

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 72/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso, recante modifica delle direttive 2002/20/CE , 2002/21/CE e 2002/22/CE e dei regolamenti (CE) n. 1211/2009 e (UE) n. 531/2012 ¹		
NUMERO ATTO	COM(2013) 627		
NUMERO PROCEDURA	2013/0309 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	11/09/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	11/09/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	07/11/2013		
ASSEGNATO IL	12/09/2013		
COMM.NE DI MERITO	8 ^a	Parere motivato entro	17/10/2013
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a , 3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	10/10/2013
OGGETTO	La proposta intende definire i principi di regolamentazione e le norme dettagliate necessarie per il completamento di un mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche.		
BASE GIURIDICA	Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il		

¹ Cfr.: la direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); la direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro); la direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale); il regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio; il regolamento (UE) n. 531/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2012, relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (rifusione).

Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La proposta appare conforme al principio di sussidiarietà poiché l'intervento dell'Unione si limita a quanto necessario per rimuovere le barriere che creano frammentazione nel mercato interno delle comunicazioni elettroniche. La Commissione sottolinea che l'attuale quadro normativo non è stato in grado di raggiungere pienamente il suo obiettivo di istituire un mercato unico delle comunicazioni elettroniche, né d'altra parte gli Stati membri possiedono le competenze e gli incentivi per modificarlo.

In termini di valore aggiunto, le misure a livello di UE dovrebbero consentire agli operatori di beneficiare della coerenza normativa e di input comuni per fornire servizi a livello paneuropeo, nonché apportare una riduzione degli oneri amministrativi e regolamentari e un livello costantemente elevato di tutela dei consumatori.

La proposta appare altresì conforme al principio di proporzionalità poiché si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi individuati. La Commissione specifica che non vengono apportate grandi modifiche al quadro normativo in vigore, anche in relazione alle modalità di sorveglianza dei mercati da parte delle autorità di regolamentazione nazionali, e che le misure non incideranno quindi sulle attività di quei fornitori che sceglieranno di mantenere un'impronta nazionale (o regionale).

ANNOTAZIONI:

Ai sensi della legge 234/2012, la presente proposta di regolamento è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Contesto della proposta

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sono responsabili del 50% dell'incremento di produttività negli ultimi anni in tutti i settori. La Commissione ritiene che esse rappresentino la chiave di volta che permetterà all'Europa di uscire più forte dalla crisi se si riusciranno a eliminare gli ostacoli alla crescita dovuti all'attuale frammentazione dei mercati.

Dopo oltre un decennio di interventi legislativi dell'Unione volti a liberalizzare e integrare i mercati delle comunicazioni elettroniche, l'Europa si trova oggi in una situazione di frammentarietà, con 28 mercati nazionali diversi delle comunicazioni, ciascuno con un numero limitato di operatori. Questo scenario eterogeneo crea barriere all'ingresso nel mercato e fa lievitare i costi per gli operatori che intendono fornire servizi transfrontalieri, impedendone così

l'espansione. Le norme dell'Unione europea sono attuate secondo modalità divergenti, ad esempio in materia di autorizzazioni, condizioni regolamentari, assegnazione dello spettro e tutela dei consumatori. Di conseguenza, mentre nessun operatore è presente in più della metà degli Stati membri (la maggior parte opera in un numero molto inferiore di Stati membri), complessivamente sono presenti oltre 200 operatori su un mercato di 510 milioni di clienti. Tale situazione è in netto contrasto con quella di Stati Uniti o Cina che hanno un mercato unico rispettivamente di 330 e 1.400 milioni di clienti, servito da quattro a cinque grandi operatori, con una sola legislazione applicabile, un solo sistema di licenze e una sola politica in materia di spettro radio.

Secondo gli studi citati dalla Commissione europea, si stima che: le potenzialità non ancora sfruttate di un mercato unico dell'Unione nel settore delle comunicazioni elettroniche corrispondano a circa lo 0,9% del PIL, pari a 110 miliardi di euro all'anno²; un mercato unico dei servizi di comunicazione per le imprese pubbliche potrebbe da solo generare circa 90 miliardi di euro all'anno³; a livello dell'economia in generale, maggiori investimenti nelle TIC, migliori competenze informatiche della forza lavoro e una riforma delle condizioni alla base dell'economia di internet potrebbero dar luogo a una crescita del PIL di un ulteriore 5% fino al 2020⁴ e creare 3,8 milioni di posti di lavoro⁵.

Per quanto riguarda il contesto politico in cui la proposta si inserisce, si ricorda che l'Agenda digitale europea, una delle iniziative faro della strategia Europa 2020, ha già riconosciuto il ruolo indispensabile delle TIC e della connettività di rete per lo sviluppo della nostra economia e della nostra società⁶. Inoltre, il Consiglio europeo di primavera del 2013 ha sottolineato l'importanza del mercato unico digitale per la crescita e l'urgenza di adottare misure concrete (in tempo per il Consiglio europeo di ottobre), al fine di realizzare quanto prima un mercato unico delle TIC⁷. Il Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013 ha da ultimo accolto con favore la presentazione da parte della Commissione del pacchetto in oggetto, incoraggiando il legislatore a procedere a un esame approfondito ai fini della sua rapida adozione. In particolare, ha sottolineato l'importanza di coordinare meglio la tempistica e le condizioni di assegnazione delle radiofrequenze, rispettando al contempo le competenze nazionali nel settore⁸.

Consultazione delle parti interessate e valutazione d'impatto ([SWD\(2013\) 331](#))

Oltre alle specifiche consultazioni formali e ad appositi eventi, la Commissione ha ampiamente consultato una vasta gamma di organizzazioni di parti interessate al fine di valutare la situazione generale del mercato delle comunicazioni elettroniche. La maggioranza delle parti interessate ha riconosciuto la necessità di intervenire con urgenza. Si sono tenute anche discussioni in seno al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri (Consiglio TTE): in sede di Consiglio, la maggior parte delle delegazioni si è trovata d'accordo sull'analisi del problema e sulla necessità di adottare le misure necessarie per convergere verso un mercato unico; le

² Vedi [Steps towards a truly internal market for e-communications in the run-up to 2020](#), Ecorys, TU Delft e TNO, 2012.

³ [Business communications, economic growth and the competitive challenge](#), WIK, 2012.

⁴ [Capturing the ICT dividend](#), Oxford Economics Research, 2011.

⁵ [Quantitative estimates of the demand for cloud computing in Europe and the likely barriers to take-up](#), IDC, 2012.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Un'agenda digitale europea" ([COM\(2010\) 245definitivo/2](#)), del 26 agosto 2010.

⁷ Vedi le [conclusioni](#) del Consiglio europeo del 14 e 15 marzo 2013.

⁸ Vedi le [conclusioni](#) del Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013. Si segnala che in sede di Consiglio alcuni Stati membri hanno evidenziato la necessità di un maggior realismo sui tempi di attuazione delle proposte, esprimendosi inoltre in senso contrario all'armonizzazione delle regole per l'assegnazione dello spettro radio e sostenendo una maggior tutela delle autorità nazionali.

discussioni in seno al Parlamento europeo hanno evidenziato un forte sostegno all'approccio delle proposte della Commissione, sottolineando in modo particolare l'urgenza di eliminare il roaming nell'ambito di un mercato unico delle comunicazioni elettroniche e di introdurre un elevato livello di tutela del consumatore nonché regole chiare sulla neutralità della rete.

Per affrontare le cause della frammentazione della regolamentazione relativa alla fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica nell'Unione, sono state selezionate tre opzioni da analizzare più approfonditamente:

1. mantenimento dell'attuale quadro normativo per le comunicazioni elettroniche;
2. unico strumento legislativo (un regolamento) che adegui il quadro normativo solo dove necessario ai fini del mercato unico delle comunicazioni elettroniche, sulla base di un coordinamento rafforzato a livello UE;
3. riprende nella sostanza la seconda opzione, ma in luogo dell'attuale struttura di *governance* prevede un singolo regolatore UE che assicuri il pieno coordinamento della regolamentazione.

La relazione sulla valutazione d'impatto ritiene preferibile la seconda opzione.

Sintesi della proposta

L'obiettivo generale della proposta è compiere i passi necessari per arrivare a un mercato unico delle comunicazioni elettroniche in cui:

- i cittadini e le imprese abbiano accesso ai servizi di comunicazione elettronica ovunque erogati nell'Unione, senza restrizioni transfrontaliere o costi aggiuntivi ingiustificati;
- le imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica possano operare e fornire i loro prodotti e servizi, a prescindere dal loro luogo di stabilimento o da quello dei loro clienti nell'UE.

La proposta integra e porta avanti le principali direttive del 2002, come modificate nel 2009, che disciplinano la fornitura di comunicazioni elettroniche, introducendo disposizioni legislative direttamente applicabili e che andranno attuate in combinato disposto con le disposizioni delle direttive in ambiti quali l'autorizzazione, l'assegnazione dello spettro e l'accesso alle reti (capo I, articoli 1 e 2).

Le principali disposizioni riguardano:

- **Un'autorizzazione unica UE** (capo II, articoli da 3 a 7). Gli operatori che intendono fornire servizi in diversi Stati membri devono, attualmente, essere autorizzati in ciascuno di essi. La proposta di regolamento introduce un'autorizzazione unica UE basata su un unico sistema di notifica nello Stato membro di stabilimento principale del fornitore europeo di comunicazioni elettroniche (paese d'origine) e stabilisce le condizioni ad esso applicabili.
- **Input europei** (capo III). I fornitori di servizi di telefonia mobile in Europa non godono al momento della necessaria prevedibilità per quanto riguarda la disponibilità di spettro in tutta l'UE e si trovano pertanto a dover rispettare condizioni di assegnazione divergenti. La Commissione sottolinea che è più difficile pianificare a lungo termine, investire al di là dei propri confini e, dunque, crescere, con il risultato che i fabbricanti di dispositivi progettano i loro prodotti per altri mercati più vasti e con maggiori prospettive di crescita. Per porre fine a tale "insostenibile situazione", la proposta contiene norme volte a garantire l'armonizzazione degli input dello spettro radio attraverso: la definizione di principi di regolamentazione comuni applicabili agli Stati

membri che stabiliscono le condizioni d'uso dello spettro radio armonizzato per le comunicazioni a banda larga senza fili (articoli da 8 a 16); un accesso virtuale armonizzato alle reti fisse, in modo di facilitare l'ingresso nel mercato e la fornitura di servizi transfrontalieri agli utenti finali e alle imprese e contribuire a stimolare la concorrenza e gli investimenti (articoli da 17 a 20).

- **Diritti degli utenti finali** (capo IV, articoli da 21 a 29). Per garantire un livello elevato di tutela dei consumatori nell'UE, si propone di armonizzare le norme che definiscono i diritti degli utenti finali: la non discriminazione fra determinate comunicazioni nazionali e intraunionali, a meno che le differenze siano oggettivamente giustificate; l'obbligo per i fornitori di garantire una connessione senza restrizioni a tutti i contenuti, applicazioni e servizi cui accede l'utente finale ("neutralità della rete"), pur disciplinando il ricorso, da parte degli operatori, a misure di gestione del traffico rispetto all'accesso generale a internet; garanzie per i servizi specialistici di alta qualità; la divulgazione dell'informativa precontrattuale e contrattuale obbligatoria; una maggiore trasparenza e strumenti per evitare fatture esorbitanti; il diritto di risolvere il contratto dopo sei mesi senza costi (esclusi il valore residuo delle apparecchiature sovvenzionate o altre promozioni).
- **Agevolare il cambiamento di fornitore** (capo V, articolo 30). Sono previsti principi armonizzati per le procedure di cambio di fornitore quali l'orientamento ai costi, la gestione del processo di passaggio a cura del fornitore ricevente e la risoluzione automatica del contratto con il fornitore cedente.
- **Disposizioni organizzative e finali** (capo VI, articoli da 31 a 40). Questo capo contiene disposizioni generali in materia di poteri sanzionatori delle autorità nazionali competenti e norme sulla facoltà della Commissione di adottare atti delegati in conformità dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Sono infine introdotte le modifiche alle direttive quadro, nonché ai regolamenti relativi al roaming e all'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)⁹.

Il regolamento proposto non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

Unitamente alla presente proposta, la Commissione ha adottato una "**raccomandazione relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga**" ([2013/466/UE](#)). La raccomandazione si pone l'obiettivo di migliorare le condizioni regolamentari al fine di promuovere una concorrenza effettiva e di rafforzare il mercato unico delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, favorendo gli investimenti nelle reti di accesso di nuova generazione (*Next Generation Access*, NGA). A tal fine, sottolinea che il modo più sicuro per garantire una non discriminazione efficace è l'applicazione del principio dell'*Equivalence of Input* (EoI), ovvero garantire una reale equivalenza di accesso attraverso la rigorosa applicazione di obblighi di non discriminazione e l'impiego di sistemi efficaci di monitoraggio e imposizione del rispetto di tali obblighi, creando

⁹ Atto istitutivo del BEREC è il "regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio". Il BEREC ha come compito principale quello di consigliare e assistere la Commissione europea nello sviluppo del mercato interno e di creare un legame fra le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) e la Commissione. I suoi obiettivi sono: sviluppare e diffondere tra le ANR le migliori prassi regolamentari, quali approcci, metodologie o orientamenti comuni sull'attuazione del quadro normativo dell'Unione europea; fornire assistenza alle ANR su questioni regolamentari; fornire pareri sui progetti di decisioni, raccomandazioni e orientamenti; elaborare relazioni e fornire consulenza nel settore delle comunicazioni elettroniche; assistere il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e le ANR nella diffusione delle migliori prassi.

condizioni di effettiva parità fra le divisioni a valle (ad esempio la divisione *retail*) dell'operatore verticalmente integrato individuato come operatore avente un significativo potere di mercato (SMP) e i terzi richiedenti l'accesso¹⁰. La raccomandazione intende inoltre stabilire prezzi regolamentati stabili e prevedibili per l'accesso all'ingrosso alle reti in rame e incrementare la certezza quanto alle circostanze che determinano la non imposizione di prezzi di accesso all'ingrosso regolamentati per i servizi NGA, che dovrebbero quindi essere determinati dal mercato.

La Commissione sottolinea che entrambe le proposte costituiscono un insieme equilibrato di misure intese a realizzare il passaggio a un mercato unico nel settore delle telecomunicazioni e a promuovere gli investimenti. Invita quindi il Parlamento europeo e il Consiglio a esaminare e ad adottare il regolamento proposto che riveste un carattere politico altamente prioritario¹¹.

Si segnala che il 17 ottobre 2013 il **BEREC** ha pubblicato il suo [parere](#) sulla proposta di regolamento in oggetto, rilevando numerosi punti di criticità. Il BEREC ritiene che la Commissione non abbia adeguatamente dimostrato che le sue proposte genereranno valore nel mercato europeo delle comunicazioni. Secondo il BEREC, la proposta investe questioni "complesse e delicate" che avrebbero pertanto avuto bisogno di essere sottoposte a una più ampia consultazione e a un'attenta analisi, che non ci sono state e potrebbero non avvenire in questa legislatura, prossima ormai al termine. Al fine di consentire un'adeguata riflessione sull'impatto di proposte così complesse e per garantire un contesto normativo 'a prova di futuro', queste potrebbero alternativamente far parte di una nuova revisione dell'intero quadro delle comunicazioni elettroniche, durante la prossima legislatura.

Fra l'altro, secondo il BEREC l'analisi della Commissione trascura i seguenti elementi: come dimostrato dallo studio effettuato nel 2012 per conto della DG Connect da SamKnows¹², le velocità della banda larga in Europa sono più alte che negli Stati Uniti¹³; le dinamiche di copertura delle NGA¹⁴; la qualità e la copertura del 4G che, come evidenziato in uno studio di Analysis Mason¹⁵, sono migliori che negli Usa e, anche se con differenze fra un paese e l'altro, l'Europa occidentale vanta un numero di reti LTE operative maggiore di qualsiasi altra regione. I mercati UE appaiono competitivi anche in termini di prezzi: le tariffe della banda larga fissa in 16 Paesi UE sono più bassi che negli Usa. In riferimento al quadro complessivo dell'economia digitale, sottolinea che i risultati non dipendono solo dall'industria delle TIC, ma richiedono piuttosto lo sviluppo di solide relazioni fra gli operatori di telecomunicazioni e gli attori di settori adiacenti, come gli OTT, i fornitori di piattaforme operative, i produttori di infrastrutture. Il BEREC nutre inoltre serie preoccupazioni ritenendo che le proposte rappresentino un sostanziale cambiamento nel rapporto di forza fra la Commissione, da un lato, e gli Stati membri, il BEREC e le autorità nazionali dall'altro, centralizzando la regolamentazione dei mercati nazionali senza adeguata giustificazione. Quanto alle misure sull'abolizione del roaming, queste saranno difficili da mettere in atto, e l'abbassamento delle tariffe dovrebbe gradualmente avvenire all'interno del quadro giuridico attuale.

¹⁰ I richiedenti l'accesso potranno competere con le divisioni a valle dell'operatore SMP verticalmente integrato utilizzando esattamente gli stessi prodotti all'ingrosso regolamentati, agli stessi prezzi e con gli stessi processi per le operazioni.

¹¹ Vedi la comunicazione della Commissione "sul mercato unico delle telecomunicazioni" ([COM\(2013\) 634](#) final), dell'11 settembre 2013.

¹² Samknows study for the European Commission, [Quality of Broadband Services in the EU](#), March 2012.

¹³ +36% per quanto riguarda xDSL e FTTx.

¹⁴ Per esempio, nel Regno Unito tra aprile 2012 e maggio 2013 è aumentata dal 25% al 55% delle abitazioni. In Danimarca si è passati dal 40% al 60% e in Olanda dal 40% al 70%.

¹⁵ Analysis Mason, Tech4i2 (2012) "[The Socio-economic impact of bandwidth](#)".

In **Italia**, è stata data attuazione alla normativa europea attraverso il [decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259](#), "Codice delle comunicazioni elettroniche", nel testo consolidato aggiornato con le modifiche introdotte con il [decreto legislativo 28 maggio 2012, n. 70](#), "Modifiche al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante codice delle comunicazioni elettroniche in attuazione delle direttive 2009/140/CE, in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, e 2009/136/CE in materia di trattamento dei dati personali e tutela della vita privata".

Si segnala la [delibera n. 538/13/CONS](#) "Regolamentazione simmetrica in materia di accesso alle infrastrutture fisiche di rete", emessa il 30 settembre 2013 dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). Si rimanda inoltre alla "[Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro](#)", del 9 luglio 2013, che l'Autorità è tenuta a presentare annualmente al Presidente del Consiglio dei Ministri per la trasmissione al Parlamento. Secondo la L. 31 luglio 1997, n. 249, la relazione contiene, fra l'altro, dati e rendiconti relativi ai settori di competenza, in particolare per quanto attiene allo sviluppo tecnologico, alle risorse, ai redditi e ai capitali, alla diffusione potenziale ed effettiva, agli ascolti e alle letture rilevate, alla pluralità delle opinioni presenti nel sistema informativo, alle partecipazioni incrociate fra radio, televisione, stampa quotidiana, stampa periodica e altri mezzi di comunicazione a livello nazionale comunitario.

La proposta è attualmente al vaglio delle istituzioni europee. A livello parlamentare, si possono al momento segnalare i pareri motivati per mancato rispetto del principio di sussidiarietà delle Commissioni Trasporti e Comunicazioni del Parlamento irlandese e del Parlamento svedese espressi, rispettivamente, il 23 e 24 ottobre 2013.

31 ottobre 2013

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)