

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla

- **Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica**
- **Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori**
- **Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche**

COM(2007) 697 def. — 2007/0247 (Cod) alla

COM(2007) 698 def. — 2007/0248 (Cod) e alla

COM(2007) 699 def. — 2007/0249 (COD)

(2008/C 224/11)

La Commissione, in data 10 dicembre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica alla

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori e alla

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 maggio 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore HERNÁNDEZ BATALLER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 maggio 2008, nel corso della 445^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 80 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE condivide gli obiettivi della Commissione, che sono quelli di conseguire nel mercato delle comunicazioni elettroniche un massimo di vantaggi per gli utenti, fare in modo che la concorrenza non venga né falsata né limitata, incentivare investimenti efficienti nelle infrastrutture e favorire l'innovazione, promuovendo un uso e una gestione efficienti delle radiofrequenze e delle risorse digitali.

1.2 Poiché il settore delle comunicazioni elettroniche si caratterizza per l'alto livello d'innovazione tecnologica e i mercati estremamente dinamici, il CESE considera soddisfacente il modello normativo del quadro delle comunicazioni elettroniche e le modifiche proposte, che si basano su:

1.2.1 la regolamentazione decentrata negli Stati membri, con l'attribuzione alle autorità nazionali della responsabilità di vigi-

lare sui mercati in base a un complesso comune di principi e procedure. Si rafforza, al tempo stesso, l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR), la loro gestione ordinaria e il loro margine di valutazione, garantendo loro bilanci propri, risorse umane sufficienti e il potenziamento dei loro poteri coercitivi per migliorare l'applicazione effettiva del quadro normativo;

1.2.2 il consolidamento del mercato interno, attraverso l'attribuzione alla Commissione di determinate competenze per i mercati transnazionali che superano l'ambito di uno Stato membro;

1.2.3 il miglioramento della coerenza legislativa, attraverso l'aggiornamento di determinate disposizioni per adattare all'evoluzione della tecnologia e del mercato, sopprimendo disposizioni obsolete, ridondanti o senza più oggetto;

1.2.4 la definizione di una strategia di gestione efficiente dello spettro, allo scopo di realizzare uno spazio unico europeo dell'informazione;

1.2.5 in casi eccezionali, la separazione funzionale, adottata dalle ANR previa approvazione della Commissione, per garantire la fornitura di prodotti di accesso pienamente equivalente a tutti gli operatori che agiscono nei mercati a valle, e tra questi anche le stesse divisioni dell'operatore integrato verticalmente;

1.2.6 la realizzazione di una comunicazione affidabile ed efficace attraverso le reti di comunicazione elettronica. A tal fine l'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche deve contribuire ad armonizzare le misure di sicurezza tecniche ed organizzative appropriate, offrendo la sua consulenza;

1.2.7 il rafforzamento dei diritti dei consumatori per quanto riguarda determinati aspetti dei contratti, la trasparenza e la pubblicazione delle informazioni, la disponibilità dei servizi, i servizi di informazione e d'emergenza e la portabilità del numero. Nonostante ciò che precede, le proposte non assicurano un elevato livello di tutela dei consumatori, come stabilisce il Trattato per quanto riguarda questa materia, in quanto non contemplano altri aspetti come la regolamentazione dei servizi alla clientela, livelli minimi di qualità, le clausole di penalizzazione e le condizioni di contrattazione congiunta di servizi e terminali;

1.2.8 il miglioramento della tutela della vita privata, sebbene non tutte le proposte risultino abbastanza ambiziose, per esempio per quanto riguarda la protezione contro lo *spam*, che, secondo il CESE, deve basarsi espressamente sul consenso, espresso e previo, del consumatore a ricevere comunicazioni commerciali.

1.3 Il CESE valuta molto positivamente l'inclusione delle apparecchiature terminali nel campo, d'applicazione del quadro normativo; ciò migliorerà l'accessibilità elettronica per gli utenti finali con disabilità. Analogamente, considera positiva l'istituzione di misure vincolanti nel servizio universale per gli utenti con disabilità, volte a favorire l'accessibilità dei servizi telefonici disponibili al pubblico, compresi i servizi d'emergenza, i servizi d'informazione sui numeri degli abbonati e le guide, equivalente a quella goduta da altri utenti finali, nonché altre misure specifiche.

1.4 La semplificazione e la riduzione dei costi amministrativi è un elemento importante e, poiché vi sarà una maggiore flessibilità nei compiti di gestione dello spettro, risulteranno agevolati le procedure amministrative e l'uso dello spettro per gli operatori. Il CESE ritiene necessaria l'imposizione da parte degli Stati membri di eccezioni limitate di ordine tecnico e eccezioni più ampie per il raggiungimento di obiettivi di interesse generale, quali la diversità culturale e linguistica, la libertà d'espressione e la pluralità dei mezzi di comunicazione, la promozione della coesione sociale e territoriale, la sicurezza della vita umana,

tenendo conto delle esigenze tecniche, sociali, culturali e politiche di tutti gli Stati membri, secondo quanto stabilito dalle legislazioni nazionali in conformità con il diritto comunitario.

1.5 La creazione di un'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche, come organo indipendente dalla Commissione che rafforzi i poteri delle ANR, può rivelarsi positiva in quanto fornisce i mezzi per istituire un'associazione efficace tra la Commissione e le autorità di regolamentazione nazionali in materie in cui è necessaria una coerenza a livello europeo, quali la definizione dei mercati, le analisi e le soluzioni per i mercati stessi, l'armonizzazione dell'uso dello spettro radio o la definizione dei mercati transnazionali.

2. Introduzione

2.1 Nel 2002 è stata adottata una riforma del mercato delle telecomunicazioni che si è tradotta nella creazione del quadro normativo delle comunicazioni elettroniche (che coprono allo stesso tempo tutte le reti satellitari e terrestri, le comunicazioni fisse e senza filo), costituito dalla direttiva-quadro e dalle direttive che disciplinano l'accesso, l'autorizzazione, il servizio universale, il trattamento dei dati personali e la tutela della vita privata in questo settore.

2.2 Questo quadro normativo dell'UE applicabile alle reti e servizi di comunicazioni elettroniche è stato concepito per agevolare l'accesso dei nuovi operatori alle infrastrutture esistenti, incoraggiare gli investimenti nelle infrastrutture alternative ed offrire una scelta più ampia e prezzi più bassi ai consumatori.

2.3 L'attuale modello normativo si basa sul principio della regolamentazione decentrata negli Stati membri e conferisce alle autorità nazionali la responsabilità di vigilare sui mercati in base ad un complesso comune di principi e di procedure.

2.4 Il quadro normativo prevede un *livello minimo d'armonizzazione* e lascia alle autorità di regolamentazione nazionali (designate qui di seguito come ANR) o agli Stati membri il compito di definire le misure d'applicazione.

2.5 La direttiva-quadro mira a ridurre progressivamente la regolamentazione settoriale ex ante parallelamente allo sviluppo della concorrenza sul mercato e ciò si realizza tramite una raccomandazione della Commissione che precisa i mercati di prodotti e di servizi per cui una regolamentazione ex ante potrebbe essere giustificata.

2.5.1 L'obiettivo di ogni intervento regolamentare ex ante è di servire gli interessi dei consumatori, facendo in modo che i mercati al dettaglio siano competitivi. La definizione di «mercati rilevanti» può variare nel tempo con l'evolversi delle caratteristiche dei prodotti e dei servizi e delle possibilità di sostituzione del lato della domanda e dell'offerta, come indicato nella raccomandazione della Commissione del 17 dicembre 2007 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ GUL 344 del 28.12.2007, pag. 65.

3. Le proposte della Commissione

3.1 La Commissione lancia un'ampia rifusione della regolamentazione europea attualmente applicabile alle comunicazioni elettroniche (chiamata qui di seguito «quadro normativo») presentando simultaneamente:

- due proposte di direttiva; una che modifica la direttiva-quadro, la direttiva accesso e la direttiva autorizzazione; l'altra che modifica la direttiva sul servizio universale e quella sulla tutela della vita privata,
- una proposta di regolamento che istituisce un'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche (chiamata qui di seguito «l'Autorità»).

3.2 In sintesi, queste proposte hanno per oggetto definire il quadro normativo europeo «modificato» delle comunicazioni elettroniche adattandolo alle domande delle autorità di regolamentazione nazionali e degli operatori e dei consumatori di beni e di servizi.

3.3 Si tratta di stabilire un quadro normativo «modificato» coerente per l'economia digitale, che tragga profitto dai risultati positivi che derivano dallo sviluppo del mercato interno. La configurazione delle proposte è illustrata qui di seguito.

3.4 Per quanto concerne la proposta recante modifica della direttiva-quadro e delle direttive autorizzazione ed accesso:

- a) in relazione alla gestione dello spettro radio, essa garantisce che gli Stati membri consultino le parti interessate quando intendono introdurre eccezioni al principio di neutralità tecnologica e dei servizi, anche se si perseguono obiettivi d'interesse generale;
- b) migliora la coerenza del quadro normativo pertinente razionalizzando molti elementi della procedura d'analisi di mercato ed autorizzando la Commissione a farsi carico dell'analisi di mercato se un'ANR ha accumulato un notevole ritardo nell'esecuzione dei suoi compiti;
- c) aumenta la sicurezza e l'integrità delle reti rafforzando gli obblighi esistenti ed estendendo alle reti mobili e a Internet i requisiti d'integrità relativi alle reti telefoniche;
- d) rafforza le garanzie giuridiche degli interessati definendo vari criteri per l'indipendenza delle ANR e riconoscendo il diritto di ricorso contro le loro decisioni e la possibilità della sospensione delle misure da esse adottate per evitare, in caso di necessità imperiosa, un pregiudizio grave ed irrevocabile;
- e) tiene conto delle necessità delle diverse categorie di utenti vulnerabili prevedendo requisiti tecnici per le apparecchiature terminali atti ad agevolare l'accesso degli utenti disabili ed aggiornando gli obiettivi delle ANR per quanto riguarda gli utenti anziani e quelli che hanno esigenze sociali particolari;
- f) permette alle ANR di imporre la separazione funzionale con l'accordo preliminare della Commissione;
- g) stabilisce una procedura di selezione comune;

h) infine, rafforza i poteri esecutivi delle ANR che dispongono a loro volta della facoltà di apporre condizioni specifiche alle autorizzazioni generali per assicurare l'accessibilità agli utenti disabili, condizioni relative al diritto d'autore e ai diritti di proprietà intellettuale e alle comunicazioni delle autorità al pubblico in caso di pericoli imminenti.

3.5 La proposta recante modifica del regime del servizio universale, dei diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, del trattamento dei dati personali, della tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e della cooperazione in materia di tutela dei consumatori si basa sui progressi già consolidati nell'approccio legislativo della Commissione in questo settore.

3.5.1 In questo senso, si riconosce che la concorrenza, da sola, non è sufficiente a soddisfare le necessità di tutti i cittadini e a tutelare i diritti degli utenti e sono pertanto previste disposizioni specifiche per preservare il servizio universale, i diritti degli utenti, e la tutela dei dati personali.

3.5.2 Si mira in particolare a migliorare la trasparenza tariffaria e la pubblicazione di informazioni destinate agli utenti finali, imponendo agli operatori l'obbligo di pubblicare informazioni comparabili, adeguate, aggiornate e accessibili sulla qualità dei servizi offerti ed accordando alle ANR il potere di esigere il rispetto di questi obblighi da parte degli operatori.

3.5.3 Per quanto riguarda la portabilità del numero, misure sono previste per permettere ai consumatori di cambiare facilmente fornitore (il termine massimo perché questo cambiamento sia effettivo è fissato ad un giorno e le ANR dispongono del potere di evitare le pratiche dissuasive dei fornitori); la proposta prevede un rafforzamento dell'obbligo di trasmettere le informazioni sulla localizzazione del chiamante ai servizi di emergenza attraverso varie misure, in particolare l'obbligo di trasmettere le informazioni alle autorità incaricate dei servizi di soccorso, ecc.

3.5.4 La «possibilità» data agli Stati membri di adottare misure specifiche a favore degli utenti disabili è sostituita dall'obbligo esplicito di agire in questo senso, in particolare permettendo alle ANR di chiedere agli operatori di pubblicare informazioni destinate agli utenti disabili.

3.5.5 Questa modifica dà inoltre alle ANR il potere di impedire il degrado della qualità dei servizi fissando livelli di qualità minimi per i servizi di trasmissione in rete destinati agli utenti finali e permette loro di sorvegliare le tariffe al dettaglio se nessuna impresa è stata designata come prestatrice di servizio universale.

3.5.6 Questa modifica garantisce anche che gli utenti finali siano informati delle violazioni della sicurezza che comportano la perdita o compromettono in un altro modo i loro dati personali e che siano informati delle precauzioni da prendere per ridurre al minimo i rischi.

3.5.7 Si proibisce coerentemente l'utilizzo di software spia e di altri software maligni, indipendentemente dal metodo utilizzato per la loro installazione nell'apparecchiatura dell'utente, e si rafforza la lotta contro le comunicazioni commerciali indesiderate permettendo ai prestatori di servizi Internet di avviare azioni legali nei confronti di coloro che inviano posta elettronica indesiderata (*spam*).

3.6 Infine, va segnalata la proposta di creazione «dell'Autorità», responsabile dinanzi al Parlamento europeo, che comprenderà un comitato dei regolatori formato dai responsabili delle ANR di tutti gli Stati membri dell'UE e che sostituirà il gruppo dei regolatori europei (GRE) ⁽²⁾.

3.6.1 «L'Autorità» consiglierà la Commissione per l'adozione di alcune decisioni, svolgerà il ruolo di centro di competenze in materia di reti e di servizi di comunicazioni elettroniche al livello dell'UE ed assumerà le funzioni dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti (ENISA).

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE giudica positivamente le proposte della Commissione nella misura in cui mirano a rispondere alle necessità in materia di regolamentazione e di gestione del mercato paneuropeo delle comunicazioni elettroniche.

4.1.1 Approva l'obiettivo della Commissione di aumentare l'apertura dei mercati delle telecomunicazioni alla concorrenza e di dare impulso agli investimenti nelle reti ad alta velocità (in cui sono comprese tutte le tecnologie: fisse, mobili e satellitari) ⁽³⁾ con l'obiettivo di assicurare in misura maggiore l'Internet del futuro che sarà l'Internet degli oggetti e l'Internet semantico, anche nel contesto della digitalizzazione dei servizi audiovisivi, e una gestione ottimale dello spettro nel mercato interno. Si tratta di un interesse comune ai consumatori e alle imprese, che hanno bisogno di accedere alle reti ed ai servizi di telecomunicazione di elevata qualità tecnica (*performants*).

4.1.2 Constata che il quadro normativo del settore delle telecomunicazioni con le norme attualmente in vigore ha permesso di:

- compiere progressi sostanziali nella creazione di mercati più aperti e dinamici come osserva la Commissione nella 12a relazione sulla situazione del quadro normativo,
- combattere le forti disuguaglianze tra gli operatori, derivanti dai vantaggi di cui beneficiavano i vecchi monopoli di Stato.

4.2 È un fatto positivo anche l'ampliamento del regime normativo previsto nelle proposte al settore delle comunicazioni elettroniche e, quindi, a tutte le reti di trasmissione e di prestazione di servizi che esso presuppone.

4.3 Oltre al miglioramento degli aspetti puramente tecnici e di gestione già citati, si sottolinea anche la valutazione positiva che si dà dell'ampio complesso di disposizioni che mirano in

particolare a rafforzare i diritti degli utenti dei servizi di comunicazioni elettroniche e le garanzie procedurali ed amministrative degli operatori che permetteranno la loro attuazione effettiva sul piano nazionale (diritto di essere ascoltate delle persone interessate, motivazione delle decisioni, misure precauzionali e diritto di ricorso). Con l'introduzione di tali garanzie si dà realizzazione al «Diritto a una buona amministrazione», previsto dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4.4 Il CESE sostiene in particolare le domande formulate in pareri precedenti e riprese nelle proposte, per quanto riguarda:

- l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure specifiche a favore degli utenti disabili ⁽⁴⁾, per conseguire gli obiettivi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili,
- i principi generali di gestione dello spettro, che rientra nell'interesse pubblico e deve essere gestito in un'ottica economica, sociale e ambientale, in quanto, oltre alla neutralità rispetto alla tecnologia e al servizio, devono permettere la diversità culturale e linguistica, la libertà d'espressione e il pluralismo dei media e tenere conto delle esigenze tecniche, sociali, culturali e politiche di tutti gli Stati membri ⁽⁵⁾.

4.4.1 La salvaguardia della diversità culturale e linguistica comporta anche che le lettere dell'alfabeto contenenti segni diacritici, le lettere dell'alfabeto greco e cirillico e altri caratteri appaiano in forma leggibile nei messaggi di posta elettronica; inoltre l'invio di SMS contenenti tali caratteri non dovrebbe risultare più costoso.

4.5 Il CESE approva inoltre, in particolare, le proposte della Commissione che affrontano i seguenti aspetti:

- a) la semplificazione delle procedure di analisi di mercato, che alleggerisce l'onere amministrativo delle ANR e riduce i costi amministrativi degli operatori;
- b) il miglioramento della sicurezza e dell'integrità delle reti, attraverso la garanzia di un uso affidabile delle comunicazioni elettroniche;
- c) il rafforzamento dell'indipendenza delle ANR, grazie alla limitazione della possibile influenza di altri organismi pubblici nella loro gestione ordinaria, garantendo loro un bilancio indipendente e risorse umane sufficienti.

5. Osservazioni particolari

5.1 Poiché l'obiettivo delle proposte della Commissione è da un lato l'adozione di misure di *ravvicinamento* delle legislazioni nazionali in materia di comunicazioni elettroniche e, dall'altro, la creazione di un nuovo organismo sopranazionale, il CESE tiene a sottolineare che queste proposte si basano esclusivamente sull'articolo 95 del Trattato CE.

⁽²⁾ Creato con decisione 2002/627/CE della Commissione del 29 luglio 2002, modificata da ultimo con decisione della Commissione del 6 dicembre 2007 (GU L 323 dell'8.12.2007, pag. 43).

⁽³⁾ Cfr. parere GU C 44 del 16.2.2008, pag. 50, relatore: RETUREAU.

⁽⁴⁾ Parere esplorativo sul tema *La futura legislazione in materia di e-accessibilità*, GU C 175 del 27.7.2007, pagg. 91-95.

⁽⁵⁾ GU C 151 del 17.6.2008, pag. 25.

5.1.1 Naturalmente, questa disposizione può essere una base giuridica adeguata e sufficiente per il conseguimento degli obiettivi voluti ⁽⁶⁾, ma, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la Commissione dovrà fare in modo che le misure adottate a tale scopo abbiano un vero impatto sugli ordinamenti giuridici nazionali (modificandoli) e regolamentino in modo esauriente, al livello sovranazionale, tutti gli aspetti che rafforzano la posizione dei consumatori ed utenti delle comunicazioni elettroniche come pure quelli relativi alle garanzie giuridiche e procedurali previste nelle proposte ⁽⁷⁾.

5.1.2 Riassumendo, l'adozione del futuro quadro normativo sopranazionale in questo settore non dovrà limitarsi ad una semplice operazione cosmetica del quadro normativo sovranazionale in vigore nel settore delle comunicazioni elettroniche.

5.1.3 La stessa osservazione può essere formulata per quanto riguarda la creazione dell'«autorità», la cui esistenza è perfettamente giustificata nella misura in cui sia in grado di contribuire all'applicazione uniforme ed efficiente delle molte misure proposte di cui sarà, in linea di principio, responsabile, in ragione delle competenze specifiche che le saranno attribuite.

5.1.4 La creazione di tale Autorità rispetta il criterio di sussidiarietà dato che l'attuale cooperazione:

- a) è poco strutturata e presenta meccanismi inefficienti, determinando la frammentazione del mercato interno;
- b) non garantisce la parità di condizioni tra gli operatori stabiliti in diversi Stati membri e
- c) impedisce di ottenere i vantaggi che arrecherebbero al consumatore la concorrenza e i servizi transfrontalieri.

5.1.5 Essa risulta inoltre conforme al principio di proporzionalità in quanto offre gli strumenti per istituire un partenariato efficace tra la Commissione e i regolatori nazionali su temi per i quali è necessaria una coerenza a livello europeo.

5.2 L'Autorità dovrebbe fungere da forum esclusivo per la cooperazione tra le ANR, nell'esercizio delle loro responsabilità sulla base del quadro normativo.

5.2.1 Il Comitato attende la valutazione prevista del funzionamento dell'Autorità per verificare se la sua azione sia effettivamente fondata sulla trasparenza, la rendicontazione e l'indipendenza e se si siano effettivamente rafforzati i poteri delle ANR, dotandole di una base solida e trasparente nel diritto comunitario.

5.3 Inoltre, per quanto riguarda l'approccio legislativo del quadro normativo proposto, occorre riconoscere l'utilità dell'applicazione di criteri specifici di regolamentazione del settore accanto ai principi e alle norme della libera concorrenza nel mercato interno ⁽⁸⁾. Ciò è particolarmente indicato per questo settore che ha bisogno di interventi amministrativi ex ante che implicano analisi economiche sofisticate del mercato rilevante, di cui non hanno bisogno altri settori del mercato interno ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 2 maggio 2006, causa C-436/03.

⁽⁷⁾ Ibid. punti 44 e 45.

⁽⁸⁾ Cfr. Bavasso, *A Electronics Communications: A new Paradigm for European Regulation*, CML Rev. 41, 2004, pagg. 110 e seguenti.

⁽⁹⁾ Cfr. De Stree, *The integration of Competition Law Principles in the New European Regulatory Framework for Electronics communications*, *World Competition*, 26, 2003, pag. 497.

5.3.1 Il CESE è d'accordo con l'obiettivo del quadro normativo consistente nella riduzione progressiva della regolamentazione settoriale ex ante in concomitanza con lo sviluppo della concorrenza nel mercato, secondo l'approccio graduale seguito dalla Commissione, per esempio nella sua raccomandazione del 17 dicembre 2007. Il CESE spera che, visto il dinamismo del mercato delle comunicazioni elettroniche, l'evoluzione delle caratteristiche dei prodotti e servizi e le possibilità di sostituzione rendano inutile il ricorso a questo tipo di interventi.

5.3.2 Il Comitato ritiene che la «separazione funzionale» sia una misura di carattere eccezionale da applicare in modo circoscritto. La sua imposizione dovrebbe spettare esclusivamente alle ANR, previa approvazione della Commissione, che dovrà chiedere un parere all'Autorità.

5.3.3 Una soluzione di questo tipo potrebbe giustificarsi solo quando non si sia potuta conseguire ripetutamente la non discriminazione effettiva in diversi dei mercati interessati e quando sia scarsa o nulla la prospettiva di una concorrenza nelle infrastrutture in un orizzonte temporale ragionevole e dopo essere ricorsi in precedenza a una o più soluzioni che erano state considerate appropriate.

5.4 Tuttavia, le proposte relative a questo settore non tengono conto di molte questioni rilevanti che riguardano, da un lato, l'applicazione efficace e trasparente dei criteri di libera concorrenza tra operatori e prestatori di servizi sul mercato paneuropeo e, dall'altro, alcuni aspetti importanti dei diritti degli utenti.

5.5 In primo luogo, occorrerà precisare la portata del concetto di *sicurezza nazionale*, il cui mantenimento è affidato agli Stati membri come «competenza esclusiva», a titolo dell'ultimo comma del paragrafo 2 dell'articolo 3 bis del Trattato UE modificato dal Trattato di Lisbona.

5.5.1 Questo riconoscimento di facoltà non regolamentate permetterà un ampio margine di discrezionalità quando si tratterà di definire le cause e le misure che, per ragioni di sicurezza nazionale, possono generare eccezioni all'applicazione delle norme e dei principi settoriali e di diritto in materia di concorrenza, eccezioni incluse nelle proposte della Commissione.

5.5.2 Attualmente, nel settore delle comunicazioni elettroniche, esistono norme nazionali che riservano alla decisione discrezionale degli Stati membri l'individuazione delle reti, servizi, impianti ed attrezzature di telecomunicazioni che sviluppano attività essenziali per la difesa nazionale e la protezione della sicurezza pubblica ⁽¹⁰⁾. A tale proposito, il CESE ricorda che può essere un riferimento utile la prassi seguita nell'applicazione del progetto Galileo.

⁽¹⁰⁾ Per un'analisi più dettagliata di queste questioni, cfr. Carlos J. Moreira Gonzalez: *Las cláusulas de Seguridad Nacional* Iustel 2007, pagg. 26-31 e 53-64.

5.6 Per salvaguardare la coesione economica, sociale e territoriale nel quadro dell'installazione delle nuove infrastrutture di rete, in particolare quelle chiamate «reti di nuova generazione», i poteri pubblici devono poter promuovere, nel rispetto del diritto comunitario e, allo stesso tempo, dei principi democratici, il progresso economico e sociale ed un alto livello di occupazione, raggiungendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile, per lo sviluppo di un mercato delle comunicazioni elettroniche di alto livello tecnologico.

5.6.1 Le misure d'intervento devono servire per potenziare con il finanziamento pubblico, soprattutto quello proveniente dagli enti locali, il futuro sviluppo di reti di nuova generazione, garantendo che la neutralità tecnologica non sia intaccata e che, nel rispetto del principio di proporzionalità, si eviti la duplicazione inutile delle risorse di rete.

5.7 Per quanto riguarda l'influenza del quadro normativo proposto dalla Commissione sui diritti degli utenti, si segnala che, in alcuni casi, occorrerà realizzare un'analisi specifica del mantenimento del diritto d'accesso ai servizi d'interesse economico generale ⁽¹¹⁾ (che, oltre al fatto che si tratta di un diritto fondamentale riconosciuto dall'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, sarà disciplinato dall'articolo 16 del TUE e dal protocollo 9 allegato ai Trattati) e della difesa della libera concorrenza, che non apparirà fra gli obiettivi specifici dell'UE nell'articolo 3 del Trattato di Lisbona e sarà dunque oggetto di una regolamentazione ad hoc sulla base del protocollo sul mercato interno e sulla concorrenza allegato ai Trattati.

5.7.1 Il CESE, benché consideri positivo il fatto che, nella proposta sul servizio universale, si preveda negli Stati membri l'instaurazione di un meccanismo di consultazione per garantire che il processo decisionale tenga debitamente conto degli interessi dei consumatori, si rammarica tuttavia che nessuna delle disposizioni faccia riferimento al ruolo della società civile organizzata in materia di consultazione e di partecipazione al processo d'adozione da parte degli organi sovranazionali competenti delle misure idonee a garantirne l'applicazione uniforme ed efficace nell'UE.

5.7.2 Quanto all'aspetto materiale del servizio universale, il CESE attende, per pronunciarsi in modo definitivo, la proposta della Commissione in materia, che dovrebbe giungere nel corso dell'anno. Ribadisce ⁽¹²⁾ per il momento i principi che giudica applicabili a tale riguardo, cioè:

- a) l'accesso a servizi di qualità a prezzi equi, adeguati ed accessibili;
- b) l'accesso a banda larga rapido e pubblico a servizi d'informazione e di telecomunicazioni avanzati in tutte le regioni;
- c) l'accesso per tutti i consumatori, indipendentemente dai loro redditi e dalla loro ubicazione geografica, con diritto a una perequazione tariffaria;

⁽¹¹⁾ Cfr. pareri CESE 267/2008 (adottato il 14 febbraio 2008), relatore: HENCKS.

⁽¹²⁾ Parere CESE, sessione plenaria del 28 febbraio e 1° marzo 2001 (GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 15).

- d) il contributo equo e non discriminatorio dell'insieme dei prestatori di servizi di comunicazioni elettroniche al mantenimento ed allo sviluppo del servizio universale;
- e) l'esistenza di meccanismi specifici, prevedibili e sufficienti per garantire la preservazione e l'estensione del servizio universale, in funzione della tecnologia e degli sviluppi sociali;
- f) qualsiasi altro principio giudicato necessario dalle ANR per proteggere l'interesse pubblico;
- g) l'instaurazione di un «forum» o di un «osservatorio delle comunicazioni elettroniche» a livello dell'UE, per tenere conto del parere di tutti gli operatori economici e sociali e degli altri organismi della società civile organizzata.

5.7.3 In ordine al servizio universale la direttiva dovrebbe affrontare gli aspetti seguenti:

- a) la necessità di regolamentazione dei servizi alla clientela offerti dagli operatori, prevedendo la facoltà di imporre livelli di qualità in tali servizi, nel caso in cui essi si degradino;
- b) la definizione della clausola di penalizzazione, ai fini di una maggiore certezza giuridica;
- c) le modifiche del contratto;
- d) i livelli minimi di qualità per determinati aspetti, dando alle ANR la facoltà, se lo desiderano, di imporre livelli minimi di qualità in tutti i servizi;
- e) la fatturazione dettagliata e la descrizione dei servizi a tariffa più alta, sancendo il principio secondo cui qualunque servizio che non sia un servizio di comunicazioni elettroniche deve essere indicato separatamente nelle fatture;
- f) la stipulazione di contratti congiunti per servizi e terminali, che deve essere caratterizzata da una maggiore trasparenza delle clausole di tali contratti.

5.7.4 Il miglioramento della tutela dei consumatori prevista nella proposta relativa al servizio universale non garantisce loro del tutto il livello elevato di tutela conforme alle disposizioni dell'articolo 153 del Trattato CE, poiché non contempla il principio generale secondo il quale gli abbonati hanno il diritto di annullare senza penalità i loro contratti a durata indeterminata con i fornitori di reti o di servizi di comunicazioni elettroniche.

5.7.5 Tuttavia, tale tutela viene migliorata per alcuni aspetti, come per esempio:

- un'informazione più chiara e trasparente sui prezzi o sugli stessi servizi, oppure
- la riforma del regolamento (CE) n. 2006/2004 che rende possibile la cooperazione internazionale per evitare pratiche indesiderate come il *phishing* ⁽¹³⁾, il *cyberstalking* (molestie attuate attraverso il mezzo informatico) e lo *spoofing* (falsificazione dell'indirizzo IP).

⁽¹³⁾ Sottrazione con l'inganno dei dati bancari di una persona in modo da avere accesso al suo conto e sottrarne fondi.

5.8 In materia di tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, il CESE ritiene che la proposta costituisca un progresso rispetto alla legislazione in vigore ed invita la Commissione a rafforzare la riservatezza delle comunicazioni realizzate attraverso le reti pubbliche di comunicazione ed i servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico, e dei dati relativi al traffico associati a tali comunicazioni, secondo i criteri definiti nella giurisprudenza della CGE ⁽¹⁴⁾.

5.8.1 Il CESE è favorevole al rafforzamento della regolamentazione dei diritti fondamentali legati alle comunicazioni elettroniche, quali la tutela e il rispetto della vita privata, la protezione dei dati personali, la segretezza delle comunicazioni, la riservatezza, e a quello di determinati aspetti commerciali collegati alla proprietà intellettuale.

5.8.2 Per quanto riguarda la sicurezza ⁽¹⁵⁾, vanno adottate le misure opportune per garantire la sicurezza ⁽¹⁶⁾ delle reti e l'uso

di materiale criptato sufficientemente solido per rafforzare la tutela della vita privata.

5.8.3 Risulta positiva l'applicazione della tutela offerta da questa direttiva alle reti pubbliche di comunicazione che permettono la raccolta di dati e l'identificazione (compresi dispositivi senza contatto, come i sistemi d'identificazione per radiofrequenza, RFID) ⁽¹⁷⁾.

5.9 Per quanto riguarda le comunicazioni commerciali indesiderate (*spam*), il CESE ribadisce ⁽¹⁸⁾ di considerare necessario che la legislazione si basi sistematicamente sul principio di consenso espresso preliminare del consumatore. È infatti l'interesse di quest'ultimo a evitare le comunicazioni commerciali indesiderate che deve prevalere. Occorrerebbe dunque prevedere tutte le misure necessarie per garantire il rispetto di questo principio, se necessario instaurando sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Bruxelles, 29 maggio 2008

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 29 gennaio 2008 (causa C-275/06).

⁽¹⁵⁾ Il CESE sta elaborando un parere (INT/417) sulla lotta contro la frode e la falsificazione dei mezzi di pagamento (cfr. documento di lavoro R/CESE 480/2008).

⁽¹⁶⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Sicurezza delle reti e sicurezza dell'informazione: proposta di un approccio strategico europeo*, relatore: RETUREAU, GU C 48 del 21.2.2002, pag. 33.

⁽¹⁷⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Identificazione a radiofrequenza (RFID)*, relatore: MORGAN, GU C 256 del 27.10.2007, pag. 66.

⁽¹⁸⁾ Parere adottato il 24 gennaio 2001 (GU C 123 del 25.4.2001, pag. 53).