

Vincenzo Mario Sbrescia *, *L'Europa delle comunicazioni elettroniche, Regolazione e concorrenza nel nuovo assetto della governance economica europea*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 329.

Con l'entrata in vigore del nuovo quadro europeo delle comunicazioni elettroniche, varato nel 2009 (in attuazione delle linee di indirizzo fissate tra il 2005 e il 2006), è venuto a delinarsi un nuovo assetto normativo che interviene a modificare e ad integrare l'ordinamento delle comunicazioni elettroniche disegnato con il pacchetto Telecom 2002.

Tali innovazioni sono state determinate dall'esigenza - avvertita dal legislatore comunitario - di rimodulare il quadro regolativo per adeguarlo alle innovazioni tecnologiche ed economiche che nell'ultimo decennio hanno rivoluzionato il mercato delle comunicazioni, ma anche dalla necessità di superare elementi di criticità via via riscontrati in fase di applicazione del quadro regolamentare vigente.

L'iter che ha portato alla definizione del nuovo assetto regolatorio (che ha avuto inizio con la Comunicazione sul riesame del quadro normativo comunitario per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica del 2006) è stato particolarmente complesso ed ha avuto momenti di pausa ma anche momenti di forte accelerazione. Il primo passaggio decisivo vi è stato nel 2007, allorché la Commissione ha adottato, il 13 novembre, il pacchetto di proposte di riforma articolato in due proposte di direttiva: la COM(2007) 697 – 2007/0247 (COD) (definita "direttiva legiferare meglio") e la COM(2007) 698 – 2007/0248 (COD) (denominata "direttiva sui diritti dei cittadini").

Il pacchetto di misure si completava con la proposta di regolamento COM(2007) 699 – 2007/0249 (COD) tesa ad istituire un unico Regolatore europeo delle comunicazioni.

Tali atti furono, poi, trasmessi, rispettivamente il 13, il 15 ed il 16 novembre 2007, al Parlamento europeo ed al Consiglio per l'esame successivo. In vero, l'iter decisionale fu piuttosto articolato, non mancarono le difficoltà in relazione ad una pluralità di profili su cui le istituzioni legislative comunitarie non riuscivano a trovare il necessario accordo. Uno degli aspetti controversi fu rappresentato proprio dall'istituzione del BEREC che inizialmente avrebbe dovuto svolgere una funzione ancor più incisiva e penetrante, assumendo, a tutti gli effetti, il ruolo di Regolatore europeo del mercato delle comunicazioni elettroniche. Al termine delle fasi decisionali fu raggiunto un compromesso che, seppure di *low profile*, rispetto al disegno istituzionale originario, costituisce, in ogni caso, un passaggio evolutivo, un tassello ulteriore nel percorso verso il rafforzamento del modello europeo di regolazione.

Preliminarmente, va sottolineato che, fatta eccezione per la summenzionata misura regolamentare, tesa ad istituire il nuovo Organismo europeo, le nuove disposizioni ipotizzate dal legislatore comunitario non intendevano stravolgere l'assetto ordinamentale disegnato dal pacchetto Telecom 2002. Piuttosto, tali misure erano state concepite con l'obiettivo di aggiornare e migliorare la normativa vigente attraverso formule ad intarsio ed una miriade di innesti nella legislazione in vigore.

In particolare, attraverso la proposta di revisione della direttiva quadro, della direttiva autorizzazioni e della direttiva accesso, il legislatore comunitario intendeva aumentare l'efficacia, ridurre le risorse amministrative necessarie per l'attuazione della regolamentazione economica, oltre che agevolare e rendere più efficiente l'accesso alle frequenze radio.

Invece, mediante la riforma della direttiva sul servizio universale e della direttiva sulla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, la Commissione intendeva accrescere la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti ed assicurare l'affidabilità, la sicurezza e l'attendibilità, garantendo, un livello elevato di tutela della vita privata e dei dati personali degli individui.

Il legislatore europeo intendeva anche migliorare il coordinamento delle attività delle ANR all'interno dei diversi Paesi, e rafforzare l'azione già svolta a livello comunitario dall'ERG. In quest'ottica, propose l'istituzione di un organo indipendente chiamato a contribuire al completamento del mercato interno ed a supportare la Commissione ed i legislatori nazionali relativamente all'attuazione della disciplina europea delle comunicazioni elettroniche.

Obiettivo di questo lavoro è quello di contribuire alla ricostruzione delle linee di sviluppo che hanno portato alla definizione del BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*) e di delineare le competenze assegnate al nuovo Organismo comunitario e di individuare, altresì, il nuovo modello di regolazione nelle comunicazioni elettroniche europee disegnato dal nuovo quadro regolativo varato nel 2009.

Per poter analizzare il nuovo assetto è necessario, però, compiere un'organica sistematizzazione del sistema che regola il settore delle comunicazioni elettroniche (inquadrate nell'ambito del sistema europeo dei Servizi di interesse economico generale) nel quale è venuto a formarsi una sorta di interconnessione amministrativa tra diversi livelli ordinamentali che connota la cornice regolatoria comunitaria.

Quest'evoluzione ha determinato il formarsi di un quadro normativo composito ed integrato, che riconduce ad unità una pluralità di livelli istituzionali che compongono lo spazio regolatorio europeo delle comunicazioni elettroniche.

Pertanto, pur partendo dal presupposto che il campo di osservazione è quello proprio del diritto pubblico, non si può ignorare che gli scenari evolutivi che caratterizzano l'ordinamento delle comunicazioni elettroniche, sono diretta conseguenza delle dinamiche legislative comunitarie che incidono sul rapporto dialettico tra gli assetti di mercato e l'intervento pubblico nei processi economici, facendo emergere un'esigenza di regolazione integrata di settore.

Tale comparto va, progressivamente, ridefinendosi alla luce delle linee di sviluppo di natura tecnologico-industriale ed economico-commerciale, che caratterizzano il processo di convergenza tra voci, immagini e dati. In questo ambito, va considerato che un'innovazione tecnologica così forte pone il problema della regolazione proconcorrenziale.

Ed infatti l'assetto ordinamentale delle comunicazioni si connota per la sua perenne dinamicità, caratterizzato dal rafforzamento della valenza federale della costruzione comunitaria e dall'emergere - in questo ambito - di nuove forme di regolazione incentrate su istituzioni reticolari composite (in parte nazionali e in parte comunitarie), preposte all'esercizio di funzioni regolatorie nei mercati integrati delle comunicazioni elettroniche.

In questo contesto, partendo dal presupposto che l'Organismo europeo dei regolatori, rappresenta la principale novità del nuovo disegno regolatorio (che viene a completare l'assetto amministrativo integrato della regolazione europea nelle comunicazioni elettroniche) ci si è posti l'obiettivo di contribuire alla ricostruzione unitaria del sistema normativo, collocando il BEREC, appena istituito, all'interno del modello europeo della regolazione. Ciò nel tentativo di disegnare un quadro il più possibile organico degli assetti legislativi vigenti, alla luce delle trasformazioni che hanno innovato gli assetti giuridico-istituzionali del sistema di intervento pubblico in economia, nel passaggio dal "mercato guidato al mercato regolato".

Il volume segue il seguente itinerario: dopo aver inquadrato (nelle considerazioni introduttive) il sistema giuridico delle comunicazioni elettroniche nel rapporto dialettico tra tecnologia e regolazione si ripercorrono, nella prima parte, le linee direttrici seguite dal legislatore al fine di modernizzare il quadro normativo comunitario.

In quest'ambito (nel primo capitolo) si prende specificamente in esame l'evoluzione dell'assetto ordinamentale di settore nel passaggio dalle telecomunicazioni alle comunicazioni elettroniche, dedicando una particolare attenzione al pacchetto Telecom

2002; ossia al complesso organico di misure normative introdotte dal legislatore al fine di razionalizzare e modernizzare un quadro normativo frammentario e disorganico. Il secondo capitolo è, invece, dedicato all'analisi delle fasi evolutive del processo di revisione dell'assetto europeo delle comunicazioni, considerato nei lavori preparatori del nuovo pacchetto regolatorio. Nella seconda parte del volume sono trattate specificamente le misure di riforma del quadro europeo delle comunicazioni elettroniche introdotte con il Pacchetto Telecom 2009. In particolare, nel primo capitolo, sono analizzate le innovazioni introdotte con la direttiva "Better regulation" 2009/140/CE, mentre, nel secondo capitolo, vengono esaminate le novità previste nella direttiva "Citizens rights" n. 2009/136/CE. A seguire, viene considerato (nel terzo capitolo) il nuovo modello istituzionale delineato nel regolamento n. 1211 del 2009, attraverso cui è stato istituito il BEREC, l'Organismo europeo dei Regolatori. Ciò nella consapevolezza che tale amministrazione europea di regolazione costituisce un elemento di forte novità all'interno del nuovo assetto ordinamentale.

Infine, nel tentativo di tirare le fila del lavoro (nelle considerazioni di sintesi) si dedicherà specifica attenzione alla *governance* della regolazione europea dopo l'entrata in vigore del pacchetto Telecom 2009.

Il volume, intitolato "*L'Europa delle comunicazioni elettroniche*", inserito nell'ambito della Collana del Dipartimento di economia e diritto dell'Università di Roma La Sapienza, rappresenta il tentativo di contribuire - dal punto di vista del diritto interno, ma nella prospettiva del diritto pubblico comunitario - alla ricostruzione giuridica dell'assetto integrato che governa il settore regolato delle comunicazioni elettroniche.

* Vincenzo M. Sbrescia, dottore di ricerca in amministrazione pubblica europea e comparata e già assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia e diritto dell'Università di Roma Sapienza.