commenti scritti entro il 15 luglio. Il dibattito attualmente verte su diverse questioni sia di natura orizzontale (ambito di applicazione, articolazione tra regolamentazione, co-regolamentazione e autoregolamentazione) sia specifiche (pubblicità, tutela dei minori, diversità culturale). Nel prosieguo, particolare attenzione sarà prestata dalla Commissione ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà (Protocollo di Amsterdam). Sulla base dei risultati di questa consultazione, la Commissione sotterrà al legislatore comunitario, a fine 2003-inizio 2004, una comunicazione accompagnata da eventuali proposte.

In questo contesto, va segnalato inoltre che la Commissione ha organizzato una riunione ad alto livello dei regolatori dell'audiovisivo (Bruxelles, 27 marzo 2003), la prima nel suo genere, per discutere il programma di lavoro per il riesame della direttiva. Nell'ottica della Commissione, quest'iniziativa potrebbe evolvere in maniera più formale (sul modello del Gruppo dei regolatori istituito nell'ambito del nuovo quadro regolamentare per le comunicazioni elettroniche), allo scopo di seguire le questioni relative all'applicazione pratica della regolamentazione, affiancando il Comitato di contatto, deputato ad esaminare la validità dei principi generali della direttiva.

### **1.2.3. La regolamentazione dell'industria delle comunicazioni elettroniche: il nuovo pacchetto regolamentare**

A seguito di un lungo processo decisionale, durato circa tre anni e mezzo, il 24 aprile 2002 le istituzioni comunitarie hanno adottato il nuovo quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, la cui entrata in vigore determina l'abrogazione di tutto il quadro normativo comunitario precedente<sup>12</sup>. Il processo di definizione del nuovo pacchetto regolamentare era stato avviato con la presentazione, il 10 novembre 1999, del documento della Commissione “verso un nuovo quadro per l'infrastruttura delle comunicazioni elettroniche ed i servizi correlati – esame del 1999 nel quadro normativo delle comunicazioni” al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni.

Il nuovo pacchetto normativo si compone principalmente di 5 direttive, di una raccomandazione e delle linee guida.

In dettaglio, si tratta dei seguenti documenti:

- a. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2002/21/CE), c.d. “direttiva quadro”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 108 del 24 aprile 2002;
- b. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/20/CE), c.d. “direttiva autorizzazioni”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 108 del 24 aprile 2002;
- c. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso e alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (2002/19/CE), c.d. “direttiva accesso”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 108 del 24 aprile 2002;
- d. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (2002/22/CE), c.d. “direttiva servizio universa-

---

(12) Le direttive abrogate sono: le direttive 90/387/CEE, 92/44/CEE (poi modificata dalla direttiva 97/51/CEE e, da ultimo, dalla decisione 98/80/CE), 95/47/CE, 97/13/CE, 97/33/CE e 98/10/CE. Le decisioni abrogate sono la 91/396/CEE e la 92/264/CEE.

le”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 108 del 24 aprile 2002;

e. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (2002/58/CE), c.d. “direttiva protezione dati”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 201 del 31 luglio 2002.

A queste direttive deve aggiungersi:

a. la raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell’ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all’applicazione di misure ex ante secondo quanto disposto dalla direttiva 2002/21/CE (C (2003) 497), adottata l’11 febbraio 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 114 dell’8 maggio 2003;

b. le linee direttive della Commissione per l’analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, adottate dalla Commissione il 9 luglio 2002, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee C 165 dell’11 luglio 2002.

Infine, si ricordano:

a. la direttiva della Commissione europea sulla concorrenza nei mercati delle reti e servizi di comunicazione elettronica del 16 settembre 2002 (2002/77/CE), c.d. “direttiva concorrenza”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 249 del 17 settembre 2002;

b. la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa ad un quadro normativo in materia di spettro radio nella Comunità europea (676/2002/CE), c.d. “decisione spettro radio”), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 108 del 24 aprile 2002;

c. il regolamento del 18 dicembre 2000 relativo all’accesso disaggregato alla rete locale (2887/2000/CE), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L 336 del 30 dicembre 2000.

A seguito dell’approvazione del nuovo pacchetto normativo (per quanto riguarda il contenuto delle nuove direttive, si veda la Relazione annuale dell’Autorità del 30 giugno 2002, pagg. 69 e ss.), la Commissione ha provveduto a varare una serie di misure, di cosiddetta *soft-law*, relative agli aspetti attuativi della direttiva quadro: infatti, oltre all’adozione delle linee direttive per l’analisi del mercato e della raccomandazione sui mercati rilevanti, la Commissione ha adottato la decisione che istituisce il Gruppo dei regolatori europei per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2002/627/CE) ed è in via di approvazione una raccomandazione sulla procedura di notifiche di cui all’art. 7 della direttiva quadro, mentre è attesa una raccomandazione sugli obblighi regolamentari da imporre agli operatori notificati. Queste misure, come altre che prevedibilmente seguiranno, hanno l’obiettivo di assistere gli Stati membri nella messa in atto pratica del nuovo quadro (per quanto riguarda lo stato del recepimento del nuovo pacchetto regolamentare in Italia, si veda il paragrafo 2.2.).

Con il nuovo quadro regolamentare, vengono sanciti due importanti principi: la effettiva convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione; la neutralità della regolamentazione rispetto alla tecnologia. In particolare, la convergenza deve intendersi come l'eliminazione delle barriere che, fino ad oggi, hanno caratterizzato i settori indicati, ovvero la definizione di una serie di regole comuni, applicabili, cioè, alle telecomunicazioni, al settore radiotelevisivo e all'informatica. Tale convergenza è rafforzata anche da un altro processo che sta interessando il settore delle comunicazioni, vale a dire la revisione della c.d. "direttiva TV senza frontiere", di cui si è dato conto nel paragrafo precedente. Per quanto riguarda il principio della neutralità tecnologica, inteso come neutralità del mezzo rispetto al contenuto che su esso viene veicolato, esso viene anche posto come obiettivo che le Autorità nazionali di regolamentazione devono perseguire nelle proprie azioni.

A questo obiettivo, all'art. 8 della direttiva quadro ne vengono affiancati altri, quali la promozione della diversità culturale e linguistica ed il pluralismo dei mezzi di comunicazione, lo sviluppo del mercato interno, la promozione degli interessi dei cittadini dell'Unione europea e, infine, la promozione della concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati.

Tra gli strumenti ritenuti necessari per il raggiungimento di tali obiettivi, grande importanza è attribuita al carattere di piena indipendenza delle Autorità, considerata necessaria per garantire l'imparzialità delle decisioni ed intesa nel senso di separazione giuridica e funzionale da "tutti gli organismi che gestiscono reti, apparecchiature o servizi di comunicazione elettronica". In tale contesto, l'indipendenza è garantita anche dalla previsione di un'adeguata dotazione di risorse, in termini di personale, competenza e mezzi finanziari, nonché dalla garanzia dell'esercizio dei propri poteri in modo imparziale e trasparente.

Come precedentemente indicato, tra gli obiettivi dell'azione delle Autorità di regolamentazione, vi è quello della promozione della concorrenza. In tal senso, grande rilievo riveste l'attività di analisi dei mercati, propedeutica per l'applicazione di misure ed obblighi regolamentari. Infatti, le Autorità dovranno analizzare i mercati definiti dalla raccomandazione attraverso un'analisi di carattere regolamentare (ma condotta con strumenti tipici dell'analisi antitrust), così come indicato nella relativa raccomandazione e nelle richiamate linee direttive. In tal senso, fino all'entrata in vigore del nuovo quadro normativo, la disciplina regolatoria prevedeva l'analisi, all'interno di determinati mercati del settore delle telecomunicazioni, della quota di mercato detenuta dalle imprese e, pertanto, un soggetto con una quota di mercato pari al 25% veniva considerato come "avente significativo potere di mercato" (anche se erano previste alcune eccezioni) e, quindi, sottoposto a precisi obblighi regolamentari. Diversamente, nel nuovo quadro ciò cui si fa riferimento è la posizione dominante, intesa nel tipico senso antitrust. In tale contesto, pertanto, la quota di mercato è solo uno degli elementi (sia pure molto importante) da

prendere in considerazione per individuare un’impresa in posizione dominante. Inoltre, l’analisi dovrà avere carattere prospettico, nel senso di considerare anche il potenziale sviluppo della concorrenza sul mercato considerato, in assenza della stessa al momento dell’analisi. Pertanto, gli obblighi regolamentari potranno essere assunti solo qualora si dimostri l’assenza di concorrenza (o la non sufficienza della stessa).

In tale contesto, grande rilievo viene dato alle procedure da seguire nell’analisi e nella assunzione degli eventuali obblighi. Infatti, il nuovo quadro produce un effetto assolutamente innovativo, promuovendo una sorta di “diritto amministrativo comunitario”, imponendo – cioè – una procedura unica e valida per le azioni di tutte le Autorità di regolamentazione degli Stati membri (artt. 6 e 7 della direttiva quadro). Nell’ambito di tale procedura, grande rilievo viene dato al meccanismo della consultazione pubblica, prevista non solo con le parti interessate, ma anche con le altre Autorità di regolamentazione e con la stessa Commissione europea. Tale consultazione dovrà essere effettuata sulla bozza di provvedimento che conterrà, oltre agli esiti dell’analisi di mercato, anche le misure che l’Autorità di regolamentazione intende adottare sul mercato rilevante.

Di grande rilievo risulta, infine, l’importanza che viene attribuita alla collaborazione tra le Autorità di regolamentazione dei diversi Stati membri, tra queste e le rispettive Autorità antitrust, e tra le Autorità di regolamentazione e la Commissione europea. Infatti, attraverso le procedure di consultazione e di collaborazione tra istituzioni, da una parte, ed il Gruppo dei regolatori europei (ERG), dall’altra parte, vengono poste solide basi per accelerare il processo di armonizzazione della liberalizzazione nel settore delle comunicazioni al livello comunitario.

Ad ulteriore riprova di quanto detto, si consideri che la Commissione europea ha in progetto di adottare una decisione sull’identificazione dei mercati transnazionali, a seguito della quale le Autorità di regolamentazione di diversi Stati membri verranno chiamate ad effettuare – in maniera congiunta – le analisi dei mercati individuati e ad imporre, ove ritenuto opportuno, obblighi regolamentari “transnazionali”.