



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 23.11.2011
COM(2011) 795 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche: relazione sui risultati della
consultazione pubblica e del terzo riesame periodico del contenuto del servizio
universale conformemente all'articolo 15 della direttiva 2002/22/CE**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SEC(2011) 1398 definitivo}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche: relazione sui risultati della
consultazione pubblica e del terzo riesame periodico del contenuto del servizio
universale conformemente all'articolo 15 della direttiva 2002/22/CE**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. SCOPO DELLA COMUNICAZIONE

Nel secondo riesame periodico del contenuto del servizio universale nelle reti e nei servizi di comunicazione elettronica presentato nel settembre 2008¹, la Commissione si è impegnata a consultare le parti interessate su tutta una serie di aspetti strategici a lungo termine. Prima dell'adozione del pacchetto telecomunicazioni nel 2009 la Commissione ha confermato al Parlamento europeo che avrebbe realizzato un'ampia consultazione in materia.

La presente relazione riferisce in merito ai risultati della consultazione sui principi del servizio universale nelle comunicazioni elettroniche, che si è svolta tra il mese di marzo e il mese di maggio 2010, e comprende il terzo riesame periodico del contenuto del servizio universale a norma dell'articolo 15 della direttiva sul servizio universale 2002/22/CE² (di seguito "direttiva servizio universale"). La relazione illustra inoltre alcune riflessioni sulle misure che gli Stati membri sono tenuti ad adottare per l'attuazione della direttiva. La presente relazione è accompagnata da un breve documento di lavoro dei servizi della Commissione³ che reca una sintesi delle risposte alla consultazione pubblica.

Le norme dell'Unione europea in materia di servizio universale nelle comunicazioni elettroniche nascono negli anni 90 nel contesto della completa liberalizzazione. La *ratio* dell'obbligo di servizio universale (OSU) è di fungere da rete di sicurezza sociale nel momento in cui le forze di mercato non riescono, da sole, ad offrire ai consumatori un accesso poco oneroso a servizi di base, in particolare a coloro che abitano in zone remote o hanno un reddito basso o soffrono di disabilità. Per conseguire il triplice obiettivo del concetto di rete di sicurezza, ossia la disponibilità, la convenienza e l'accessibilità di un servizio, è possibile imporre a una o più imprese specificamente designate l'obbligo di fornire tale servizio di base.

A questo scopo gli Stati membri devono garantire che tutti gli utenti finali abbiano accesso, in un dato luogo, alle comunicazioni vocali e alla trasmissione di dati, come ad es. un "accesso efficace a internet", procurando di minimizzare le distorsioni sul mercato. La direttiva servizio universale non specifica la tecnologia da utilizzare per fornire tali servizi.

Se i costi dell'obbligo di servizio universale rappresentano un onere eccessivo per il fornitore o i fornitori designati, questi ultimi devono ricevere una compensazione per i costi netti

¹ COM(2008) 572 definitivo.

² GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51.

³ SEC (2011) 1398.

sostenuti. Tale compensazione può essere finanziata con fondi pubblici e/o fondi ai quali contribuiscono gli attori economici del settore delle comunicazioni elettroniche. Attualmente 22 Stati membri hanno disposto il finanziamento esclusivamente settoriale⁴, due Stati membri il finanziamento sia pubblico che da parte del settore e tre hanno optato per un finanziamento esclusivamente pubblico.

Molti Stati membri si sono avvalsi del loro potere discrezionale per non designare nessun fornitore avente obblighi di servizio pubblico, oppure hanno temperato gli obblighi relativi agli elementi del servizio che già sono offerti dal mercato (ad es. i telefoni pubblici a pagamento e le guide telefoniche).

Mentre nel 2002 la direttiva servizio universale limitava l'accesso efficace a internet alle trasmissioni di dati in banda stretta⁵, il pacchetto telecomunicazioni del 2009 ha offerto agli Stati membri la flessibilità di definire, se necessario, a livello nazionale le velocità di trasmissione di dati, includendo eventualmente anche le velocità permesse dalla banda larga⁶. Finora la Finlandia, la Spagna e Malta hanno adottato una legislazione che include la banda larga negli obblighi di servizio universale nazionali.

Il 5 luglio 2011 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione⁷ in cui sottolinea l'importanza degli obblighi di servizio universale in quanto rete di sicurezza per l'inclusione sociale.

2. RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA

Lo scopo della consultazione era esaminare se nell'ambito dell'attuale contesto di convergenza e competitività del settore delle comunicazioni elettroniche vi sia la necessità di rivedere l'approccio e i principi dell'Unione in materia di servizio universale. Una delle questioni fondamentali era stabilire se gli obblighi di servizio pubblico dovessero diventare uno strumento proattivo nel contesto della banda larga, funzionale alla realizzazione dell'obiettivo "banda larga per tutti", oppure se fosse opportuno lasciare questo ruolo ad altre misure da adottarsi a livello unionale e nazionale e mantenere gli obblighi di servizio universale come rete di sicurezza. Altri temi importanti analizzati nell'ambito della consultazione sono il concetto di servizio universale, il suo finanziamento e la flessibilità di attuazione offerta agli Stati membri.

Nel corso della consultazione le opinioni espresse sono state molto variegate, senza che si sia raggiunto un consenso sul ruolo futuro degli obblighi di servizio universale nella promozione degli obiettivi europei in materia di banda larga. Molte parti interessate, tuttavia, in particolare i governi e le autorità nazionali di regolamentazione (ANR), sostengono i principi vigenti e sono a favore del mantenimento delle attuali caratteristiche basilari del regime degli obblighi

⁴ In Lettonia, la creazione di un fondo settoriale è stata rinviata al 1° giugno 2013 e nel frattempo la compensazione è versata mediante finanziamento pubblico.

⁵ Considerando 8 della direttiva servizio universale.

⁶ Considerando 5 della direttiva diritti dei cittadini, GU L 337 del 18.12.2009, pag. 11.

⁷ Risoluzione (P7_TA(2011)0306):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=IT>.

di servizio universale. Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione figura una sintesi delle risposte pervenute⁸.

3. SFIDE: SERVIZIO UNIVERSALE E BANDA LARGA

Il quadro regolamentare dell'Unione europea e la politica di accesso aperto hanno favorito la competitività dei mercati che ha portato a un ampliamento della scelta per i consumatori e a prezzi più bassi, col risultato che alcuni paesi dell'Unione sono diventati leader mondiali nel settore della banda larga. Nell'UE la diffusione maggiore della banda larga si registra negli Stati membri in cui esiste una concorrenza tra le infrastrutture, combinata con una regolamentazione ex ante effettiva in grado di promuovere la concorrenza a livello dei servizi laddove non sia possibile la concorrenza tra le infrastrutture.

L'Agenda digitale europea⁹ illustra i vantaggi socioeconomici della banda larga e in particolare la sua importanza ai fini della partecipazione sociale e dell'occupazione. L'obiettivo della "banda larga di base" posto dall'Agenda digitale consiste nella copertura del 100% dei cittadini dell'Unione entro il 2013 da parte di queste reti. Per l'internet veloce e superveloce l'obiettivo è garantire entro il 2020 una copertura a 30 Mb/s a tutti i cittadini dell'UE e che il 50% o più delle famiglie dispongano di abbonamenti a internet a velocità superiore a 100 Mb/s. La realizzazione di questi obiettivi richiede investimenti considerevoli da parte degli operatori sia pubblici che privati. Per agevolare questo processo la Commissione ha adottato nel settembre 2010 un pacchetto per la banda larga che comprende: i) la comunicazione sulla banda larga¹⁰, che stabilisce un quadro d'azione e presenta proposte agli Stati membri per la realizzazione di tali obiettivi, ii) la comunicazione reti di accesso di nuova generazione (NGA)¹¹ che reca orientamenti regolamentari per promuovere la certezza del diritto e incoraggiare in questo modo gli investimenti privati e iii) una proposta di programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio¹² destinato a migliorare il coordinamento e la gestione dello spettro nell'Unione, facilitando in questo modo la progressione della banda larga senza fili.

È inoltre disponibile tutta una serie di strumenti di (co)finanziamento dello sviluppo dell'infrastruttura, compresi i finanziamenti pubblici (ad es. prestiti, sovvenzioni ai partenariati pubblico-privati). Gli orientamenti in materia di banda larga¹³ chiariscono le modalità alle quali può essere concesso un finanziamento pubblico allo sviluppo della banda larga, in conformità alle regole dell'Unione in materia di aiuti di Stato, in modo da estendere la copertura anche alle zone in cui essa non presenta un interesse commerciale. Anche i programmi dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 riservano quasi 2,3 miliardi di EUR per le infrastrutture TIC, principalmente per le reti a banda larga. La Commissione ha inoltre proposto, nelle prospettive finanziarie 2014-2020, un Meccanismo per collegare l'Europa¹⁴ dotato di un bilancio di 9,2 miliardi EUR e destinato a incoraggiare gli investimenti

⁸ I contributi sono pubblicati al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/public_consult.

⁹ COM(2010) 245 definitivo.

¹⁰ COM(2010) 472 definitivo.

¹¹ GU L 251 del 25.9.2010, pag. 35.

¹² COM(2010) 471 definitivo.

¹³ GU C 235 del 30.9.2009, pag. 7. In base a tale strumento sono stati autorizzati aiuti per circa 3,5 miliardi EUR fino alla fine di ottobre 2011 per progetti nel settore della banda larga che favoriscono la concorrenza.

¹⁴ COM(2011) 500 definitivo.

proconcorrenza, le sovvenzioni e l'aumento dei crediti a favore di progetti per la banda larga e le infrastrutture di servizi digitali.

Per incrementare la domanda, l'Agenda digitale prefigura una serie di misure quali la promozione dei servizi di sanità in rete e amministrazione in linea, l'agevolazione dei sistemi di licenze per la gestione in linea dei diritti e l'accessibilità in linea dei contenuti audiovisivi¹⁵, come pure iniziative per garantire l'alfabetizzazione digitale, le competenze digitali e l'inclusione. Secondo la Commissione la promozione della domanda di servizi a banda larga innescherà a sua volta la diffusione delle reti a banda larga mettendo così in moto un circolo virtuoso.

A differenza della telefonia nell'ex CE-15 di oltre 10 anni fa, il mercato della banda larga nell'attuale UE-27 non è ancora un mercato maturo, ma è caratterizzato dall'innovazione e da dinamiche evolutive. Gli sviluppi a livello di tecnologia, di concorrenza e di regolamentazione, ad esempio la diminuzione del costo delle tecnologie senza fili e il dividendo digitale, sono suscettibili di espandere in misura considerevole la copertura della banda larga.

Mentre le reti fisse a banda larga sono accessibili al 95,1% della popolazione dell'UE in media, questa cifra si limita all'82,8% nelle sue zone rurali e raggiunge appena il 60% nelle zone rurali di Bulgaria, Slovacchia, Polonia, Romania e Cipro (vedi sezione 4.1). Il costo di realizzazione o ammodernamento delle infrastrutture nelle zone mal servite è molto elevato. Secondo uno studio elaborato per conto dalla Commissione¹⁶ si stima che il costo totale necessario per garantire a livello dell'intera Unione la disponibilità (copertura) e la convenienza (tariffe sociali sovvenzionate) di una connessione in banda larga a 2 Mb/s¹⁷ attraverso gli obblighi di servizio universale ammonti a 13,6 miliardi EUR circa in un quinquennio.

Secondo lo stesso studio tale somma si traduce in un importo annuo di 2,7 miliardi EUR che rappresenta lo 0,69% circa del fatturato dell'intero settore unionale delle telecomunicazioni¹⁸. Questa percentuale varia significativamente tra gli Stati membri ed è più elevata nei paesi a bassa densità di popolazione, dall'orografia poco accessibile e con infrastrutture poco sviluppate. La percentuale dei costi risulta essere la più elevata in Romania (4,6%) e la meno elevata nel Lussemburgo (0,08%). In termini assoluti, i costi medi per famiglia a livello dell'UE ammonterebbero a circa 14,40 EUR all'anno (fino a 30 EUR in Romania). A questa cifra corrispondono oggi costi annuali per famiglia compresi tra 0,05 e 4,19 EUR nei sette Stati membri che hanno creato un fondo per gli obblighi di servizio universale¹⁹.

Il pacchetto telecomunicazioni del 2009 tiene conto di questa crescente diversificazione nell'UE-27 in quanto dà agli Stati membri la possibilità di stabilire le velocità di trasmissione

¹⁵ Vedi anche il Libro verde sulle opere audiovisive: COM(2011) 427 definitivo.

¹⁶ *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision*, Van Dijk Management Consultants et al., ottobre 2010: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/ext_studies/index_en.htm.

¹⁷ Con tecnologie fisse e senza fili.

¹⁸ La stima dello studio si basa su un fatturato annuo del settore delle telecomunicazioni di 394 Mld EUR. Rispetto al fatturato effettivo dell'UE-27 (332 Mld EUR) del 2009, indicato nel ruolino di marcia dell'Agenda digitale 2011, i costi netti annui rappresenterebbero circa lo 0,81% delle entrate del settore delle telecomunicazioni nel 2009.

¹⁹ I costi totali per gli obblighi di servizio pubblico in questi Stati membri variano da 0,5 a 70 Mio EUR.

per gli obblighi di servizio universale in funzione delle condizioni nazionali e di finanziare i relativi costi netti mediante fondi pubblici e/o mediante un fondo finanziato dal settore.

È chiaro però che qualora gli obblighi di servizio universale dovessero essere estesi alla banda larga in tutta l'Unione, aumenterebbe in misura considerevole il fabbisogno di finanziamento da parte del settore e di sovvenzioni incrociate tra gruppi di consumatori di un dato paese e, di conseguenza, l'onere a carico del settore e l'impatto sui prezzi al consumatore sarebbero maggiori negli Stati membri in cui attualmente i livelli dei redditi e la copertura della banda larga sono scarsi. Inoltre se si impone prematuramente l'obbligo della banda larga a livello unionale o nazionale si rischia di creare distorsioni sui mercati e di frenare gli investimenti privati nella banda larga. Mentre è naturale aspettarsi che le imprese di telecomunicazioni investano in reti nuove redditizie, c'è da chiedersi seriamente se l'imposizione di obblighi di servizio universale diffusi, che graverebbe in misura non indifferente sul solo settore ai fini dell'inclusione sociale, sia appropriata e sostenibile dal momento che anche altri organismi privati e pubblici e l'intera società trarrebbero vantaggio dalla diffusione ubiqua della banda larga.

4. TERZO RIESAME PERIODICO DEL CONTENUTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE A LIVELLO DELL'UE

La direttiva servizio universale invita la Commissione a esaminare la portata del servizio universale ogni tre anni alla luce degli sviluppi sociali, economici e tecnologici, tenendo conto in particolare della mobilità e della velocità di trasmissione dei dati. L'allegato V della direttiva fissa una serie di elementi di cui la Commissione deve tener conto nel valutare se determinati servizi debbano essere inseriti nella portata del servizio universale, in particolare:

1. esistono servizi accessibili ed utilizzati dalla maggior parte dei consumatori? L'indisponibilità o l'impossibilità d'uso di tali servizi da parte di una minoranza è causa di esclusione sociale?
2. la disponibilità e l'uso di determinati servizi implica per l'insieme dei consumatori un vantaggio generale netto tale da giustificare un intervento dell'amministrazione pubblica qualora tali servizi non siano forniti al pubblico secondo normali condizioni commerciali?

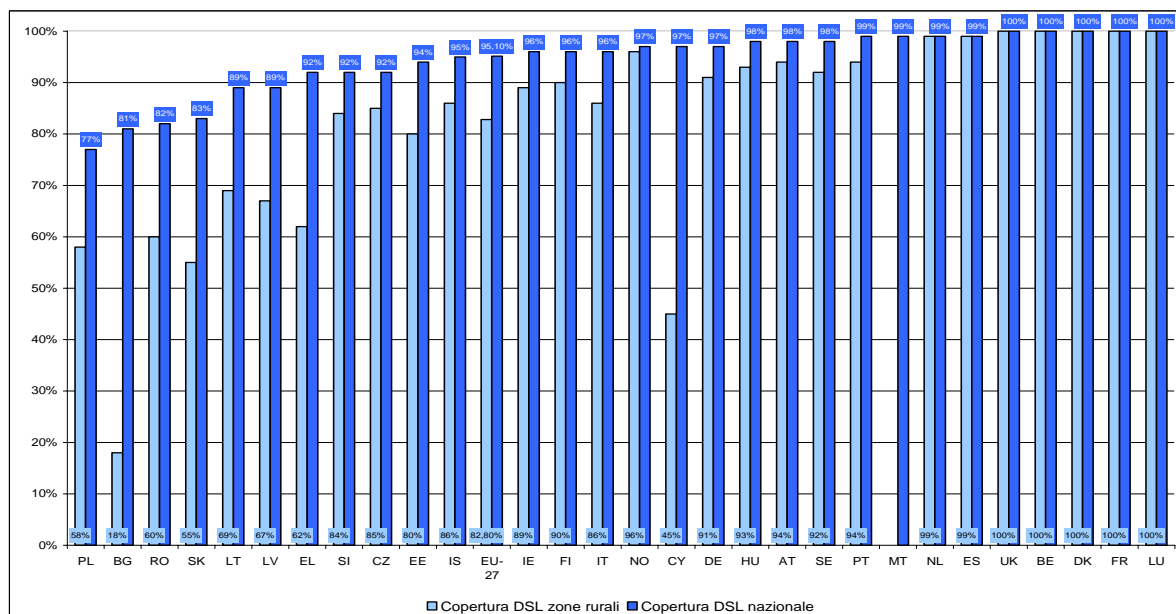
Inoltre, il considerando 25 della stessa direttiva precisa che i servizi suddetti, per essere inclusi nella sua portata, dovrebbero già essere accessibili alla grande maggioranza della popolazione. I riesami precedenti del 2005/06 e del 2008²⁰ sono arrivati alla conclusione che questi criteri non erano soddisfatti né per la mobilità né per la banda larga e di conseguenza la portata non è stata modificata.

²⁰ COM(2005) 203; COM(2006) 163; cfr. anche nota 1.

4.1. Banda larga

Alla fine del 2010 le reti in banda larga fissa (DSL) erano accessibili a circa il 95% della popolazione dell'UE in media²¹.

Figura 1: Copertura delle reti fisse a banda larga nell'UE in % della popolazione, dati 2010



Fonte: IDATE, 2010.

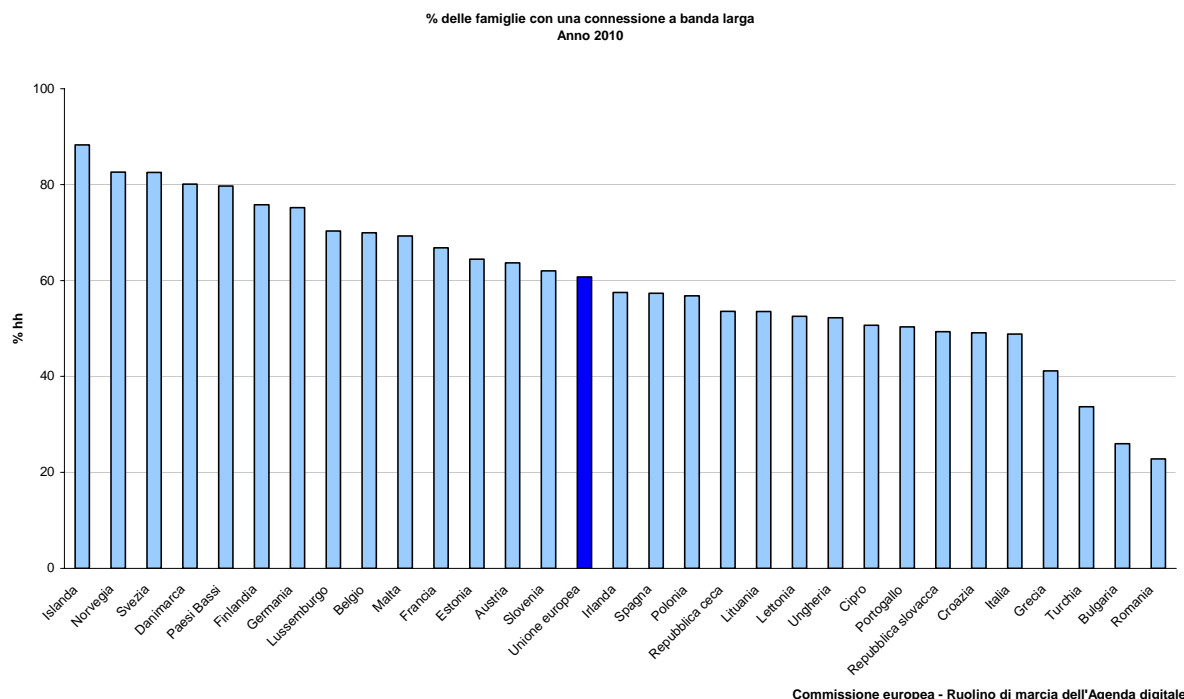
All'inizio del 2011 il numero di abbonati fissi alla banda larga nell'UE era di 133 milioni e 36 milioni erano gli abbonati mobili: questi dati dimostrano che la connessione mobile sta contribuendo grandemente alla diffusione della banda larga.

Il 70% delle famiglie dell'UE dispone oggi di un accesso a internet e il 61% di una connessione a banda larga fissa o senza fili²². I tassi di utilizzo della banda larga variano tuttavia considerevolmente tra gli Stati membri: si va dal 23% delle famiglie in Romania e 26% in Bulgaria all'80% nei Paesi Bassi e in Danimarca e fino all'83% in Svezia.

²¹ Data la sua ampia diffusione, l'esempio della tecnologia DSL può essere utilizzato come indicatore ragionevole per monitorare l'accessibilità della copertura delle reti fisse a banda larga. Tuttavia altre tecnologie fisse sono in grado di offrire la connettività in banda larga.

²² Questi dati relativi alla penetrazione della banda larga nelle famiglie, basati sull'indagine Eurostat sulle TIC, riguardano famiglie con almeno una persona di età compresa tra 16 e 74 anni (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

Figura 2: Penetrazione della banda larga nelle famiglie, % delle famiglie dell'UE, dati 2010²³



A livello delle famiglie la soglia dell'utilizzo della banda larga da parte di una maggioranza (semplice) di consumatori dell'UE è stata quindi raggiunta, ma non si può ancora parlare di una larga maggioranza della popolazione, come prevede il considerando 25 della direttiva servizio universale. E quel che più conta è che, date le enormi disparità di diffusione della banda larga esistenti a livello nazionale e dato che in 5 Stati membri la sua diffusione è inferiore al 50%, i costi dell'imposizione della banda larga a livello panunionale finirebbero per ricadere in misura sproporzionata sui fornitori di telecomunicazioni e in definitiva sui consumatori di tali Stati membri. I dati dell'indagine²⁴ indicano che, includendo le famiglie con membri di età superiore a 75 anni, gli Stati membri con una diffusione inferiore al 50% sono in verità 12. I costi necessari per offrire la copertura universale in banda larga sarebbero particolarmente elevati nei paesi a bassa densità di popolazione, dall'orografia poco accessibile e con infrastrutture poco sviluppate. Come già detto, in Romania il costo medio per famiglia rischia di essere più del doppio della media dell'UE. Per questo motivo includere ora l'accesso alla banda larga nella portata del servizio universale a livello dell'intera UE non soddisferebbe il secondo dei criteri della direttiva servizio universale, consistente nel procurare un vantaggio generale netto per l'insieme dei consumatori.

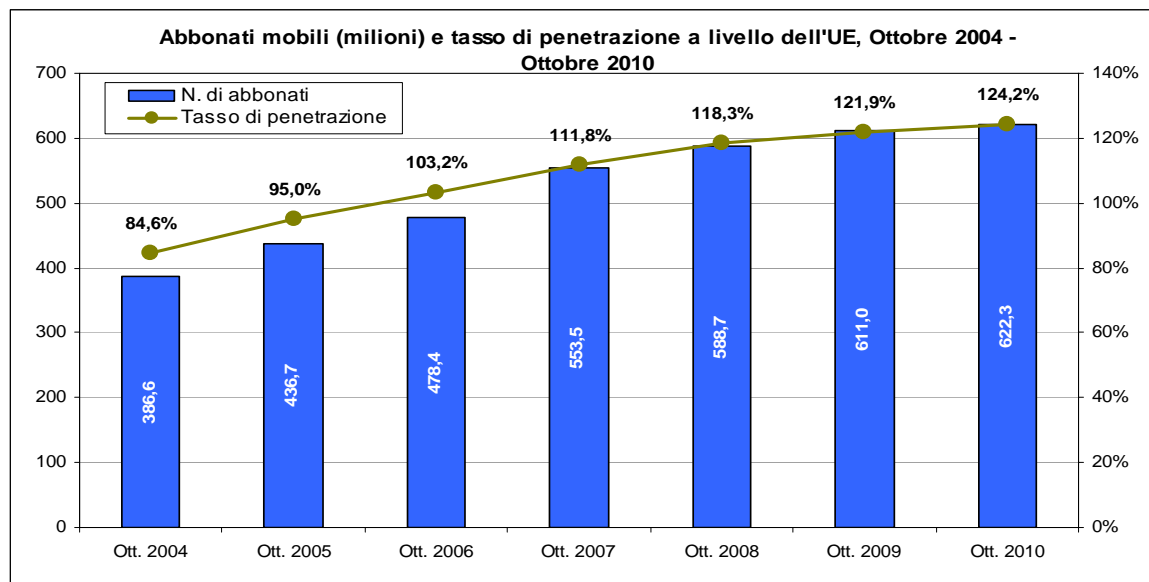
²³ I dati relativi al Regno Unito non sono disponibili per il 2010. Nel 2009 la cifra era di 69,5%.

²⁴ Eurobarometro speciale 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporte751sp362infoecommunications_en_final.pdf

4.2. Mobilità

Le reti mobili coprono oltre il 95% della popolazione dell'UE, in base alle licenze mobili nazionali²⁵. La penetrazione complessiva degli abbonati alla telefonia mobile toccava il 124,2% nell'ottobre 2010.

Figura 3: Abbonati a servizi di telefonia mobile e tasso di penetrazione a livello UE, 2004-2010

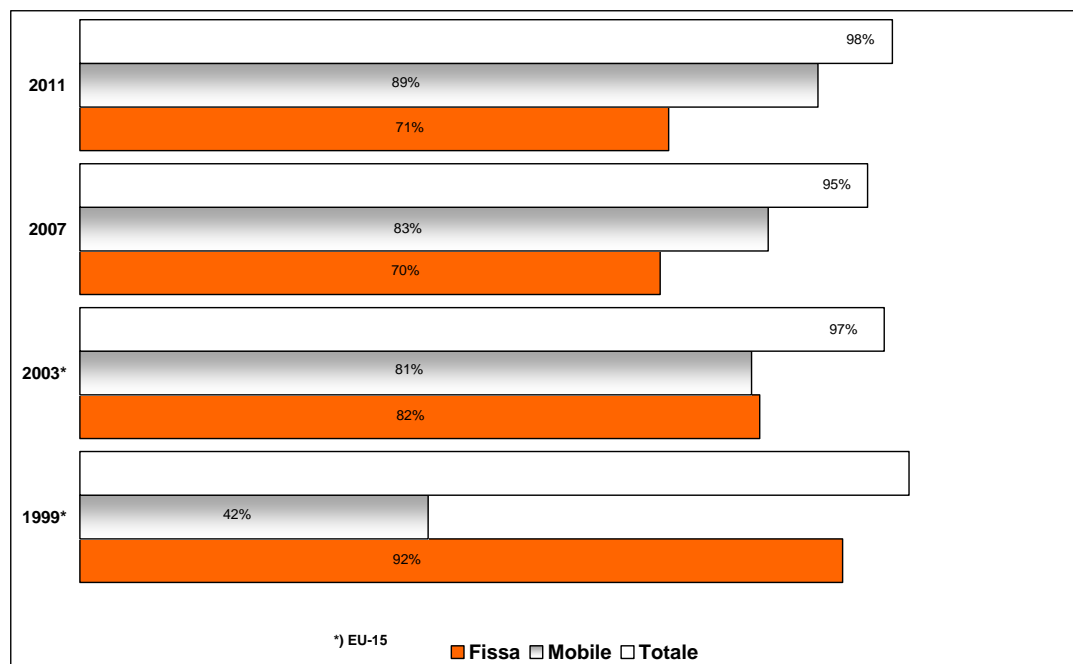


Fonte: Ruolino di marcia dell'Agenda digitale 2011 – Indici economici delle comunicazioni elettroniche

L'89% della famiglie dell'UE ha un abbonamento alla telefonia mobile e il 71% alla telefonia fissa: in altre parole il 98% delle famiglie dispone oggi di una connessione telefonica.

²⁵ COM(2005) 203.

Figura 4: Accesso alla rete telefonica a domicilio, % delle famiglie dell'UE, periodo 1999-2011



Fonte: Indagine sulle comunicazioni elettroniche nelle famiglie, luglio 2011

Sul piano della convenienza, il prezzo medio mensile di un paniere di scarsa utilizzazione di servizi mobili (prepagati e postpagati) nell'UE era di 9,07 EUR nel 2010, cifra che rappresenta un calo di circa il 30% rispetto al 2006²⁶.

Dall'ultimo riesame si osserva una progressione della diffusione dei servizi mobili e un calo dei prezzi, il che conferma l'analisi del riesame precedente secondo cui la concorrenza nell'offerta di servizi di comunicazioni mobili ha permesso la diffusione di tali servizi tra i consumatori a prezzi accessibili, scongiurando in questo modo ogni rischio di esclusione sociale. Non sono quindi soddisfatti i criteri richiesti per includere nella portata del servizio universale i servizi mobili a livello dell'UE. Ciò non esclude peraltro che si faccia ricorso alle tecnologie senza fili per offrire una connessione in postazione fissa nell'ambito degli obblighi di servizio universale.

La Commissione continuerà a monitorare i bisogni speciali delle persone con disabilità, in particolare nel campo dei servizi di telefonia mobile²⁷, e riferirà in merito a questo aspetto nell'ambito del prossimo riesame.

5. PROSPETTIVE

In considerazione delle ingenti somme necessarie per assicurare la copertura in banda larga attraverso l'imposizione di obblighi di servizio universale e delle possibili ripercussioni sul settore e sui consumatori è necessario che gli Stati membri analizzino attentamente se le condizioni nazionali giustifichino l'inserimento della banda larga negli obblighi di servizio

²⁶ Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, dicembre 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; Progetto pilota in corso CE "Reach 112" sulle alternative alla telefonia vocale tradizionale (www.reach112.eu).

universale, tenendo conto del rischio di esclusione sociale, come pure di potenziali distorsioni della concorrenza e di oneri non giustificati a carico del settore.

Dato il rischio che si seguano approcci divergenti nell'attuazione degli obblighi di servizio universale e date le potenziali incidenze finanziarie per il settore, la Commissione ritiene che siano necessari ulteriori orientamenti per garantire un'attuazione conforme a principi coerenti, tenendo conto delle varie fasi di sviluppo dei mercati nei singoli Stati membri. Tali orientamenti contribuiranno a contenere il rischio dell'esclusione sociale evitando nel contempo di far sopportare al settore oneri sproporzionati.

Ciò costituisce anche una risposta all'esigenza di chiarezza espressa dalle parti interessate nel corso della consultazione e all'invito del Parlamento europeo alla Commissione di "*fornire orientamenti per un'attuazione e applicazione ottimali della direttiva sul servizio universale riveduta, evitando distorsioni del mercato e al tempo stesso consentendo agli Stati membri di adottare le disposizioni che meglio rispondono alle loro circostanze nazionali*"²⁸.

La Commissione è del parere che un'attuazione coerente degli obblighi di servizio universale richieda un approccio coordinato nel fissare i criteri relativi alla definizione di "accesso efficace a internet" alle velocità permesse dalla banda larga, ai sistemi di designazione, al finanziamento e alle misure a favore degli utenti con disabilità. La Commissione intende avviare un'ulteriore discussione con gli Stati membri, il Parlamento europeo e le altre parti interessate su queste materie.

*- Portata degli obblighi di servizio universale connessi all'accesso efficace a internet a banda larga*²⁹

Nel valutare se sia opportuno definire a livello nazionale la connessione di rete che permette "l'accesso efficace a internet" alle velocità permesse dalla banda larga, per gli Stati membri potrebbe essere utile disporre di un insieme di criteri coerenti, che rispecchiano i criteri necessari per modificare la portata del servizio universale al livello dell'UE³⁰, così da garantire la coerenza e minimizzare le distorsioni sul mercato e da raggiungere l'obiettivo di prevenire l'esclusione sociale.

Ad esempio, gli Stati membri potrebbero essere invitati a valutare ex ante l'impatto di una simile decisione, analizzando anche la diffusione generale della banda larga a livello nazionale in base alla percentuale delle famiglie che dispongono della banda larga e di quelle che hanno una connessione in banda larga ad una velocità pari o superiore alla velocità minima prevista.

In aderenza al concetto di cui al considerando 25 della direttiva secondo cui i servizi dovrebbero essere accessibili alla "grande maggioranza della popolazione", si potrebbero applicare determinate soglie per stabilire se si è raggiunta la necessaria massa critica di diffusione della banda larga. La Commissione ritiene che in questa fase sia opportuno chiedere agli Stati membri di prevedere l'inclusione delle connessioni a banda larga negli obblighi di servizio universale nei casi in cui la suddetta velocità di connessione sia usata a

²⁸ Cfr. nota 7.

²⁹ V. documento di interpretazione (COCOM10-31) presentato dai servizi della Commissione al comitato per le comunicazioni.

³⁰ Articolo 15, allegato V e considerando 25 della direttiva servizio universale.

livello nazionale (i) da almeno la metà delle famiglie e (ii) da almeno l'80% delle famiglie che dispongono di una connessione alla banda larga³¹.

Si potrebbero anche invitare gli Stati membri a individuare, quando adottano le loro decisioni, obiettivi socioeconomici specifici e i risultati da raggiungere, ad esempio attraverso una valutazione:

- della disponibilità stimata della banda larga sul mercato in mancanza di intervento pubblico;
- degli inconvenienti sociali ed economici per coloro che non hanno accesso ad una connessione a banda larga, comprese le persone con disabilità;
- del costo dell'intervento pubblico attraverso l'imposizione di obblighi di servizio universale e del raffronto tra tale approccio e il ricorso ad altre opzioni;
- dei vantaggi dell'intervento pubblico e dei suoi effetti sulla concorrenza, sulla distorsione del mercato e sugli obiettivi strategici generali.

In questo modo l'intervento avrebbe luogo soltanto nei casi in cui i vantaggi generali sono superiori ai costi generali.

- Approccio comune alla designazione

Individuare il meccanismo più adeguato per la designazione dei fornitori del servizio universale può contribuire a minimizzare la distorsione sui mercati e a migliorare l'efficienza. Se si prevedessero requisiti di copertura territoriale fin dall'inizio del processo di designazione si restringerebbe indebitamente il numero delle imprese ammissibili. Invece, un meccanismo di designazione che permetta agli Stati membri di tener conto di tutte le opzioni tecniche per la prestazione del servizio universale appare più indicato per ottenere i risultati migliori sotto il profilo costi-benefici.

Un periodo di designazione troppo lungo o indeterminato potrebbe anch'esso escludere a priori la designazione di altri operatori³². Ad esempio è possibile migliorare la trasparenza e la non discriminazione limitando i periodi per le designazioni dei fornitori di obblighi di servizio universale (come in Grecia e in Polonia). Una valutazione approfondita delle varie opzioni (incluse le tecnologie disponibili) e del loro impatto aiuterà a individuare i mezzi più efficaci di fornitura del servizio universale, il che potrebbe sfociare nella designazione più frequente di operatori alternativi (ad es. in Estonia) o nella designazione di più di un'impresa (come ad es. nella Repubblica ceca e in Francia). Per evitare ogni discriminazione si potrebbe pensare ad una designazione per un periodo non più lungo del necessario, che permetta cioè di recuperare i costi di investimenti sostenuti senza superare una determinata durata massima (ad esempio 10 anni).

- Approcci coerenti per calcolare il costo netto della fornitura del servizio universale

³¹ In base allo studio succitato (nota 16) oltre l'80% degli abbonati alla banda larga in postazione fissa nell'UE dispone oggi, in media, di velocità di internet superiori a 2 Mb al secondo.

³² Causa C-154/09, Commissione c. Portogallo.

Per garantire l'efficienza rispetto ai costi e la parità di trattamento degli operatori in tutta l'Unione europea l'approccio seguito dalle autorità nazionali per calcolare i costi netti della fornitura del servizio universale è di cruciale importanza. L'efficienza potrebbe essere rafforzata fissando un approccio metodologico per il calcolo dei costi netti degli obblighi di servizio universale prima di avviare qualsiasi processo di designazione e attraverso una consultazione pubblica in materia. Per garantire la trasparenza e la precisione si dovrebbe procedere a un calcolo specifico dei costi netti con riferimento a ciascuna impresa designata. La Corte di giustizia ha individuato gli elementi specifici da tenere in considerazione nella valutazione dei vantaggi immateriali derivanti dagli obblighi di servizio universale. Tali elementi andrebbero fissati in linea con i calcoli utilizzati per le valutazioni commerciali e dovrebbero includere fattori come l'ubiquità, l'effetto del ciclo di vita, i benefici in termini di marketing, vendite e pubblicità, l'immagine commerciale, la lealtà e la notorietà/riconoscimento di cui gode l'azienda, i vantaggi della fornitura di altri servizi commerciali, l'accesso ai dati degli abbonati e le informazioni e i vantaggi tecnici e commerciali derivanti dall'ampliamento della rete. È importante anche chiarire i principi che le autorità nazionali applicano nel valutare se gli obblighi di servizio universale costituiscano un onere eccessivo³³ per il fornitore. Al riguardo, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero valutare le caratteristiche peculiari di ogni impresa designata, come le caratteristiche tecnico-economiche degli impianti che usa per la prestazione del servizio universale, la sua situazione economico-finanziaria e la sua quota di mercato³⁴.

- Finanziamento

Qualunque meccanismo di finanziamento settoriale per la fornitura del servizio universale deve avere caratteristiche di trasparenza, obiettività, proporzionalità e non discriminazione e deve essere tale da comportare la minima distorsione possibile della concorrenza e della domanda degli utenti³⁵.

L'utilizzazione del gettito fiscale generale per finanziare gli obblighi di servizio universale può considerarsi meno distorsiva del finanziamento settoriale, in quanto riflette con maggiore precisione la natura generale dei benefici socioeconomici a cui è destinata e la capacità di pagamento dei consumatori. La Finlandia, la Svezia e la Repubblica ceca prevedono che questi costi siano coperti esclusivamente da un finanziamento pubblico, mentre Malta e il Portogallo prevedono il finanziamento misto, pubblico e settoriale.

Poiché i costi di un'estensione degli obblighi di servizio universale alle connessioni a banda larga sono potenzialmente più elevati, gli Stati membri possono optare, come fanno attualmente alcuni paesi, per un finanziamento misto, pubblico e da parte del settore, della fornitura del servizio universale³⁶.

Essi potrebbero anche fissare dei limiti ai contributi degli operatori delle telecomunicazioni a un fondo settoriale di compensazione.

³³ A norma dell'articolo 12 della direttiva servizio universale.

³⁴ Causa C-222/08 Commissione c. Belgio, causa C-389/08 Base NV e altri c. Ministerraad.

³⁵ Cfr. articolo 13, paragrafo 3 della direttiva servizio universale e articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2002/77/CE.

³⁶ In ogni caso, il finanziamento degli obblighi di servizio universale deve essere conforme alle regole in materia di aiuti di Stato.

Questi limiti possono essere stabiliti secondo due modalità. Nel primo caso, come previsto dall'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva servizio universale, gli Stati membri possono decidere di non richiedere alcun contributo alle imprese con un fatturato nazionale inferiore a un certo importo (*soglia de minimis*). Un certo numero di Stati membri si avvale di tale possibilità. Si potrebbe applicare una soglia *de minimis* comune in funzione delle entrate degli operatori, che può consistere in un importo monetario fisso (ad es. 5 Mio EUR) o in una percentuale del fatturato nazionale del settore.

Nel secondo caso, per rispettare il principio della proporzionalità espressamente citato dall'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva servizio universale e dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2002/77/CE, un certo numero di Stati membri ha ritenuto appropriata la fissazione di un tetto per i contributi dei singoli operatori. Si può cioè fissare un limite massimo comune ai contributi dei singoli operatori e finanziare con fondi pubblici i costi netti residui. Il limite può essere espresso in percentuale del fatturato annuo nazionale degli operatori ricavato dalla fornitura di reti e servizi di comunicazioni elettroniche. La percentuale potrebbe variare (ad esempio dallo 0,40 allo 0,65% del fatturato annuo) per rispecchiare i costi previsti per la fornitura degli obblighi di servizio universale, compresa la banda larga, da parte di un operatore efficiente, ma non può superare i costi netti effettivi della fornitura di obblighi di servizio universale in un dato paese. Una serie di Stati membri già prevede nella propria legislazione nazionale un massimale per i contributi dei singoli operatori fissato con riferimento alle entrate nette o lorde.

- Misure per gli utenti con disabilità

Tenendo conto delle disposizioni rafforzate a favore degli utenti con disabilità contenute nella direttiva riveduta sul servizio universale, si potrebbero incoraggiare gli Stati membri anche a tenere adeguatamente conto dei bisogni di questa categoria di utenti nel designare gli obblighi nazionali di servizio universale, in linea con il principio di garanzia della parità di accesso.

6. CONCLUSIONI

La Commissione non ritiene che vi sia attualmente bisogno di modificare l'architettura di base e i principi del servizio universale come strumento di prevenzione dell'esclusione sociale. In questa fase non sarebbe opportuno includere la mobilità o rendere obbligatoria la banda larga a una data velocità a livello dell'Unione europea.

Il pacchetto telecomunicazioni del 2009 offre agli Stati membri la possibilità, in linea con il principio della sussidiarietà, di definire una velocità di trasmissione dei dati appropriata per le connessioni di rete, in grado di offrire un "accesso efficace a internet" in funzione delle condizioni nazionali. Pertanto, in casi giustificati, l'accesso di base in banda larga può far parte degli obblighi di servizio universale a livello nazionale, soprattutto laddove le forze di mercato e gli altri strumenti politici e finanziari non hanno permesso di realizzare la copertura universale in banda larga. Per minimizzare le distorsioni sul mercato è necessario che gli Stati membri tengano pienamente conto di strumenti di intervento pubblico diversi dagli obblighi di servizio universale per garantire l'accessibilità alla banda larga. Ne deriva che gli Stati membri hanno la possibilità, ma non l'obbligo, di includere l'accesso a connessioni in banda larga nella portata degli obblighi nazionali di servizio universale.

C'è comunque il rischio che approcci nazionali divergenti alla realizzazione della copertura in banda larga possano creare distorsioni sui mercati e imporre oneri eccessivi al settore.

La Commissione ritiene che sarebbe opportuno seguire un approccio comune per l'applicazione delle pertinenti disposizioni della direttiva servizio universale in materia di banda larga. Questo permetterà di rendere più efficienti le disposizioni in materia di obblighi di servizio universale e di migliorare la prevedibilità delle disposizioni regolamentari nel settore in modo da permettere che gli investimenti e la concorrenza nel mercato unico digitale esplicino effetti positivi a favore dell'innovazione, della scelta dei consumatori e della convenienza. La Commissione avvierà discussioni con gli Stati membri, con il Parlamento europeo e le altre parti interessate alla luce della presente comunicazione.

In base all'analisi delle varie opzioni sul tappeto, nel primo trimestre del 2012 la Commissione presenterà anche proposte per garantire che i siti internet del settore pubblico e i siti internet che forniscono servizi di base ai cittadini siano pienamente accessibili alle persone disabili entro il 2015.

L'accesso alla banda larga continuerà senz'altro ad avere un'importanza crescente per i cittadini europei. Pur essendo prematura la sua inclusione immediata tra gli obblighi di servizio universale a livello dell'UE, la Commissione continuerà a monitorare gli sviluppi sul mercato della banda larga, anche dal punto di vista sociale e ne terrà conto nelle prossime revisioni del contenuto del servizio universale.