

Bruxelles, 26.3.2013
SWD(2013) 74 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

**recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione
elettronica ad alta velocità**

{COM(2013) 147 final}
{SWD(2013) 73 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, prevista dalla strategia Europa 2020, dipenderà in amplissima misura dalla disponibilità e dall'uso diffuso di internet ultraveloce. Un'infrastruttura digitale di qualità elevata è determinante per praticamente tutti i settori di un'economia moderna e innovativa. Tale infrastruttura costituisce la spina dorsale del mercato unico, una fonte di crescita ricchissima e in larga parte non sfruttata e un elemento fondante decisivo della competitività dell'UE.

L'Agenda digitale per l'Europa, una delle iniziative faro della strategia Europa 2020, fissa obiettivi ambiziosi per la copertura della banda larga e la velocità di internet. Tuttavia, anche se le imprese già hanno realizzato investimenti considerevoli nel settore delle telecomunicazioni, è necessario fare di più per stimolare la posa della banda larga.

La presente valutazione di impatto accompagna una proposta legislativa che, se adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, permetterebbe di agevolare la diffusione delle reti a banda larga e ridurre i costi attraverso il miglioramento dell'accesso all'infrastruttura passiva adatta alla posa della banda larga, maggiori opportunità di collaborazione nelle opere di genio civile, procedure semplificate di concessione delle autorizzazioni e la disponibilità di un numero maggiore di edifici predisposti ad accogliere l'internet ad alta velocità. La proposta è stata elaborata in seguito all'invito del Consiglio di primavera del 2012 ad adottare misure a livello dell'UE per conseguire risparmi nell'ambito delle iniziative per il completamento del mercato interno entro il 2015. Essa fa parte dell'Atto per il mercato unico II.

Il problema affrontato dalla presente iniziativa deriva dalle numerose inefficienze e strozzature riscontrate nel processo di posa delle reti a banda larga, che comportano pesanti adempimenti amministrativi e costi elevati per le imprese che intendono installare le reti. Va osservato che nella posa di nuove reti il costo preponderante (fino all'80%) è quello legato alle opere di ingegneria civile.

Sulla base degli studi effettuati e delle numerose reazioni pervenute dalle parti interessate sono stati individuati quattro settori d'azione: (1) inefficienze o strozzature relative all'uso delle infrastrutture passive esistenti (ad esempio, condotti, tubature, pozzetti, cabine, pali, piloni, installazione di antenne, torri e altre strutture di supporto), 2) rallentamenti legati alla co-realizzazione delle reti, 3) inefficienze a livello amministrativo per il rilascio di autorizzazioni e infine 4) rallentamenti a livello della posa all'interno degli edifici per la connessione dei clienti.

Si ritiene che adottando una serie di misure coerenti e che si rafforzano reciprocamente in questi settori si potrebbero conseguire risparmi dell'ordine del 20-30%.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'adozione di queste misure è necessaria a livello dell'Unione per migliorare le condizioni di realizzazione e funzionamento del mercato interno, a complemento del quadro regolamentare per le comunicazioni elettroniche, per raggiungere seguenti obiettivi:

- rimuovere le barriere al funzionamento del mercato interno causate da un'acozzaglia di norme nazionali e regionali/municipali che impedisce lo sviluppo e la crescita delle imprese europee, si ripercuote negativamente sulla competitività europea, ostacola gli investimenti e le attività al di là dei confini nazionali e frena la libertà di fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica garantita dalla vigente legislazione unionale;
- stimolare la copertura ubiquitaria della banda larga, che rappresenta un presupposto per lo sviluppo del mercato unico digitale, contribuendo con ciò alla rimozione di un grave ostacolo al completamento del mercato unico;
- realizzare l'enorme margine non sfruttato di riduzione dei costi e facilitare la diffusione della banda larga.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo specifico dell'iniziativa è ridurre i costi e aumentare l'efficienza nella diffusione della banda larga ad alta velocità. Più precisamente, i costi della posa della banda larga ad alta velocità dovrebbero essere ridotti del 25%. Nello stesso tempo, un intervento in questo settore a livello dell'UE permetterà di consolidare anche il mercato unico.

Questo duplice obiettivo specifico va inserito nel contesto generale della promozione della posa della banda larga in tutta l'Unione, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale.

Gli obiettivi operativi dell'iniziativa sono i seguenti:

- 1) incrementare l'uso dell'infrastruttura passiva esistente adatta alla posa della banda larga, attraverso una maggiore trasparenza in merito a tale infrastruttura e attraverso un regime regolamentare più coerente ed efficace per l'accesso all'infrastruttura, indipendentemente da chi ne sia il proprietario;
- 2) rafforzare la collaborazione nell'ambito di progetti di ingegneria civile che interessano la posa della banda larga in tutta l'Unione, in particolare garantendo la trasparenza e una maggiore certezza del diritto a favore della collaborazione intersettoriale e interservizi;
- 3) semplificare le procedure amministrative connesse alla posa della rete in tutta l'Unione, principalmente attraverso una maggiore trasparenza e un maggior coordinamento dei processi di concessione delle autorizzazioni, garantendo il rispetto dei termini e di norme minime relative a "condizioni ragionevoli" e
- 4) aumentare in tutta l'Unione il numero di edifici dotati di un'infrastruttura aperta predisposta all'alta velocità in modo da ridurre i costi e gli oneri connessi all'adattamento a posteriori.

4. OPZIONI

Sono state individuate quattro grandi opzioni da analizzare più in profondità in base al loro potenziale di agevolazione della banda larga e di riduzione dei costi di posa, in base alla loro coerenza e completezza generali e infine in base alla neutralità tecnologica.

L'opzione 1 non prevede nuove iniziative da parte della Commissione (status quo) dato che le misure non sono completamente nuove e stanno già emergendo buone pratiche. Il suo intervento comprenderebbe il monitoraggio, l'attuazione delle norme esistenti e un'ulteriore precisazione di determinati articoli.

Nell'ambito dell'opzione 2 viene promossa un'applicazione più intensa, coerente e armonizzata delle disposizioni e degli strumenti esistenti del quadro regolamentare per le comunicazioni elettroniche. In concreto la Commissione emanerebbe una raccomandazione che chiarisce l'applicazione di tali disposizioni.

Nell'ambito dell'opzione 3 la Commissione proporrebbe un insieme di misure più integrato e ambizioso, mirato alla riduzione dei costi in tutta l'Unione e applicabile anche agli attori che non appartengono al settore delle telecomunicazioni. In concreto, si propongono le seguenti misure:

1) un diritto generale di offerta e di uso delle infrastrutture fisiche esistenti adatte alla posa della banda larga secondo condizioni eque, indipendentemente dal fatto che il proprietario o l'utilizzatore sia un fornitore di reti di comunicazione elettronica. Le condizioni d'uso sarebbero oggetto di trattative commerciali con la possibilità di intervenire con un meccanismo di risoluzione delle controversie solo nei casi in cui le trattative falliscano senza una giustificazione ragionevole;

2) un diritto di accesso a informazioni trasparenti sulle infrastrutture fisiche esistenti adatte alla posa della banda larga, indipendentemente da chi ne sia proprietario (operatori del settore delle telecomunicazioni o di altri settori, soggetti pubblici o privati);

3) diritti ed obblighi specifici miranti a permettere un maggiore coordinamento delle opere di genio civile (un diritto generale di negoziare il coordinamento delle opere di ingegneria civile insieme ad un diritto generale di accedere alle informazioni sulle opere di ingegneria civile programmate; sono previsti obblighi aggiuntivi in caso di opere finanziate con denaro pubblico);

4) maggiore trasparenza e tempestività nelle procedure di concessione delle autorizzazioni, insieme a salvaguardie per garantire requisiti e/o condizioni non discriminatori, trasparenti, oggettivamente giustificati e proporzionati;

5) un obbligo di dotare gli edifici nuovi, e gli edifici vecchi sottoposti a ristrutturazione profonda, di un'infrastruttura fisica interna predisposta per l'internet ad alta velocità (ad esempio spazio sufficiente per mini-condotti), garantendo la neutralità tecnologica, e un obbligo di dotare i condomini nuovi o profondamente ristrutturati di un punto di concentrazione localizzato all'interno o all'esterno dell'edificio.

L'opzione 3 si suddivide in due sotto-opzioni, 3a e 3b, che variano in funzione dello strumento proposto per attuare le misure sopra descritte.

Nell'ambito dell'opzione 4 la Commissione proporrebbe un nuovo strumento vincolante che stabilisce atlanti delle infrastrutture in base a norme UE e prevede l'obbligo di accesso a tutte le infrastrutture adatte alla posa della banda larga a prezzi orientati ai costi, ulteriori obblighi di collaborazione nelle opere di ingegneria civile, la creazione di uno sportello unico per la richiesta/emissione delle autorizzazioni necessarie per la posa della nuova infrastruttura e

l'obbligo per tutti gli edifici di dotarsi di un'infrastruttura predisposta all'alta velocità entro il 2020.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Trattandosi di un'iniziativa di natura prevalentemente economica, gli impatti maggiori sono quelli economici. Gli impatti sociali e ambientali sono più che altro indiretti perché dipendono dall'investimento nelle reti che ne deriva e dagli altri impatti economici indiretti. È stato analizzato l'impatto delle misure proposte sui diritti fondamentali.

Ci si può aspettare che lo scenario dello status quo (opzione 1) non produca una riduzione significativa dei costi della posa della banda larga in Europa e non abbia una forte incidenza sugli investimenti. Il previsto impatto molto limitato sugli investimenti nell'UE comporta anche ricadute limitate. Inoltre è molto probabile che aumenti ancora l'attuale frammentazione delle norme nell'UE. Dato l'impatto limitato sugli investimenti anche gli effetti sociali e ambientali sarebbero marginali.

Tenendo conto dei costi e dei benefici per i principali soggetti interessati e degli effetti più incisivi di una raccomandazione rispetto a semplici orientamenti e scambi di buone pratiche, nell'ambito dell'opzione 2 si prevede un moderato impatto globale positivo sugli investimenti nelle reti. Di conseguenza, ci si può aspettare una copertura della banda larga un po' più ampia e una concorrenza lievemente maggiore. Nell'ambito di questa opzione, tuttavia, sarebbe sfruttato solo parzialmente il potenziale globale di abbattimento dei costi che presenta la collaborazione tra servizi pubblici a livello dell'infrastruttura (in termini di mappatura e condivisione delle infrastrutture e di coordinamento delle opere pubbliche), con un'incidenza negativa sul rapporto costi-benefici dell'intera operazione. Anche gli effetti macroeconomici sarebbero moderatamente positivi. Per quanto riguarda il mercato unico, una raccomandazione è suscettibile di migliorare solo in una certa misura la coerenza a livello dell'UE perché servirebbe a incoraggiare l'attuazione delle disposizioni dell'attuale quadro regolamentare. A livello dell'impatto sociale, l'effetto positivo moderato sugli investimenti nelle reti dovrebbe tradursi in un lieve effetto positivo sulla creazione di posti di lavoro. Una maggiore trasparenza e un maggiore coordinamento delle opere nel settore delle telecomunicazioni avrebbe anche in questo caso un impatto positivo modesto sull'ambiente (principalmente perché si eviterebbero duplicazioni di opere).

L'opzione 3 (permettere incrementi di efficienza) comporterebbe benefici netti elevati per tutte le imprese dell'Unione che desiderino dispiegare la banda larga, principalmente grazie ai considerevoli risparmi di capitale per gli investimenti nella rete derivanti da una maggiore trasparenza, dalla possibilità di usare maggiormente le infrastrutture passive esistenti, dalle possibilità di opere congiunte tra i vari settori, da un dispiegamento più rapido, più facile e meno costoso grazie alla semplificazione delle procedure di autorizzazione e dalla presenza di edifici già predisposti per la banda larga. Per i proprietari dell'infrastruttura passiva quest'opzione comporterebbe l'obbligo di fornire informazioni e di concedere l'accesso alle loro infrastrutture, il che di per sé genera determinati costi. Ma i vantaggi sarebbero maggiori dei costi, in particolare perché l'accesso sarebbe consentito in esito a trattative commerciali che permettono di realizzare entrate supplementari. Per quanto riguarda le pubbliche autorità, benché i costi delle misure possano apparire elevati, vi sono molte sinergie tra queste e altre misure necessarie in virtù di politiche interne (ad es. per la prevenzione di calamità) oppure della legislazione dell'UE (ad es. la direttiva INSPIRE), il che permetterebbe di ridurre i costi generali.

Nell'ambito dell'opzione 3 ci si può quindi aspettare un impatto generale decisamente positivo sugli investimenti nelle reti ad alta velocità e di conseguenza una copertura più ampia della

banda larga e una maggiore concorrenza. Le reti a banda larga raggiungerebbero zone altrimenti considerate non attrattive sul piano commerciale. Grazie a maggiori investimenti nelle reti si avrebbero effetti macroeconomici positivi evidenti per l'economia, sia in termini di ricadute nei settori correlati (fabbricanti di attrezzature, imprese di opere civili), sia in termini di aumento dell'innovazione e della produttività per tutte le imprese, comprese le PMI. L'effetto generale sarebbe positivo per la competitività dell'UE grazie alla diffusione più rapida di reti elettriche intelligenti e di sistemi di trasporto intelligenti, con gli incrementi di efficienza energetica che ne derivano.

Queste misure di armonizzazione permetterebbero anche di abbattere gli ostacoli all'ingresso soprattutto dei piccoli operatori e di ridurre in misura significativa la frammentazione nel mercato unico digitale.

Per quanto riguarda gli impatti sociali, l'opzione 3 presenta ripercussioni decisamente positive sugli investimenti e quindi anche sul mercato del lavoro. Una maggiore condivisione delle infrastrutture e un maggior coordinamento delle opere civili permetterebbero inoltre di ridurre i disagi per la popolazione.

Trattandosi di una misura intersettoriale, grazie all'aumento delle sinergie si avrebbero impatti ambientali significativi grazie alla diffusione più rapida di reti elettriche intelligenti e di sistemi di trasporto intelligenti, con gli incrementi di efficienza energetica che ne derivano.

Per quanto riguarda gli impatti dell'opzione 4, l'obbligo di accesso alle infrastrutture passive di tutti i servizi pubblici a prezzi orientati ai costi permetterebbe di massimizzare la condivisione ma comporterebbe anche un forte rischio di disincentivare gli investimenti nelle infrastrutture fisiche. Inoltre, alcune delle misure sembrano difficili da attuare e rischiano di moltiplicare i costi e le pratiche amministrative. Ne consegue che gli impatti economici prevedibili sono meno positivi di quelli dell'opzione 3. D'altro canto, quest'opzione presenta chiari vantaggi dal punto di vista del mercato unico.

Anche nell'ambito dell'opzione 4 si prevedono impatti sociali e ambientali positivi.

6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI

Le varie opzioni sono state confrontate tenendo conto della loro efficienza, della loro efficacia (in considerazione dei costi e dei benefici sopra descritti) e della loro coerenza (equilibrio tra effetti economici, sociali e ambientali, coerenza con gli obiettivi delle grandi politiche dell'UE).

Data la sua scarsa efficacia, l'opzione 1 non permette di conseguire gli obiettivi ricercati e non appare quindi proporzionata.

L'opzione 2, che promuove un'applicazione più intensa, coerente e armonizzata delle disposizioni e degli strumenti esistenti nell'ambito del vigente quadro regolamentare per le telecomunicazioni avrebbe alcuni effetti positivi rispetto allo scenario dello status quo, ma non permetterebbe di conseguire gli incrementi di efficienza desiderati, in particolare perché non sfrutterebbe il potenziale di riduzione dei costi legato alla collaborazione intersettoriale e al coordinamento delle procedure di concessione delle autorizzazioni.

Al contrario, l'opzione 3 permette di sfruttare appieno il potenziale di riduzione dei costi ampliando l'ambito delle misure obbligatorie a tutti i settori e a tutte le fasi di diffusione della banda larga. Nello stesso tempo l'opzione 3 permetterebbe di salvaguardare le trattative commerciali, che costituiscono un incentivo di per sé, e di rispettare l'autonomia organizzativa degli Stati membri. I costi di attuazione dipenderebbero fortemente dalle strutture e dai sistemi esistenti negli Stati membri, con la possibilità di realizzare risparmi. E quel che più

conta è che tali costi risultano compensati dai notevoli vantaggi previsti in termini di maggiore efficienza della diffusione della banda larga da parte degli operatori e di maggiore copertura della banda larga a vantaggio dell'intera società. Nel complesso l'opzione 3 risulta efficiente per il conseguimento degli obiettivi individuati, presenta un rapporto molto positivo tra costi e benefici e garantisce la coerenza con gli obiettivi generali della politica dell'Unione (come gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore della banda larga e la direttiva INSPIRE).

L'opzione 4, pur apparentemente idonea a massimizzare i vantaggi per le imprese che desiderano procedere alla posa di reti di banda larga, comporterebbe tuttavia una serie di obblighi e vincoli che possono risultare non necessari o sproporzionati per il conseguimento degli obiettivi ricercati. L'opzione 4 aggraverebbe la complessità istituzionale e richiederebbe anche trasferimenti di competenze. Inoltre, le scelte imprenditoriali potrebbero risultarne fortemente indebolite col rischio di disincentivare gli investimenti, il che riduce i vantaggi sociali e ambientali e ostacola il raggiungimento degli obiettivi generali dell'UE e la coerenza complessiva di questa opzione.

Alla luce di quanto precede, l'opzione 3 risulta la migliore in termini di efficienza ai fini del raggiungimento degli obiettivi individuati e in termini di efficacia e di coerenza, dato che permetterebbe di sfruttare il potenziale di riduzione dei costi tenendo conto degli obiettivi generali della politica dell'UE.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Attraverso il quadro di valutazione dell'Agenda digitale sarà monitorata una serie di indicatori corrispondenti agli obiettivi specifici e generali dell'iniziativa. In particolare, in base all'analisi degli investimenti annui nelle reti saranno monitorati l'obiettivo generale (stimolare la posa della banda larga) e l'obiettivo specifico (aumentare l'efficienza e ridurre i costi della posa della banda larga).

Ogni tre anni è prevista una valutazione dell'impatto dello strumento in base alle informazioni ottenute mediante il monitoraggio e studi approfonditi allo scopo di proporre gli aggiustamenti eventualmente necessari.