



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

I PROCEDIMENTI DI
GOVERNANCE A LIVELLO
INTERNAZIONALE NEL SETTORE
DELLE COMUNICAZIONI
ELETTRONICHE

Marco Orofino

dicembre/2006

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

INDICE SOMMARIO:

1. Premessa .
2. L'Unione internazionale delle telecomunicazioni.
3. La peculiare membership dell'UIT: degli operatori privati all'attività dell'UIT.
4. La struttura organizzativa dell'UIT.
5. La giurisdizione dell'UIT.
6. La politica del WTO nel settore delle telecomunicazioni.
7. La partecipazione della Comunità europea al WTO come territorio doganale.
8. Le specifiche obbligazioni derivanti dal sistema WTO in materia di telecomunicazioni.
9. Il General Agreement on Trade in Services: i principi dell'accordo ed i limiti alla loro applicabilità ai servizi di telecomunicazione.
10. Segue. L'Allegato sulle telecomunicazioni.
11. Segue. Il BATS ed il passaggio dai servizi a valore aggiunto ai servizi di base.
12. Il Reference Paper.
13. I processi di governance internazionale nel settore delle telecomunicazioni.
14. . I processi di governance: a) la ripartizione dello spettro radio.
15. . Segue
16. . I processi di governance: b) la creazione di standard condivisi.
17. . Segue.
18. . I processi di governance: c) l'account rate system.
19. . Segue.
20. . Osservazioni di sintesi

1. Premessa.

La società moderna è, come messo in luce da molti studiosi, una società post-industriale che si caratterizza sempre più come società dell'informazione. Per società dell'informazione si intende un nuovo tipo di organizzazione sociale in cui allo scambio prevalente di beni e servizi, tipico della società industriale, si sostituisce lo scambio di informazioni o comunque di unità comunicative. Il fondamento della società dell'informazione è dunque la produzione immateriale e lo scambio di conoscenza laddove, invece, il fondamento della società industriale era la produzione materiale e lo scambio dei beni industriali prodotti (1).

Se lo scambio di unità comunicative è la caratteristica fondante della società dell'informazione allora particolarmente rilevanti sono i sistemi elettronici che ne garantiscono l'immediata circolazione. Le comunicazioni elettroniche – frutto del processo di convergenza tra telecomunicazioni, radiotelevisione e informatica - sono la “spina dorsale” di questo nuovo tipo di società. Esse rappresentano, inoltre, anche il risultato più evidente dell'avanzata delle scienze e delle tecnologie per la rappresentazione e l'elaborazione digitale dell'informazione e della conoscenza.

Le nuove tecnologie che si fondano sull'uso dell'elettronica consentono, infatti, la trasmissione simultanea ed immediata di una quantità pressoché infinita di unità comunicative. Pertanto esse favoriscono quella tendenza naturale ed empiricamente dimostrata per cui le comunicazioni tendono a superare i confini nazionali, comportando così la necessità per le comunità organizzate di entrare in contatto tra loro al fine di garantirne e controllarne la circolazione. Questa propensione spiega anche perché la

(1) Questa è la definizione di società dell'informazione di D. LYON, *The Information Society: Issues and Illusions*, Polity Press, Cambridge, 1988, trad. it., *La società dell'informazione*, il Mulino, Bologna, 1991. Come l'A afferma è difficile stabilire con certezza quali siano le origini della nozione di “società dell'informazione” e quale siano i confini precisi di tale concetto. Sempre sulle origini di tale nozione v. H.S. DORDICK, *The Information Society: a retrospective view*, SAGE, London, 1993. Alcuni studiosi ritengono che la società dell'informazione si sviluppi nel post - industrialismo nel momento in cui la società inizia a sostituire l'economia dell'informazione all'economia dei beni. V per questa interpretazione, D. BELL, *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*, Heinmann, London, 1974. Altri studiosi (v. A. TOFFLER, *The Third Wave*, Pan, London, 1980) ritengono che la società dell'informazione corrisponda alla terza ondata del progresso (le precedenti due ondate avrebbero condotto all'avvento della società agricola e di quella industriale). Nella dottrina italiana si richiamano almeno gli studi di carattere generale di F. GARIBALDO F. BOLOGNINI, *La società dell'informazione. Le nuove frontiere dell'informatica e delle telecomunicazioni*, Donzelli, Roma, 1996; B. OLIVI, B. SOMALVICO, *La fine delle comunicazioni di massa. Dal villaggio globale alla nuova Babele elettronica*, il Mulino, Bologna, 1997; e recentemente G. SIAS, *Società dell'informazione e conoscenza. Un futuro ineguale*, Franco Angeli, Milano, 2002.

società dell'informazione è strettamente correlata all'idea di comunicazione globale.

Se però a cavallo tra gli anni ottanta e gli anni novanta si poteva parlare di comunicazione globale solo per gli Stati Uniti, il Giappone e l'Europa, all'inizio del XXI secolo, a distanza di poco più di un decennio, il mutamento investe ormai numerose altre aree del pianeta: l'America Latina, l'Asia, il Medio Oriente e parzialmente alcune regioni del continente africano (2).

Ciò ha condotto ad una reale globalizzazione dei sistemi di comunicazione che influenza anche le forme di organizzazione socio-politica ed economica(3). L'impatto specifico che i nuovi mezzi di comunicazione hanno sulle economie nazionali, da un lato, e sull'organizzazione sociale, dall'altro, rappresenta un fenomeno nuovo che sembra non tollerare la sopravvivenza di frontiere normative statali o geopolitiche che si pongono come barriere alla circolazione delle informazioni e delle unità comunicative(4).

Come è stato brillantemente messo in luce, tutto ciò cambia il rapporto stesso fra la società e l'individuo facendo emergere “nuovi metodi e modalità di vita, nuovi modi d'agire e di comprendere la società e la vita che questa propone” (5).

I nuovi metodi e le nuove modalità di vita, a loro volta, hanno un immediato e naturale effetto sulle forme di organizzazione politica ed economica: la società dell'informazione trova oggi i suoi punti di forza tanto nella globalizzazione come nel decentramento (6). Infatti, se la prospettiva di riferimento della società dell'informazione è sicuramente globale, d'altra parte l'azione dei singoli individui è, almeno in parte, sempre necessariamente locale. Questo, almeno nella misura in cui l'agire degli individui è parte della realtà sociale, economica e giuridica di una specifica comunità locale.

Le conseguenze politico giuridiche di questa doppia prospettiva sono molteplici: tra

(2) Sul ruolo dei moderni sistemi di comunicazione nel mondo medio orientale si vedano le bellissime pagine dell'introduzione alla seconda edizione del libro di F. MERNISSI, *Islam and democracy. Fear of the modern world*, Lucherhand, 2° ed., 2002, trad. it., *Islam e democrazia. La paura della modernità*, Giunti, Firenze, 2002.

(3) Cfr. N. NEGROPONTE, *Being digital*, Vintage Books, New York, 1995, trad. it. *Essere digitali*, Sperling & Kupfer, Milano, 239.

(4) Sulla correlazione tra globalizzazione e società dell'informazione si rimanda a M. CASTELLS, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell, Oxford, 1997 e 2000, trad. it. del I vol, *L'età dell'informazione: economia, società, cultura*, Milano, 2002., 66 ss. ed all'ampia bibliografia citata dall'Autore.

(5) G. SIAS, *Società dell'informazione e della conoscenza. Un futuro ineguale*, cit., 22. Per un'analisi completa degli aspetti e delle interconnessioni che la società dell'informazione ha con lo sviluppo sociale, economico e culturale v. i tre volumi di M. CASTELLS, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell, Oxford, 1997 e 2000.

(6) N. NEGROPONTE, *Essere digitali*, cit., 239.

queste spicca la contemporanea necessità per un verso di concludere accordi a livello internazionale che garantiscano un'omogenea circolazione delle unità comunicative e, per un altro verso, di ricercare soluzioni nazionali in grado di tutelare sia le esigenze della globalizzazione sia le specificità culturali delle diverse comunità. Detto in altri termini diviene fondamentale la ricerca di soluzioni che evitino una contrapposizione frontale tra mondializzazione e localismo e garantiscano un equilibrio fra le due tendenze (7).

In questo studio ci si occuperà di alcune delle scelte che necessariamente devono essere adottate a livello internazionale. Esse sono la ripartizione delle risorse scarse, cioè la ripartizione delle frequenze radio, e la definizione di sistemi operativi compatibili, protocolli di trasmissione condivisi e reti accessibili ed interconnesse. Queste scelte sempre più strategiche non implicano solo decisioni tecniche, ma scelte politiche in grado di orientare gli sviluppi futuri globali. L'attenzione sarà per un verso concentrata sull'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni e sul WTO – vale a dire le due organizzazioni internazionali che esercitano maggiori competenze nel settore - e per un altro verso sarà rivolta verso alcuni specifici procedimenti di definizione di regole internazionali, in cui si sovrappongono le competenze di una pluralità di organizzazioni e soggetti internazionali

2. *L'Unione internazionale delle telecomunicazioni.*

L'UIT è la più antica organizzazione internazionale nel settore delle comunicazioni (8). Essa nasce con l'obiettivo di promuovere una cooperazione internazionale “secondo la quale i servizi internazionali di telecomunicazione non vengono scambiati o commerciati, bensì erogati congiuntamente dai gestori”(9). L'azione dell'UIT è, dunque, storicamente

(7) La sintesi tra globalizzazione e localismo è offerta dall'elaborazione della nozione di “glocalismo” da parte di R. ROBERTSON, *Time – Space and Homogeneity – Heterogeneity*, in M. FEATHERSTONE, S. CASH, R. ROBERTSON (a cura di), *Global modernities*, Sage, London, 1995. Di contrapposizione tra processi di unificazione culturale e pressioni antropofagiche “periferiche” parla M. CANEVACCI, *Sincretismi. Una esplorazione sulle ibridazioni culturali*, Costa & Nolan, Genova, 1995, 16.

(8) V. per una bibliografia di base G.A. CODDING, *The International Telecommunication Union. An Experiment in International Cooperation*, E.J. Brill, Leiden, 1952, 4 ss.; A.A.E. NOLL, G. NOLTE, *International Telecommunications Union*, in R. BERNHARDT (a cura di), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1, 1992, 1379 ss. Nella dottrina italiana F. LEONARDI, *Radiocomunicazioni*, in *Nss. D.I.*, XIV, Utet, Torino, 1967, 736 ss.; G. VENTURINI, *Servizi di telecomunicazione e concorrenza nel diritto internazionale e comunitario*, Giappichelli, Torino, 1999, 2 ed., spec. 15-23.

(9) Il preambolo stesso della Costituzione UIT riconosce espressamente la sovranità degli Stati di regolare autonomamente i propri sistemi interni di telecomunicazioni.

legata ad un sistema in cui sono gli Stati a fornire direttamente oppure attraverso società controllate i servizi di telecomunicazione.

I processi di liberalizzazione in atto hanno mutato radicalmente questo sfondo di riferimento.⁽¹⁰⁾ Di conseguenza, l'UIT ha dovuto modificare i propri obiettivi. Da soggetto internazionale volto a convincere gli Stati ad aprire i propri confini alle comunicazioni internazionali è divenuta un regolatore internazionale gravato di una duplice funzione: favorire una standardizzazione dei nuovi servizi di comunicazione elettronica disponibili e garantire un equilibrio nell'assegnazione delle risorse scarse tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo in maniera tale da non deprimere la capacità d'innovazione degli uni e la possibilità di partecipare allo sviluppo degli altri.

Le Conferenze di Nizza del 1989 e di Ginevra del 1992 hanno, al fine di assecondare le trasformazioni in corso, modificato la struttura dell'UIT. In primo luogo, si è provveduto a razionalizzare il corpo normativo su cui si reggeva l'organizzazione attraverso l'adozione di: a) una Costituzione, che è ora l'atto fondamentale dell'organizzazione internazionale; b) una Convenzione che espressamente la integra (11). In secondo luogo, è stata modificata la struttura dell'organizzazione adottando una partizione verticale della competenza dell'UIT in settori corrispondenti ai suoi tre campi d'intervento: a) *Radiocommunication Sector*; b) *Standardization Service*; c) *Development Sector*.

La Costituzione e la Convenzione del 1992, così come modificate dagli emendamenti approvati dalle successive Conferenze dei plenipotenziari (12), contribuiscono a far sì che oggi l'UIT, pur avendo una natura simile a quella delle organizzazioni internazionali intergovernative di tipo tradizionale e a carattere universale, abbia una struttura interna alquanto complessa (13).

(10) V. Sulla questione D. WITT, *The Impact of National Deregulation Policies on the Structure and Activities of the ITU*, in E.J. MESTMACKER (a cura di), *The Law and Economics of Transborder Telecommunications. A Symposium*, Oetinger, Baden Baden, 1997, 243 ss.

(11) Come è stato correttamente sottolineato, a norma dell'art. 52.1 della Costituzione UIT, i due atti fondamentali dell'organizzazione, la Costituzione e la Convenzione, debbono essere ratificati congiuntamente dagli Stati. Questo permette di ritenere che essi compongano in realtà un unico trattato internazionale. Così, G. VENTURINI, *Servizi di telecomunicazione e concorrenza... cit.*, 24, nota 42.

(12) Sugli interventi attuati dalle Conferenze di Kyoto (1994) e Minneapolis (1998) si v. G. VENTURINI, *Servizi di telecomunicazione e concorrenza... cit.*, 27-30. Sulla successiva Conferenza di Marrakesh si rimanda a

(13) La Costituzione e la Convenzione del 1992 sono entrate in vigore provvisoriamente il 1 marzo 1993 e definitivamente il 1 luglio 1994. La Costituzione e la Convenzione, aggiornati dalla Conferenza di Kyoto del 1994, di Minneapolis del 1998 e di Marrakesh del 2002, sono ottenibili sul sito internet dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni all'indirizzo www.itu.int, nella sezione dedicata alle pubblicazioni.

3. *Segue. La nuova membership dell'UIT: l'apertura ai privati ed alle organizzazioni sovranazionali.*

La Costituzione UIT del 1992 introduce, infatti, una doppia “*membership*” dell'organizzazione. L'art. 2 della Costituzione distingue tra *Member States* e *Sector Members*. I primi sono gli Stati nazionali, che partecipano all'attività dell'organizzazione internazionale secondo il tradizionale principio “*one state one vote*” proprio di tutte le agenzie delle Nazioni Unite (14). I secondi sono una categoria di soggetti piuttosto eterogenea: infatti, sono accreditati come *Sector Members* sia i principali operatori nazionali ed internazionali privati o pubblici sia le associazioni internazionali e le organizzazioni sovranazionali che hanno competenza in materia.

L'Unione Europea è un *Sector Member* ed è rappresentata, in questa sede, dalla Commissione europea.

I *Sector Members* formalmente partecipano come osservatori ai lavori dell'organizzazione che si svolgono negli organi centrali (15). Nei lavori che si svolgono, invece, all'interno dei singoli settori i *Sector Members* partecipano attivamente, potendo anche avanzare proprie proposte (16).

Dunque, si può affermare che nonostante l'appartenenza formale all'UIT rimanga riservata agli Stati rappresentati di norma dal loro Ministro delle Comunicazioni o dall'autorità nazionale equivalente, è prevista anche una forma di partecipazione del tutto peculiare per gli operatori privati. Questi, infatti, una volta accreditati partecipano autonomamente ai lavori nei tre *Sectors*. Qualora, poi, i *Sector Member* vengano

(14) Gli Stati sovrani partecipano di diritto all'attività dell'Unione secondo le norme che disciplinano l'attività e le procedure dei singoli organi. Ciascuno Stato è rappresentato dal proprio Ministro delle Comunicazioni o dall'Autorità nazionale equivalente. La Conferenza dei plenipotenziari è composta dai rappresentanti di tutti gli Stati membri e ciascun rappresentante dispone di un voto. V. art. 3.2 lett. b) Costituzione UIT.

(15) La partecipazione dei *Sector Members* agli organi centrali dell'organizzazione in qualità di osservatori è comunque subordinata all'autorizzazione degli Stati sulla base di quanto previsto dall'art. 4, comma 9 ter, della Costituzione UIT. Uno Stato può, peraltro, anche delegare un *Sector Member* a rappresentarlo.

(16) La partecipazione dei *Sector Members* ai lavori nei *Sectors* è disciplinata dall'art. 19 della Convenzione. La possibilità che anche i gestori privati siano autorizzati a rappresentare gli Stati è prevista dagli art. 19.1 b) e 19.9 della Convenzione ITU. Questa possibilità è stata concessa con la Conferenza di Kyoto del 1994. La norma in questione va letta congiuntamente all'art. 1.1 g) che pone tra gli scopi dell'UIT il riconoscimento del ruolo dei privati. Si v. specificamente D.J. MAC LEAN, *A new departure for the ITU. An inside view of the Kyoto Plenipotentiary Conference*, in *Telecom. Policy*, 1993, 287 ss.

autorizzati da uno Stato membro a rappresentarlo, essi possono in sua vece prendere parte alle votazioni che si svolgono all'interno degli organi dell'UIT.

La possibilità di coinvolgere soggetti privati, in qualità di *Sector Members*, vale a dire di membri dotati di diritti e di obblighi comunque definiti dalla Costituzione e dalla Convenzione, rappresenta un'importante caratteristica dell'UIT (17). Si tratta, infatti, di una specificità che costituisce esempio concreto di coinvolgimento diretto dei privati e che caratterizza, significativamente, la *governance* complessiva del sistema della comunicazione a livello internazionale.

Ancora più interessante è poi la partecipazione di organizzazioni sovranazionali accreditate come *Sector Members*. In particolare, il ruolo svolto dalla Commissione europea oltrepassa quello degli altri soggetti accreditati. Anche se formalmente, infatti, la Commissione europea non gode di un particolare *status*, il suo peso sostanziale all'interno dell'UIT si avvicina maggiormente a quello degli Stati nazionali piuttosto che a quello degli operatori privati. Questo perché la Commissione europea, pur non avendo diritto di voto, coordina ed assiste l'attività degli Stati membri dell'Unione europea.

Le attività della Commissione europea in sede UIT sono, evidentemente, la concreta esemplificazione della complessità di un ordinamento multilivello. Infatti, il peso della Commissione europea si apprezza solo se non ci si limita al dato normativo internazionale, ma se al contrario si tiene conto del ruolo che essa concretamente svolge nei processi negoziali alla luce delle norme comunitarie (18). Norme che, tra l'altro, vincolano gli Stati membri dell'Unione europea a sostenere in sede UIT ciascuno singolarmente, la posizione comune precedentemente raggiunta in sede comunitaria.

4. La struttura organizzativa dell'UIT.

(17) Una caratteristica che è andata espandendosi con le successive Conferenze dei plenipotenziari di Kyoto, Minneapolis e Marrakesh.

(18) La Commissione europea partecipa con una delegazione senza diritto di voto. Tuttavia essa si impegna a sostenere durante le Conferenze le posizioni comuni concordate a livello comunitario. Il coordinamento delle politiche nazionali europee è, inoltre, assicurato attraverso la Conferenza Europea delle Poste e delle Telecomunicazioni (nota come CEPT). La CEPT è una organizzazione intergovernativa regionale cui partecipano i rappresentanti di ben 46 Paesi europei. La sua competenza si estende a tutti gli aspetti tecnico-organizzativi dei servizi postali e delle telecomunicazioni. La UIT riconosce anche la CEPT, al pari di altri organismi regionali, come *Sector Members*. La funzione di questi organismi regionali in ambito UIT è quella di favorire la semplificazione ed il chiarimento dei temi specifici di discussione. La Commissione europea e la CEPT, nonostante l'asimmetria tra i Membri dell'UE ed i Membri della CEPT, collaborano tra loro in maniera piuttosto stretta. La Commissione europea, infatti, si serve spesso della CEPT per un coordinamento tecnico delle posizioni nazionali. Questa relazione è stata recentemente istituzionalizzata dalla decisione 2002/622/CE, cd. decisione spettro radio. La normativa comunitaria in questione prevede, infatti, la possibilità che la Commissione europea attribuisca al CEPT mandati formali in sede UIT.

La struttura di governo dell'UIT definita dalla Costituzione e dalla Convenzione del 1992 è alquanto complessa. Sulla base dell'art. 7 della Costituzione UIT, essa si articola nei seguenti organi e strutture: a) la *Plenipotentiary Conference*; b) il *Council*; c) le *World conferences on international telecommunications*; d) il *Radiocommunication Sector*; e) il *Telecommunication Standardization Sector*; f) il *Telecommunication Development Sector*; g) il *General Secretariat*.

La *Plenipotentiary Conference*, il *Council* ed il *General Secretariat* sono gli organi dell'UIT in senso stretto.

Nello specifico, la *Plenipotentiary Conference* è l'organo di vertice della UIT. Si riunisce ogni quattro anni, ed in essa sono rappresentati tutti (e solo) i *Member States* (19). I compiti propri della *Plenipotentiary Conference* sono: a) definire l'indirizzo generale ed adottare il piano operativo per il successivo quadriennio; b) riformare la Costituzione e la Convenzione UIT; c) concludere accordi tra l'Unione ed altre organizzazioni internazionali d) adottare le decisioni, le risoluzioni e le raccomandazioni (20); e) scegliere, secondo il principio di rotazione e di pari rappresentatività delle diverse aree geografiche, gli Stati che siedono nel *Council*, di nominare il *Secretary-General* ed i *Directors* dei tre *Sectors* (21); f). definire il budget operativo e la suddivisione dei finanziamenti(22).

Il *Council* è l'organo di governo "ordinario" dell'UIT che agisce sulla base e nei limiti del mandato ricevuto ogni quattro anni dalla *Plenipotentiary Conference* (23). In particolare, il *Council* ha l'importante compito di vigilare sulla corretta attuazione ed esecuzione da parte degli Stati della Costituzione, della Convenzione, delle *Administrative Regulations*, delle decisioni della *Plenipotentiary Conference* e di ogni altra decisione presa da una delle conferenze dell'UIT.

(19) V. art. 3.2 lett. b) Costituzione UIT La prossima riunione della Conferenza dei plenipotenziari, attualmente in preparazione, si terrà ad Honk Kong nel dicembre 2006

(20) V. art. 8.2 lett. f). La Costituzione e la Convenzione dell'UIT indicano anche che la *Plenipotentiary Conference* assume le proprie decisioni con la maggioranza più uno dei voti degli Stati aventi diritto salvo qualora si tratti di modificare la Costituzione o la Convenzione. In questo caso è necessaria la maggioranza dei voti dei due terzi degli Stati membri per emendare la Costituzione (art. 55.1) e la maggioranza assoluta per la Convenzione (art. 42)

(21) V. Art. 8.2. lett. f), g), h), Costituzione UIT.

(22) V. Art. 8.2. lett. e), Costituzione UIT

(23) Così espressamente l'art. 10. 3, Costituzione UIT. Il numero dei membri del *Council* è pari a un quarto dei membri UIT e pertanto la sua nomina prevede una rotazione dei membri. Attualmente il Consiglio è composto da 46 membri.

Il *General Secretariat*, infine, è l'organo cui spetta il coordinamento di tutte le attività dell'UIT. Esso è diretto da un Segretario generale che presiede il *Council* ed ha la rappresentanza legale dell'organizzazione internazionale (24). Fin qui, dunque, la struttura dell'UIT non si differenziano da quella delle tradizionali organizzazioni internazionali e le funzioni dei suoi organi sono quelle tipiche di ciascuna agenzia ONU.

Gli elementi di specificità riguardano, piuttosto, l'attività svolta nei tre *Sectors* in cui l'UIT si articola. Il lavoro sostanziale della UIT si svolge qui, in particolare, all'interno delle Conferenze mondiali e regionali, delle assemblee e dei comitati di studio organizzate da ciascuno dei tre *Sectors*.

I primi due *Sectors*, e cioè il *Radiocommunication Sector* ed il *Telecommunication Standardization Sector* hanno la competenza su tutte le questioni riguardanti rispettivamente la cooperazione nel settore delle comunicazioni radio e la standardizzazione tecnica nel settore delle telecomunicazioni (25).

Il *Radiocommunication Sector* è, dunque, responsabile per la gestione razionale ed efficiente dello spettro radio e per la registrazione delle allocazioni delle frequenze radio (26). Tutte le attività sono concretamente svolte attraverso le *World Radiocommunication Conferences*, che si riuniscono ogni due anni per esaminare le proposte di revisione della *Radio Regulation* (27), le *Regional Radiocommunication Conferences*, il *Radiocommunication Bureau*, il *Radiocommunication Advisory Group* e ed i gruppi tecnici di studio.

Il compito di suddivisione delle frequenze affidato al *Sector* è svolto, invece, attraverso il *Radio Regulation Board*. Questo organo si sostituisce al *International Frequency Registration Board* ed è responsabile oltre che della registrazione di tutte le frequenze utilizzate anche dell'adozione di raccomandazioni in caso di interferenze dannose nell'utilizzo delle frequenze. In quest'attività è coadiuvato dal *Radiocommunication Bureau*, che ha anche il compito di istruire le eventuali procedure di infrazione e di riferire in proposito alle *World Radiocommunications Conferences*.

(24) V. art. 11 della Costituzione UIT.

(25) Essi nascono dalla riallocazione delle funzioni storiche dell'UIT prima della riforma del 1992 svolte dall'*International Telegraph Consultative Committee* e dall'*International Radio Consultative Committee*.

(26) Gli artt. 12-16 della Costituzione UIT definiscono i compiti del *Radiocommunication Sector* e la sua struttura organizzativa.

(27) L'art. 4. 3 della Costituzione UIT individua due tipi di Regolazione amministrativa: le *Radio Regulations* e le *International Telecommunication Regulations*. Le regolazioni amministrative sono strumenti dell'Unione vincolanti al pari della Costituzione e della Convenzione. Le *World Radiocommunication Conferences* nei limiti di quanto delegato dalla *Plenipotentiary Conference*, possono apportare modifiche ed aggiornamenti alle *Regulations*

Il *Telecommunication Standardization Sector* è responsabile come detto per tutte le questioni tecniche, operative e tariffarie riguardanti le telecomunicazioni (28). L'obiettivo primario del *Sector* è quello di favorire una standardizzazione sia tecnica sia tariffaria.

Per far ciò è, previsto che il *Sector* curi le relazioni per conto dell'UIT con tutti gli altri enti che abbiano funzioni di standardizzazione. La struttura del *Telecommunication Standardization Sector* è simile a quella del *Radiocommunication Sector* per quel che riguarda le *World Standardization Conferences*, l'*Advisory Group* e i gruppi tecnici di studio. Non sono, tuttavia, previste le Conferenze Regionali. Questa non è una differenza di poco conto, ma può essere facilmente compresa alla luce dell'esistenza di organizzazioni internazionali regionali ed istituti privati che perseguono il medesimo obiettivo. L'UIT ha preferito, infatti, concludere accordi di cooperazione con questi soggetti piuttosto che tentare di sovrapporre la propria attività. Questa scelta ha nel campo della standardizzazione anche una precisa valenza economico scientifica. Infatti, il prezzo dell'uniformazione è necessariamente la chiusura di alcuni filoni alternativi di ricerca. Dunque, il mantenimento di una controllata differenziazione tra grandi aree si spiega anche con la volontà di non comprimere le capacità espansive delle nuove tecnologie.

Il terzo settore, il *Telecommunication Development Sector*, è il prodotto, invece, di un nuovo compito di cui l'UIT si fa carico a partire dalla Conferenza di Nizza del 1989. L'obiettivo che l'UIT persegue attraverso questo *Sector* è quello di favorire la crescita e la diffusione dei sistemi di comunicazione nei paesi in via di sviluppo. Questo compito è evidentemente legato da un lato con la globalizzazione dell'informazione e da un altro lato con l'importanza sempre crescente dei nuovi sistemi di comunicazione per lo sviluppo dell'economie mondiali e per il progresso sociale degli Stati e delle aree in via di sviluppo (29).

5. La giurisdizione dell'UIT.

(28) Gli artt. 17-20 della Costituzione UIT definiscono i compiti del *Standardization Sector* e la sua struttura organizzativa

(29) Il nuovo *Sector* è disciplinato agli artt. 21-24 della Costituzione UIT ed ha una struttura operativa simile ai due precedenti. Si avvale cioè anche esso di un sistema di conferenze mondiali (e regionali) che adottano decisioni e nonchè di gruppi di studio e comitati che preparano le politiche generali ed adottano le necessarie raccomandazioni.

Una volta definiti i campi e le modalità d'intervento dell'UIT è necessario riflettere sulla coerenza degli strumenti utilizzati e sulla capacità dell'organizzazione internazionale di controllare il compimento degli obblighi che gravano sugli Stati membri.

È necessario al riguardo distinguere tra gli obblighi che nascono, ex art. 4 della Costituzione UIT, dagli “strumenti normativi dell'Unione” e gli obblighi che, invece, sorgono da strumenti formalmente non normativi. Gli strumenti normativi sono la Costituzione stessa, la Convenzione, le Regolazioni amministrative e gli altri atti autorizzati adottati nelle *World Conferences* dei tre *Sectors*. Gli strumenti non normativi sono, invece, le decisioni, le risoluzioni e le raccomandazioni adottate dalle conferenze settoriali e dagli organi di settore.

I primi vincolano gli Stati membri secondo le regole tipiche del diritto internazionale, come peraltro disposto dall'art 6 della Costituzione UIT, per cui la loro violazione o la mancata attuazione rappresenta una violazione del diritto internazionale e ricade sotto la responsabilità degli Stati. I secondi, invece, hanno una natura giuridica di più difficile definizione. Essi si situano, in via teorica, nella variegata categoria degli atti di *soft law* ed hanno la caratteristica di essere formalmente non vincolanti (30). Tuttavia, la differenza è meno rilevante di quanto parrebbe a prima vista. L'UIT è, infatti, una classica organizzazione internazionale e per di più un'agenzia specializzata dell'ONU. In quanto tale, essa è priva di un organico sistema di giustizia interna. Sono tipizzati unicamente un processo arbitrale sull'interpretazione ed applicazione della Costituzione, della Convenzione e delle regolazioni amministrative e taluni processi di concertazione negli specifici settori oggetto d'intervento (31). Processi arbitrali che appaiono nel loro svolgimento piuttosto di tipo bilaterale che sovranazionale.

Dunque, si può affermare che i meccanismi di controllo o “giurisdizionali” sono, salvo talune limitate eccezioni, quelli tipici del diritto internazionale. Il *consensus* degli Stati è, quindi, l'unico fattore in grado di promettere l'integrale compimento delle obbligazioni che l'appartenenza all'UIT comporta e genera. Questo ovviamente vale sia in

(30) Cfr. in proposito al valore non vincolante delle Raccomandazioni, P. COWEY, *The international telecommunications regime. The political roots of regime for high technology*, in *International Organization*, 1990, 176. Per una definizione di *soft law*, in generale, si v. A. CASSESE, *International Law*, Oxford, 2001, 160 ss.

(31) V. art. 56. 2 della Costituzione UIT, per cui ciascuno Stato coinvolto in una disputa può chiedere una procedura di arbitrato che è poi disciplinata dall'art. 41 della Convenzione UIT. I *Sector Members* non possono attualmente ricorrere alla procedura nonostante siano, al riguardo, pendenti proposte volte a consentire la loro partecipazione.

riferimento alle obbligazioni normative sia a quelle di *soft law*. Il che, evidentemente, fa sfumare la differenza formale che pure esiste tra la *hard law* e la *soft law*.

Tuttavia, il *consensus* può essere in taluni casi obbligatorio: nel campo della standardizzazione come in quello della gestione dello spettro-radio e delle orbite geostazionarie l'accordo tra gli Stati è un'opzione che si caratterizza sempre più come necessaria a sostenere lo sviluppo economico del settore. In altri casi, le diverse opzioni politiche possono rendere impossibile il *consensus* su talune questioni oppure su talune riforme. In questo contesto, la partecipazione attiva degli operatori privati può essere sia una risorsa che un ostacolo. Una risorsa, se si considera il ruolo che gli operatori possono giocare nel processo di stabilizzazione e di apertura internazionale del sistema; un ostacolo laddove la pressione degli operatori più importanti fosse indirizzata, e non adeguatamente controbilanciata, a ricercare una massimizzazione degli utili a discapito dei delicati equilibri che esistono tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo.

6. La politica del WTO nel settore delle telecomunicazioni.

L'intervento del WTO nel settore delle telecomunicazioni è, rispetto a quello dell'UIT, piuttosto recente: esso si basa sul presupposto per cui i servizi di telecomunicazione proprio perché "servizi" devono essere scambiati in regime di libero mercato anziché scambiati tra Stati in regime di monopolio.

L'Accordo istitutivo (cd. *WTO Agreement*) del WTO è stato sottoscritto il 15 aprile 1994 ed è entrato in vigore il 1 gennaio del 1995 (32). La sua creazione è il risultato dell'ottavo ed ultimo ciclo di negoziati commerciali, cd. Uruguay Round, del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) (33). All'Accordo Istitutivo sono allegati alcuni

(32) La bibliografia sul WTO è ormai sterminata. A tale proposito sia consentito rinviare in generale a A.H. QURESHI, *The World Trade Organization. Implementing International Trade Norms*, Manchester University Press, Manchester, 1996; J.H. JACKSON, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. 2 ed. MIT Press, Cambridge, 1997. Nella dottrina italiana, fra i molti, v. A. PARENTI, *Il WTO*, Il Mulino, Bologna, 2002; G. VENTURINI, *L'organizzazione mondiale del commercio*, Giuffrè, Milano, 2000; G. ADINOLFI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili istituzionali e normativi*, Cedam, Padova, 2001; A. COMBA, *Il neo liberismo internazionale. Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all'organizzazione mondiale del commercio*, Giuffrè, Milano, 1995; sui rapporti tra sistema comunitario e sistema del WTO si v., in particolare, H. WEILER (a cura di), *The EU, the WTO and the NAFTA Towards a Common Law of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000; G. DE BURCA, J. SCOTT (a cura di), *The EU, the WTO and Constitutional Issues*, Hart, Oxford, 2001.

(33) L'Uruguay Round avviato a Punta del Este nel settembre del 1986 si è concluso otto anni dopo a Marrakesh il 15 aprile 1994. Il negoziato ha visto impegnati gli Stati che avevano aderito al GATT ed erano, dunque, partecipi di quel

accordi multilaterali che disciplinano gli scambi internazionali di beni (*General Agreement on Trade and Tariffs 1994*) e di servizi (*General Agreement on Trade on Services*), gli aspetti connessi con la commercializzazione della proprietà intellettuale (*Trade-Related Intellectual Property Rights Agreement*) nonché le procedure relative all'esame delle politiche commerciali degli Stati aderenti (*Trade-Related Investment Measures Agreement*) ed alla risoluzione dei conflitti (*Dispute Settlement Understanding*) (34).

Le peculiarità più importanti del WTO rispetto alle tradizionali organizzazioni internazionali che emergono da questi accordi sono piuttosto note e non possono essere oggetto specifico di questo studio. Esse attengono specificamente alla sua complessa organizzazione interna (35), al sistema di giustizia cui i membri dell'organizzazione si sottopongono (36) ed, a livello politico, all'orientazione neoliberista delle politiche commerciali che il WTO sostiene.

Meno note, ma rilevanti nell'economia di questo lavoro sono, invece, le questioni che riguardano la *membership* dell'organizzazione, ed in particolare quella della Comunità

sistema di relazioni commerciali che dal 1947, perseguiva lo scopo di favorire, attraverso progressivi accordi multilaterali la libera circolazione dei beni.

(34) Gli accordi multilaterali sono parte integrante dell'Accordo sul WTO e sulla base del "principio dell'approccio unico" producono ex art. II, par. 2, impegni per tutti Membri dell'organizzazione. Accanto ad essi vi sono gli Accordi plurilaterali che, invece, ex art. II par. 3 dell'Accordo Istitutivo sono impegnativi solo per i Membri che li abbiano esplicitamente accettati. V. sul punto, G. ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in..., 237

(35) I rappresentanti ministeriali di tutti i membri ordinari del WTO partecipano alla Conferenza ministeriale. Essa si riunisce almeno ogni due anni ed è l'organo di primo livello del WTO. La Conferenza è, dunque, l'organo plenario rappresentativo del WTO. È dotata di competenze generali in quanto "esercita le funzioni del WTO" e può prendere tutte le decisioni a tal fine necessarie (art. IV, n. 1 *WTO Agreement*). Decide, dunque, sull'ammissione di nuovi membri e, a richiesta di un membro, su tutte le questioni che ricadono nell'ambito dei diversi accordi multilaterali sul commercio. Il Consiglio generale è l'organo di secondo livello del WTO. Secondo uno schema tipico delle organizzazioni internazionali esso si riunisce con continuità negli intervalli tra le sessioni della Conferenza ministeriale ed esercita le proprie funzioni di "governo" dell'organizzazione nei limiti di quanto disposto dagli accordi istitutivi e dalla Conferenza ministeriale. La composizione del Consiglio è totalmente rappresentativa, il che significa che non c'è una rotazione dei rappresentanti, ma al contrario tutti i membri sono sempre rappresentati. Questa differenza rispetto allo schema classico tradizionale si spiega in buona parte con il fatto che il Consiglio generale opera nella medesima composizione anche come organismo di risoluzione delle controversie (cd. *Dispute Settlement Body*) e come organismo di controllo (cd. *Trade Policy Review Body*).

(36) Il *Dispute Settlement Understanding*, noto come DSU, è l'accordo che "governa" il sistema del WTO. L'accordo è la "contribuzione più rilevante" del sistema WTO secondo il giudizio di R. RUGGIERO, *Trading into the Future – An introduction to the WTO*; The World Trade Organization, 1997. Infatti, il DSU fonda un sistema di giustizia del tutto particolare in cui il *Dispute Settlement Body* controlla e sanziona le eventuali inadempienze dei membri dell'organizzazione. Il sistema prevede due gradi di giudizio. La decisione, in prima istanza, è assunta dal *Dispute Settlement Body* sulla base del *report* dei *panels* affidati ad esperti ed aperti al contraddittorio delle parti. La decisione può essere appellata di fronte all'*Appellate Body*. Quest'organo nel suo rapporto finale può confermare o respingere le decisioni prese nel primo grado di giudizio. Sull'effettività delle decisioni v., per tutti, J.H. JACKSON, *Dispute Settlement and the WTO: Emerging Problems*, in *Journal of International Economic Law*, 1998, 329 ss.

Europea, nonché la geometria estremamente variabile delle obbligazioni che i membri del WTO hanno assunto nel settore delle telecomunicazioni.

7. La partecipazione della Comunità europea come membro originario del WTO.

Il WTO è, dunque, un'organizzazione internazionale che presenta numerose peculiarità rispetto al modello classico delle organizzazioni internazionali. Tra queste è di indubbio interesse, per la complessità che essa genera, quella che ha permesso alla Comunità Europea di diventare membro originario del WTO (37).

La partecipazione al WTO è aperta non solo agli Stati. Le unioni doganali possono, sulla base dell'art. XII, par. 1, dell'Accordo istitutivo, divenire membri *pleno iure* del WTO. La norma in questione parifica nella sostanza le unioni doganali agli Stati

L'unica condizione accessoria per le unioni doganali è che esse siano dotate, ex art. XII, par. 1, dell'Accordo Istitutivo, di piena autonomia nella gestione delle proprie relazioni commerciali esterne e nelle altre questioni disciplinate nell'Accordo istitutivo del WTO e negli altri accordi multilaterali. Questo perché le obbligazioni da esse contratte si estendono a tutti gli Stati membri. Di qui la necessità che le unioni doganali siano in grado di assicurare l'applicazione degli accordi da essa sottoscritti in tutti gli Stati che la compongono. La clausola così interpretata rende difficile l'adesione al WTO delle organizzazioni sovranazionali regionali esistenti. Tra di esse, infatti, solo la Comunità Europea si trova nelle condizioni di rispettare la clausola dell'art. XII, par. 1, del Trattato Istitutivo (38).

L'adesione della Comunità europea al WTO è avvenuta contestualmente alla conclusione dell'Uruguay Round nel 1994. La Comunità europea ha partecipato interamente alla fase negoziale ed è, pertanto, considerata, ex art. XI del Trattato istitutivo, membro originario del WTO (39).

(37) In realtà formalmente in ambito WTO il riferimento è sempre alle Comunità europee. Tuttavia, in questo testo,

(38) Diverso dal caso dell'Unione europea è quello delle altre organizzazioni sovranazionali con competenze proprie sul commercio estero, ma con un grado d'integrazione non così elevato da consentire l'adesione al WTO. Il Mercosur, il Nafta, l'Asean, l'Acp ed il Seal pur potendo vantare numerose competenze in materia di commercio ed un'ampia area di libero scambio, non sono, infatti, membri del WTO. Il fatto che, più spesso l'Asean ed il Mercosur e, più raramente, il Nafta, l'Acp, ed il Seal si pongano come soggetti unitari nelle negoziazioni di fronte al WTO dipende solo da una scelta che gli Stati membri assumono all'interno di queste organizzazioni.

(39) Sono definiti membri originari i Paesi che hanno partecipato al negoziato istitutivo del WTO: sostanzialmente quelli che in quanto contraenti del GATT hanno partecipato alle trattative per la sottoscrizione di nuovi accordi multilaterali. I Membri non originari sono, invece, quelli che hanno aderito (o che aderiranno) al WTO sulla base del

L'adesione della Comunità Europea al WTO è avvenuta contestualmente a quella degli Stati europei all'epoca membri della Comunità economica europea (40). La scelta di procedere ad una doppia adesione per cui gli Stati e la Comunità europea sono divenuti entrambi membri del WTO è discesa dal parere 1/1994 della Corte di Giustizia della Comunità europea (41). La Corte di Giustizia ha, infatti, sostenuto che non fosse sufficiente l'adesione della Comunità Europea, ma che al contrario anche gli Stati membri dovessero aderire al WTO. La principale delle argomentazioni utilizzate dalla Corte di Giustizia fu fondata sull'assunto per cui la Comunità Europea, non avendo una competenza esclusiva su tutte le materie disciplinate dagli accordi multilaterali, non avrebbe potuto impegnarsi per tutti i suoi Stati membri. In alcune delle materie, in particolare sul commercio transfrontaliero dei servizi e sulla proprietà intellettuale, gli Stati avrebbero, infatti, ben potuto rivendicare legittimamente una propria competenza e la Comunità europea non avrebbe potuto assicurare la completa attuazione delle obbligazioni contratte(42).

Il problema delle competenze ripartite tra la Comunità europea e gli Stati, che nel 1994 richiese di procedere alla doppia adesione è, tuttora, irrisolto. Questo, nonostante, l'espansione delle competenze della Comunità e nonostante la Commissione sia oggi ritenuta, ex art. 133 del Trattato TCE, competente a negoziare per conto di tutti gli Stati membri (43).

processo disciplinato dall'art. XII del WTO *Agreement*. Processo che prevede prima una negoziazione tra i membri dell'organizzazione ed il candidato e poi un voto favorevole dell'organo plenario dell'organizzazione sulle condizioni d'adesione. La candidatura è sottoposta ad un procedimento complesso che consta di tre fasi preparatorie e di una approvazione finale da parte dei membri del WTO. La fase preparatoria si articola: a) nell'esame delle normative in vigore sul territorio del candidato all'ammissione; b) nelle negoziazioni bilaterali con i membri dell'organizzazione; c) nella definizione di un protocollo di accesso con le relative obbligazioni ed eccezioni (cd. *schedule*). La decisione finale sull'ammissione del candidato è rimessa alla Conferenza ministeriale che delibera con una maggioranza dei due terzi.

(40) All'avvio dell'Uruguay Round il Consiglio europeo stabilisce che la Commissione europea agisca quale negoziatore unico. Prima della Conferenza di Marrakesh, nonostante la Commissione ritenga che tutti gli accordi negoziati rientrino nella propria competenza esterna si decide che sia la CE sia gli Stati membri procedano alla sottoscrizione degli Accordi. Questo comporta che dopo le ratifiche ciascuno degli allora 12 Stati diventa membro originario del WTO come appunto la CE. Così, G.ADINOLFI, *Alcune questioni relative alla partecipazione della Comunità Europea all'organizzazione mondiale del commercio*, cit., 249 nt. 32.

(41) Il Parere 1/94 della Corte di Giustizia è stato emesso il 15 novembre 1994 ai sensi dell'art. 228, n. 6 del TCE. È integralmente pubblicato in *Raccolta CGCE*, 1995, I, 5276.

(42) La Corte di giustizia individua per il *GATS* ed il *TRIPS* una competenza ripartita. V. parr. 43- 47 del Parere 1/94 per il *GATS* e parr. 55-71 per il *TRIPS*. Sulla questione G.ADINOLFI, *op. ult. cit.*, 252.

(43) Sulla base dell'art.133 del TCE la Commissione Europea negozia in nome degli Stati Membri consultando uno speciale committe: c.d. "the Article 133 Committee". Il "133 Committee" è composto dai rappresentanti dei 25 Paesi Membri e dai rappresentanti della Commissione Europea. La funzione principale dell'*Article 133 Committee* è quella di coordinare la politica commerciale europea. Il *Committee* si riunisce su base settimanale (solitamente a Bruxelles ogni venerdì), nella sede del Consiglio dei Ministri. Nel *Committee*, la Commissione europea presenta e discute le proposte di

La doppia partecipazione della Comunità Europea e di ciascuno Stato impone nello studio delle specifiche obbligazioni di confrontare i protocolli di adesione della Comunità e quelli degli Stati. La coincidenza delle obbligazioni non è, infatti, sempre perfetta. Per questo la Comunità europea ha proceduto alla stesura di un protocollo di adesione consolidato in cui sono specificamente riportate le eccezioni nazionali.

Questa strategia si è rivelata particolarmente importante con l'entrata nella Comunità Europea di nuovi Stati dopo il 1994. Infatti, questi Stati hanno contrattato autonomamente le proprie obbligazioni in sede di WTO e, dunque, il protocollo di adesione consolidato permette di dar conto delle differenze anche sostanziali che permangono anche dopo la loro entrata nell'Unione Europea(44).

In conclusione, si può affermare che la partecipazione della Comunità Europea al WTO rappresenta un'importante tipicità del sistema. Una possibilità che rende il coordinamento tra gli Stati membri ancora più stretto di quanto non sia in ambito UIT. Per contro, però, bisogna segnalare che i soggetti privati, a differenza di quanto accade per l'UIT, non possono partecipare direttamente alle attività del WTO né come membri né come osservatori. Il loro ruolo rimane, quindi, "limitato" all'attività di "lobbying" che essi riescono a svolgere presso i rispettivi governi o direttamente presso le istituzioni sovranazionali.

8. L'eterogeneità delle obbligazioni assunte dagli Stati Membri del WTO in materia di telecomunicazioni.

Il quadro normativo, elaborato in sede WTO, circa i servizi di telecomunicazione è molto articolato (45). Questo dipende da tre fattori che giustificano, come si vedrà, anche la complessità dell'analisi.

accordo. Le decisioni formali (per esempio il lancio o la conclusione di una negoziazione) devono essere approvate dal Consiglio dei Ministri.

(44) Il Protocollo di adesione delle Comunità europee al WTO ed i suoi allegati sono stati ratificati dal Consiglio delle Comunità Europea con la Decisione del Consiglio 94/800/CE pubblicata nel GUCE L336/1 del 23 dicembre 1994, 190. Il Trattato istitutivo ed i trattati multilaterali sono, inoltre, pubblicati in *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade. The Legal Texts*, Gatt Secretariat, Geneve, 1994.

(45) Sull'inclusione dei servizi di telecomunicazione nel sistema del WTO cfr. P. MALANCZUK, H. DE VLAAM, *International Trade in Telecommunications Services and the Results of the Uruguay Round of GATT*, in C. SCOTT, O. AUDÉOUD, *The Future of EC Telecommunications Law*, Bundesanzeiger, Köln, 1996, 153 ss. Sull'annesso GATS e sulle novità che esso introduce, v. P. COWHEY, M. KLIMENKO, *The WTO Agreement on Telecommunication Policy Reforms, paper* disponibile sul sito internet della *World Bank* all'indirizzo internet http://econ.worldbank.org/files/1723_wps2601.pdf.

Il primo fattore deriva dal fatto che le obbligazioni in materia di servizi di telecomunicazioni derivano da accordi sottoscritti in tempi diversi. Il *GATS* ed al suo interno l'Allegato sulle telecomunicazioni sono, infatti, stati stipulati già nel 1994. Il *Basic Agreement on Telecommunication Services* (d'ora in avanti *BATS*) ed il *Reference Paper* sono, invece, il frutto di una negoziazione successiva, conclusasi nel 1997, che ha tratto origine dall'insufficienza dei risultati raggiunti nella liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni attraverso l'Annesso sulle telecomunicazioni. Non tutti i Membri del WTO hanno sottoscritto tutti gli accordi: alcuni membri, al contrario, hanno preferito non avanzare nel processo di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni. I Membri che non hanno sottoscritto i nuovi accordi hanno, dunque, scelto di mantenere un diverso livello di obbligazioni ed hanno, quindi, un differente quadro normativo generale di riferimento.

Il secondo fattore di complessità deriva dal fatto che, anche a parità di accordi sottoscritti, non tutti gli Stati assumono le medesime obbligazioni. L'asimmetria delle obbligazioni assunte dai membri del WTO si moltiplica dunque se si tiene conto, come è assolutamente necessario, delle liste di adesione di ciascun membro. Queste liste sono parte integrante del *GATS*: esse contengono, infatti, gli specifici impegni (cd. *commitments*) e le specifiche esenzioni (cd. *exemptions*) che i Membri contrattano. Questo vuol dire che il sistema *GATS* è estremamente flessibile, in quanto consente ai propri membri di negoziare le proprie obbligazioni.

Il terzo fattore che deve essere segnalato riguarda la natura giuridica del *Reference Paper*. Se non vi è dubbio, infatti, che il *GATS*, l'Allegato ed il *BATS* siano vincolanti per i Membri che li hanno stipulati, vi è invece maggiore incertezza sulla natura del *Reference Paper*. Questo atto è stato considerato per molto tempo un documento programmatico e, dunque, privo di un'efficacia normativa. Tuttavia, una recente pronuncia del *DSB*, l'organo di giustizia interna del WTO, sembra capovolgere quest'impostazione. Il *Panel* di studio costituito dal *Dispute Settlement Body* (*DSB*) ha, infatti, sostenuto che il *Reference Paper* debba essere considerato vincolante nella misura in cui le previsioni ivi contenute siano state poi concretamente inserite nelle liste dei singoli membri come impegni addizionali (46).

(46) La questione è stata dibattuta nella prima (e ad oggi unica) controversia giunta al *Dispute Settlement Body* in materia di servizi di telecomunicazione ed in particolare in riferimento al *rate account system*. Nel *panel* istituito, su richiesta degli Stati Uniti d'America nei confronti del Messico, per la trattazione di una presunta violazione delle obbligazioni internazionali assunte dal Messico in materia di servizi di telecomunicazione di base e a valor aggiunto si è

9. *Il General Agreement on Trade in Services: i principi dell'accordo ed i limiti alla loro applicabilità ai servizi di telecomunicazione.*

Il *General Agreement on Trade in Services* definisce i principi generali del commercio transnazionale dei servizi. Esso è sottoscritto da tutti gli Stati Membri.

Il *GATS* si fonda sostanzialmente su tre blocchi normativi: un Accordo generale, che contiene le obbligazioni basiche per tutti i settori dei servizi; otto Allegati che disciplinano specificamente alcuni settori di particolare rilevanza; le liste in cui i Membri contraenti condensano le proprie obbligazioni e le proprie eccezioni.

L'Accordo generale ha un ambito di applicazione che è, in teoria, estremamente ampio giacchè copre qualsiasi categoria di servizi fatti salvo i servizi connessi con il trasporto aereo, gli appalti pubblici (47) ed i servizi forniti dai poteri governativi o da agenzie governative su base non commerciale (48). Questo significa che le obbligazioni dell'Accordo generale sono astrattamente idonee a vincolare un numero ed una casistica molto ampia di servizi.

Il primo elemento che appare di decisivo rilievo per comprendere l'assetto del sistema è la definizione di commercio dei servizi svolta attraverso la partizione del commercio in quattro distinte modalità di erogazione (cd. *modes of supply*). I quattro *modes of supply* specificamente contemplati sono: a) commercio di servizi erogati dal territorio di un Membro verso il territorio di un altro Membro; b) commercio di servizi erogati dal territorio di un Membro verso i consumatori di un altro Membro; c) commercio di servizi erogati tramite la presenza del fornitore di un Membro nel territorio di un altro;

affrontato tra l'altro la natura giuridica del *Reference Paper*. Il *Report del Panel* (WT/DS204/R) riporta due diverse posizioni al riguardo. Gli Stati Uniti ritengono che il Messico avendo inserito le disposizioni del *Reference Paper* tra gli impegni addizionali nella propria lista è responsabile della loro attuazione nei confronti degli operatori esteri. Il Messico, invece, ritiene che questi impegni, data la loro natura, ancorchè inseriti nella propria lista, siano vincolanti solo nella misura in cui la legislazione interna li abbia adottati (4.3 - 4.10 pag. 8-10). Il *Panel* pur riconoscendo che gli impegni del *Reference Paper* hanno natura programmatica e, dunque, fungono da obiettivo per il legislatore interno, ha stabilito che la mancata adozione delle norme idonee a raggiungere gli obiettivi del *Reference Paper* sia di per sè idonea per essere considerata una violazione nei confronti degli operatori di uno Stato terzo.

(47) L'aviazione civile e gli appalti pubblici sono stati oggetto di due accordi plurilaterali sottoscritti da un numero più ristretto di membri del WTO. L'Accordo sugli appalti firmato a Marrakesh il 15 aprile 1994, è entrato in vigore il primo gennaio 1996. Oltre che dalla Comunità Europea esso è stato ratificato da: Stati Uniti d'America, Canada, Giappone, Israele, Corea del Sud, Norvegia e Svizzera. Aruba vi ha aderito nel 1996, mentre è ancora in corso il negoziato di adesione con Singapore. L'accordo sul commercio degli aeromobili risale al 1979 ed è stato sottoscritto secondo il regime GATT dell'epoca. Con l'entrata in vigore del WTO la sua revisione è stata bloccata dagli Stati Uniti d'America.

(48) V. Art. 1.3 lett. b) e c) GATS

d) commercio di servizi erogati tramite la presenza di persone fisiche di un Membro nel territorio di un altro Membro (49). Questa classificazione del commercio di servizi riveste una particolare importanza perchè su di essa si fonda tutto il sistema delle obbligazioni del GATS, sia di quelle generali sia di quelle derivanti dagli Allegati sia, soprattutto, quelle contenute nelle liste che ciascun Membro è chiamato a definire.

Il secondo punto di centrale rilevanza è la definizione delle obbligazioni volte a favorire l'accesso degli operatori internazionali ai mercati nazionali. I capisaldi dell'Accordo generale sono quelli di tutto il sistema WTO e cioè la clausola della nazione più favorita, il principio dell'accesso al mercato, e la clausola del trattamento nazionale.

La clausola della nazione più favorita fonda l'obbligo per due Stati entrambi parti del GATS di accordarsi reciprocamente tutti quei vantaggi che essi hanno già concesso o concederanno in futuro ad uno Stato terzo anch'esso parte dell'accordo. L'accesso al mercato significa la possibilità che ai prestatori di servizi stranieri sia consentito commercializzare i propri servizi. La clausola del trattamento nazionale consiste, invece, nel diritto per i prestatori di un servizio di uno Stato di godere, sul piano commerciale, nel territorio di un altro Stato contraente GATS dello stesso trattamento previsto da quest'ultimo per i propri prestatori.

Se si pone al centro del ragionamento la Comunità Europea l'applicazione della clausola della nazione più favorita implica, che qualora la Comunità Europea riconosca ad uno Stato un trattamento particolare questo trattamento debba poi essere riconosciuto a tutti gli altri membri del WTO (50). Dall'accesso al mercato e dalla clausola del trattamento nazionale deriva, invece, l'obbligo di consentire l'accesso ai mercati nazionali e che le regole eventualmente dettate dalla Comunità Europea per i propri cittadini siano automaticamente estese a tutti i cittadini di altri Membri del WTO.

L'impatto di queste clausole nel GATS, tuttavia, non è così forte come a prima vista sembrerebbe. La clausola della nazione più favorita, pur espressa in forma molto enfatica

(49) Art.1.2 del GATS. Sulle quattro modalità di commercio internazionale dei servizi si rimanda per tutti a E. GREPPI, *La disciplina giuridica internazionale della circolazione dei servizi*, Napoli, 1994, spec.202 ss.

(50) Il problema che si pone è il seguente: la creazione di un'unione doganale implica di fatto sempre una violazione della clausola della nazione più favorita. Questo perchè una unione doganale ha il fine di eliminare le barriere per gli scambi all'interno dell'unione doganale. Gli Stati per raggiungere l'obiettivo si scambiano delle concessioni doganali. Queste concessioni sulla base della clausola della nazione più favorita dovrebbero estendersi a tutti i membri del WTO. Il che ovviamente vanificherebbe il ruolo dell'unione doganale. Il Trattato Istitutivo prevede all'art. XXIV che le unioni doganali possano derogare all'applicazione della clausola nel rispetto di una condizione sostanziale, cioè che l'unione miri alla liberalizzazione di un mercato e non all'imposizione di nuove barriere. V. art. XXIV, spec. parr. 7 e 8 del *WTO Agreement*.

(art. II GATS), tollera, infatti, delle eccezioni che gli Stati debbono notificare nelle apposite liste ex art. 2 GATS (cd. *MFN Exemptions*), ma che non possono avere una durata superiore a dieci anni, con una revisione quinquennale. Pressoché tutti i servizi audiovisivi sono stati inseriti da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea in questa lista e, dunque, esclusi dall'applicazione della clausole della nazione più favorita.

La clausola del trattamento nazionale presentata come un obbligo generale è tuttavia operativa solo nei macrosettori disciplinati dagli Allegati e solo per quelle fattispecie che i Membri contraenti del GATS hanno specificamente indicato. Gli impegni così sottoscritti sono inseriti nelle specifiche liste che completano l'accordo.

Questa modalità di applicazione della clausola del trattamento nazionale si presenta specificamente difficoltosa per ciò che riguarda i servizi di telecomunicazione. Questo perchè la loro applicazione è limitata da un problema tecnico: il progresso tecnologico muta rapidamente le caratteristiche dei servizi disponibili. Il che si traduce in una grande difficoltà sia nell'individuazione dei servizi identici cui applicare le clausole del trattamento nazionale, dell'accesso al mercato e della nazione più favorita, sia nell'aggiornamento delle liste nazionali (51).

10. *Segue. L'Allegato sulle telecomunicazioni.*

La scelta di dedicare uno specifico Allegato alle telecomunicazioni si spiega con il riconoscimento, espresso nell'art. 1 dell'Allegato, della duplice valenza che i servizi di telecomunicazione hanno nell'economia mondiale. Essi, infatti, per un verso compongono un settore economico a sè stante; per un altro verso sono serventi rispetto a tutte quelle attività economiche che richiedono il trasferimento di informazioni (52).

(51) Il problema dell'aggiornamento delle liste con i nuovi servizi di telecomunicazione sembra poter essere risolto durante la prossima negoziazione. La trattativa in atto nel *Doha Round* ha, infatti, fatto emergere una nuova possibilità di sviluppo. L'offerta riveduta della Comunità Europea del 2 giugno 2005, infatti, sostituisce l'elencazione specifica dei servizi di telecomunicazione con un richiamo generico ai servizi di telecomunicazione. Questa potrebbe essere una svolta, giacchè si introdurrebbe una clausola aperta invece di una lista chiusa di servizi. In questa clausola potrebbero rientrare, senza necessità di un aggiornamento, i servizi di telecomunicazione che in futuro dovessero svilupparsi. L'offerta è pubblicata sul sito http://www.mincomes.it/gats2000/comunicati_gats/reviseDECoffer.pdf.

(52) In dottrina, per un esame dell'Allegato cfr. C. KOENIG- J. BRAUN, *The International Regulatory Framework of EC Telecommunications Law: The Law of the WTO and ITU as a Yardstick for EC Law*, in C. KOENIG, A. BARTOSCH, J. BRAUN, *EC Competition and Telecommunication Law*, cit., 11-12; T.L. MCLARTY, *Liberalised Telecommunication Trade in the WTO: Implication for Universal Service Policy?*, in *Federal Communication Law Journal*, 1998, 51, 36 ss. spec. 38 ss.; P. MALANCZUK, H. DE VLAAM, *International Trade in Telecommunication Services and the Results of the Uruguay Round of GATT*, in C. SCOTT, O. AUDÉOUD (a cura di), *The Future of EC Telecommunication Law*, cit., 153

La nozione di telecomunicazioni adottata serve a definire con precisione l'oggetto dell'Allegato. Per telecomunicazione si intende, infatti, "la trasmissione e ricezione di segnali tramite qualsiasi mezzo elettromagnetico" (53). Si tratta di una nozione estremamente ampia in cui rientrano sia le reti di trasmissione sia i servizi. Per contro, sono esclusi dall'oggetto dell'Allegato i servizi di radiodiffusione e televisione via cavo (54).

L'Allegato, specifica, in concreto, le condizioni di applicazione del GATS rispetto alle reti ed ai servizi di telecomunicazione. Tre profili meritano particolare attenzione: gli obblighi di trasparenza, l'obbligo generale di concedere ai fornitori di servizi l'accesso alle reti di trasmissione ed il loro uso, gli obblighi di cooperazione.

L'obbligo di trasparenza, definito ex art. 3 dell'Accordo Generale come obbligo generale dei contraenti GATS, è precisato nell'art. 4 dell'Allegato. Esso consiste nell'obbligo in capo ai Membri di garantire la conoscibilità delle informazioni concernenti l'accesso e l'uso delle reti pubbliche di telecomunicazione. In particolare quest'obbligo riguarda: le tariffe e le condizioni contrattuali, le specifiche tecniche e le interfacce, le informazioni sugli organismi nazionali di standardizzazione e gli adempimenti necessari per l'interconnessione (notifiche, registrazioni e licenze).

L'obbligo generale di concedere ai fornitori di servizi l'accesso alle reti di trasmissione ed il loro uso è espresso in maniera molto generale e senza specificare nè escludere alcun servizio in particolare. Questo vuol dire che la concreta individuazione dei servizi per cui è necessario concedere l'accesso al mercato nazionale deve essere conseguita, in positivo, sulla base delle liste di impegni dei membri ed in negativo sulla base delle eccezioni notificate. Si tratta, dunque, di un insieme di servizi in continua evoluzione che all'indomani della conclusione del GATS e dell'Allegato si limitava ai soli cd. servizi di telecomunicazione a valore aggiunto e che, solo in una fase successiva, in particolare per quei Membri che hanno deciso di avanzare nella liberalizzazione, si è estesa anche ai servizi di telecomunicazione di base ed alla telefonia mobile.

Gli obblighi di cooperazione di cui agli artt. 6 e 7 dell'Allegato riguardano specificamente la cooperazione tecnica ed il rapporto tra i membri del WTO e le organizzazioni internazionali di settore. L'Allegato, specifica anche in questo caso un obbligo generale definito nell'Accordo generale agli artt. 25 e 26. Le organizzazioni con

(53) *Annex on Telecommunications*, art. 3 lett.a)

(54) *Annex on Telecommunications*, art. 2 lett.b)

cui l'Allegato sollecita la cooperazione sono, dunque, specificamente l'UIT per quel che concerne la standardizzazione e lo sviluppo ordinato del sistema delle telecomunicazioni e l'ISO per quel che riguarda l'elaborazione delle specifiche tecniche (55).

11. *Segue. Il BATS ed il passaggio dai servizi a valore aggiunto ai servizi di base.*

Il mancato raggiungimento di un accordo durante le negoziazioni del GATS sui servizi di base di telecomunicazione è il motivo per cui all'indomani della conclusione di quell'accordo un gruppo più limitato di membri WTO iniziò una nuova e più specifica negoziazione (56). Questa negoziazione si concluse dopo due anni di trattative il 15 febbraio del 1997 con la sottoscrizione di un nuovo accordo: il *WTO Basic Agreement on Telecommunication Services (BATS)* (57). Il BATS fu sottoscritto inizialmente da 55 membri del WTO (54 Stati più i quindici rappresentati dall'Unione europea) che sono diventati oggi 58 (57 Stati più i venticinque Stati dell'Unione europea) (58). Il BATS è stato allegato al GATS come Quarto Protocollo ed è entrato in vigore per le parti contraenti il 5 febbraio del 1998 (59). La conclusione del nuovo negoziato ha comportato per gli Stati contraenti la predisposizione di nuove liste di impegni aventi come oggetto i servizi di telecomunicazione di base. I nuovi impegni contratti hanno modificato e integrato le liste precedentemente contrattate ed allegate al GATS. Gli impegni contenuti rispetto alle quattro modalità di commercio dei servizi di telecomunicazione sono stati, dunque, estesi ai servizi di telefonia vocale fissa e mobile, trasmissione dati, telegrafia, telex, fax, rivendita o locazione delle linee di trasmissione ed ai servizi forniti dai sistemi di comunicazioni mobili personali. Anche i servizi via satellite sono stati oggetto del

(55) L'*International Standardization Organization* è un'organizzazione non governativa fondata nel 1947 di cui sono membri gli istituti nazionali di standardizzazione di 156 Paesi. La *mission* dell'organizzazione è quella di procedere all'elaborazione di standard tecnici ed industriali la cui adozione è su base volontaria. Sul ruolo dell'ISO nei processi di standardizzazione v. più avanti nella seconda Parte di questo Capitolo, spec. Par. IV..

(56) La negoziazione fu portata avanti dal *Negotiating Group on Basic Telecommunication* che in seguito mutò nome in *Group on Basic Telecommunication*. Sulla fase negoziatoria v. L.B. SHERMAN, "Widely Enthusiastic" About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services, in *Federal Communications Law Journal*, (51) 1998, 61 ss e spec. 97 ss.; C. BLOUIN, *The WTO Agreement on Basic Telecommunications: a Reevaluation*, in *Telecommunications Policy*, 2000, 135 ss., spec. 137

(57) Sull'accordo si v. C. KOENIG- J. BRAUN, *The International Regulatory Framework of EC Telecommunications Law: The Law of the WTO and ITU as a Yardstick for EC Law*, in C. KOENIG, A. BARTOSCH, J. BRAUN, *EC Competition and Telecommunication Law*, cit., 13-15; C. BLOUIN, *The WTO Agreement on Basic Telecommunications: a Reevaluation*, in *Telecommunications Policy*, cit., 135 ss.

(58) Si sono, infatti, aggiunti ai membri sottoscrittori iniziali tre Stati: Barbados, Cipro e il Suriname.

(59) Tra le parti contraenti c'è la Comunità Europea che ratificò il trattato con la decisione 97/838/CE del Consiglio del 28 novembre 1997. La decisione è pubblicata in GUCE L 347 del 18/12/1997, 45.

nuovo accordo. Il BATS ha, dunque, esteso in linea generale l'applicazione della clausola del trattamento nazionale ai servizi di telecomunicazione di base. Tuttavia, l'estensione della liberalizzazione del commercio dei servizi di telecomunicazione, vale la pena di avvertire, ancora una volta è dipesa solo dagli specifici impegni contratti e dalle eccezioni negoziate dai singoli Membri sottoscrittori (60).

12. *Il Reference Paper*

L'ultimo atto che è necessario analizzare per la descrizione del sistema del WTO nello specifico settore delle telecomunicazioni è il *Reference Paper* (61). Questo atto ha una natura ed una origine del tutto particolari. Esso è, infatti, stato sottoscritto da una parte dei partecipanti al secondo negoziato in una fase di stallo delle trattative che avrebbero poi portato al BATS (62). Il *Reference Paper* ha in origine una funzione di tipo programmatico.

Infatti, esso indica gli orientamenti di politica legislativa e regolamentare ritenuti necessari per sostenere a livello nazionale la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione. Si tratta, dunque, di interventi per la regolazione che i membri sottoscrittori si impegnano ad introdurre nei propri ordinamenti. Queste misure sono nello specifico: la previsione di misure per la salvaguardia della concorrenza (63); la previsione di misure non discriminatorie riguardanti l'interconnessione (64); la previsione di criteri trasparenti per la concessione di autorizzazioni e licenze (65); gli obblighi di servizio universale (66); l'istituzione di autorità nazionali di regolazione indipendenti dagli

(60) L'art. 1 del BATS specificamente prevede che la sottoscrizione del BATS comporti l'integrazione delle liste d'impegni e della lista dell'eccezioni dei Membri del GATS. Sull'accordo si v. C. KOENIG- J. BRAUN, *The International Regulatory Framework of EC Telecommunications Law: The Law of the WTO and ITU as a Yardstick for EC Law*, in C. KOENIG, A. BARTOSCH, J. BRAUN, *EC Competition and Telecommunication Law*, cit., 15.

(61) Sulla natura del *Reference Paper* si v. C. KOENIG- J. BRAUN, *The International Regulatory Framework of EC Telecommunications Law: The Law of the WTO and ITU as a Yardstick for EC Law*, in C. KOENIG, A. BARTOSCH, J. BRAUN, *EC Competition and Telecommunication Law*, cit., 15-19.

(62) Non tutti i 69 partecipanti hanno adottato il *Reference Paper*. Alcune differenze nell'adozione riguardano, poi, specificamente alcuni importanti sottoscrittori come gli Stati Uniti, la Comunità Europea, l'Australia ed il Canada. Cfr. M.H. RYAN, *Trade in Telecommunications Services: A Guide to the GATS*, in *Computer & Technology Law Review*, 1997, 99, nota 32.

(63) Art. 1 del *Reference Paper*

(64) Art. 2 del *Reference Paper*, in particolare per la necessità che eventuali contrasti siano rimessi ad un'autorità indipendente v. art. 2.5.

(65) Art. 3 del *Reference Paper*

(66) Art. 4 del *Reference Paper*

operatori (67). Tutte misure che, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, sono da considerarsi i capisaldi della politica comunitaria e delle politiche nazionali di liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni. Quello che qui è necessario rilevare è che da questi obiettivi generali alcuni Membri del WTO hanno fatto derivare impegni aggiuntivi. L'art. XVIII del GATS, infatti, espressamente prevede la possibilità che i Membri negozino impegni aggiuntivi rispetto a quelli previsti dagli accordi multilaterali. In questo modo, gli obiettivi di politica legislativa si sono tramutati in obbligazioni vincolanti ai sensi del sistema del WTO. Questo è avvenuto per quei Membri, tra cui la Comunità europea, che li hanno aggiunto nelle proprie liste di impegni.

Il fatto poi che si tratti di impegni addizionali concernenti politiche legislative e regolamentari, e non di semplici obblighi di non discriminazione, aumenta la differenza tra i Membri. Questo perchè l'armonizzazione delle politiche legislative dipende in buona sostanza dal modo in cui i Membri danno concretamente attuazione a queste previsioni sul piano interno.

Questo fatto conferma, infine, ancora una volta l'estrema rilevanza delle liste contenenti le obbligazioni assunte da ciascun Membro relativamente all'Allegato sulle telecomunicazioni, al BATS ed, infine anche, al *Reference Paper*.

13. *I processi di governance internazionale nel settore delle telecomunicazioni.*

L'esame delle competenze dell'UIT e delle obbligazioni derivanti dalle politiche di liberalizzazione del WTO nel settore delle telecomunicazioni, deve essere necessariamente completato con l'analisi di alcuni processi in cui l'attività delle due organizzazioni tende concretamente a sovrapporsi. Questo al fine di comprendere in un'ottica dinamica come il sistema UIT ed il sistema WTO partecipino concretamente alla *governance* internazionale del sistema delle telecomunicazioni e quali soluzioni adottino per evitare o attenuare i contrasti. In questa ricostruzione, in alcuni casi, dovrà essere fatto cenno anche ad organizzazioni internazionali di cui non si è finora trattato, ma che concorrono anch'esse attivamente alla *governance* complessiva del sistema.

Nell'ampio gruppo di processi decisionali, che la comunicazione globale impone siano svolti a livello internazionale, ne sono stati prescelti tre, che appaiono ciascuno nella

(67) Art. 5 del *Reference Paper*

propria specificità particolarmente esemplificativi. Essi sono: a) il processo di ripartizione dello spettro radio; b) il processo di standardizzazione tecnica; c) il processo di definizione dell'*account rate sistem*.

14. *I processi di governance: a) la ripartizione dello spettro radio.*

L'UIT, come si è avuto modo di osservare, ha una specifica e storica competenza in materia di spettro radio (68).

Il processo con cui si procede alla suddivisione delle risorse radio è, in questo lavoro, di particolare interesse per due profili. Il primo profilo d'interesse riguarda il processo di suddivisione dello spettro, con particolare riguardo alla partecipazione degli Stati e degli operatori privati. Il secondo profilo d'interesse attiene, invece, agli effetti che le obbligazioni contratte dagli Stati in sede WTO hanno sul procedimento di allocazione delle frequenze.

Per ciò che riguarda il primo profilo, è necessario preliminarmente descrivere il processo di suddivisione dello spettro radio distinguendo tre fasi: la fase della ripartizione delle bande di frequenza, la fase dell'assegnazione delle frequenze e la fase della registrazione delle frequenze.

La ripartizione delle bande di frequenza è un compito proprio dell'UIT (69). Esso consiste nel dividere lo spettro-radio disponibile tra tutti i servizi di telecomunicazione che richiedono l'uso di frequenze radio. Si tratta di un compito tecnico poiché presuppone la scelta delle frequenze più idonee a seconda delle caratteristiche del servizio che si intende trasmettere (70). Al tempo stesso, si tratta di un compito che presuppone una scelta politica che consiste nella scelta tra i diversi servizi che hanno necessità di una frequenza di trasmissione (71). La politicità della decisione è estremamente evidente se si pone

(68) Lo spettro-radio è il nome dato alle onde radio che si propagano nello spazio tra 0 e 3000 gigahertz (GHZ). Lo spettro radio è l'infrastruttura aerea di una molteplicità di attività: ogni applicazione radio (ad esempio, i telefoni cellulari, i sistemi di posizionamento, la radiotelevisione) ha bisogno di una banda di frequenza.

(69) No. RR 1-1.17 dell'UIT *Radio Regulation* definisce l'allocazione delle frequenze come l'"entry in the Table of Frequency Allocations of a given frequency band for the purpose of its use by one or more terrestrial or space radiocommunication services or the radio astronomy service under specified conditions".

(70) Non tutte le bande di frequenza offrono le medesime potenzialità: alcune possono supportare agevolmente tutti i diversi servizi altre, invece, supportano un numero minore di servizi o possono essere sfruttate solo con un elevato grado di innovazione tecnologica.

(71) La scelta di assegnare un maggior numero di frequenze ad un servizio piuttosto che ad un altro determina evidentemente una scelta su quale servizio privilegiare.

mente al fatto che lo spettro radio utile è oggi già praticamente saturo. Il che significa che ogni nuova proposta di allocazione per un nuovo servizio di telecomunicazione può, infatti, comportare una contrazione delle risorse precedentemente assegnate ad altri servizi. Questo spiega i lunghi negoziati che si svolgono prima di addivenire ad una nuova ripartizione.

La sede in cui formalmente è adottata la decisione che aggiorna la suddivisione dello spettro radio è la *World Radio Conference* organizzata dal *Radiocommunication Sector* dell'UIT. La decisione raggiunta nella *World Radio Conference* è il prodotto di negoziati pluriennali che partono alla conclusione della *Conference* precedente. Ai negoziati partecipano sia gli Stati sia, come *Sector Member*, gli operatori privati. La Comunità Europea partecipa, formalmente, come *Sector Member*, ma nella sostanza essa riceve un ampio mandato dagli Stati membri a trattare per conto loro. Gli Stati membri della Comunità europea si impegnano, dal canto loro, a sostenere la posizione comunitaria in sede di adozione della scelta finale (72).

Le decisioni finali della *World Radio Conference* integrano le *Radio Regulation*. Le modifiche alla ripartizioni per servizi dello spettro radio sono, inoltre, registrate in un apposito albo: la *Table of Frequency Allocation*.

Una volta ripartite le frequenze tra i servizi di telecomunicazione si procede con la seconda fase del procedimento di suddivisione dello spettro radio: essa consiste nell'assegnazione delle frequenze radio ai singoli operatori di telecomunicazione. In questa fase sono chiamati formalmente ad agire sia l'UIT sia gli Stati nazionali. L'UIT, innanzitutto, provvede a dividere le bande di frequenza tra macroregioni: la Regione 1 comprende l'Europa, l'Africa, l'ex URSS e la Mongolia; la Regione 2 è formata dall'intero continente americano; la Regione 3 include l'Asia (tranne la Mongolia e la parte asiatica dell'ex URSS) e l'Oceania. Poi, sulla base delle richieste provenienti dagli Stati, l'UIT provvede, di concerto con le organizzazioni internazionali regionali, a ripartire le frequenze libere all'interno di ciascuna macroregione ed ad assegnarle ai singoli Stati (73).

(72) Cfr. la Comunicazione della Commissione Europea del 14 aprile 2003 sulla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni del 2003 (pubbl. COM 2003, 183).

(73) No. RR 1-1.18 delle *Radio Regulations* definisce l'assegnazione dell'UIT come l' "entry of a designated frequency channel in agreed plan, adopted by a competent conference, for use by one or more identified countries or geographical areas under specified conditions".

A questo punto gli Stati, sulla base delle frequenze ricevute, provvedono ad assegnare le frequenze ai singoli operatori richiedenti. L'assegnazione sul piano interno delle frequenze concretamente spettanti a ciascuno Stato avviene, quindi, sulla base delle norme nazionali ancorchè esse siano, per gli Stati appartenenti alla Comunità europea, in parte armonizzate, a livello sovranazionale (74). Una volta effettuata l'assegnazione nazionale delle frequenze questa deve essere notificata all'UIT. La notifica è l'atto che apre la procedura di registrazione. Questa terza ed ultima fase del processo di suddivisione dello spettro radio è quella indubbiamente più farraginoso. L'UIT, infatti, ricevuta la notifica, deve controllare che l'assegnazione nazionale sia conforme al piano di ripartizione, al piano di assegnazione ed alle regole internazionali.

Come emerge dal processo descritto, il principio generale, a lungo invalso a livello internazionale, del *first come first served* è ormai parzialmente temperato. Questo principio, per cui ciascuno Stato può utilizzare senza interferenze le frequenze che per primo occupa, è infatti vincolato alle decisioni ed ai principi operativi elaborati dalle *World Conferences* che si sono succedute. Tra questi principi vi sono il divieto di registrare più frequenze di quelle strettamente necessarie per la fornitura di uno specifico servizio e la riserva per alcuni specifici servizi di almeno una banda di trasmissione per ciascuno Stato. Qualora il controllo dell'UIT sull'assegnazione nazionale delle frequenze dia un esito positivo, si passa alla fase della registrazione sul *Master International Frequency Register*. Qualora il controllo, invece, ponga in evidenza un'interferenza, una sovrapposizione della nuova frequenza oppure una violazione delle regole internazionali, si apre un procedimento cui partecipano il *Radiocommunication Bureau* ed il *Radio Regulation Board*. Questi due organi hanno rispettivamente il compito di istruire la procedura e di proporre raccomandazioni. Se la questione non può essere risolta, essa viene rimessa alla decisione della successiva *World Radiocommunications Conferences*.

15. *Segue. Gli effetti che le obbligazioni contratte dagli Stati in sede WTO sulla divisione dello spettro radio.*

(74) No. RR 1-1.19 delle *Radio Regulations* definisce l'assegnazione degli Stati come l' "authorization given by an administration for a radio station to use a radio frequency channel under specified conditions"

Le obbligazioni contratte dagli Stati in sede di WTO comportano alcune importanti problematiche inerenti al procedimento di ripartizione, di assegnazione e di registrazione delle frequenze.

Il problema che si pose fin dall'inizio delle negoziazioni sulle telecomunicazioni fu soprattutto quello di come considerare le limitazioni tecniche dello spettro radio. Questo perchè laddove ci sono poche frequenze disponibili si verifica una limitazione del numero di operatori che possono accedere al mercato. Di qui, la necessità di chiarire se questa limitazione sia da considerare come una limitazione dell'accesso al mercato e, dunque, debba essere iscritta nelle limitazioni che i Membri del WTO allegano ai propri trattati di adesione (75).

Sulla base di questa ipotesi alcuni Membri del WTO hanno effettivamente incluso questa clausola di limitazione dell'accesso al mercato nelle proprie liste d'impegni redatte ex art. XVI del GATS (76). Altri Membri hanno, invece, agito in maniera opposta. La nota *Market Access Limitation on Spectrum Availability* del *Chairman del Group on Basic Telecommunications* ha risolto la questione interpretativa stabilendo che questa clausola di limitazione non rientra tra quelle possibili ex art. XVI del *GATS Agreement*⁷⁷. Questo è avvenuto sul presupposto che, trattandosi di una limitazione tecnica, essa non debba essere inserita nella lista degli impegni che contiene, invece, limitazioni concernenti scelte politiche discrezionali. Considerando, dunque, la limitazione non necessaria nella nota si è chiesto ai membri che l'avessero inserita di cancellarla dalla loro lista d'impegni.

Se da un lato si è chiarito che la limitazione tecnica non comporta una limitazione dell'accesso al mercato, da un altro lato la nota ha messo in evidenza che i Membri del WTO che hanno sottoscritto il *Reference Paper* sono anche tenuti al rispetto dei principi ivi contenuti e riguardanti specificamente l'allocazione e l'uso delle risorse scarse.

Di particolare interesse appaiono, anche, altre questioni connesse con la partecipazione degli operatori stranieri alle procedure di assegnazione nazionale. In questo contesto è evidente una possibile frizione tra la ripartizione operata dall'UIT e le obbligazioni contratte dai membri del WTO. Il problema nasce dal fatto che l'UIT ha

(75) Cfr. L.B. SHERMAN, "Widely Enthusiastic" About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services, cit., 91-92.

(76) In assenza di una decisione sulla questione ben venticinque Membri del WTO a partire dall'aprile 1996 hanno apposto specifiche limitazioni riguardanti lo spettro radio alle proprie offerte. IBIDEM, 92.

(77) WTO, Group on Basic Telecommunications, *Chairman's note, Market Access Limitation on Spectrum Availability*, S/GBT/W/3 (Feb. 3, 1997), 36 I.L.M. 354, 372 (1997)

l'obiettivo di dividere le frequenze tra gli Stati che ne facciano richiesta in maniera tale da consentire a ciascuno una quota parte dello spettro-radio.

Le obbligazioni cardine del sistema GATS, vale a dire l'accesso al mercato e la clausola del trattamento nazionale, possono vanificare gli obiettivi dell'UIT. Questo perchè permettono, fatte salve le limitazioni contenute nella lista degli impegni dei Membri del WTO, che l'operatore straniero possa partecipare, al pari degli operatori interni, alle procedure di assegnazione nazionale delle frequenze. Ne consegue che gli operatori stranieri più forti possono penetrare nei mercati nazionali acquisendo frequenze nel rispetto delle procedure nazionali. Con questo riducendo le possibilità commerciali per gli operatori nazionali.

Egual discorso, vale per la cessione di frequenze (oppure la cessione di imprese concessionarie di frequenze) che, qualora ammessa dalla legge nazionale, deve essere consentita secondo le obbligazioni del GATS anche se l'acquirente è un operatore straniero con sede commerciale sul territorio di uno Stato terzo.

Questi ultimi esempi mostrano con chiarezza alcuni dei problemi che possono nascere dalla sovrapposizione delle competenze dell'UIT con le obbligazioni derivanti dall'appartenenza degli Stati al WTO. Essi sono ad oggi non risolvibili se non attraverso l'inserimento di specifiche limitazioni delle clausole GATS.

16. I processi di governance: b) la creazione di standard condivisi.

L'elaborazione di *standard* ovvero delle specifiche tecniche che consentono l'interoperabilità dei sistemi di trasmissione e di ricezione è una condizione per lo sviluppo di una comunicazione globale. La standardizzazione può però verificarsi in modi tra loro molto diversi: essa può avvenire *de facto* (78), *in modo consensuale*⁷⁹ oppure *come obbligo giuridico* (80).

⁷⁸ La standardizzazione può prodursi *de facto* quando lo *standard* è il risultato di processi non coordinati in cui è il mercato che seleziona una particolare modalità tecnica, la quale finisce con l'imporsi sulle altre modalità tecniche teoricamente possibili. Nel momento in cui il prodotto di un'impresa diventa così diffuso da poter orientare le decisioni ed i prodotti delle altre imprese, le specifiche tecniche di quel prodotto diventano uno *standard de facto*. Gli *standard de facto* sono anche chiamati standard industriali e sono spesso promossi da un'impresa nella speranza di acquisire dalla sua diffusione vantaggi commerciali. Questi vantaggi consistono nella possibilità di realizzare economie di scala, di proteggere o aumentare le proprie quote di mercato oppure ricevere royalties dalle licenze sulla proprietà intellettuale. Il sistema di *personal computer* della IBM, sviluppatosi a partire dal 1981, è attualmente l'esempio più evidente di come si crea uno *standard de facto*.

L'elaborazione di *standard* a livello internazionale è un compito che l'UIT esercita nel *Telecommunication Standardization Sector* (UIT-T) attraverso la predisposizione di Raccomandazioni, cioè di atti che sono formalmente non vincolanti (81).

Il processo con cui l'UIT-T adotta le Raccomandazioni è particolarmente interessante. Esso si compone di tre fasi: la fase di definizione del progetto di raccomandazione, la fase dell'adozione e la fase della pubblicazione(82).

La prima fase si svolge all'interno di *Gruppi di studio* convocati dalla *World Telecommunication Standardization Assembly* al fine di predisporre una nuova raccomandazione oppure di modificare quelle esistenti (83). I Gruppi di Studio sono formati su base volontaria dagli Stati, dai *Sector Members* e dalle altre organizzazioni internazionali di standardizzazione associate (84). Tutti coloro che partecipano al Gruppo di Studio possono avanzare proprie proposte ed hanno anche la possibilità di trasmettere i documenti in discussione a propri esperti tecnici. È, dunque, possibile in questa fase la massima partecipazione degli operatori privati ed, in particolare, tra di essi, di quelli che maggiormente curano la ricerca tecnologica (85).

Una volta raggiunto un ampio consenso sulle misure da adottare il Gruppo di Studio procede nella redazione di un *report* che si compone di due parti: la prima parte dà conto dell'organizzazione dei lavori del gruppo di studio, dei contributi dei partecipanti e di tutte le fasi negoziali; la seconda parte del *report* contiene lo schema di raccomandazione (86). La trasmissione del *report* al Direttore del *Sector* ed ai membri dell'organizzazione apre la fase dell'adozione della Raccomandazione.

(79) La standardizzazione può essere il risultato di un processo formale in cui gli attori principali di un mercato, siano essi pubblici o privati, si organizzano per adottare tutti la medesima configurazione tecnica. I partecipanti al processo possono essere solo i progettisti ed i produttori oppure anche le imprese, i governi e le autorità nazionali di regolazione. L'adozione dello standard prescelto è, comunque, basata anche in questo caso sul consenso volontario.

(80) La standardizzazione può essere obbligatoria. Se l'adozione è obbligatoria, essa diventa una condizione legale per l'immissione di un prodotto o di un servizio sul mercato nazionale.

(81) Pur non formalmente vincolanti le raccomandazioni tecniche lo diventano nella sostanza nella misura in cui esse sono generalmente rispettate.

(82) Il processo di standardizzazione è disciplinato dalla *Resolution 1* contenente *Rules of procedure of the ITU Standardization Sector (ITU-T)*.

(83) V. *Section 2, Art. 2.1* della *Resolution 1 ITU-T* in base al quale la *World Telecommunication Standardization Assembly* (WTSA) convoca il gruppo di studio sulla base di due possibili obiettivi: a) l'elaborazione di nuovi standard sulla base di una richiesta della WTSA; b) la modifica o la revisione di uno standard precedentemente elaborato.

(84) Art.2.3.1 *Resolution 1 ITU-T*.

(85) Un gruppo di particolare rilevanza, che si è costituito nel 2005 e dovrà terminare i lavori entro il 2008, è il Gruppo di Studio 16 che ha un amplissimo mandato riguardante le apparecchiature multimediali. In questo Gruppo di Studio la presenza degli operatori privati è estremamente significativa in quanto l'elaborazione degli standard è destinata ad influenzare in maniera determinante lo sviluppo tecnologico multimediale.

(86) Art. 2.4 *Resolution 1 ITU-T*.

La procedura formale di adozione varia, a questo punto, a seconda del contenuto della Raccomandazione stessa. Sono, infatti, previste una procedura ordinaria ed una procedura semplificata (87).

Se la proposta di raccomandazione ha, infatti, implicazioni regolatorie o politiche, si adotta la procedura ordinaria: il *report* finale viene distribuito e sottoposto ad una ampia consultazione delle amministrazioni nazionali. Al termine della consultazione, il Gruppo di Studio si riunisce nuovamente e, analizzati tutti i contributi, può adottare all'unanimità la Raccomandazione proposta. Se anche solo un *Member State* si oppone il processo d'adozione s'interrompe (88).

Se, invece, la proposta di raccomandazione non ha implicazioni regolatorie e politiche, si procede con la procedura semplificata. In questo caso, il *report* finale del *Gruppo di Studio* è sottoposto ad un breve periodo di consultazione durante il quale i *Member States* e i *Sector Members* possono inviare proprie osservazioni (89). Trascorso il termine senza che siano state formulate osservazioni il testo, sottoposto a consultazione, si dà per approvato. Qualora esistano, invece, delle osservazioni sostanziali si elabora un nuovo testo che è sottoposto ad un altro brevissimo periodo di consultazione. Se permangono delle obiezioni, l'esame è deferito alla successiva seduta del Gruppo di Studio. In questo caso l'opposizione formale di almeno due *Member States* presenti nel Gruppo di Studio interrompe il procedimento (90).

In alternativa ad entrambe le procedure, la decisione sul *report* può comunque essere sempre rimessa alla successiva *World Telecommunication Standardization Assembly* (WTSA) del *Sector*. La WTSA, in questo caso, decide a maggioranza dei voti dell'Assemblea (91).

(87) La procedura ordinaria è quella specificata sempre nella *Resolution 1 ITU-T* intitolata *Approval of new and revised Recommendations using the traditional process*. La procedura abbreviata è stata, invece, definita nella *Resolution 37 Alternative approval process for ITU-T* nella *World Telecommunication Standardization Assembly* di Montreal del 2000. Attualmente è disciplinata dalla *ITU-T Recommendation A.8* adottata nella *World Telecommunication Standardization Assembly* di Florianopolis del 2004.

(88) Si v. al riguardo la *Section 9* della *Resolution 1 ITU-T* intitolata *Approval of new and revised Recommendations using the traditional process*. In particolare sono regolati con precisione i termini della consultazione ed i termini per proporre proposte di modifica. V. art. 9.8.2.2 che presenta uno schema del processo ordinario di approvazione.

(89) V. art. 4 *ITU-T Recommendation A.8*

(90) V. art. 5.4 *ITU-T Recommendation A.8*

(91) V. art. 1.3.3.2 e art. 1.3.3.3 *Resolution 1 ITU-T*

Comunque adottata, la Raccomandazione deve essere immediatamente pubblicata tra gli atti dell'UIT in maniera tale da offrire alla decisione raggiunta ed al conseguente standard adottato la massima conoscibilità possibile (92).

I due processi descritti sono quelli con cui l'UIT-T adotta le proprie raccomandazioni in materia di standardizzazione. In realtà, esistono delle variazioni a questi processi in ragione del fatto che l'UIT non è l'unico soggetto che interviene a livello internazionale nel campo della standardizzazione tecnica. Infatti, in questo campo un ruolo di primissimo piano è svolto anche dall'*International Standardization Organization* (ISO) e dell'*International Electrotechnical Commission* (IEC). Sia l'ISO sia l'IEC sono organizzazioni internazionali non governative i cui membri non sono gli Stati, ma gli istituti di standardizzazione nazionale maggiormente rappresentativi. Entrambe le organizzazioni vantano una specifica competenza nel campo della standardizzazione. Nel settore delle tecnologie dell'informazioni questa duplice competenza è svolta dall'ISO e dall'IEC in un comitato congiunto ad hoc costituito: il *Joint Technical Committee 1 (JTC 1)*.

Al fine di coordinare la propria attività l'UIT, l'ISO e l'IEC hanno raggiunto un accordo di cooperazione che è corredato da una guida applicativa molto dettagliata (93). L'accordo di cooperazione apporta alcune variazioni al processo di adozione delle Raccomandazioni laddove si verifica una concorrenza di competenze tra l'UIT ed il *JTC 1*. È necessario, al riguardo, distinguere il caso in cui è possibile stabilire la competenza di quale soggetto prevale, dal caso in cui entrambi i soggetti intendono procedere all'elaborazione di uno standard internazionale.

Nel primo caso, l'accordo di cooperazione prevede il cd. *liason approach to cooperation*. Il procedimento di standardizzazione si svolge come previsto dall'organizzazione la cui competenza prevale. Per contro, i rappresentanti dell'altra organizzazione possono partecipare ai lavori. Questo significa che, qualora il processo sia gestito dall'UIT i rappresentanti del *JTC 1* possono partecipare ai gruppi di studio ed alle consultazioni e, viceversa (94).

(92) Le procedure di pubblicazione degli atti adottati dall'ITU-T sono disciplinate nella *Recommendation A 11 ITU-T*.

(93) L'accordo è stato ratificato dall'UIT-T con la Raccomandazione A 23. Si rimanda in particolare all'Annesso A alla Raccomandazione A 23 che contiene la guida di cooperazione, *Guide for Itu-T and ISO/IEC Cooperation*. Il testo della Guida di cooperazione è al tempo stesso l'Annesso K della ISO/IEC JTC Direttiva 1.

(94) Questo procedimento è disciplinato nella sez. 6 della *Guide for Itu-T and ISO/IEC Cooperation*.

Nel secondo caso, quello in cui non è possibile decidere quale competenza prevalga, la Guida applicativa dell'Accordo di cooperazione disciplina il cd. *collaboration mode* (95).

La procedura, in questione, è piuttosto agile. Essa prevede per un verso che entrambe le organizzazioni (l'UIT ed il JTC 1) inizino separatamente i propri procedimenti d'adozione. Per un altro verso prevede, però, che esse collaborino al fine di adottare il medesimo standard tecnico. La collaborazione, che si svolge in parallelo all'iter procedimentale proprio di ciascuna organizzazione, può avvenire in due modi: attraverso lo scambio di informazioni con una "navette" delle proposte tra le due sedi (96) oppure attraverso la creazione di un gruppo misto di lavoro composto pariteticamente dai rappresentanti delle due organizzazioni (97). La creazione di gruppi misti incaricati di elaborare proposte comuni da adottare poi separatamente è di certo il livello più avanzato della *governance* internazionale delle telecomunicazioni. Questo perché per un verso al gruppo misto partecipano i rappresentanti delle organizzazioni, che possono essere per entrambe sia attori pubblici sia attori privati (98). Per un altro verso, perché una pluralità di soggetti che va dagli esperti accreditati fino alle amministrazioni nazionali può inviare propri contributi al gruppo misto. Questi contributi, sulla base della Guida all'Accordo, devono essere necessariamente presi in considerazione dal gruppo misto (99).

17. Segue.

La standardizzazione tecnica nel settore delle telecomunicazioni è, indubbiamente, anche un obiettivo degli accordi GATS. Questo perché la standardizzazione è considerata un prerequisito per la concorrenza nel settore delle telecomunicazioni. L'art. 7.1 dell'Allegato sulle telecomunicazioni specifica, infatti, che i contraenti sono concordi "to recognise the importance of international standards through the work of relevant international bodies, including the ITU and the ISO".

Questa affermazione di principio è corredata da una serie di norme dell'Allegato sulle telecomunicazioni che, non a caso, stabiliscono a carico delle parti contraenti un

(95) Cfr. specificamente sez. 7 e sez. 8 *Guide for Itu-T and ISO/IEC Cooperation*.

(96) Cfr. sez. 7 *Guide for Itu-T and ISO/IEC Cooperation*.

(97) Cfr. sez. 8 *Guide for Itu-T and ISO/IEC Cooperation*.

(98) Cfr. sez. 8.3 *Guide for Itu-T and ISO/IEC Cooperation*.

(99) V. sez. 8.5 *Guide for Itu-T and ISO/IEC Cooperation*.

generale obbligo di trasparenza nei processi di standardizzazione e di conoscibilità delle specifiche tecniche adottate a livello nazionale (100).

Non vi è, dunque, in questo caso una contrapposizione formale tra le due organizzazioni. Al contrario, sempre l'art. 7.2 dell'Allegato specifica che i membri "recognise the role played by intergovernmental and non-governmental organizations and agreements in ensuring the efficient operation of domestic and global telecommunications services, in particular the ITU". Questa norma mostra, infatti, una duplice apertura, verso le organizzazioni intergovernative, come l'UIT e verso le organizzazioni non governative, come appunto l'ISO.

Un'apertura che alla prova dei fatti regge nel campo della standardizzazione tecnica molto più che, come si vedrà, nel campo della standardizzazione tariffaria.

Nella sostanza, si deve però segnalare la sfiducia crescente nella capacità delle organizzazioni internazionali di elaborare standard. L'evoluzione tecnologica rende, infatti, inadeguata un procedimento in cui gli Stati sono chiamati a collaborare. In questo senso, la standardizzazione *de facto* è ritenuta più idonea a seguire la rapida evoluzione in corso.

Al riguardo, tuttavia, appare corretto segnalare che taluni obiettivi che la standardizzazione dell'UIT si prefigge non sono forse egualmente perseguibili attraverso processi di standardizzazione *de facto*. Basti pensare agli standard di sicurezza delle reti e dei servizi di telecomunicazione. La necessità di garantire elevati standard di sicurezza nella trasmissione sembra acquisire oggi una particolare rilevanza. Lo sviluppo della tecnologia pone, infatti, problemi di sicurezza che non possono, in nessun modo, essere sacrificati.

18. I processi di governance: c) l'*account rate system*

Il terzo ed ultimo processo di governance che si intende qui analizzare è quello volto alla definizione dell'*account rate system* (101). L'*account rate system* è un sistema

(100) V. a tale proposito gli artt. 3 dell'Accordo generale e 4 dell'Allegato sulle telecomunicazioni. Cfr. in questo Capitolo, prima Parte, par. 10.

(101) Sull'*account rate system* vi è un'ampia bibliografia internazionale. Sia consentito richiamare per un inquadramento generale del tema S.O. SPINKS, F. LOGGE, *EU/US Issues in International Telecommunications following the WTO Agreement on Basic Telecommunications*, in *European Foreign Affairs*, 1999, 65; P. STRIVENS, R. BRATBY, *International Regulatory Framework*, in J. SCHERER (a cura di), *Telecommunications Law in Europe*, London, 4 ed., 1998, 24.51 e 24.53; T.L. MCLARTY, *Liberalised Telecommunication Trade in the WTO: Implication for Universal*

internazionale di standardizzazione tariffaria. Più precisamente si tratta del meccanismo che regola la ripartizione dei costi e dei ricavi fra gli operatori internazionali.

Lo schema dell'*account rate system* è lineare. Esso si applica a tutte le chiamate telefoniche internazionali: l'operatore da cui ha origine la chiamata (cd. *originating carrier*) impone all'utente chiamante un prezzo o una tariffa. Formalmente, il prezzo o la tariffa (cd. *collection charge*) è determinato dall'*originating carrier*.

Nella sostanza, però, il *collection charge* è legato ad una quota tariffaria fissa: l'*accounting rate*. Questa quota tariffaria fissa è stabilita sulla base di una negoziazione tra l'*originating carrier* e l'operatore che riceve la chiamata (cd. *terminating carrier*) (102).

Il *terminating carrier*, infatti, ricevuta la chiamata internazionale ha il compito di instradarla sulla propria linea e di indirizzarla verso l'utente finale. Per quest'attività il *terminating carrier* riceve dall'*originating carrier* la metà dell'*account rate*: il cd. *settlement rate*. Se tra i due operatori c'è un equilibrio tra minuti di chiamata ricevuti e minuti di chiamata trasmessi non è necessaria alcuna compensazione. Se, al contrario, vi è uno squilibrio l'operatore che riceve un maggior minutaggio di chiamate dovrà essere compensato *pro quota* (103).

I principi dell'*account rate system* sono, in ambito UIT, disciplinati nell'*International Telecommunications Regulation* (d'ora in avanti *ITR*). I cardini del sistema sono sostanzialmente due: il diritto per ogni amministrazione statale di stabilire il *collection charge* da applicare all'utente (art. 6, 1 *ITR*); il principio del *mutual agreement* per stabilire l'*account rate* tra due Paesi (art. 6, 2 *ITR*). Sulla base di questi principi, il modello dell'*account rate system* è stato successivamente codificato nel 1968 e, successivamente, trasposto nella Raccomandazione ITU-D 150 (104).

Service Policy?, cit., 39; R. WERLE, *Standards in the International Telecommunications Regime*, in P. GUERRIERI, H.E. SCHARER (a cura di), *Trade, Investment, and Competition Policies in the Global Economy. The Case of the International Telecommunications Regime*, Baden Baden, 2002, 243 ss. Nella dottrina italiana si sono occupati della questione G. VENTURINI, *Servizi di telecomunicazione*, cit., 145-148; e più recentemente S. BACCAGLINI, *Profili evolutivi dell'accounting rate system: dal regime dell'UIT al sistema dell'OMC*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2003, 705 ss.

(102) L'*accounting rate* è di norma definito per minuto di traffico. La quota è calcolata in *US dollars* oppure attraverso gli *Special Drawing Rights* (SDRs) un'unità monetaria calcolata sulla base di un paniere composto dalle maggiori valute.

(103) V. per un esame della ripartizione, la pubblicazione ITU, *Direction of Traffic: Trading Telecom Minutes*, Geneva, October 1999.

(104) La codificazione del modello è dapprima avvenuta nella *CCITT Recommendation E 250* "New system for accounting in the international telephony" del 1968. Successivamente, nel 1984, è stata trasposta nella Raccomandazione ITU-D. 150.

Il modello dell'UIT è evidentemente legato ad un assetto del sistema delle telecomunicazioni fondato sulla presenza di un forte controllo pubblico sulle telecomunicazioni. Di questo sono dimostrativi sia il richiamo alle amministrazioni nazionali, di cui al primo comma dell'art. 6 ITR, per la definizione delle tariffe nazionali sia la successiva previsione, del secondo comma dell'art. 6 ITR, per cui gli operatori internazionali di ciascun Paese congiuntamente determinano l'*accounting rate*.

Entrambe le previsioni sono la base di un sistema in cui il servizio telefonico internazionale è gestito dagli Stati sulla base del principio del *joint service provision*. Un principio sulla base del quale sono gli Stati, congiuntamente, ad erogare il servizio di telefonia attraverso i propri operatori pubblici (105).

Questa situazione, che fino agli anni settanta era sostanzialmente comune a tutti i Paesi del mondo, perdura oggi solo nei Paesi in via di sviluppo. In Europa, negli Stati Uniti ed in parte dell'Asia il mercato della telefonia è stato liberalizzato: di conseguenza, i prezzi al consumatore non sono più stabiliti autoritativamente dalle amministrazioni nazionali e non c'è più un unico operatore pubblico in grado di negoziare l'*accounting rate*. Sono, cioè, venuti meno i presupposti stessi del sistema codificato dall'UIT.

Questo ha provocato una tensione tra i Paesi che hanno liberalizzato i propri mercati della telefonia ed i Paesi che non l'hanno fatto: i primi, che sostanzialmente sono i Paesi sviluppati, spingono per una drastica riduzione dell'*account rate*, ovvero della quota tariffaria fissa delle chiamate internazionali, mentre i secondi, i Paesi in via di sviluppo, si oppongono a qualsiasi riduzione unilaterale dell'*accounting rate* (106). Gli Stati sviluppati, infatti, richiedendo una drastica riduzione dell'*accounting rate*, puntano ad accrescere la concorrenzialità dei mercati internazionali della telefonia riducendo l'inefficienza che, in un sistema liberalizzato, l'*account rate* genera (107); gli Stati in via

(105) Cfr. S. BACCAGLINI, *Profili evolutivi dell'accounting rate system: dal regime dell'UIT al sistema del WTO*, cit., 709-712. L'A. individua come due principi cardine del sistema: il principio della sovranità nazionale e quello della *joint service provision*.

(106) Cfr. sulla questione B. GUERMAZI, *International Accounting Rates, Developing Countries and the World Trade Organization: The Dilemma and a Possible Solution*, in *International Journal of Communication Law and Policy*, 1999, 1 ss.

(107) Il principio del *joint service* ha come corollario il divieto per le due parti di entrare in competizione tra loro. Questo divieto crea "una vera e propria struttura consolidata di protezione del monopolio in generale e dei monopoli pubblici in particolare". Così S. BACCAGLINI, *Profili evolutivi dell'accounting rate system: dal regime dell'UIT al sistema del WTO*, cit., 711. Inoltre, la procedura dell'*accounting rate*, secondo la migliore dottrina, ha l'effetto di finanziare gli alti costi degli operatori monopolisti. V. almeno, C. KOENIG- J. BRAUN, *The International Regulatory Framework of EC Telecommunications Law: The Law of the WTO and ITU as a Yardstick for EC Law*, cit., 39; B. GUERMAZI, *International Accounting Rates, Developing Countries and the World Trade Organization: The Dilemma and a Possible Solution*, cit., 2; e spec. nt. 6.

di sviluppo, al contrario, ricevendo grazie al sistema attuale una consistente cifra di compensazione sono evidentemente indisponibili a modificare un assetto che garantisce loro entrate finanziarie cospicue e fondamentali per le loro condizioni economiche.

La difficoltà di coniugare gli opposti interessi spiega come mai siano finora sostanzialmente falliti tutti i tentativi di riforma del modello attuale. La Raccomandazione D-140 è stata, in realtà, più volte aggiornata: lo *Study Group 3* dello *Standardization Sector* ha proposto una serie di importanti modifiche che riguardano la definizione dell'*accounting rate* (108). Tra di esse sono state accolte: l'orientazione ai costi dell'*accounting rate*, la verifica periodica dell'*accounting rate* nonché una moratoria quinquennale (109).

Nessuna di queste revisioni ha, tuttavia, condotto ad una diminuzione degli *accounting rates* precedentemente pattuiti tra gli Stati sviluppati e quelli in via di sviluppo (110).

In questa situazione già complessa, lo sviluppo tecnologico rappresenta una nuova criticità. Questo perchè le nuove tecnologie rendono ormai possibile l'aggiramento dell'*accounting rate* in molti modi (111). I sistemi di *re-origination* delle chiamate (112), la telefonia via internet (113), la rivendita internazionale delle chiamate e l'uso di reti

(108) Il procedimento è quello descritto nel precedente paragrafo relativamente al processo di standardizzazione tecnica.

(109) Cfr. K.E. BERNARD, *New Global Network Arrangements and Regulatory Policy*, in *Telecommunications Policy*, 1994, 384

(110) Queste modifiche al modello sono rimaste affermazioni di principio senza alcun effetto pratico. In particolare il principio dell'orientazione ai costi non condusse agli effetti sperati. L'orientazione ai costi significa che il prezzo di un servizio (in questo caso il servizio del *terminating carrier*) deve essere determinato a partire dai costi sostenuti per la sua fornitura. Questo approccio richiede l'identificazione nel dettaglio delle singole voci di costi, il cui valore deve essere calcolato con un'analitica contabilità dei costi. L'orientazione ai costi proposta dall'UIT mancava proprio di queste specificazioni: non conteneva cioè indici precisi e concordati sulle modalità di calcolo dell'orientamento al costo. Inoltre, perchè, mancando un'analisi delle differenti situazioni socio-economiche dei paesi interessati, era impossibile un'orientazione ai costi omogenea su scala mondiale.

(111) Cfr. sulla questione il documento OCDE, *New technologies and their impact on the accounting rate system*, pubblicato in OCDE/GD(97)14, disponibile anche su internet all'indirizzo <http://www.oecd.org/dataoecd/11/23/2091041.pdf>. V. anche P. STRIVENS, R. BRATBY, *International Regulatory Framework*, in J. SCHERER (a cura di), *Telecommunications Law in Europe*, cit., 24.58-24.65

(112) Tra i sistemi di *re-origination* delle chiamate il più importante è quello di *call-back*. Questo sistema inverte la direzione del traffico e, dunque, trasforma il traffico in uscita in traffico in entrata.

(113) La telefonia via internet consiste nell'impiego della rete internet per la trasmissione di traffico vocale secondo il protocollo di trasmissione VOIP (*Voice over Internet Protocol*)

private (114) permettono, infatti, di compiere chiamate internazionali senza passare attraverso il meccanismo del *accounting rate*.

Tutto questo considerato, la necessità di trovare un nuovo accordo sull'*accounting rate* appare non più procrastinabile. Questo anche per evitare che gli Stati sviluppati, sull'esempio degli Stati Uniti d'America, scelgano di procedere unilateralmente alla modifica del sistema e degli accordi (115).

19. Segue.

L'incapacità di trovare una soluzione condivisa in sede UIT ha contribuito a far sì che la riforma dell'*accounting rate system* diventasse centrale in relazione alle obbligazioni GATS.

La compatibilità tra il sistema dell'*account rate* elaborato dall'UIT e le obbligazioni del GATS è diventata difficoltosa dopo l'adozione, in sede WTO, del BATS nel 1997. Il BATS, come si è avuto modo di analizzare, ha esteso ai servizi di telecomunicazione di base, ivi inclusa la telefonia vocale, le obbligazioni derivanti dall'applicazione della clausola della nazione più favorita, dell'accesso al mercato e del trattamento nazionale (116).

I problemi maggiori che sono sorti riguardano i rapporti tra la clausola della nazione favorita ed il sistema degli accordi bilaterali su cui si fonda l'*accounting rate system*. La clausola della nazione più favorita prevede, infatti, che due Membri del WTO debbano concedere ad un terzo Membro tutto quello che reciprocamente si riconoscono. Questo è, evidentemente, l'opposto del principio della negoziazione bilaterale su cui si basa il sistema dell'*accounting rate*.

(114) La rivendita internazionale delle chiamate e l'uso di reti private possono avvenire grazie alla rivendita all'ingrosso della capacità trasmissiva, la *self termination* ossia la fornitura diretta da parte dell'operatore straniero nel Paese di destinazione; l'instradamento delle chiamate lungo tratti non convenzionali diretti.

(115) Gli Stati Uniti d'America attraverso la propria Autorità Nazionale di Regolazione, la *Federal Communications Commission*, hanno elaborato nel 1997 un *Benchmarks Order* (pubblicato in IB Docket No. 96-281, FCC 97-280, Report and order, 12 FCC Rec 19806 (1997) 7 agosto 1997) che impone agli operatori stabiliti sul territorio statunitense un range di prezzi che vincolano al ribasso la loro possibilità di negoziare l'*account rate* con operatori di Paesi terzi. Su di esso e sulla dubbia legittimità internazionale di questo atto v. C. KOENIG- J. BRAUN, *The International Regulatory Framework of EC Telecommunications Law: The Law of the WTO and ITU as a Yardstick for EC Law*, cit., 38-42.

(116) Cfr. par. XI della Prima Parte di questo Capitolo

Ne deriva che, qualora un Membro del WTO richiedesse l'applicazione della clausola della nazione più favorita si potrebbe giungere ad una generalizzata uniformazione degli *account rates*. Questo perché ciascun Membro avrebbe diritto a richiedere da parte di un altro Membro l'applicazione della condizione di *accounting rate* più vantaggiosa eventualmente concessa a terzi. In alternativa, sarebbe necessaria una deroga al principio secondo le disposizioni di cui all'art. II del GATS. Sarebbe, cioè, necessario l'inserimento dell'eccezione relativa nella lista compilata dai membri in relazione all'applicazione della clausola della nazione più favorita (117).

La possibilità che il sistema dell'*accounting rate* sia in contrasto con le obbligazioni GATS appare oggi tutt'altro che ipotetica. Lo dimostra il fatto che i Membri del WTO abbiano raggiunto un accordo al riguardo. Questo accordo informale, cd. *Understanding*, contiene il reciproco impegno a non avviare sulla questione dell'*accounting rate* alcun procedimento giurisdizionale, ai sensi del *Dispute Settlement Understanding* (118). Tuttavia, questo non significa che la questione sia chiusa. Al contrario, l'Accordo informale prevede che il problema debba essere risolto nell'ambito dei negoziati del Doha Round (119).

Questa decisione ha una notevole importanza sistemica giacché testimonia concretamente la possibilità che una competenza storicamente appartenente all'UIT sia trattata in ambito WTO. Con il rischio, ovviamente, di una possibile sovrapposizione delle due organizzazioni.

La sovrapposizione di competenze tra UIT e WTO con specifico riferimento all'*accounting rate* è, peraltro, già in atto se si pone attenzione alle obbligazioni circa l'accesso al mercato ed il trattamento nazionale contratte da alcuni Membri del WTO. Infatti, laddove i Membri del WTO consentono l'accesso al proprio mercato degli operatori stranieri il meccanismo dell'*accounting rate* è di fatto aggirato. Questo perché gli operatori privati di telecomunicazione contrattano tra loro le tariffe di

(117) Si rimanda sulla questione in questo Capitolo, Parte Prima, par. VIII. Alcuni Membri del WTO hanno, infatti, già provveduto ad inserire eccezioni relative a questo. Si tratta dell'India, Antigua e Barbuda, Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka e Turchia. Cfr. S. BACCAGLINI, *Profili evolutivi dell'accounting rate system: dal regime dell'UIT al sistema del WTO*, cit., 735, spec. nt. 79.

(118) L'*Understanding* è stato elaborato dal *Group on Basic Telecommunications*, a margine delle trattative per il BATS (v. Report of the Group on Basic Telecommunications, 15 febbraio 1997, S/GBT/4, § 7.)

(119) L'*Understanding* rimandava per una valutazione della materia al 1 gennaio del 2000. Vi è una differenza di interpretazioni sul fatto se considerare questa data come termine di validità dell'accordo oppure se considerarla solo come data per l'apertura delle trattative. Cfr. sulla questione, S. BACCAGLINI, *Profili evolutivi dell'accounting rate system: dal regime dell'UIT al sistema del WTO*, cit., 735, nt. 81.

interconnessione. Inoltre, laddove si è avuta una liberalizzazione ampia, lo stesso operatore può entrare su più mercati nazionali ed, in taluni casi, persino essere, al tempo stesso, *originating carrier* e *terminating carrier*.

Questa possibilità riguarda, però, in particolare i Paesi occidentali che hanno ampiamente liberalizzato il commercio transfrontaliero dei servizi di telecomunicazione. Non riguarda, invece, quei Paesi che mantengono forti limitazioni all'accesso ai propri mercati ed all'applicazione della clausola del trattamento nazionale.

Il problema appare, dunque, meno difficoltoso, poiché interessa sostanzialmente solo gli Stati occidentali, e non incide attualmente sui rapporti tra di essi e gli Stati in via di sviluppo. Questi ultimi, infatti, adottano ancora in gran parte sistemi monopolistici oppure limitazioni consistenti all'accesso al mercato ed alla clausola del trattamento nazionale. In tal modo, essi non consentono ad operatori commerciali stranieri di commercializzare i servizi di telecomunicazione sul proprio territorio. In questo modo, di fatto, gli Stati in via di sviluppo si oppongono all'aggiramento dell'*account rate system* (120). Per contro questo ha come corrispettivo l'impossibilità per essi di avanzare nel livello di apertura dei corrispondenti mercati. Ciò sta a significare che, la mancanza di un accordo sull'*accounting rate* si riflette, più in generale, anche in ambito WTO sui rapporti commerciali tra gli Stati sviluppati e quelli in via di sviluppo.

20. Osservazioni di sintesi

I tre processi di *governance* concretamente analizzati permettono di focalizzare l'attenzione su alcune questioni generali che appaiono, in questa fase, caratterizzare la *governance* internazionale del settore delle telecomunicazioni.

Una prima questione che emerge con chiarezza riguarda le modifiche intervenute nel regime internazionale tradizionale sia sul piano istituzionale sia sul piano più propriamente sostanziale.

Sul piano istituzionale, la progressiva apertura dell'UIT agli operatori privati rappresenta un'indubbia novità del sistema. Questa partecipazione, particolarmente, significativa all'interno dei gruppi di studio e delle conferenze settoriali che si svolgono

(120) La questione cambierebbe se la collocazione dell'*accounting rate system* fosse nell'ambito del primo modo di fornitura indicati nel GATS. In questo caso, stante la maggiore liberalizzazione di questa modalità di commercio anche per i Paesi in via di sviluppo, alcuni problemi di compatibilità potrebbero sorgere. Sulla questione v. per tutti, S. BACCAGLINI, *Profili evolutivi dell'accounting rate system: dal regime dell'UIT al sistema del WTO*, cit., 732.

nei tre *Sectors* modifica, infatti, nella sostanza gli equilibri all'interno di questa organizzazione. L'ingresso dei privati in questo contesto, infatti, funge da contrappeso alla preponderanza degli Stati: questa apertura è, evidentemente, il riflesso del passaggio da un regime fondato sulla cooperazione fra Stati ad un sistema imperniato sulla progressiva apertura dei mercati. Un sistema in cui, dunque, i poteri pubblici tendono a ritrarsi in favore dell'espansione del ruolo dei privati.

Questa profonda trasformazione è, peraltro, soprattutto caratterizzata dall'ingresso del WTO nel sistema internazionale delle telecomunicazioni. Il WTO non permette che i soggetti privati partecipino alle decisioni ed alle attività dell'organizzazione. E, tuttavia, il WTO ha nei suoi presupposti la liberalizzazione dei mercati e, dunque, l'obiettivo di favorire la concorrenzialità dei mercati. Il che significa, perseguire l'obiettivo di promuovere le condizioni per l'accesso al mercato degli operatori privati, e cioè che, nel momento in cui i servizi di telecomunicazioni diventano oggetto delle obbligazioni del GATS, essi cessano di essere scambiati tra gli Stati per diventare commerciabili tra gli operatori.

Il WTO, al pari dell'UIT, è però interessato da un mutamento a livello istituzionale. Questa trasformazione è, in particolare, dovuta all'ingresso nel sistema mondiale del commercio di nuovi Membri. In particolare, ci si riferisce all'ingresso dei Paesi in via di sviluppo ed al progressivo ingresso di Paesi in cui la transizione verso i principi dell'economia di mercato è stata finora solo parzialmente compiuta.

L'allargamento del WTO è certamente un fenomeno complesso con riflessi globali che sorpassano l'ambito del tema qui in oggetto. E, tuttavia, si tratta di un fenomeno che, concretamente, nel settore qui in esame influenza i rapporti tra le due organizzazioni. Questo perchè esso deve essere visto insieme al processo di apertura dell'UIT.

I due fenomeni, infatti, se considerati assieme, sembrano poter ridurre la presunta contrapposizione ideologica tra le due organizzazioni. In questo senso, gli accordi di cooperazione rappresentano, senza dubbio, un'opportunità importante di sviluppo nella ricerca di un equilibrio tra le due organizzazioni.

Il mutamento dei rapporti tra UIT e WTO non è, tuttavia, cristallizzato in un quadro definitivo. La necessità di collaborazione, espressa solennemente sia nelle più recenti Conferenze Mondiali UIT (121) sia nell'Allegato sulle telecomunicazioni del WTO (122),

(121) Il riferimento è in particolare alla seconda *ITU World Telecommunication Policy Forum* del 1998 che venne convocata proprio al fine di discutere dell'applicazione dei principi di mercato alla regolazione internazionale delle

non si traduce in meccanismi specifici di cooperazione. Questo emerge con chiarezza quando dall'analisi generale si passa all'analisi concreta dei processi decisionali che si svolgono a livello internazionale (123).

Basti pensare ai processi di ripartizione delle frequenze e di standardizzazione tecnica, che si svolgono in sede UIT senza alcuna partecipazione del WTO, e, soprattutto, senza alcuna preventiva verifica della compatibilità delle scelte adottate rispetto alle obbligazioni derivanti dagli accordi GATS.

Ancora più evidente è il caso della standardizzazione tariffaria. In questo caso, il sistema UIT dell'*account rate system*, è apertamente in contrasto con i principi del WTO e rimane in vita solo grazie all'*Understanding* provvisorio concluso tra i membri del WTO al fine di evitare una sua impugnazione giurisdizionale.

Il richiamo alla tutt'altro che teorica possibilità che gli accordi raggiunti in sede UIT possano poi essere sanzionati in sede WTO, è il presupposto di una seconda considerazione di carattere generale.

Questa considerazione riguarda il possibile passaggio, nel sistema internazionale delle telecomunicazioni, da un sistema di risoluzione delle controversie internazionali prettamente politico, basato cioè sul consensus preventivo degli attori coinvolti, ad un sistema prettamente giurisdizionale fondato sull'intervento ex post di un organo giudiziale (124).

Si tratta, allo stato attuale, di una situazione più ipotetica che reale. Infatti, la casistica del DSB del WTO in materia di servizi di telecomunicazioni è piuttosto limitata (125): in più, anche nei casi in cui i Membri hanno effettivamente sollevato un ricorso, la controversia è stata chiusa, prima della decisione formale, sulla base di una composizione politica degli interessi.

Questo dimostra come il nuovo equilibrio sia non ancora stabilizzato.

telecomunicazioni. V. in particolare il Chairman's Report, *ITU World Telecommunication policy forum. Trade in Telecommunication Services*, consultabile on line sul sito del WTO all'indirizzo <http://www.itu.int/osg/spu/wtpf/wtpf98/sgreport/chairman/english.doc>.

(122) Art. 7.2.2 *Annex on Telecommunication*.

(123) Come, invece, si è visto avvenire nei processi di standardizzazione tra l'UIT e l'ISO.

(124) Così S. BACCAGLINI, *Profili evolutivi dell'accounting rate system: dal regime dell'UIT al sistema dell'OMC*, cit., 752.

(125) Questo, tuttavia, non esclude come è stato correttamente osservato che la formazione di una casistica non possa poi fungere da stabilizzatore del sistema qualora le decisioni siano considerate come precedenti. Così, G. ADINOLFI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., 313.

E, tuttavia, pur non potendo ipotizzare a breve una completa giurisdizionalizzazione dei rapporti internazionali nel settore delle telecomunicazioni, è evidente che, qualora si procedesse su questa strada, il WTO potrebbe disporre, in linea generale, di meccanismi più collaudati ed idonei rispetto all'UIT, che invece si giova di meccanismi di composizione tipici del diritto internazionale e di poche e, spesso, farraginose procedure arbitrali di risoluzione delle controversie (126).

La terza questione generale che si vuole affrontare riguarda la partecipazione della Comunità Europea alla *governance* internazionale del sistema. L'esame della *membership* dell'UIT e del WTO ha messo in luce due situazioni differenti.

Per ciò che riguarda l'UIT, la Comunità Europea può partecipare formalmente come *Sector Member* alle attività dell'UIT. In una posizione che è formalmente paragonabile a quella degli operatori privati: la Comunità Europea partecipa ai lavori che si svolgono nei Sectors, mentre non ha diritto di voto all'interno degli organi di vertice dell'UIT.

Per ciò che riguarda il WTO, invece, la Comunità Europea è Membro originario e *pleno iure*: ciò significa che, al pari, degli Stati può contrarre obbligazioni ed essere soggetto di diritti. Formalmente, però, il ruolo della Comunità europea si arresta, in sede di WTO, laddove essa non ha competenza sulla base dei Trattati istitutivi. In queste materie sono gli Stati Membri che, ciascuno secondo le proprie scelte, contraggono le rispettive obbligazioni.

Questa differenza formale tra le due *membership* tendono, tuttavia, decisamente a sfumare nell'esame concreto dei processi decisionali.

In sede UIT, la Comunità europea, infatti, svolge in ciascuno dei tre procedimenti di *governance* descritti una funzione uniformante. Questo avviene sulla base dell'accordo dei Paesi Membri dell'UE, che al di là delle prescrizioni formali danno mandato alla Commissione europea di rappresentarli. Ciò che avviene concretamente nei processi di negoziazione dello spettro-radio (e nei processi di standardizzazione) mostra chiaramente questa strategia unitaria.

Anche in sede di WTO, si può affermare che la Comunità Europea abbia ampliato la propria azione oltre le materie di propria competenza. In questo caso, però, gli elementi che spingono ad affermare ciò sono meno stabili. Essi si fondano, in particolare, sui

(126) È da tenere in grande considerazione l'opinione di chi ritiene che il meccanismo di giustizia interno del WTO non sia, comunque, nella fase attuale il più idoneo a risolvere le questioni in materia di telecomunicazioni. Questo perché non sarebbe in grado di rispondere in tempi rapidi. Cfr. sulla questione S. BACCAGLINI, *Profili evolutivi dell'accounting rate system: dal regime dell'UIT al sistema dell'OMC*, cit., 752.

negoziati non conclusi del Doha Round. In quel contesto, la Comunità europea è stata autorizzata a rappresentare globalmente gli Stati membri dal cd. *Committee 133*. Quest'organo, composto dai Ministri dei Governi dei Paesi membri dell'Unione Europea, ha affidato alla Commissione europea il compito di condurre le trattative per l'aggiornamento degli obblighi della Comunità e degli Stati Membri in sede di WTO. Le prime due offerte di revisione della lista d'impegni presentate dalla Commissione europea mostrano la volontà di procedere ad un'uniformazione comunitaria anche laddove gli Stati Membri possono vantare una propria competenza. Il blocco dei negoziati non permette ad oggi di dire se essi si concluderanno e, soprattutto, se le proposte della Commissione europea saranno accettate. Ciò che, però, qui importa segnalare è soprattutto la tendenza per cui l'Unione Europea sul piano internazionale, ancorchè si trovi in una fase di stallo sul piano istituzionale interno, continua a proporsi nel settore delle telecomunicazioni come un soggetto uniformante. Questo anche laddove gli Stati sulla base della ripartizione delle competenze potrebbero agire autonomamente.

In conclusione, va sottolineato che sullo sfondo dei problemi analizzati rimane la questione, in questo lavoro non trattata, della *governance* di internet. È evidente che alcuni dei problemi qui analizzati riguardano la rete internet. Tuttavia, in questo caso i nodi aperti sono senz'altro innumerevoli. Essi vanno dal problema dell'assegnazione dei nomi a dominio fino al tema amplissimo e pieno di implicazioni formali e sostanziali della definizione di una disciplina transnazionale *ad hoc*. Il dibattito su questi temi è apertissimo e l'equilibrio tra globalizzazione e localismo è tutto da inventare.

L'oggetto della *governance* di internet merita senz'altro per la sua complessità di essere approfondito specificamente in uno studio successivo ad esso completamente dedicato.