

**La riforma del framework regolatorio delle comunicazioni elettroniche:
quali gli impatti e quali le prospettive?**

A. Castaldo, E. Conte
I-com

La riforma del framework regolatorio delle comunicazioni elettroniche: quali gli impatti e quali le prospettive?

Abstract

La recente mancata approvazione, da parte del Parlamento europeo, della riforma del framework regolatorio delle comunicazioni elettroniche, anche alla luce delle elezioni europee, rischia di far ritardare pesantemente, o forse anche di compromettere, l'entrata in vigore del nuovo quadro. Eseguendo un primo bilancio del testo attuale, molte sono le limature, ed a volte anche i tagli, che Parlamento e Consiglio hanno eseguito sulla proposta iniziale di fine 2007, anche se le maggiori novità introdotte rimangono comunque quelle della separazione funzionale come rimedio; della riforma istituzionale e dell'introduzione di una procedura di controllo anche sui rimedi; della riforma della normativa sullo spettro delle frequenze e la riduzione dei mercati rilevanti da 18 a 7 (provvedimento questo contenuto in una Raccomandazioneⁱ già in vigore dalla fine del 2007). Il quadro si completa poi con una bozza di Raccomandazione sulle next generation access networks (NGAN), dalla quale, più che dagli altri atti, emerge ben chiara la volontà, da parte del Regolatore comunitario, di continuare ad essere molto presente nel mercato, nella convinzione che l'innovazione tecnologica, se da un lato permette di rimuovere vecchi bottlenecks e di aprire alla concorrenza, dall'altro propone sfide che richiedono una presenza continua e senza scadenza della regolazione.

Introduzione

La riforma del quadro regolatorio comunitario delle comunicazioni elettroniche, che ha cominciato il suo iter alla fine del 2005 con il lancio, da parte della Commissione, di una consultazione pubblica sull'intero pacchetto del 2002, proseguita poi seguendo lo schema classico della procedura di codecisione, ha recentemente subito una nuova, e preoccupante, battuta d'arresto.

Lo scorso 7 maggio il Parlamento Europeo, approvando un emendamento al testo presentato in seconda lettura, ha infatti impedito l'approvazione definitiva della riforma comunitaria delle TLC. L'emendamento in questione, passato con 407 voti a favore, 57 contrari, e 171 astenuti, impedisce ai providers di tagliare la connessione ad internet ai recidivi del download illegale senza che ci sia stata una sentenza che lo disponga, come avrebbe invece voluto fortemente la Francia che, anche all'interno del suo ordinamento, sta conducendo una battaglia in tal senso. La questione dell'approvazione della riforma assume quindi una forte colorazione politica, che potrebbe rischiare di pregiudicare la rapida definizione del testo definitivo.

Questa battuta d'arresto determina l'apertura di due differenti scenari sul futuro della riforma. Il primo è che il Consiglio, nella sua prossima seduta che si terrà il 12 giugno, approvi a maggioranza qualificata il testo così come modificato dal Parlamento, e che decreti quindi l'entrata in vigore della riforma. Il secondo scenario, invece, è che il Consiglio non approvi l'emendamento proposto dal Parlamento, determinando, così, l'apertura della terza fase della procedura di codecisione, ossia quella di Conciliazione. In questo caso, qualora il Comitato di Conciliazione ad hoc costituito non riuscisse a trovare un accordo sul testo, o nel caso in cui lo trovasse, ed il nuovo testo non venisse approvato dal Parlamento a maggioranza assoluta, il progetto verrebbe definitivamente abbandonato. L'apertura della fase di Conciliazione in questo particolare momento storico, sarebbe poi notevolmente complicata dal fatto che le prossime elezioni europee determineranno il cambiamento del Parlamento Europeo, e che quindi i parlamentari che si troveranno coinvolti nella discussione del testo della riforma saranno differenti da quelli che hanno votato l'attuale, sottoponendo quindi l'intera procedura ad una forte incertezza, incertezza che avrà

indubbiamente un forte effetto sui mercati, rischiando di sconvolgere anche i business plan dei soggetti che confidavano nell'approvazione dell'attuale testo.

Ma l'incertezza sul destino della riforma deve essere inserita in un contesto più generale, ossia quello di un settore caratterizzato da una fase di forte transizione, nonché di crisi economico-finanziaria e di forte incertezza tecnologica. Se è vero che compito classico della concorrenza è quello di mirare alla correzione degli esiti non desiderati del mercato (Cassese, 2000), ovvero di sovrintendere all'esistenza di mercati contendibili (Baumol et al., 1982) ed al raggiungimento effettivo dell'efficienza allocativa; mentre invece la regolazione definisce la cornice di mercato e "holds the fort until competition arrives" (Littlechild, 1983), tuttavia, in un contesto come quello attuale, regolazione e concorrenza potrebbero non essere più idonee a fornire da sole gli strumenti adatti a governare le dinamiche di mercato. Il quadro congiunturale rischia infatti di determinare un forte rischio di sottoinvestimento da parte degli operatori, con una conseguente stagnazione per l'intera filiera dell'ICT. Questo fa sì che regolazione e concorrenza dovrebbero essere affiancate da interventi mirati di politica industriale, in modo tale che l'intervento a tutela della concorrenza e anche dello sviluppo del settore delle comunicazioni elettroniche, sia il più possibile efficiente e consono ad un momento di incertezza come quello attuale.

La proposta di riforma: le maggiori novità

Tornando alla riforma del quadro regolatorio, e tenendo sempre ben presente la possibilità di ulteriori modifiche, questa introduce delle importanti novità rispetto all'assetto attuale, ma anche rispetto al testo iniziale, presentato dalla Commissione il 13 novembre del 2007. Tra le più rilevanti vi sono sicuramente quella dell'introduzione del rimedio regolatorio della separazione funzionale; la riforma istituzionale con la creazione di un nuovo organismo comunitario con competenza di settore, ossia il BEREC; l'introduzione di una procedura di controllo anche sui rimedi proposti dalle Autorità di regolazione nazionali (ANR); la riforma della normativa relativa allo spettro delle frequenze; la previsione di termini molto stringenti (un giorno) per l'attuazione della portabilità, sia nel fisso che nel mobile; la riduzione dei mercati rilevanti da 18 a 7 (provvedimento questo

contenuto in una Raccomandazione già in vigore dalla fine del 2007), e la presentazione di una bozza di raccomandazione sulle next generation access network (NGAN).

i. La separazione funzionale

Partendo dalla separazione funzionale, questa viene prevista sia come rimedio nella disponibilità delle ANR (art. 13 bis proposta modifica Direttiva Accesso), che come misura volontaria da parte degli operatori verticalmente integrati (art. 13-ter proposta modifica Direttiva Accesso). Le previsioni iniziali della Commissione sono rimaste sostanzialmente immutate, ma Parlamento e Consiglio hanno tenuto a ribadire il carattere eccezionale e di extrema ratio della misura. L'onere della prova gravante in capo all'ANR che propone la separazione rimane particolarmente gravoso.ⁱⁱ Quest'ultimo aspetto è molto importante, poiché rappresenta un elemento di maggiore garanzia per gli operatori. Considerando l'incisività del rimedio della separazione funzionale, è infatti necessario che questo sia adottato solo a termine di un'attenta analisi, che pesi con particolare cura gli effetti positivi e negativi che l'imposizione di un tale obbligo può generare. Se da un lato la separazione è indubbiamente uno strumento di forte efficacia per garantire non discriminazione, trasparenza e per trattare in modo pro-concorrenziale l'esistenza di un bottleneck; dall'altro bisogna però tenere in considerazione che questa non sostituisce la presenza della regolazione (che comunque può rimanere per garantire, ad esempio, un'offerta sufficiente di prodotti wholesale o prezzi orientati ai costi, nonché il controllo sulla nuova unità), generando così dei costi che si uniscono a quelli di transazione e di gestione determinati dalla creazione di una nuova unità da parte dell'operatore verticalmente integrato. L'imposizione dell'obbligo di separazione può poi influire negativamente sugli incentivi ad investire dell'operatore, nonché su quelli a mantenere un alto livello di qualità del servizio; da ultimo, bisogna poi considerare che, mentre il settore delle comunicazioni elettroniche è un settore altamente dinamico, la separazione è invece uno strumento di lungo periodo.

ii.) Il BEREC ed il controllo sui rimedi

Per quanto concerne l'istituzione di un nuovo regolatore comunitario delle comunicazioni elettroniche, le proposte iniziali della Commissione sono state fortemente ridimensionate. Se nella prima proposta tale Autorità era infatti dotata di poteri molto rilevanti e penetranti, tanto, ad esempio, da potersi sostituire alle ANR nelle analisi dei mercati nazionali, nel caso in cui queste non

avessero avviato la procedura entro i due anni successivi alla chiusura della precedente analisi di mercato; nel testo attuale il BEREC è più che altro un organo che svolge una funzione consultiva verso la Commissione, ed è quindi epurato da poteri di intervento diretto così penetranti. Per quanto concerne invece l'iniziale proposta di estendere il veto della Commissione anche ai rimedi proposti dalle singole ANR, anche in questo caso la portata iniziale è stata ridimensionata. Nell'ultimo testo votato, infatti, la Commissione può sì esprimere commenti e "seri dubbi" anche sui rimedi, ma, a seguito di una procedura molto macchinosa che vede coinvolto anche il BEREC, il regolatore nazionale può comunque adottare la misura senza apportare cambiamenti, fornendo alla Commissione giustificazioni ragionevoli del perché non abbia deciso di seguire le indicazioni ricevute dall'organo comunitario. In sostanza, in entrambi i casi, le proposte iniziali sono state fortemente modificate, e le tendenze di "centralizzazione" avanzate in suo favore dalla Commissione, tramutate in più blandi poteri. Pur se queste proposte erano state giustificate nella volontà di raggiungere un maggior grado di armonizzazione, la loro mancata approvazione è da valutare positivamente, poiché poteri così incisivi avrebbero rischiato di "ingessare" l'attività della ANR, mentre invece, specialmente alla luce dell'attuale momento storico, è necessario che i regolatori nazionali mantengano un buon grado di flessibilità, che sicuramente meglio si attaglia alle peculiarità che ogni mercato nazionale presenta.

iii.) Le proposte di riforma in materia di spettro delle frequenze

Per quanto concerne la riforma dello spettro, questa è stata mossa da obiettivi quali ottenere un migliore accesso alle risorse radio, una maggiore libertà, flessibilità ed efficienza nell'utilizzo dello spettro, nonché quello di ottenere una maggiore armonizzazione nel settore attraverso un approccio coordinato a livello comunitario. Sinteticamente, le misure previste inizialmente per perseguire tali obiettivi sono state il passaggio ad un regime di autorizzazione generale come standard e ad uno di licenze individuali come eccezione;ⁱⁱⁱ un approccio alla gestione dello spettro market based, attraverso la previsione dello spectrum trading in specifiche bande;^{iv} l'assunzione a principi generali di technology e service neutrality;^v l'apertura al refarming delle frequenze^{vi}; importanti poteri di armonizzazione in capo alla Commissione,^{vii} e l'introduzione di una procedura di comitato per la semplificazione e l'armonizzazione delle norme e delle condizioni di autorizzazione.^{viii} Rispetto alla proposta iniziale, l'attuale presenta alcune rilevanti modifiche. In primis, per quanto concerne il regime di autorizzazioni generali, la proposta iniziale della

Commissione prevedeva che gli Stati membri, se non nelle ipotesi previste, non subordinassero a diritti individuali d'uso l'utilizzo delle frequenze, ma che inserissero le condizioni d'uso in autorizzazioni generali. A seguito delle modifiche effettuate da Parlamento e Consiglio, l'attuale testo prevede invece che gli Stati, semplicemente, facilitino il ricorso al regime delle autorizzazioni generali, restringendo notevolmente la portata innovativa della norma, che anzi appare anche più restrittiva di quella attualmente in vigore, che dispone che "Ogni qualvolta sia possibile e soprattutto qualora il rischio di interferenze dannose sia trascurabile, gli Stati membri si astengono dal subordinare l'uso delle frequenze radio alla concessione di diritti d'uso individuali, includendo invece le condizioni d'uso di tali frequenze nell'autorizzazione generale".^{ix} Per quanto concerne lo spectrum trading, quanto previsto dalla Commissione non è stato sostanzialmente modificato, nonostante la posizione inizialmente poco concorde del Consiglio. Passando invece ad analizzare la parte relativa ai principi di neutralità tecnologica e dei servizi, Parlamento e Consiglio si sono mostrati concordi nell'affermare l'importanza di questi principi, ma, introducendo nuove ipotesi in cui questi possono essere derogati (nello specifico, per garantire la qualità tecnica del servizio, e per garantire un uso efficiente dello spettro), hanno aperto alla possibilità di ulteriori limitazioni di tali principi. Come affermato dalla Commissione nella Proposta modificata del 6 novembre 2008^x, la "necessità di garantire la qualità tecnica del servizio dovrebbe essere legato alla necessità di evitare interferenze dannose e non dovrebbe servire di per sé a giustificare un'eccezione alla neutralità tecnologica. Lo stesso vale per la salvaguardia dell'uso efficiente dello spettro".^{xi} Per quanto concerne invece i poteri di armonizzazione, gli articoli che vi erano inizialmente dedicati sono stati soppressi da Parlamento e Consiglio, ma il loro contenuto è stato comunque in parte ripreso dall'art. 8-bis della proposta di Direttiva Quadro.

Rimanendo in tema di spettro delle frequenze, bisogna poi ricordare un atto presentato il 13 novembre del 2007, importante non tanto per la sua valenza giuridica - si tratta di una comunicazione^{xii} - quanto piuttosto per le indicazioni che contiene. Nell'ottica del prossimo passaggio dall'analogico al digitale, e quindi della creazione di un dividendo digitale, la Commissione propone l'attuazione di un piano comune a livello UE, che vada verso efficienza e flessibilità nella razionalizzazione e nella gestione delle frequenze ridondanti, e che si risolva in un atto vincolante volto ad adottare un raggruppamento delle bande contigue (UHF) in gruppi di servizi che utilizzano tipi di reti di comunicazione simili, per poi prevedere, sulla base di questo, una

gestione dello spettro a livello nazionale oppure comunitario. Già da questa comunicazione traspare la consapevolezza della Commissione, successivamente esternata più volte, della necessità di destinare parte del dividendo digitale alla realizzazione di reti a banda larga e ultralarga mobili. La posizione della Commissione, avallata da Parlamento e Consiglio, riflette anche gli orientamenti di numerosi paesi comunitari, che con varie iniziative, sia a livello di governo che di ANR, si stanno dirigendo verso politiche di utilizzo efficiente e flessibile del digital dividend, con particolare attenzione alla possibilità di utilizzo delle frequenze per lo sviluppo della banda larga mobile (es. UK, Francia, Finlandia, Germania).

iv.) La Raccomandazione sui mercati rilevanti^{xiii}

Della riforma del framework regolatorio fa parte anche un atto entrato in vigore ormai quasi due anni fa, ossia la nuova Raccomandazione sui mercati rilevanti, atto che aveva decretato una forte riduzione nel numero dei mercati indicati dalla Commissione, che da 18 sono passati a 7, con una pressoché totale rimozione dei mercati retail. All'epoca della sua entrata in vigore, le preoccupazioni maggiori erano rappresentate dal fatto che gran parte dei mercati rimossi erano mercati non concorrenziali, e che quindi le ANR, non più vincolate ad analizzare tali mercati, li lasciassero al solo diritto della concorrenza, senza quindi misure regolatorie appropriate. Nonostante la fondatezza di tali preoccupazioni, il bilancio da fare, ad oggi, non è così negativo. Le ANR hanno infatti continuato ad analizzare anche alcuni dei mercati che non sono più menzionati dalla Raccomandazione, e molti di questi si sono rivelati concorrenziali.

Figura 1. Lo stato dell'arte delle analisi di mercato

Country	NEW RECOMMENDATION							OLD RECOMMENDATION								
	Access to PSTN for residential & non-residential	Call origination on fixed network	Call termination on fixed network	Unbundled access	Broadband access	Terminating LL	Voice call termination on mobile network	Local/national call for residential	International call for residential	Local/national call for non-residential	International call for non-residential	Retail LL	Transit on fixed network	Trunk LL	Access & call origination on mobile network	Broadcasting transmission
Austria	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	1	2	1	1
Belgium	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	w
Bulgaria		1	1													
Cyprus	1	1	1	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Czech Republic	1	1	1	2	2	1	1	2	2	2	1	2	1	1	1	1
Denmark	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Estonia	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Finland	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1		v	2
France	2	2	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1		w	1
Germany	1	2	1	2	1	1	2	2	1	2	1	1	2	1	1	1
Greece	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Hungary	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Ireland	1	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Italy	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Latvia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Lithuania	1	1	2	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1
Luxemburg	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Malta	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Netherlands	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2
Poland	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Portugal	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1
Romania			1													1
Slovakia	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Slovenia	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2	2	1	1	2
Spain	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
Sweden	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
United Kingdom	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	2	2	2	1	1

1	Effective competition - no ex ante regulation	1	1st round-competition/regulation
2	No effective competition - ex ante regulation	2	2nd round-competition/regulation
3	Partial competition - partial ex ante regulation	3	3rd round-competition/regulation
w	withdrawal (totally or partially) not yet-renotified		
v	veto		

Fonte: Commissione Europea, 2009

Analizzando anche tutte le singole notifiche ricevute dalla Commissione ex art. 7 della Direttiva Quadro, dal 2008 ad oggi, emerge ancora più chiaramente come le ANR si siano indubbiamente concentrate sui mercati ancora contemplati dalla Raccomandazione, ma anche che molta attenzione è stata riservata a mercati non più presenti, nonostante questo comporti, da parte delle ANR, la dimostrazione della non concorrenzialità del mercato in questione attraverso l'applicazione del cd. Three criteria test^{xiv} (un esempio chiaro di mercato ad oggi ancora non concorrenziale in numerosi ordinamenti è dato dall' ex mercato 7, Insieme minimo di linee affittate ai clienti finali).

Figura 2. Notifiche ricevute dalla Commissione dal 2008 ad oggi

	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	EI	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
1	X				X				X				X	X					X						X		
2	X		X						X	X									X	X			X		X		X
3	X		X						X	X	X			X					X	X		X			X		
4	X	X		X	X	X			X				X	X					X		X				X		
5	X			X	X	X		W	X				X	X				X	X		X				X		
6	X							X					X						X	X				X			X
7	X		X		X	X		X	X	X	X	X	X	X				X		X			X		X		X
3		X			X					X						X										X	
4					X																					X	
5		X			X					X						X										X	
6					X																					X	
7	X				X														X	X		X		X			X
10							W			X									X	W							X
14						W													X	X							X
15						X			W		X			X											W		
17																											
18								X	X									W	X								

Fonte: Elaborazione I-com su dati Commissione Europea, 2009

v.) La bozza di Raccomandazione sulle NGAN

Passando alla bozza di Raccomandazione sulle NGAN, numerosi sono i punti che presentano delle criticità, e questo è dovuto probabilmente al fatto che alla base di un simile intervento vi è un trade off, che, almeno per il momento, la Commissione non è però riuscita a comporre nel modo più efficiente. Il trade off è quello tra armonizzazione e certezza delle regole da un lato, e incentivi agli investimenti ed in innovazione dall'altro. Intervenire in una fase preliminare di sviluppo delle nuove reti può condurre allo sviluppo di un contesto regolatorio europeo omogeneo, inoltre il rischio legato ad una regolazione incerta può indurre a sottoinvestire. Tuttavia, proprio per la fase iniziale in cui oggi siamo, caratterizzata da una forte incertezza su domanda, tecnologia e redditività degli investimenti, un intervento che, nel nome dell'armonizzazione prescriva regole troppo dettagliate, può rappresentare un forte disincentivo per gli operatori ad investire. Inoltre, l'attuale sviluppo disomogeneo, e le dinamiche di mercato differenti da paese a paese, richiederebbero una massima flessibilità nell'operato delle ANR. Con questa bozza, la Commissione sembra invece commettere l'errore di intervenire in maniera eccessivamente prescrittiva, rischiando quindi di "ingessare" il prossimo sviluppo del mercato, più che favorirlo. Numerosi sono gli esempi a supporto di questa tesi.

Il primo è sicuramente dato dai modelli di prezzo che vengono indicati per l'accesso. La Commissione, dopo aver previsto obblighi di accesso a cavidotti, infrastrutture civili

e ad ogni elemento passivo necessario per l'accesso, specifica quali debbano essere i modelli di prezzo da utilizzare, ponendo una distinzione di base tra infrastrutture esistenti e infrastrutture nuove, e prevedendo per la prima ipotesi un modello basato sui costi storici (o correnti, qualora non disponibili) scontati del deprezzamento dell'infrastruttura, e per la seconda un modello di risk premium. La Commissione quindi, oltre a discostarsi dai modelli generalmente fin qui utilizzati, e quindi principalmente quello del long-run incremental cost (LRIC), prevede due differenti modelli a seconda del tipo di infrastruttura oggetto di accesso, rischiando di creare delle distorsioni nelle scelte degli operatori. Altro elemento importante è rappresentato dalla chiara scelta della Commissione di puntare su un modello di concorrenza infrastructure based, con un conseguente forte sbilanciamento verso i rimedi passivi. Tuttavia, è forse opportuno chiedersi se quello della concorrenza tra piattaforme sia ancora un modello attuale, considerando che, in una fase ancora prematura di sviluppo delle nuove reti, una competizione basata anche sui servizi potrebbe rappresentare uno strumento per influenzare una domanda incerta e veicolare nuovi investimenti. Inoltre, se si volesse ancora ricorrere al modello del ladder of investment, la forte attenzione della Commissione per i rimedi passivi non rappresenta la scelta migliore, poiché l'accesso fisico implica partire da un gradino già molto alto della scala degli investimenti. Ulteriore criticità della bozza di Raccomandazione è da individuare riguardo al mercato 5 (wholesale broadband access). All'art. 23, la Commissione afferma che "Unless there are clear indications of a break in the chain of substitution as compared to current product markets, services provided over NGA networks should be considered as incremental upgrades and therefore not treated as new markets. Inappropriate wholesale obligations should not be imposed where, based on clear and adequate justification, an NRA finds that a service provided over NGA networks constitutes a newly emerging retail market." Lo sviluppo delle nuove reti, specie se a banda ultralarga, e quindi di nuovi servizi, può però rischiare di insidiare l'analisi sulla sostituibilità, rischiando sia di includere nel mercato 5 prodotti che invece dovrebbero essere trattati come mercati emergenti, sia di portare ad outcome differenti nelle analisi delle differenti Autorità nazionali. Un grosso limite della bozza di raccomandazione sta poi nel fatto che questa si concentra esclusivamente su due tecnologie, FTT/N e FTT/H, ad esempio non facendo menzione alcuna delle tecnologie mobili. In una fase ancora preliminare, in cui non si è ancora arrivati alla definizione di uno standard tecnologico, previsioni così definite rischiano non

solo di distorcere le scelte di investimento degli operatori, ma soprattutto di contrastare con uno dei principi fondamentali del quadro regolatorio, ossia quello della neutralità tecnologica. L'ultimo aspetto preso in esame riguarda poi la trasparenza. La Commissione ipotizza degli "obblighi" di trasparenza in capo agli operatori con SMP prevedendo che questi forniscano informazioni sul posizionamento e la capacità dei nodi, e sui piani futuri di modificazione della rete. Tali previsioni si rivelano essere forse eccessive, soprattutto considerando che riguardano aspetti strategici dei piani delle imprese.

Conclusioni

La recente mancata approvazione della proposta di riforma della regolazione delle comunicazioni elettroniche, considerando anche le sfumature politiche che la sua discussione ha assunto, nonché le imminenti elezioni europee, rischia di far ritardare notevolmente, o forse anche di compromettere, l'entrata in vigore del nuovo quadro. Questo potrebbe incidere negativamente sull'intero comparto, generando molta incertezza, poiché la riforma contiene delle novità importanti relative ad aspetti nevralgici, che possono influenzare molto le scelte di investimento degli operatori, come ad esempio quello dello spettro delle frequenze. Nel complesso la riforma, così come emerge dall'ultimo testo discusso, pur non introducendo delle novità epocali, non è da valutare negativamente. Questo si può affermare anche alla luce del primo anno e mezzo di efficacia della Raccomandazione sui mercati rilevanti, che non ha influito eccessivamente sull'attività delle ANR, che quando lo hanno ritenuto necessario, hanno comunque continuato ad analizzare, e se del caso regolare, mercati non più rientranti nella lista ma ancora non concorrenziali a livello locale.

Prendendo però in considerazione anche l'ultimo atto, la bozza di Raccomandazione sulle NGAN, l'atteggiamento di policy che emerge probabilmente contrasta con l'impostazione che il regolatore comunitario ha sempre sostenuto di seguire. La regolazione delle comunicazioni elettroniche è infatti stata dipinta come una "regolazione a tempo", ossia una regolazione destinata a scomparire man mano che la concorrenza si fosse sviluppata. In alcuni tratti della proposta di riforma, e molto più nella bozza di raccomandazione sulle NGAN, traspare però un comportamento differente del Regolatore comunitario, che tende a continuare ad esser presente, in alcuni casi anche molto incisivamente, nel mercato. In sostanza, quindi, per molti versi non si sta andando né verso una deregulation, né tanto meno verso una better regulation. Questo porta quindi a concludere che,

nonostante i migliori propositi, regolazione e concorrenza dovranno convivere ancora a lungo nel mercato delle comunicazioni elettroniche. L'innovazione tecnologica, infatti, se da un lato permette di rimuovere vecchi bottlenecks e di aprire alla concorrenza, dall'altro però propone sfide sempre nuove al Regolatore, che fanno sì che, per certi aspetti essenziali (basti solo pensare al caso del servizio universale), quella regolatoria è una componente che resterà ancora a lungo nell'attività di governance del mercato delle comunicazioni elettroniche.

-
- i Raccomandazione della Commissione del 17 dicembre 2007 relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2007/879/CE.)
- ii L'ANR deve fornire prova che i rimedi imposti si sono rivelati inefficaci per conseguire un'effettiva concorrenza, che vi sono importanti e persistenti problemi di concorrenza e scarse o assenti prospettive di concorrenza a livello infrastrutturale in un lasso temporale ragionevole. L'ANR è inoltre tenuta a compiere un'analisi dell'impatto previsto sugli incentivi ad investire e sulle ragioni per cui l'obbligo di separazione sarebbe lo strumento regolatorio più efficace.
- iii Art. 5 proposta modifica Direttiva Autorizzazioni.
- iv Art. 9 ter proposta modifica Direttiva Quadro
- v Art. 9 proposta modifica Direttiva Quadro
- vi Misure previste con la riforma della Direttiva GSM e con la previsione della possibilità di utilizzare la banda 900 MHz per servizi 3G. In relazione al *refarming* una lode va ad AGCom, che già nel 2008, con la delibera n. 282/08/CONS, aveva avviato, tra i primi in Europa, il riassetto delle frequenze allo scopo di utilizzare tecnologie di terza generazione, quali l'UMTS, nelle bande a 900 MHz.
- vii Art. 9 quater proposta modifica Direttiva Quadro
- viii Art. 14 bis proposta modifica Direttiva Autorizzazioni
- ix Art. 5, comma I, Direttiva 2002/20/CE (Direttiva Autorizzazioni)
- x Proposta modificata di Direttiva del parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime e della direttiva 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, COM (2008) 724.
- xi Emendamento 64/rev, Proposta modificata di Direttiva del parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime e della direttiva 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, COM (2008) 724.
- xii Comunicazione "Trarre il massimo beneficio dal dividendo digitale in Europa: un approccio comune all'uso dello spettro liberato da passaggio al digitale" (COM 700/2007).
- xiii Raccomandazione della Commissione del 17 dicembre 2007 relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (2007/879/CE).
- xiv Secondo il *three criteria test*, le ANR devono dimostrare l'esistenza di alte e non transitorie barriere all'ingresso del mercato, che la struttura del mercato non tende verso concorrenza nel periodo temporale considerato e che il diritto della concorrenza da solo non è in grado di correggere i fallimenti del mercato.