



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.9.2008  
COM(2008) 572 definitivo

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

**sul secondo riesame periodico del contenuto del servizio universale nelle reti e nei servizi  
di comunicazione elettronica conformemente all'articolo 15 della direttiva 2002/22/CE**

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

**sul secondo riesame periodico del contenuto del servizio universale nelle reti e nei servizi  
di comunicazione elettronica conformemente all'articolo 15 della direttiva 2002/22/CE**

## **1. OBIETTIVO DELLA COMUNICAZIONE**

La presente comunicazione riguarda il secondo riesame periodico del contenuto del servizio universale, come previsto dall'articolo 15 della direttiva servizio universale<sup>1</sup> (in appresso: "la direttiva"). Inoltre propone una riflessione più ampia sul ruolo del servizio universale nell'affrontare sfide più vaste a livello europeo — in particolare garantire l'accesso alla banda larga — al fine di aprire un dibattito su una possibile politica futura.

## **2. RIESAME DEL CONTENUTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE**

### **2.1. Introduzione**

Nell'UE, il servizio universale nelle comunicazioni elettroniche (e-comunicazioni), com'è attualmente definito, è finalizzato a garantire a tutti coloro che lo richiedano i servizi essenziali per la partecipazione alla vita sociale che sono già disponibili per la grande maggioranza dei cittadini, o perché forniti dal mercato o, nel caso in cui non provveda il mercato, perché garantiti dall'intervento pubblico.

La direttiva definisce il servizio universale come una serie minima di servizi di e-comunicazioni disponibili per tutti gli utenti finali in base a una richiesta ragionevole, ad un prezzo abbordabile e di qualità specifica, a prescindere dall'ubicazione geografica nell'ambito di uno Stato membro.

La direttiva inserisce nel contenuto del servizio universale<sup>2</sup> quattro elementi specifici:

- accesso da una postazione fissa per effettuare e ricevere chiamate telefoniche locali, nazionali ed internazionali, comunicazioni via fax e comunicazioni di dati, a velocità di trasmissione tale da consentire un accesso efficace a Internet;
- disponibilità di almeno un elenco completo, nonché un servizio completo di consultazione degli elenchi che comprenda tutti gli abbonati di telefoni fissi e mobili che desiderano essere inclusi;
- disponibilità di telefoni pubblici a pagamento; e

---

<sup>1</sup> Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

<sup>2</sup> Capo II.

- misure specifiche per garantire che gli utenti disabili o con esigenze particolari, nonché gli utenti a basso reddito, fruiscano di un accesso, a prezzo abbordabile, ai servizi telefonici disponibili al pubblico.

I termini "accesso da postazione fissa" si riferiscono alla residenza principale<sup>3</sup> dell'utente finale (in cui i membri di un nucleo familiare possono condividere la stessa connessione), e non a un obbligo degli operatori di utilizzare la tecnologia fissa; vale a dire che non ci dovrebbero essere restrizioni quanto alla tecnologia – con filo o senza filo – mediante la quale è fornita la connessione. D'altra parte, il servizio universale non comprende la mobilità personale (accesso da qualsiasi luogo).

Il riferimento alle comunicazioni dati, a velocità di trasmissione tale da consentire un accesso efficace a Internet è concepito<sup>3</sup> come un obbligo limitato ad un'unica connessione in banda stretta<sup>4</sup> alla rete che dovrebbe essere in grado di garantire le comunicazioni dati, ad una velocità<sup>5</sup> tale da permettere l'accesso a servizi on line quali quelli forniti sulla rete Internet pubblica. Tali disposizioni devono consentire un accesso ad Internet di qualità soddisfacente: gli Stati membri avranno la facoltà di esigere che la connessione offerta raggiunga il livello di cui fruisce la maggioranza degli abbonati.

Tale obbligo flessibile per quanto riguarda la funzionalità di accesso a Internet era destinato in particolare a permettere ai paesi in via di adesione di sfruttare le tecnologie mobili/senza fili per fornire un servizio universale ad una parte più ampia della popolazione<sup>3</sup>.

Gli Stati membri devono determinare i metodi più efficaci per garantire gli obblighi di servizio universale (OSU), anche offrendo a tutte le imprese la possibilità di fornire tali servizi. Se il mercato non riesce ad assolvere tali obblighi di servizio, si può imporre alle imprese di fornirli a determinate condizioni. Finora, sedici Stati membri hanno designato fornitori di servizio universale a norma della direttiva, mentre la Germania ed il Lussemburgo non l'hanno fatto, poiché il servizio universale è già fornito dal mercato<sup>6</sup>. Gli altri nove paesi garantiscono il servizio universale in base a disposizioni transitorie.

Si può istituire un fondo per il servizio universale se l'autorità nazionale di regolamentazione ritiene che un fornitore di servizio universale designato sia sottoposto ad un onere ingiusto. I relativi costi netti si possono finanziare utilizzando fondi pubblici in condizioni di trasparenza o istituendo un fondo specifico per il settore, al quale dovrebbero contribuire in linea di massima tutte le imprese attive sul mercato. Al momento, sono stati attivati fondi per il servizio universale in cinque Stati membri, ma viene versata una compensazione soltanto in Francia, Italia e Romania.

Gli Stati membri sono liberi di prescrivere servizi supplementari oltre alla serie minima di servizi prevista dalla direttiva; in tal caso saranno gli Stati (attraverso la fiscalità generale per esempio) a sostenere il finanziamento aggiuntivo relativo a tali servizi e non gli specifici operatori del mercato.

---

<sup>3</sup> Considerando 8.

<sup>4</sup> Vale a dire che non riguarda l'uso della tecnologia ISDN (rete digitale dei servizi integrati) che fornisce due o più connessioni in grado di funzionare simultaneamente.

<sup>5</sup> Il considerando 8 spiega inoltre che, poiché la velocità di trasmissione dei dati dipende anche dalle capacità del terminale dell'abbonato, non è opportuno prescrivere una determinata velocità di trasmissione su scala comunitaria, anche se viene citato "un limite" di 56 kbit/s.

<sup>6</sup> Cfr. inoltre il 13° rapporto di attuazione della direttiva COM(2008) 153.

La Commissione deve riesaminare il contenuto del servizio universale ogni tre anni alla luce degli sviluppi tecnologici, sociali ed economici, tenendo conto in particolare della mobilità e della velocità di trasmissione dei dati in base alle tecnologie prevalentemente usate dalla maggioranza degli abbonati. La direttiva<sup>7</sup> stabilisce taluni criteri che la Commissione deve soppesare nel decidere se un determinato servizio vada incluso nella direttiva, vale a dire:

- una minoranza di consumatori sarebbe esclusa dalla partecipazione sociale a causa della non disponibilità o del mancato uso di servizi specifici che sono disponibili e utilizzati dalla maggioranza, e
- l'inserimento di tali servizi nella portata della direttiva comporterebbe per tutti i consumatori un vantaggio generale netto nei casi in cui tali servizi non siano forniti al pubblico nelle condizioni commerciali normali.

Il primo riesame della portata dell'obbligo di servizio universale (OSU) nel 2005-2006 ha concluso che non era necessario modificare il contenuto dell'OSU, in particolare riguardo ai servizi di banda larga e di telefonia mobile. Per quanto attiene a questi ultimi, si era constatato che la conseguenza dei mercati divenuti competitivi e aperti era un accesso molto esteso e a prezzi abbordabili dei consumatori a tali servizi. Per quanto riguarda la banda larga, la percentuale globale della popolazione dell'UE che utilizza la banda larga fissa non indicava che il servizio fosse utilizzato dalla maggioranza dei consumatori; la banda larga, cioè, non era ancora diventata necessaria per la partecipazione ad una vita sociale normale, né di conseguenza la mancanza di accesso comportava l'esclusione sociale<sup>8</sup>.

## **2.2. Comunicazioni mobili**

Il primo riesame ha constatato che, in base alle condizioni per il rilascio della licenza nazionale mobile, le reti mobili (2G) nell'UE-25 coprivano almeno il 95% della popolazione, percentuale che rimane valida anche nell'attuale UE-27.

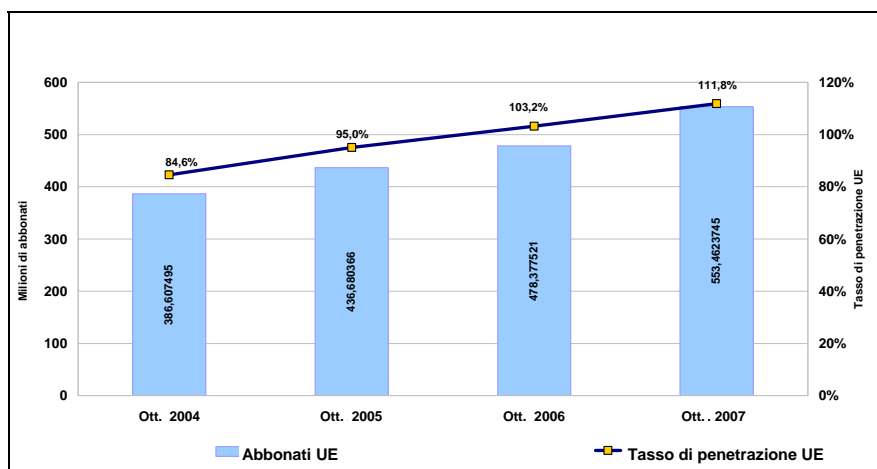
L'uso del telefono cellulare si è molto sviluppato in questi ultimi anni: mentre una media dell'81% della popolazione dell'UE-25 utilizzava i servizi di telefonia mobile all'inizio del 2004, la penetrazione ha raggiunto il 112% della popolazione dell'UE-27 nell'ottobre 2007. Come illustra il grafico seguente, durante il triennio da ottobre 2004 ad ottobre 2007, la penetrazione della telefonia mobile per 100 abitanti è aumentata di oltre 27 punti percentuali.

---

<sup>7</sup> Articolo 15 e allegato V

<sup>8</sup> COM(2005) 203 e COM(2006) 163.

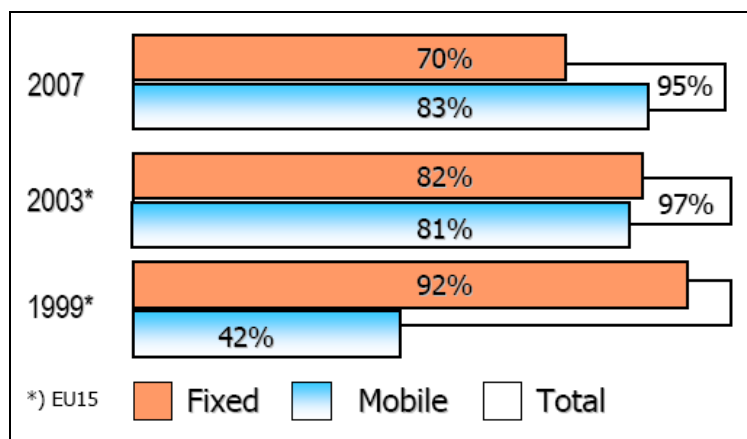
**Figura 1. Penetrazione dell'abbonamento alla telefonia mobile nell'UE**



Fonte: Servizi della Commissione

Il livello complessivo di penetrazione della telefonia mobile (per 100 abitanti) si traduce in un tasso di penetrazione medio presso le famiglie dell'UE dell'83% alla fine del 2007, come mostra la figura 2. Nell'UE-15, l'83% delle famiglie ha un cellulare, mentre la percentuale scende all'82% nell'UE-10 (escluse Bulgaria e Romania) e al 78% nell'UE-12 (comprese Bulgaria e Romania).

**Figura 2. Accesso al telefono a domicilio, % di nuclei familiari nell'UE**



Fonte - Indagine sulle comunicazioni elettroniche presso le famiglie ( E-communications household surveys)<sup>9</sup>

Il grafico indica anche che a causa di un'infrastruttura di telefonia fissa meno sviluppata in parecchi nuovi Stati membri, l'accesso al telefono da parte dei nuclei familiari<sup>10</sup> nell'insieme dell'UE era del 95% alla fine del 2007, ossia era diminuito del 2% in seguito all'allargamento del 2004. Nell'UE-15, l'accesso globale al telefono alla fine del 2007 era del 97%, mentre era del 91% nell'UE-10.

<sup>9</sup> Cfr. il più recente sondaggio di Eurobarometro speciale 274, condotto alla fine del 2007, disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/library/ext\\_studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/ext_studies/index_en.htm)

<sup>10</sup> Nuclei familiari che hanno almeno un accesso al telefono, fisso o mobile o entrambi.

Gli utenti passano sempre più spesso dal telefono fisso al cellulare; circa il 24% delle famiglie dell'UE-27 utilizza soltanto il telefono cellulare. La percentuale è molto superiore nei nuovi Stati membri (39%) rispetto all'UE-15 (20%); fanno eccezione la Finlandia (61%) e il Portogallo (48%).

Come constatato nella prima comunicazione sul riesame, le caratteristiche della tecnologia mobile sono tali che l'aggiunta di un nuovo abbonato alla rete mobile ha un costo marginale. Inoltre, i pacchetti mobili pre-pagati offrono ai consumatori a basso reddito una connessione di base alla rete a prezzi di ingresso ridotti e una maggior capacità di controllare la spesa rispetto agli abbonamenti tradizionali a fatturazione. In media, quasi il 60% degli utenti di servizi mobili ha utilizzato i pacchetti mobili pre-pagati nel 2007, rispetto al 40% di clienti con abbonamento. Sebbene l'abbordabilità dei prezzi vada analizzata alla luce delle condizioni nazionali specifiche<sup>11</sup>, si può osservare che il consumatore europeo attualmente può acquistare, in media, un paniere di servizi mobili di base ad un prezzo inferiore (EUR 13,69 mensili) rispetto al costo dell'abbonamento mensile ad una linea fissa (EUR 14,90)<sup>12</sup>.

**Conclusioni:** questa analisi più recente conferma la conclusione del primo riesame secondo il quale la fornitura di comunicazioni mobili in regime di concorrenza nell'UE ha avuto come conseguenza, per i consumatori, una ormai ampia possibilità di accesso alle comunicazioni mobili a prezzi abbordabili. I criteri per l'inserimento delle comunicazioni mobili nell'ambito del servizio universale (in base alla definizione contenuta nell'allegato V della direttiva) non sono pertanto soddisfatti.

### 2.3 Banda larga

Il primo riesame ha constatato che a metà del 2004 le reti di accesso alla banda larga fissa coprivano circa l'85% della popolazione dell'UE-15, mentre la penetrazione inferiore delle linee fisse nei nuovi Stati membri indicava che la banda larga era disponibile per una percentuale significativamente più ridotta della popolazione. Nell'ottobre 2005 l'adozione della banda larga riguardava l'11,5% della popolazione dell'UE.

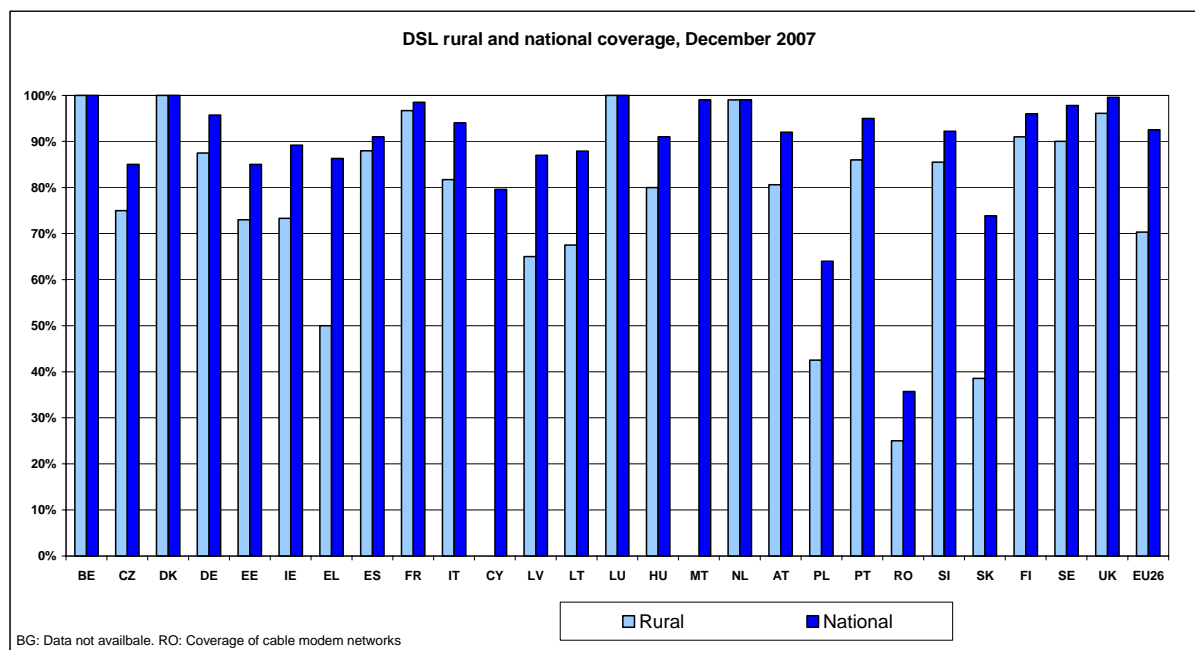
Alla fine del 2007, le reti in banda larga DSL fisse erano, in media, accessibili al 93% della popolazione dell'UE-26, con alcuni paesi che registravano un ritardo (cfr. figura 3).

---

<sup>11</sup> Articolo 3, paragrafo 1, della direttiva. L'abbordabilità è ulteriormente discussa nelle comunicazioni del 2005 e del 2006 e nei documenti associati SEC(2005) 660 e SEC(2006) 445.

<sup>12</sup> Il "paniere di base" si riferisce a tipici modelli di basso consumo dei servizi mobili nazionali: chiamate vocali e SMS. Cfr. COM(2008) 153.

**Figura 3. Copertura della rete fissa in banda larga nell'UE - % della popolazione**



Fonte: IDATE, dicembre 2007

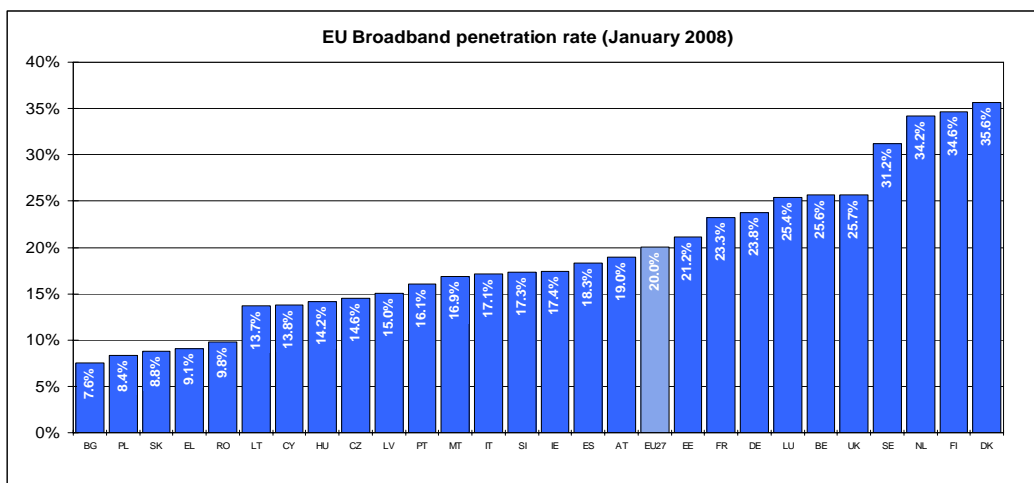
Un impulso importante allo sviluppo della banda larga è dato dalla concorrenza tra infrastrutture parallele (società di telecomunicazione e di reti cablate) combinate con un'efficace regolazione dell'accesso *ex ante*. Tali elementi sono rispecchiati dalle cifre della penetrazione della banda larga, che, nel gennaio 2008, indicano una penetrazione media del 20% dell'uso della banda larga fissa ogni 100 abitanti dell'UE, percentuale che registra variazioni significative a seconda degli Stati membri: dal 7,6% in Bulgaria al 35,6% in Danimarca.

Anche altri fattori, quali l'accesso a un PC, nonché le caratteristiche culturali e linguistiche, svolgono ovviamente un ruolo considerevole nell'adozione dei suddetti servizi. Per quanto riguarda il personal computer, che è il terminale più comune con cui l'utente ha accesso ad Internet ed ai servizi in banda larga, soltanto il 57% dei nuclei familiari dell'UE-27 dispone di un PC (rispetto al 53% nel 2003 ed al 33% nel 1999).

La banda larga mobile può contribuire ad incrementare le cifre di penetrazione della banda larga, poiché si è sviluppata notevolmente in numerosi Stati membri e poiché le tecnologie LAN senza fili iniziano ad assumere un ruolo significativo nell'accesso a Internet<sup>13</sup>. La diminuzione consistente dei prezzi d'accesso sia per quanto riguarda le tecnologie mobili che quelle nomadi senza fili, nonché l'aumento delle prestazioni e della velocità di trasmissione fanno supporre che l'uso della banda larga aumenterà più rapidamente di quanto non indichino le cifre relative all'accesso in banda larga fissa.

<sup>13</sup> Le linee mobili in banda larga al dettaglio registrano una penetrazione globale del 15,5% in Slovacchia, del 15% in Irlanda, dell'8,4% in Lituania.

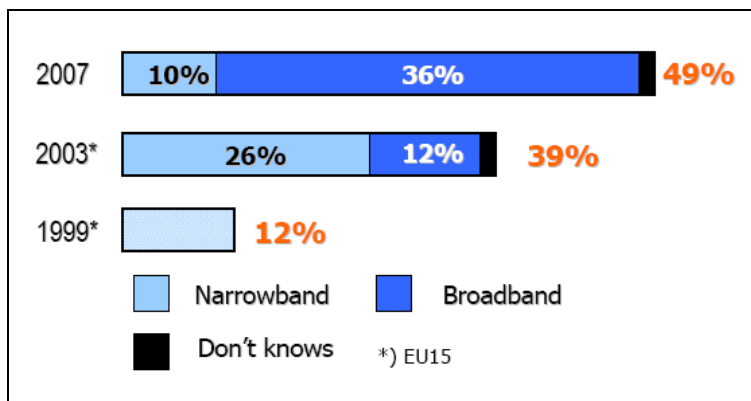
**Figura 4. Penetrazione dell'uso della banda larga nell'UE ogni 100 abitanti**



Fonte: 13a relazione di attuazione

Nel periodo 2003-2007, l'adozione della banda larga da parte delle famiglie nell'UE è triplicata. In base all'indagine più recente relativa alle e-comunicazioni presso le famiglie, una media del 36% dei nuclei familiari dell'UE dispone attualmente di un accesso alla banda larga fissa<sup>14</sup>, mentre un totale del 49% delle famiglie utilizza Internet, a velocità di banda stretta o di banda larga, come registrato nel grafico seguente. Tali percentuali indicano che, sebbene la banda larga non abbia ancora raggiunto livelli di copertura e di adozione tali da giustificare che sia presa in considerazione nella portata del servizio universale, si avvicina alquanto rapidamente a tale traguardo, mentre il numero di collegamenti in banda stretta cala gradualmente.

**Figura 5. Internet e penetrazione della banda larga a domicilio - % di famiglie dell'UE**



Fonte: indagini sulle e-comunicazioni presso le famiglie

<sup>14</sup> Cfr. nota 9. Si osservi che secondo i dati Eurostat, il 42% delle famiglie dell'UE dispone attualmente della banda larga (i dati sono consultabili al seguente indirizzo: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). La ragione della differenza tra i risultati di Eurostat e l'indagine sulle comunicazioni elettroniche presso le famiglie è che i primi non misurano l'uso di internet nella popolazione di oltre 75 anni, che corrisponde al 12% della popolazione totale.



Conclusione: nella maggioranza degli Stati membri la copertura delle reti in banda larga è ora molto estesa: in media la copertura è disponibile per il 90% della popolazione dell'UE. L'uso di Internet si avvicina attualmente a quello di un servizio usato dalla maggioranza della popolazione: il 49% delle famiglie dell'UE utilizza Internet, il 36% di queste in banda larga. Sebbene la banda larga non sia ancora in uso presso la maggioranza dei consumatori (secondo il primo dei due criteri definiti nell'allegato V della direttiva<sup>15</sup>) e dunque non sia compresa nell'OSU come stabilito e descritto nella formulazione attuale, la sua adozione si avvicina alla soglia d'uso da parte della maggioranza dei consumatori. Si può inoltre ragionevolmente supporre che, relativamente a breve termine, la banda stretta non risponderà più all'esigenza di "consentire un accesso efficace a Internet" (come previsto all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva). Quindi la situazione deve essere tenuta sotto controllo.

### **3. IL SERVIZIO UNIVERSALE IN UN CONTESTO CHE CAMBIA**

Sebbene nell'interpretazione attuale della direttiva, né il cellulare, né la banda larga rientrano nel suo contenuto, è logico che la sostituzione del cellulare alla telefonia vocale fissa, nonché l'aumento dell'adozione e dell'importanza della banda larga nella vita quotidiana sollevino interrogativi circa l'universalità dell'accesso ai servizi di e-comunicazioni in futuro. È quindi il momento adatto per avviare una riflessione sul concetto di obbligo di servizio universale come parte di una strategia verso l'Internet ad alta velocità per tutti, che potrebbe anche comprendere meccanismi di sostegno comunitario, nazionale e regionale/comunale, di partenariato pubblico-privato ed altri.

#### **3.1. Concetto e ruolo di servizio universale nelle comunicazioni elettroniche**

Prima della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, la prestazione di servizio era guidata dallo Stato, mediante la sovvenzione incrociata da parte dei monopoli che assicuravano la disponibilità dei servizi di base, in particolare collegamento alla rete fissa e chiamate locali. La penetrazione della telefonia fissa era praticamente universale e assumeva il ruolo di favorire la coesione sociale, ruolo paragonabile a quello degli uffici postali locali e delle biblioteche pubbliche.

Sulla scia della liberalizzazione, è stata introdotta la regolamentazione in materia di servizio universale per salvaguardare il concetto di accesso ragionevole ad un prezzo abbordabile – alla luce delle condizioni nazionali – a prescindere dal livello di reddito e dall'ubicazione geografica.

In seguito alla liberalizzazione e all'introduzione del regime di concorrenza, come si dimostra in modo convincente in una serie di comunicazioni<sup>16</sup> sull'attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche, i consumatori hanno beneficiato di prezzi più bassi e di una scelta più ampia di servizi, mentre nell'insieme si è fatto relativamente poco ricorso al

---

<sup>15</sup> Il secondo criterio stabilito nell'allegato V si riferisce a condizioni generali di inadeguatezza del mercato che giustificerebbero l'intervento pubblico, ossia nel caso in cui *"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"*.

<sup>16</sup> Cfr. la 13a e più recente relazione, COM(2008) 153.

finanziamento pubblico del servizio universale. Il ruolo del servizio universale è stato di intervenire come una rete di sicurezza finale, in modo da consentire ad una minoranza di consumatori di raggiungere la maggioranza che usufruiva già dei servizi di base.

La concorrenza ha inoltre promosso un accesso, a prezzi sempre più abbordabili, a ogni genere di servizi innovativi, come la telefonia mobile e la banda larga. Ad esempio, il mercato della banda larga fissa è caratterizzato da una concorrenza sempre più aspra e da investimenti ininterrotti, il che determina una diffusione rapida (52 000 nuove linee al giorno in media nel 2007, pari ad un tasso di crescita del 20%, per giungere, il 1° gennaio 2008, a quasi 100 milioni di linee d'accesso in banda larga fissa nell'UE).

Tuttavia, pur con tassi di crescita così elevati, bisogna ammettere che sussistono zone geografiche dove è poco probabile che il mercato fornisca il servizio entro tempi ragionevoli. Poiché si diffonde l'adozione dell'accesso a Internet in banda larga e poiché un numero sempre maggiore di transazioni sociali ed economiche avviene on-line, verrà il momento in cui "l'esclusione dalle informazioni" diverrà un tema cruciale.

È stato il riconoscimento di questa eventualità che ha indotto l'iniziativa i2010 a inserire come priorità politica quella di colmare il divario digitale<sup>17</sup>. L'accesso alle comunicazioni in banda larga non solo è necessario per la competitività e la crescita economica, ma sta diventando un obiettivo prioritario di benessere dei consumatori e d'inclusione digitale.

Inoltre, la comunicazione della Commissione del 2006 "*Colmare il divario nella banda larga*"<sup>18</sup> ha dato un forte impulso alla diffusione della banda larga mobilitando sia le politiche di livello comunitario come la politica in materia di spettro radio, i finanziamenti del Fondo di coesione e la normativa sugli aiuti di Stato, nonché le iniziative regionali e locali basate sul partenariato pubblico-privato.

Nel contesto della relazione sulla strategia di Lisbona rinnovata, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad elaborare strategie nazionali in materia di banda larga e a stabilire obiettivi nazionali per l'uso di Internet ad alta velocità<sup>19</sup>. Tali strategie nazionali in materia di banda larga e l'iniziativa i2010, finora, hanno costituito un quadro globale destinato ad ampliare lo sforzo dello Stato membro di diffondere la società dell'informazione presso il maggior numero possibile di cittadini. A mano a mano che la banda larga diventa strumento essenziale della vita di ogni giorno, dobbiamo porci l'interrogativo di come realizzare una vera politica della "banda larga per tutti" e di quale potrebbe essere il ruolo delle politiche di servizio universale nel raccogliere tale sfida.

### **3.2. Riflessioni per il futuro**

Il dibattito che si diffonde in merito ai servizi di base che, con il tempo, dovrebbero essere disponibili per consentire ai cittadini di partecipare alla vita sociale include in maniera sempre più insistente la domanda del "se" e "come" il servizio universale possa svolgere un ruolo nel conseguire tali obiettivi in un contesto di promozione dei mercati liberi e competitivi delle comunicazioni elettroniche.

---

<sup>17</sup> COM(2005) 229.

<sup>18</sup> COM(2006) 129.

<sup>19</sup> Cfr. COM(2007) 803.

I contributi ricevuti in occasione delle consultazioni per il riesame generale del quadro normativo per le telecomunicazioni<sup>20</sup> hanno sollevato numerosi interrogativi riguardo alla collocazione da assegnare al meccanismo del servizio universale, nell'ambito di una politica di "banda larga per tutti" sistematica e realizzabile.

La banda larga accresce la partecipazione attiva alla vita sociale: i servizi di sanità elettronica, di e-learning, di e-government e di commercio elettronico sono sempre più usati dai cittadini ed hanno determinato una partecipazione economica e sociale più attiva, che ha offerto migliori possibilità di trovare un'occupazione, di sviluppare un'impresa e di intraprendere studi, a prescindere dalla propria ubicazione geografica.

Il quesito fondamentale da porsi è quindi se il servizio universale a livello dell'UE sia uno strumento idoneo per accelerare la diffusione della banda larga e, in tal caso, quando e come andrebbe utilizzato, oppure se altri strumenti politici dell'UE – e, in tal caso, quali – non sarebbero più efficienti: tale interrogativo tuttavia supera la questione della portata del servizio universale.

La Commissione ritiene di fondamentale importanza che, nell'UE, servizi essenziali quali le e-comunicazioni siano ampiamente disponibili ai cittadini e alle imprese, a prescindere dalla loro ubicazione geografica, ad un prezzo abbordabile e con la garanzia di una certa qualità. La Commissione vorrebbe quindi lanciare un vasto dibattito pubblico sui temi seguenti:

1. In quale misura gli attuali mercati competitivi di e-comunicazioni possono essere ritenuti sufficienti per fornire un accesso universale, tenuto conto che:
  - la tendenza verso la sostituzione della telefonia fissa tramite comunicazioni vocali mobili, che hanno una copertura molto ampia e prezzi accessibili, potrebbe indicare che un OSU limitato all'accesso da una postazione fissa sta diventando meno pertinente; e
  - la banda larga si diffonde presso una percentuale rapidamente crescente di popolazione tramite le forze di mercato, il che indica che la banda larga, compresa la banda larga mobile, potrebbe seguire la stessa evoluzione della telefonia mobile e diventare a medio termine quasi universale tramite le forze del mercato.
2. Le tendenze attuali mostrano che un numero crescente di abbonati giunge progressivamente a ritenere che un accesso soddisfacente ad Internet sia un accesso superiore a un collegamento in banda stretta. Si pone allora il quesito se l'interpretazione degli OSU esistenti (in particolare il considerando 8, insieme all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva) non debba essere riveduta, in particolare per quanto riguarda il significato attribuito alle comunicazioni dati a velocità di trasmissione tale da consentire un accesso efficace a Internet. Inoltre bisognerebbe anche considerare se un'interpretazione più dinamica di questa formula, e neutrale sotto il profilo tecnologico, non richiederebbe una modifica della legislazione esistente.

---

<sup>20</sup> I contributi della consultazione pubblica relativi alla comunicazione COM(2005) 203 e quelli ricevuti nel contesto della riforma del quadro normativo dell'UE nel 2006/07 hanno riconosciuto la necessità di una riflessione più approfondita sul servizio universale.

3. Se la banda larga è sempre più considerata come un servizio universale, non sarebbe più adeguato modificare formalmente il campo d'applicazione dell'OSU per includervi un riferimento alla banda larga in quanto tale? Il concetto di accesso efficace a Internet è ancora valido?
4. La definizione attuale di OSU è abbastanza flessibile o, al contrario, troppo rigida, tenuto conto dei gradi diversi di sviluppo del mercato nell'UE-27?

Tali interrogativi vanno inseriti nel contesto delle domande più dettagliate che seguono, che comprendono il ruolo e l'esecuzione dell'OSU nell'ambito di una politica globale di "banda larga per tutti".

- a) Come potrebbe inserirsi un OSU esteso in una politica globale volta a garantire che la "banda larga per tutti" diventi realtà, prevedendo anche un quadro normativo che stimoli la concorrenza nella prestazione di servizi di ampia diffusione, il coinvolgimento dei Fondi strutturali, di programmi di reti di fibre ottiche "ad accesso aperto" a livello regionale, e ancora con misure di incentivo della domanda, ad esempio sovvenzioni per l'acquisto di apparecchiature per gli abbonati, formazione o sensibilizzazione? Quali sono i vantaggi e gli inconvenienti dell'uso del meccanismo del servizio universale rispetto ad altri strumenti politici per l'attuazione di una politica di "banda larga per tutti"? Quale sarebbe l'incidenza probabile per le parti interessate, per l'inclusione sociale e territoriale, l'occupazione, la concorrenza, l'investimento, l'innovazione e la competitività?
- b) Come conciliare l'estensione della portata dell'OSU alla banda larga, un'interpretazione più dinamica dell'accesso efficace a Internet o l'avvicinamento ad un concetto meno uniforme di OSU con la necessità di assicurare una strategia coerente nell'ambito del mercato interno, evitando le distorsioni della concorrenza?
- c) È opportuno indicare una velocità o una gamma particolare di velocità per rappresentare la "banda larga" o un concetto aggiornato di accesso efficace a Internet? Al fine di garantire la qualità del servizio, in modo da consentire ai cittadini una partecipazione attiva alla società attuale, tale velocità dovrebbe essere fissata tra 1 e 2 Mb/s?
- d) Criteri e modalità di attuazione comuni a livello europeo al fine di ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza, ad esempio:
  - Qual è il livello di adozione necessario da parte della "maggioranza" per poter invocare un OSU per un determinato servizio?
  - Con quale meccanismo si dovrebbero definire, in circostanze adeguate, i gruppi di consumatori o le zone geografiche da prendere in considerazione per la fornitura di un OSU?
  - Quale sarebbe il metodo più idoneo per garantire l'accesso da parte delle persone vulnerabili (disabili, utenti più anziani ecc.) alle e-comunicazioni e per garantire anche l'impiego di tali servizi a livelli comparabili a quelli della maggioranza degli utenti?
  - È ancora necessario mantenere fra gli OSU la fornitura di elenchi telefonici e di telefoni pubblici a pagamento? Per quanto riguarda questi ultimi, è ancora

necessario estendere l'OSU ad "altri punti di accesso alle e-comunicazioni" (per esempio punti di accesso WiFi)?

- Come dovrebbero essere scelte le imprese che sono tenute al rispetto di obblighi di servizio universale e quale dovrebbe essere la portata di tali obblighi?
- Quale dovrebbe essere la struttura istituzionale per l'attuazione delle azioni di servizio universale, ivi compreso il ruolo dei regolatori?
- Quali sarebbero i costi probabili degli obblighi del servizio universale e chi dovrebbe pagarli? Quali dovrebbero essere l'entità ed i limiti dei regimi di finanziamento e di compensazione, il rapporto tra fonti di finanziamento, quali la fiscalità generale e i fondi del servizio universale, e come sarebbe garantita la compatibilità con le norme in materia di aiuti di Stato?

### **3.3. Conclusioni**

La presente comunicazione espone alcune riflessioni in merito al ruolo futuro del servizio universale nella prestazione di servizi di comunicazioni elettroniche e solleva la questione del "se" e del "come" andrebbero modificati il concetto e il contenuto del servizio universale a livello dell'UE; si chiede anche se il servizio universale sia uno strumento adeguato per accelerare lo sviluppo della banda larga, o se tale compito vada lasciato ad altri strumenti politici dell'UE o alle normative nazionali. Inoltre la comunicazione costituisce la base di discussione per una serie di questioni pertinenti in vista di un dibattito europeo sostanziale che consentirebbe a tutte le parti interessate di esprimere il loro parere e discutere strategie alternative nel corso del 2009.

In base ai contributi ricevuti la Commissione pubblicherà, nel secondo semestre del 2009, una comunicazione che costituirà la sintesi di tale dibattito. Nel 2010 potrebbero seguire proposte concrete, se sono necessarie per aggiornare la direttiva servizio universale.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle regioni ad utilizzare la presente comunicazione come base per un'ulteriore discussione.