

## II

REGOLE O COMPETIZIONE?



## *La Convenzione europea e i problemi dell'informazione*

di Maria Pia Caruso

*I lavori relativi alla Convenzione impongono una riflessione sull'architettura istituzionale, sulla definizione delle competenze dell'Unione Europea e degli Stati membri. In tale contesto regolamentare, si analizzano le connessioni logiche e istituzionali relative al ruolo delle Autorità nazionali, con specifico riferimento al settore delle comunicazioni (comprensivo delle telecomunicazioni, audiovisivo, editoria inclusa quella multimediale, sistemi e servizi informatici). La regolamentazione comunitaria pone l'accento sull'assoluta importanza che riveste per la società civile l'accesso a infrastrutture di comunicazione e a un'ampia gamma di servizi. Tale quadro di riferimento pone al Regolatore nazionale, tra l'altro, l'obiettivo di promuovere lo sviluppo dell'innovazione tecnologica attraverso la definizione di meccanismi competitivi volti alla creazione di reti di accesso a larga banda e di offerta di servizi e contenuti su differenti piattaforme tecnologiche. Le Autorità nazionali di regolamentazione sono quindi chiamate ad accompagnare il processo di liberalizzazione, favorendo lo sviluppo sul mercato delle comunicazioni di una pluralità di soggetti. Tale azione deve necessariamente essere coerente con il contesto regolamentare europeo, che tende a essere sempre più integrato e armonizzato.*

“Il futuro dell'Europa va costruito dal basso per i cittadini e con i cittadini”. Il Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, ha individuato in questo concetto il cardine su cui vanno articolati i lavori della Convenzione<sup>1</sup> e in tal senso ha associato a quei lavori anche un'intensa attività di consultazione, un grande Foro sociale formato da esperti, politici, “addetti ai

<sup>1</sup> Per il discorso inaugurale di R. Prodi cfr. nota 4, p. 23.

lavori” e cittadini; al fine di garantire una maggiore apertura nell’elaborazione delle politiche comunitarie, nonché una più ampia partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni alla loro definizione.

Il nucleo centrale dei problemi, cui la Convenzione è chiamata a rispondere, è rappresentato dalla definizione delle competenze dell’Unione Europea e degli Stati membri; definizione della linea di confine, nell’architettura istituzionale, tra competenze, oltre quelle condivise da entrambi<sup>2</sup>; dell’individuazione del livello più efficace per l’esercizio delle competenze, anche con riferimento all’applicazione del principio di sussidiarietà; della divisione delle competenze, (autonomia, responsabilità e grado di indipendenza) tra Autorità nazionali indipendenti e organismi comunitari (Commissione europea).

In vari ambienti istituzionali, anche a livello internazionale, tali questioni sono state recentemente oggetto di dibattito politico e discussione a seguito di talune critiche, secondo le quali non esisterebbe una delimitazione sufficientemente precisa, ma piuttosto linee di sviluppo dinamiche e flessibili.

Da ciò una tendenza dell’Unione a legiferare in settori in cui non avrebbe competenza o in maniera troppo dettagliata; a ciò va aggiunto che il cittadino europeo non comprende le modalità di ripartizione delle competenze tra Unione Europea e Stati membri e non è in grado di percepire e valutare le differenze tra l’azione dell’Unione e quella degli Stati membri.

In un quadro di regole “trasparenti”, è necessario piuttosto individuare la “migliore” ripartizione: considerando le aspettative e i bisogni dei cittadini come elemento centrale e qualificante.

Le posizioni iniziali degli stati nazionali appaiono le più articolate: da quelle conservative (stretta cooperazione tra Stati-guida), a quelle che auspicano il massimo del pluralismo, a quel-

<sup>2</sup> *“Chi fa cosa in Europa?”*. È stata una delle questioni chiave poste nel discorso introduttivo dal Presidente Valéry Giscard d’Estaing sul futuro dell’Europa, tenuto il 28 febbraio scorso, a Bruxelles, durante la sessione inaugurale di apertura dei lavori sulla Convenzione europea (per il discorso cfr. in rete: [www.european-convention.eu.int/docs/speeches/8.pdf](http://www.european-convention.eu.int/docs/speeches/8.pdf), p. 9).

le minimaliste volte a sostenere le prerogative degli Stati-nazioni. Tuttavia, è da registrare un bisogno “forte”, proveniente dalla società civile, di partecipare e incidere direttamente sul processo “unificante”, aderendo a un sistema di valori comuni.

Attualmente il sistema di delimitazione tra le competenze dell’Unione Europea e degli Stati membri viene di norma classificata<sup>3</sup> come segue:

- *competenze legislative*<sup>4</sup>. A loro volta suddivise in tre tipologie: *esclusive, concorrenti* (o condivise) e *complementari*;
- *competenze non legislative o esecutive*. Dal punto di vista strettamente giuridico – nel sistema del trattato – come regola generale, l’attuazione e l’applicazione delle norme legislative (norme di “terzo livello”) competono agli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, nel rispetto dei trattati e sotto il controllo di: Commissione, organi giurisdizionali nazionali e Corte di Giustizia. Il Consiglio e la Commissione esercitano tali competenze solo a titolo sussidiario. Anche l’adozione di misure di applicazione amministrativa, materiale e di bilancio degli atti comunitari (norme di “quarto livello”) spetta agli Stati membri. Tuttavia, la Comunità può intervenire nell’attuazione amministrativa degli atti comunitari, quando il trattato o il legislatore comunitario le conferiscano tale competenza (ad esempio concorrenza, gestione di taluni programmi comunitari, ecc.);
- *controllo della delimitazione delle competenze*. Attualmente ci sono due tipi di controllo del rispetto della delimitazione delle competenze e del principio di sussidiarietà: il controllo *politico* e il controllo *giurisdizionale*.

Le ipotesi di nuove classificazioni dei compiti dell’Unione sono attualmente oggetto di analisi e approfondimento a vari li-

<sup>3</sup> Cfr. Nota del *Praesidium* alla Convenzione, avente a oggetto “Descrizione del sistema attuale di delimitazione delle competenze tra Unione Europea e gli Stati membri”, CONV 17/02 del 28 marzo 2002 (in rete: [www.register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00017i2.pdf](http://www.register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00017i2.pdf)).

<sup>4</sup> Per competenze legislative si intende l’adozione di testi legislativi o la creazione di obblighi giuridici da parte delle Istituzioni (cd. norme di “secondo livello”, “diritto derivato”) sulla base diretta di trattati (cd. norme di “primo livello”, “diritto primario”).

velli, pur nella consapevolezza della necessità di una molteplicità di strumenti coordinati. In particolare, si evidenzia la seguente nuova articolazione<sup>5</sup>:

- *compiti esclusivi*: quali moneta e relazioni commerciali esterne; bilancio dell'UE e (forse) politica estera;
- *compiti condivisi*: le libertà del mercato interno (libera circolazione di persone, capitali, merci e servizi), le politiche cd. di “fiancheggiamento”, quali trasporti, ambiente, ricerca, difesa e sicurezza interna;
- *compiti supplementari*: aventi funzioni integrative delle azioni degli Stati membri (educazione, cultura, sport e turismo, ecc.);
- *compiti di coordinamento interno*: svolti dal Consiglio, non di carattere legislativo.

Tutti i restanti poteri, non esplicitamente elencati, sarebbero riservati agli Stati membri.

Un criterio di orientamento possibile nell'individuazione delle competenze dell'Unione potrebbe essere quello d'intervenire in maniera mirata, laddove emergano specifiche esigenze nonché chiare richieste dall'opinione pubblica.

Con riferimento alla complessa architettura istituzionale – si consideri anche le cosiddette “autorità nazionali indipendenti” (definite *National Regulatory Authorities*, in sigla *NRA*) e le relative interdipendenze sia a livello nazionale (tipicamente con l'esecutivo, in Italia tra i Ministeri delle Comunicazioni, dell'Innovazione e Tecnologie<sup>6</sup> e delle Infrastrutture e dei Trasporti) che a livello europeo (l'istituendo gruppo di regolatori europei deciso dalla Commissione) – il contesto regolamentare e istituzionale assume delle ulteriori articolazioni a diversi livelli decisionali. Tale complessità rende necessaria una semplificazione

<sup>5</sup> Cfr. S. Micossi, “Convenzione: focus sulle “missioni” della UE”, *Il Sole 24 Ore*, 11 aprile 2002, pubblicato anche su [www.europeos.it](http://www.europeos.it) ([www.europeos.it/europeos/pubblicazione/pub\\_europ.nsf/015?OpenForm&ID=C1256B9E002F129AC1256BA3003A3AAA\\$\\$\\$iddocorig118196F71FF2B5BCC1256BA3003A3AAA](http://www.europeos.it/europeos/pubblicazione/pub_europ.nsf/015?OpenForm&ID=C1256B9E002F129AC1256BA3003A3AAA$$$iddocorig118196F71FF2B5BCC1256BA3003A3AAA)).

<sup>6</sup> A tale proposito, si evidenzia l'iniziativa congiunta dei Ministeri delle Comunicazioni e dell'Innovazione e Tecnologie relativa alla creazione di una *task-force* sulla “larga banda” volta a favorire la diffusione di Internet e di tecnologie innovative, nonché l'inserimento delle reti di telecomunicazione tra le infrastrutture strategiche per il paese-Italia, secondo quanto elaborato dal Mi-

al fine di individuare le questioni rilevanti e le aree d'intervento eventuale.

In particolare, sia da un punto di vista regolamentare che di mercato, l'analisi del disegno istituzionale a lungo termine – data la diversità della regolamentazione e degli assetti di mercato, seppure in una tendenziale convergenza tecnologica – deve essere affrontata separando le telecomunicazioni dall'audiovisivo.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito "Agcom") viene definita autorità "convergente": la definizione, infatti, fa riferimento alla scelta del legislatore italiano di attribuire ad un unico organismo funzioni di regolamentazione, vigilanza, controllo e garanzia nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria.

Si tratta di una scelta giustificata dai profondi cambiamenti determinati dall'avvento della tecnologia digitale, che attenua, sino ad annullarle, le differenze fra i diversi mezzi, diventati veicolo di contenuti – immagini, voce, dati – sempre più interattivi. Telefono, televisione e computer sono destinati a integrarsi, a convergere sulla medesima piattaforma tecnologica, ampliando in tal modo la gamma dei servizi disponibili.

La legge istitutiva<sup>7</sup>, inoltre, affida all'Autorità, quale autorità "di garanzia", il duplice compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare i consumi di libertà fondamentali dei cittadini.

Il modello adottato dall'Agcom, autorità convergente, rappresenta quasi un'eccezione nel panorama internazionale ed è guardato oggi con crescente interesse da molti paesi<sup>8</sup>.

nistero delle Infrastrutture e dei Trasporti (cfr. M. Gasparri, "Le tlc strategiche per la competitività", *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2001).

<sup>7</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249 recante la "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo".

<sup>8</sup> Si evidenzia, a titolo indicativo, che nel Regno Unito si prevede nel 2003 un'integrazione di *Ofjel* (autorità indipendente nel settore delle telecomunicazioni), dell'*ITC* (autorità indipendente nel settore dell'audiovisivo), della *Broadcasting Standard Commission (BSC)* e della *Radio Authority* in un'unica autorità che si chiamerà *Ofcom*.

L'introduzione dell'euro ripropone il tema della competizione tra sistemi-paese; del rilancio della competitività dei sistemi produttivi comunitari, delle imprese, dei servizi, delle infrastrutture, della pubblica amministrazione; della diffusione delle tecnologie delle informazioni e della comunicazione.

Il settore denominato ICT (*Information Communication Technology*) – che comprende le telecomunicazioni, i media (audiovisivo e l'intera editoria, compresa quella multimediale), i sistemi e i servizi informatici – è considerato tra i pilastri fondamentali, propulsori dello sviluppo economico europeo. Nel 2000, l'incidenza della spesa di telecomunicazione e di tecnologia dell'informazione sul PIL in Europa è stata il 6,3% (circa il 7% nel 2001) contro l'8,8% (circa il 9% nel 2001) degli USA<sup>9</sup>.

Nella primavera 2001, riguardo al settore delle telecomunicazioni, l'OCSE ha pubblicato la "*Regulatory Review*" sull'Italia, relativa allo stato di attuazione del quadro regolamentare. Tra gli indicatori qui presi in considerazione per valutare la qualità della regolamentazione si trova il livello di indipendenza dei Regolatori nazionali (NRA), "indipendenza" non tanto (e non solo) dal potere politico, quanto indipendenza di azione nell'attuazione del quadro regolamentare che scaturisce dagli indirizzi politici.

La Commissione europea, inoltre, ha reso pubblico il "Settimo rapporto sullo stato d'attuazione della regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni in Europa", che ribadisce il ruolo centrale delle Autorità di settore nel processo di liberalizzazione, poiché contribuiscono al buon funzionamento dei mercati paneuropei con autorevolezza ed elevato grado di indipendenza.

<sup>9</sup> Secondo fonti IDATE, l'incidenza della spesa in telecomunicazione e in tecnologia dell'informazione sul PIL a livello mondiale è stata nel 1995 pari al 4,6%, sino ad arrivare nel 2001 al 8,6%.

Richiamandosi alla rilevanza del potenziale di crescita, competitività e creazione dei posti di lavoro – derivanti dal passaggio ad un'economia digitale basata sulla conoscenza – il Consiglio europeo<sup>10</sup> ha sottolineato l'importanza che riveste per i cittadini e per le imprese europee l'accesso ad un'infrastruttura delle comunicazioni a livello mondiale poco costosa, oltre a un'ampia gamma di servizi.

La convergenza dei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione implica l'esigenza di assoggettare tutte le reti di trasmissione e i servizi correlati ad un unico quadro normativo. Tale quadro normativo è costituito dal pacchetto di direttive comunitarie sulle telecomunicazioni approvato, in data 12 dicembre 2001, dal Parlamento europeo e successivamente, in data 14 febbraio 2002, da parte del Consiglio e riferito a:

- istituzione di un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (*direttiva quadro*);
- accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (*direttiva accesso*);
- autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (*direttiva autorizzazioni*);
- servizio universale e diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica (*direttiva servizio universale e diritti degli utenti*);
- quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea (*decisione spettro radio*).

La direttiva quadro<sup>11</sup> contiene misure volte a definire il perimetro di competenze tra le Autorità nazionali e la Commissione europea. Da tale contesto si evince che: armonizzazioni, adozioni di norme comuni e diversi gradi di liberalizzazione, ap-

<sup>10</sup> Cfr. Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

<sup>11</sup> Cfr. art.1 della direttiva quadro (PE-CONS 3672/01): la quale "istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, definisce le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione e istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nella Comunità."

paiono di competenza comunitaria, in quanto volti a creare un modello sincronizzato ottimale.

Attualmente, la realtà di mercato nei singoli Stati membri, tuttavia, permane disomogenea in relazione alle differenti modalità di attribuzioni delle licenze UMTS e relativi costi, ai tempi di implementazione dell'*unbundling* del *local loop* (cd. liberalizzazione dell'ultimo miglio), o a quelli del mantenimento del numero della propria utenza (cd. *mobile number portability*).

In tale contesto, l'intervento del Regolatore – a vari livelli: nazionale, regionale e locale, internazionale, europeo, ciascuno nell'ambito delle rispettive attribuzioni – diviene essenziale e, al tempo stesso, parte integrante di una strategia di sviluppo più ampia adottata da una molteplicità di attori, pubblici e privati.

Nel settore delle comunicazioni<sup>12</sup>, l'adozione del nuovo "pacchetto di direttive sulle telecomunicazioni"<sup>13</sup> significa che le stesse norme si applicheranno a tutte le tecnologie convergenti, creando in Europa una maggiore concorrenza a condizioni eque. Gli Stati membri sono invitati ad assicurare la piena attuazione del nuovo quadro normativo entro luglio 2003.

In tale contesto, il Consiglio europeo ritiene prioritarie le seguenti attività:

- la diffusione delle reti a larga banda e lo sviluppo del protocollo di nuova generazione Internet IPv6<sup>14</sup> (entro 2005);
- l'elaborazione, da parte della Commissione, di un piano d'azione globale "*e-Europe 2005*"<sup>15</sup> incentrato su sicurezza delle

<sup>12</sup> Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002.

<sup>13</sup> Accanto al citato pacchetto, occorre segnalare la recente approvazione della nuova direttiva sulla protezione dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche (cfr. "La UE tutela la privacy su Internet", *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2002) in particolare protezione dalle e-mail non volute, ma al tempo stesso possibilità per le imprese di conservare "per un periodo limitato nel tempo" (in Italia, ad esempio, i dati vengono conservati per cinque anni) i dati riguardanti le comunicazioni dei propri clienti, via fax, telefono o computer.

<sup>14</sup> Cfr. COM (2002) 96, finale del 21 febbraio 2002. In rete, versione inglese: [www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002\\_0096en01.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0096en01.pdf). (V. anche Bruxelles, 11.6.2002 COM (2002) 301 definitivo).

<sup>15</sup> Cfr. DG Comunicazione "*e-Europe 2005: An information society for all – An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002*".

reti e dell'informazione, *e-Government*, *e-Learning*, *e-Health* ed *e-Business*;

- riduzione del rapporto tra numero di computer collegati a Internet e numero di studenti (entro il 2003, uno studente ogni quindici).

Alla Commissione e agli Stati membri viene chiesto, da parte del Consiglio, di incentivare il ricorso a piattaforme aperte per garantire ai cittadini la libertà di scelta in materia di accesso alle applicazioni e ai servizi interattivi diffusi della società dell'informazione, segnatamente attraverso la televisione digitale, le comunicazioni mobili di terza generazione (3G), nonché ad altre piattaforme che in futuro potranno derivare dalla convergenza tecnologica.

Gli investimenti nella larga banda provengono principalmente dal settore privato (anche se, attualmente, è oggetto di analisi la possibilità di prevedere incentivi, anche fiscali, per promuovere lo sviluppo di tale banda in Italia): le linee guida di politica economica di settore della Commissione raccomandano agli Stati membri (e alle Autorità nazionali – NRA) di assicurare un'effettiva competizione a livello di reti di telecomunicazioni locali (il cd. “ultimo miglio”) al fine di accelerare lo sviluppo di una rete europea a larga banda.

Un efficiente sistema competitivo genera investimenti, innovazione e riduzione dei prezzi. In tal senso, il nuovo quadro regolamentare citato – che definisce obiettivi espliciti per i “*Regulators*” - incoraggia investimenti efficienti nelle infrastrutture da parte dei nuovi “entranti” (cd. *new-comers*) e degli operatori dominanti e promuove l'innovazione tecnologica attraverso lo sviluppo di reti di accesso in fibra ottica, di servizi mobili *wireless* a larga banda, di sistemi satellitari di accesso a larga banda (incluso il sistema Galileo), della convergenza tra reti fisse e mobili (inclusa la transizione verso il protocollo Internet IPv6), avendo in seria considerazione le tematiche relative alla sicurezza e alla *privacy* (*wireless*, *always-on*), ecc.

Le azioni proposte dalla Commissione sono:

- assicurare la disponibilità dello spettro (attraverso un utilizzo efficiente) per servizi *wireless* a larga banda (es. *W-LANs*);
- sostenere l'accesso alla larga banda in regioni meno favorite;

- ridurre le barriere allo sviluppo della larga banda;
- spingere l'offerta di contenuti su differenti piattaforme tecnologiche (i regolatori devono individuare e rimuovere gli ostacoli all'accesso diffuso di servizi interattivi);
- accelerare la transizione alla televisione digitale (*digital switch-over*), incentivando meccanismi competitivi tra sistemi trasmissivi (satellitari, via cavo e terrestri).

### *Il ruolo dell'Autorità nazionale e l'ipotesi di un'Autorità europea*

La Commissione europea si mantiene cauta sull'idea – recentemente rilanciata da alcuni esperti e politici – di creare un'Autorità per le telecomunicazioni<sup>16</sup> di rango europeo.

Al fine di favorire una politica di maggiore integrazione, vengono conferiti alla Commissione europea – mediante l'approvazione del pacchetto di direttive comunitarie sulle telecomunicazioni – poteri d'intervento sulle decisioni delle autorità nazionali, onde evitare una frammentazione del mercato<sup>17</sup>. Il punto cruciale sarà quello dell'applicazione del nuovo regime regolamentare.

Le Autorità nazionali di regolamentazione sono state istituite – come comune disegno istituzionale di matrice europea – avendo il fine di favorire la creazione di mercati competitivi, laddove non esistono monopoli naturali e operano *ex ante*, da un lato, rimuovendo ostacoli o barriere all'entrata; dall'altro sviluppando meccanismi competitivi in segmenti di mercato ancora carenti a seconda dei gradi di liberalizzazione (ad esempio la liberalizzazione dell'ultimo miglio)<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Si evidenzia che la direttiva quadro citata separa la disciplina dei mezzi di trasmissione dalla disciplina dei contenuti. In particolare, il contenuto dei programmi televisivi è disciplinato dalla direttiva 89/552/CEE e successive modificazioni (cd. direttiva "TV senza frontiere"), relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive.

<sup>17</sup> "Authority tlc comune, cautela dall'UE", *Italia Oggi*, 12 gennaio 2001, articolo nel quale si sostiene che l'85% degli operatori telecom sarebbe favorevole alla creazione di un'Autorità europea.

<sup>18</sup> A. Pilati, "Una sola Authority di rango europeo", *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 2002.

In tale contesto, la variabile temporale è un fattore essenziale per le Autorità nazionali di regolamentazione: la costruzione di un mercato è un processo a termine, che si articola attraverso le varie fasi correlate relative al processo “monopolio-liberalizzazione-concorrenza”. Tuttavia, è da rilevare che è la dimensione comunitaria a dettare il processo: si ricordi agli inizi degli Anni Novanta l’avvio del processo di apertura del mercato delle telecomunicazioni con le direttive di “armonizzazione” (*Open Network Provision – ONP*) e di “liberalizzazione” sino all’adozione di norme comuni con il recente “pacchetto di direttive comunitarie”.

Le Autorità nazionali di regolamentazione sono chiamate ad accompagnare il processo di liberalizzazione, implementando le norme nazionali, individuando asimmetrie normative, onde favorire lo sviluppo sul mercato di riferimento di una pluralità di attori economici, nel passaggio dal monopolio al mercato liberalizzato.

Tale fase straordinaria di regolamentazione è certamente cruciale, ma contestualmente è destinata a normalizzarsi; mentre è auspicabile, a regime, un intervento delle autorità competenti attraverso una regolamentazione *ex post*, volta a eliminare effetti distortivi della concorrenza, derivanti da eventuali comportamenti di abuso di posizione dominante.

### *Il rapporto tra le Autorità di settore e l'Antitrust*

L’assetto istituzionale delle Autorità nazionali di regolamentazione, come sopra accennato, dipende sempre più nei contenuti e nella definizione delle competenze dalle decisioni assunte a livello comunitario.

Accanto alla definizione dei confini istituzionali “verticali” ovvero di settore, occorre prendere in considerazione anche quelli “orizzontali”, legati all’*Antitrust* nazionale, condizionata a sua volta da quelli dinamici a livello comunitario.

La legge istitutiva dell’Agcom prevede momenti di coordinamento istituzionale con l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito AGCM), che si esplica soprattutto

attraverso la fornitura di pareri consultivi su procedimenti di rispettiva competenza. A titolo indicativo si ricordano: i pareri Agcom sulle intese e concentrazioni, sulla pubblicità ingannevole in materia di comunicazioni o quelli AGCM su istruttorie regolamentari legate alla definizione tariffaria di mercati intermedi, tipicamente nel caso dell'interconnessione.

Le autorità di tipo *antitrust* differiscono da quelle di regolamentazione, in quanto operano *ex post*, tendenzialmente in mercati con assetti *standard*, mentre le liberalizzazioni del mercato impongono passaggi codificati nei seguenti termini:

- regolamentazione *ex ante*, fortemente asimmetrica per permettere l'ingresso sul mercato di nuovi operatori in grado di competere con quelli già monopolisti (*ex-incumbent*);
- *light regulation*, quando il regolatore valuti che il processo di liberalizzazione stia per compiersi<sup>19</sup>;
- *full competition*, momento in cui il regolatore vigila e interviene in termini correttivi su casi specifici.

Sussistono obblighi di reciproca informazione e di cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione e le autorità nazionali garanti della concorrenza, al fine di garantire la piena applicazione e il rispetto della normativa di settore.

Il recente quadro regolamentare, nonché gli assetti competitivi dei mercati nel settore delle comunicazioni, evidenzia diverse azioni di segno contrapposto: da un lato, la riduzione del-

<sup>19</sup> La direttiva quadro del “pacchetto delle direttive di telecomunicazioni” definisce un passaggio di fase per quanto riguarda la modifica del requisito per qualificare un *operatore avente notevole forza di mercato* (rilevante condizione in termini di obblighi aggiuntivi in materia di contabilità – regolatoria e separata – e di definizione del *pricing*): il criterio precedente che poneva *ex ante* la quota di mercato del 25% quale soglia di notifica, viene sostituito dal criterio della *posizione dominante* (art. 14, comma 2, recita “*Si presume che un’impresa disponga di significativo potere di mercato se, individualmente o congiuntamente con altri, gode di una posizione dominante ossia una posizione di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori*”) che si definisce solo *ex post* (sulla base dei “criteri cui le autorità nazionali di regolamentazione devono ottemperare nell’accertare l’esistenza di una posizione dominante condivisa ai sensi dell’articolo 14, paragrafo 2, secondo comma” - Allegato II).

la produzione regolamentare e il crescente controllo *ex post* secondo criteri tipicamente anti monopolistici rischiano di amplificare gli effetti della concentrazione a danno di una pluralità di operatori economici. Dall'altro, gli squilibri competitivi ancora cospicui (evidenziati da idiosincrasie nazionali, quali le modalità di attribuzioni UMTS, i tempi di implementazione dell'*unbundling*) riducono l'efficienza del settore e rallentano il processo di apertura dei mercati.

Al fine di perseguire una politica di integrazione comune, tale contesto impone uno stringente coordinamento europeo, ma anche, probabilmente, una cessione crescente di quote di competenze nazionali verso un modello di organizzazione europea.

