



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 17 dicembre 2018
(OR. en)

15647/18

TELECOM 484
COMPET 885
MI 1008
CONSOM 366

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 dicembre 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 822 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO relativa all'attuazione del 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, come modificato dai regolamenti (UE) 2015/2120 e (UE) 2017/920

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 822 final.

All.: COM(2018) 822 final



Bruxelles, 12.12.2018
COM(2018) 822 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

relativa all'attuazione del 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, come modificato dai regolamenti (UE) 2015/2120 e (UE) 2017/920

1 INTRODUZIONE

Nell'ottobre 2015 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2015/2120¹, che prevedeva l'abolizione, fatte salve una politica di utilizzo corretto e a una deroga di sostenibilità, delle tariffe di roaming al dettaglio nell'Unione a partire dal 15 giugno 2017. Le nuove norme in materia di roaming sono state soprannominate "roaming a tariffa nazionale" (*Roam-Like-At-Home*, RLAH).

Per fornire il RLAH in maniera sostenibile in tutta l'Unione, i colegislatori hanno convenuto di adottare le seguenti misure:

- riduzione sostanziale dei massimali delle tariffe di roaming all'ingrosso²;
- possibilità per gli operatori di applicare una politica di utilizzo corretto al fine di prevenire un utilizzo anomalo o abusivo dei servizi di roaming a tariffe nazionali, quali l'uso permanente di una carta SIM in Stati membri diversi da quello in cui è stata emessa;
- un sistema di deroga eccezionale e temporaneo per gli operatori, che possono avvalersene soltanto se autorizzati dalle autorità nazionali di regolamentazione e in circostanze ben definite, laddove l'abolizione delle tariffe di roaming in un mercato specifico potrebbe determinare un aumento delle tariffe nazionali per i clienti dell'operatore.

Conformemente al mandato conferitole dai colegislatori, il 15 dicembre 2016 la Commissione ha adottato norme dettagliate concernenti l'applicazione della politica di utilizzo corretto e la metodologia per la presentazione e la valutazione delle domande di deroga di sostenibilità³.

Le norme di cui sopra sono applicabili nell'UE/SEE dal 15 giugno 2017.

Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, del regolamento relativo al roaming⁴, entro il 15 dicembre 2018 la Commissione deve presentare ai colegislatori "una relazione intermedia che

¹ Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (GU L 310 del 26.11.2015, pag. 1).

² Regolamento (UE) 2017/920 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 531/2012 per quanto riguarda le norme sui mercati del roaming all'ingrosso (GU L 147 del 9.6.2017, pag. 1).

³ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/2286 della Commissione, del 15 dicembre 2016, che stabilisce norme dettagliate concernenti l'applicazione della politica di utilizzo corretto, la metodologia per valutare la sostenibilità dell'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio e la domanda che i fornitori di roaming devono presentare ai fini di tale valutazione (GU L 344 del 17.12.2016, pag. 46).

⁴ Nella presente relazione il regolamento (UE) n. 531/2012, modificato dai regolamenti (UE) 2015/2120 e (UE) 2017/920, è denominato "regolamento sul roaming".

riassume gli effetti dell'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio⁵. La presente relazione adempie a tale obbligo⁶.

2 AMBITO DI APPLICAZIONE E PRINCIPALI DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO SUL ROAMING

Il roaming, ai sensi del regolamento sul roaming, è un servizio che consente ai clienti di un operatore (virtuale) di rete mobile [*Mobile (Virtual) Network Operator*, M(V)NO] di un paese di avere accesso a servizi mobili (chiamate vocali, SMS o dati) forniti da un operatore di rete mobile (*Mobile Network Operator*, MNO) di un altro paese⁷. Il fornitore di servizi (l'operatore mobile) garantisce che i suoi clienti, quando viaggiano all'estero, restino collegati a una rete mobile utilizzando lo stesso dispositivo mobile (che può essere anche un laptop o un tablet, nel caso di servizi di dati in roaming) e lo stesso numero di telefono. Il fornitore di servizi che desidera offrire ai propri clienti servizi di roaming ("servizi di roaming al dettaglio") in un determinato paese deve acquistarli da un MNO situato nel paese visitato ("servizi di roaming all'ingrosso"). A tal fine i fornitori di servizi devono concludere accordi commerciali di roaming all'ingrosso. In pratica, quando un cliente effettua una chiamata o utilizza dati mobili in roaming all'estero, il servizio è fornito da un operatore mobile situato nel paese visitato. L'operatore nazionale del cliente in roaming deve pagare, per il servizio, l'operatore del paese visitato. Si tratta delle tariffe di roaming all'ingrosso. I massimali di tali tariffe sono definiti dal regolamento UE sul roaming e diminuiscono annualmente per i servizi di dati (vedi sotto).

Dal 15 giugno 2017 agli operatori mobili non è consentito applicare tariffe supplementari rispetto al prezzo nazionale per la fornitura dei servizi di roaming (chiamate vocali, SMS e dati) ai propri clienti durante i loro viaggi occasionali all'interno dell'UE/SEE. Al fine di prevenire un utilizzo anomalo o abusivo dei servizi di roaming a tariffe nazionali (ad esempio il roaming permanente), che potrebbero avere effetti negativi sui mercati nazionali, gli operatori mobili possono applicare una politica di utilizzo corretto.

La politica di utilizzo corretto serve a prevenire un utilizzo anomalo o abusivo dei servizi di roaming a tariffe nazionali ed è intesa in particolare a garantire che il roaming a tariffe nazionali sia utilizzato durante i viaggi occasionali nell'UE/SEE. A tal fine un operatore può richiedere ai propri clienti una prova di residenza nel paese dell'UE/SEE in cui viene

⁵ Articolo 19, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 531/2012, come modificato dal regolamento (UE) 2017/920.

⁶ Prima della presente relazione intermedia obbligatoria della Commissione, nel novembre 2018 il Parlamento europeo ha pubblicato un'analisi dal titolo "*Roaming: One Year After Implementation*" (Roaming: un anno dopo l'attuazione).

⁷ Un servizio di roaming può anche essere fornito a livello nazionale (roaming nazionale): ciò avviene quando un operatore mobile usa la rete di un altro operatore per fornire servizi mobili ai propri clienti a livello nazionale. Il roaming nazionale esula tuttavia dall'ambito di applicazione del regolamento sul roaming, che disciplina unicamente il roaming internazionale nell'UE/SEE, vale a dire il roaming su una rete estera all'interno dell'UE/SEE.

acquistata la carta SIM che sarà utilizzata a tariffe nazionali durante i viaggi all'estero, o dell'esistenza di un legame stabile con tale paese. L'operatore può anche verificare che la carta SIM sia utilizzata maggiormente nel suo paese piuttosto che all'estero. Se durante un lasso di tempo di almeno quattro mesi il cliente ha trascorso più tempo e ha consumato più servizi mobili all'estero nell'UE che nel suo paese di residenza, l'operatore può contattarlo a fini di verifica. Dopo un periodo di avviso di 14 giorni a partire dalla data del contatto, se il cliente continua a consumare servizi mobili all'estero l'operatore può applicare un lieve sovrapprezzo del roaming, collegato ai massimali delle tariffe all'ingrosso. Al fine di consentire una continua evoluzione delle migliori offerte relative ai servizi di dati sui mercati nazionali (ad esempio traffico dati illimitato) un operatore può inoltre applicare un limite al volume dei dati in roaming consumato a tariffe nazionali, superato il quale può applicare un lieve sovrapprezzo del roaming, che non può eccedere i massimali del roaming all'ingrosso.

In circostanze specifiche ed eccezionali, al fine di evitare un aumento dei prezzi nazionali un operatore può ottenere dall'autorità nazionale di regolamentazione (ANR) una deroga cosiddetta di sostenibilità. A tal fine l'operatore deve dimostrare all'ANR che la fornitura di servizi di roaming senza l'applicazione di un sovrapprezzo non sarebbe sostenibile con il suo attuale modello di tariffazione nazionale. In tal caso l'ANR può autorizzare l'operatore ad applicare un lieve sovrapprezzo del roaming per un anno. Per prorogare tale autorizzazione l'operatore deve rinnovare la sua domanda annualmente.

Al livello all'ingrosso, nel 2017 i massimali sono stati notevolmente ridotti dal regolamento sul roaming⁸, in particolare per quanto riguarda i massimali dei dati, per i quali è programmata una ulteriore riduzione annuale fino al 2022 al fine di garantire che gli operatori del mercato possano beneficiare di tariffe all'ingrosso che consentono la fornitura di servizi di roaming ai clienti senza applicare alcun sovrapprezzo alle tariffe nazionali. I massimali delle tariffe di roaming all'ingrosso garantiscono inoltre che i costi all'ingrosso siano pienamente recuperati dall'operatore che fornisce il servizio di roaming all'ingrosso.

3 ATTUAZIONE DEL RLAH: CONFORMITÀ COMPLESSIVA

Il regolamento sul roaming è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri dell'UE e nei paesi del SEE⁹. Esso affida alle ANR il compito di controllare, monitorare ed applicare le norme sul roaming negli Stati membri. Al fine di garantire un approccio coerente da parte di tutte le ANR, l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) ha pubblicato, rispettivamente nel marzo e nel giugno 2017, orientamenti sul roaming al

⁸ Nel 2018 sono risultati applicabili i seguenti massimali delle tariffe di roaming all'ingrosso: 0,032 EUR/minuto per le chiamate effettuate, 0,01 EUR/SMS, 6 EUR/GB. Dal 1° gennaio 2019 il nuovo massimale per i dati sarà di 4,5 EUR/GB, e al 1° gennaio 2020 sarà pari a 3,5 EUR/GB. Successivamente scenderà a 3 EUR/GB nel 2021 e a 2,5 EUR/GB nel 2022. A titolo di confronto, fino al 15 giugno 2017 i massimali erano di 0,05 EUR/minuto, 0,02 EUR/SMS e 50 EUR/GB.

⁹ Norvegia, Islanda e Liechtenstein.

dettaglio¹⁰ e orientamenti sul roaming all'ingrosso¹¹, elaborati in stretta collaborazione con la Commissione e previa consultazione dei soggetti interessati. Sebbene non siano di per sé vincolanti, gli orientamenti del BEREC sostengono le ANR nel controllo, nel monitoraggio e nell'applicazione pratica delle nuove norme sul roaming. Gli orientamenti del BEREC forniscono anche indicazioni dettagliate agli operatori mobili su come attuare le nuove norme sul roaming nelle loro diverse offerte.

In risposta all'invito della Commissione di garantire una corretta attuazione delle norme del RLAH a partire dal primo giorno (15 giugno 2017), nel corso del primo semestre del 2017 tutte le ANR hanno contattato attivamente i rispettivi operatori mobili per garantire il pieno rispetto delle nuove norme. Le ANR e la Commissione sono rimaste in stretto contatto per tutto il periodo al fine di rispondere alle domande pratiche relative all'attuazione provenienti dagli operatori mobili prima della data di attuazione.

Grazie a questo lavoro preparatorio è stata osservata una complessiva conformità degli operatori mobili alle nuove norme sul roaming. Quando è stata individuata una possibile violazione delle norme in uno Stato membro, l'ANR ha rapidamente risolto la questione con l'operatore interessato, spesso prima dell'avvio di procedimenti formali o nel corso di tali procedimenti. In alcuni casi¹² è stato necessario infliggere ammende. Come previsto dal regolamento sul roaming, in tutti gli Stati membri le ANR devono disporre di poteri sanzionatori adeguati in caso di non conformità alle norme sul roaming. Quando, a partire dal 15 giugno 2017, sono emerse nuove domande in relazione ai nuovi tipi di offerte non specificamente contemplati dagli orientamenti BEREC, le ANR hanno coordinato il proprio approccio con la Commissione attraverso il gruppo di lavoro dedicato del BEREC formato da esperti internazionali in materia di roaming¹³.

Le ANR hanno concesso deroghe di sostenibilità agli operatori considerati probabili candidati a causa della loro situazione particolare: alcuni MVNO in determinati Stati membri e alcuni MNO in alcuni degli Stati membri con tariffe dati molto ridotte in cui si registrano grandi squilibri in materia di roaming e/o entrate modeste per utente (Estonia, Lituania, Polonia, Finlandia). Nonostante la deroga, molti MNO e MVNO offrono ancora ai propri abbonati

¹⁰ *BEREC Guidelines on Regulation (EU) No 531/2012, as amended by Regulation (EU) 2015/2120 and by Regulation (EU) 2017/920 (Retail Roaming Guidelines)* [Orientamenti del BEREC relativi al regolamento (UE) n. 531/2012, come modificato dai regolamenti (UE) 2015/2120 e (UE) 2017/920 (Orientamenti sul roaming al dettaglio)], BoR(17)56, disponibili [qui](#).

¹¹ *BEREC Guidelines on Regulation (EU) No 531/2012, as amended by Regulation (EU) 2015/2120 and by Regulation (EU) 2017/920 (Wholesale Roaming Guidelines)* [Orientamenti del BEREC relativi al regolamento (UE) n. 531/2012, come modificato dai regolamenti (UE) 2015/2120 e (UE) 2017/920 (Orientamenti sul roaming all'ingrosso)], BoR(17)114, disponibili [qui](#).

¹² Fino al giugno 2018 si sono registrati cinque casi in cui le ANR hanno inflitto ammende ad operatori mobili per mancata conformità alle norme del RLAH, stando alle risposte al sondaggio della Commissione rivolto alle ANR del giugno 2018.

¹³ Ad esempio, su come trattare i nuovi servizi "a costo zero" a norma del RLAH, si vedano le decisioni di [BNetzA](#) (Germania) e [ANACOM](#) (Portogallo).

grandi volumi di servizi di roaming senza sovrapprezzi per rimanere competitivi sul loro mercato nazionale. Anche qualora venga applicato il sovrapprezzo del roaming consentito, questo è drasticamente ridotto rispetto a prima del 15 giugno 2017 (oltre il 90 % per i dati) cosicché i consumatori interessati traggono un notevole vantaggio dalle nuove norme anche in tali casi (cfr. sezione 4). Ad ogni modo i sovrapprezzi autorizzati dalle ANR e applicati dagli operatori sono inferiori, spesso di molto, al massimale delle tariffe di roaming all'ingrosso, conformemente alla norma secondo cui ogni sovrapprezzo deve essere applicato solo nella misura necessaria per recuperare i costi della fornitura di servizi di roaming al dettaglio regolamentati, che potrebbero altrimenti causare un aumento dei prezzi nazionali.

4 EFFETTI DEL RLAH SUGLI UTENTI FINALI

Nonostante a partire dal 2007 una serie di regolamenti in materia di roaming avesse apportato benefici concreti ai consumatori sotto forma di riduzione dei prezzi per i servizi di chiamata vocale, SMS e dati in roaming, molti europei continuavano a evitare o limitare l'utilizzo dei loro telefoni cellulari e dei servizi di dati quando viaggiavano al di fuori del loro Stato membro di residenza, al fine di evitare le tariffe di roaming. Nel 2014 più della metà degli europei ha disattivato il roaming di dati durante i viaggi nell'UE e solo un cittadino su dieci ha effettuato o ricevuto chiamate con la stessa frequenza con cui lo faceva nel suo paese¹⁴. Le norme RLAH hanno consentito di cambiare radicalmente la situazione e di dare libero corso alla domanda di consumo mobile dei viaggiatori nell'UE.

Nelle sezioni 4.1, 4.2 e 4.3 i dati presentati sono ricavati dalle più recenti relazioni di analisi comparativa sul roaming internazionale (*International Roaming Benchmark Reports*) del BEREC¹⁵.

4.1 Il RLAH ha portato a un massiccio e rapido aumento del consumo in roaming

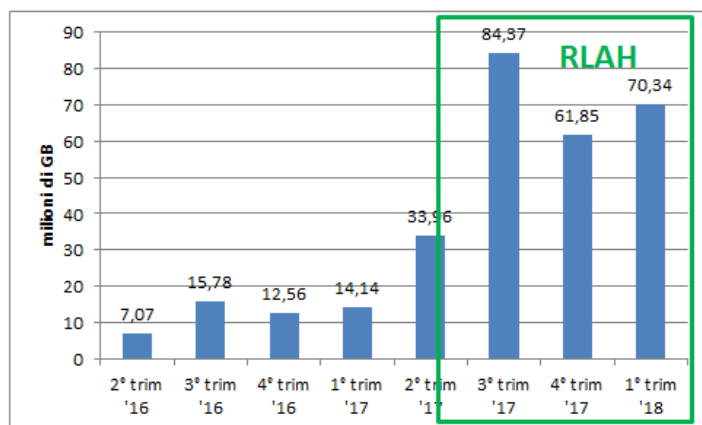
I consumatori europei hanno iniziato immediatamente e in modo massiccio a sfruttare l'abolizione delle tariffe di roaming nell'UE/SEE a partire dal 15 giugno 2017. Già nell'estate 2017 l'uso di servizi di dati mobili in roaming nell'UE/SEE è cresciuto di 5,35 volte (+435 %) e il volume delle chiamate in roaming di 2,45 (+145 %) rispetto all'estate 2016. Nei due trimestri successivi (quarto trimestre 2017 e primo trimestre 2018) l'uso dei dati in roaming è rimasto di quasi 5 volte superiore al livello dell'anno precedente (grafico 1). In quei due trimestri il volume totale delle chiamate vocali in roaming è rimasto pari a quasi il doppio rispetto a prima del RLAH. Come concluso dal BEREC nella sua 21^a relazione di analisi

¹⁴Speciale Eurobarometro 414: *E-communications and telecom single market household survey* (Indagine sulle famiglie in materia di comunicazioni elettroniche e mercato unico delle telecomunicazioni), marzo 2014, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_414_en.pdf.

¹⁵ *20th International Roaming BEREC Benchmark Data Report* (20^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC), aprile 2017 - settembre 2017, pubblicata il 14 marzo 2018, BoR(18)31, disponibile [qui](#); *21th International Roaming BEREC Benchmark Data Report* (21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC), ottobre 2017 - marzo 2018, pubblicata il 10 ottobre 2018, BoR(18)160, disponibile [qui](#).

comparativa sul roaming internazionale, tali cifre mostrano chiaramente che le norme RLAH hanno contribuito in modo significativo a stimolare la domanda di servizi in roaming e a sviluppare il mercato del roaming internazionale nell'UE/SEE.

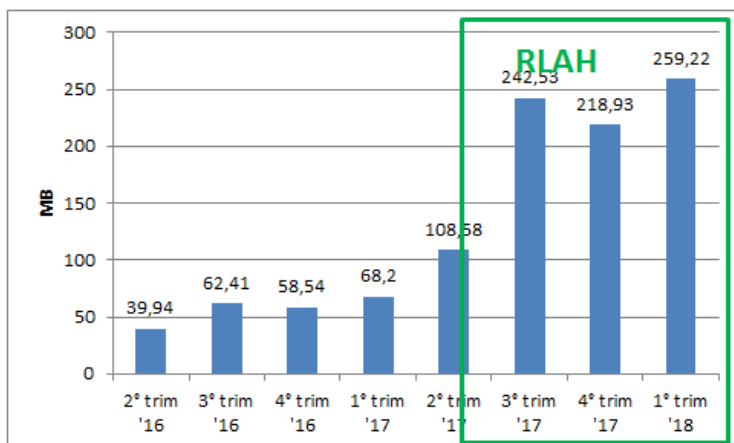
Grafico 1: traffico dati in roaming al dettaglio nel SEE, secondo trimestre 2016 – primo trimestre 2018 (milioni di GB)



Fonte: 21ª relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, ottobre 2017 – marzo 2018

In media i viaggiatori utilizzano ora 4 volte più dati in roaming (cfr. grafico 2)¹⁶ ed effettuano 1,7 volte più chiamate in roaming rispetto a prima dell'attuazione del RLAH¹⁷.

Grafico 2: consumo medio mensile di dati in roaming per abbonato ai servizi roaming (in MB), secondo trimestre 2016 – primo trimestre 2018



Fonte: 21ª relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, ottobre 2017 – marzo 2018.

A partire da giugno 2017 tutti gli Stati membri hanno registrato un notevole aumento del consumo in roaming degli abbonati. Gli aumenti più consistenti del consumo in roaming

¹⁶ L'aumento dei volumi totali di dati in roaming nel SEE è il risultato di un maggior consumo medio dei clienti in roaming ma anche di un numero maggiore di viaggiatori che attivano il roaming di dati.

¹⁷ L'aumento dei volumi totali di chiamate vocali in roaming nel SEE è il risultato di un maggior consumo medio dei clienti in roaming ma anche di un numero maggiore di viaggiatori che attivano il roaming per le chiamate.

nell'UE/SEE sono stati osservati dagli operatori polacchi, rumeni, bulgari, croati e spagnoli per le chiamate vocali (più che triplicate) e dagli operatori bulgari, croati, cechi, polacchi, spagnoli e lettoni per i dati (più che decuplicati)¹⁸.

Anche nei tre Stati membri in cui a partire dal 15 giugno 2017 sono state concesse deroghe di sostenibilità a tutti gli MNO (Finlandia, Lituania ed Estonia¹⁹, cfr. sezione 3), gli utenti hanno aumentato notevolmente il loro utilizzo di servizi mobili all'estero nell'UE/SEE in proporzioni simili a quelle registrate per gli utenti di molti altri Stati membri. Ciò è avvenuto perché gli operatori cui sono state concesse deroghe hanno comunque fornito in qualche misura servizi in roaming senza sovrapprezzi (sezione 4.2) e, quando sono stati applicati, i sovrapprezzi al roaming autorizzati dalle ANR erano nettamente inferiori a quelli in vigore prima del 15 giugno 2017. Anche i clienti di tali operatori hanno quindi beneficiato notevolmente delle nuove norme in materia di roaming e hanno reagito di conseguenza con l'aumento della domanda.

4.2 Il RLAH è ampiamente disponibile nell'UE/SEE

Già nell'estate 2017 praticamente tutti gli europei potevano avvalersi di un abbonamento mobile a servizi RLAH: l'1,8 % degli abbonati dell'UE/SEE era soggetto a sovrapprezzi del roaming per via di una deroga concessa dall'autorità nazionale di regolamentazione e l'1,6 % perché non residente nel paese dell'operatore o non avente con esso legami stabili. Tutti gli altri abbonati hanno beneficiato del RLAH o hanno deliberatamente scelto una tariffa di roaming alternativa per soddisfare le proprie specifiche esigenze di roaming nei paesi non membri dell'UE.

Di conseguenza nel primo trimestre del 2018 il RLAH ha rappresentato più del 90 % del traffico in roaming di dati e chiamate vocali degli abbonati dell'UE/SEE in viaggio nell'UE/SEE²⁰. Anche in Finlandia, Lituania ed Estonia, dove tutti gli MNO avevano il diritto di derogare al RLAH a partire dal 15 giugno 2017, gli stessi MNO hanno fornito grandi volumi di servizi in roaming senza sovrapprezzi (in misura minore in Lituania). Di conseguenza la grande maggioranza del traffico in roaming degli abbonati finlandesi ed estoni trae vantaggio dal RLAH²¹.

¹⁸ Raffrontando rispettivamente il primo trimestre del 2018 al primo trimestre del 2017 e il quarto trimestre del 2017 al quarto trimestre del 2016. Cfr. grafici 30-31 e 71-72 della 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, ottobre 2017 – marzo 2018.

¹⁹ Nel primo semestre del 2018 in Polonia tre MNO hanno beneficiato della deroga, i cui effetti non sono ancora visibili nei dati relativi al primo trimestre del 2018.

²⁰ La maggior parte del resto del traffico in roaming dell'UE/SEE avviene a tariffe di roaming alternative deliberatamente scelte dai consumatori. Va notato che la percentuale di queste ultime è diminuita notevolmente rispetto al periodo precedente al RLAH (di 2,5 volte per le chiamate vocali e di quasi 2 volte per i dati), a dimostrazione del fatto che il nuovo regime standard (RLAH) soddisfa le esigenze di roaming degli europei, che hanno meno bisogno di ricorrere a tariffe alternative di roaming che in precedenza.

²¹ Cfr. grafici 25-26 (chiamate vocali) e 66-67 (dati) della 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, ottobre 2017 – marzo 2018. Inoltre i sovrapprezzi, se applicati a norma della deroga,

4.3 In generale le offerte mobili esclusivamente nazionali sono limitate e rientrano perlopiù nel segmento di mercato delle carte prepagate

Secondo le più recenti relazioni di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC²², la percentuale di abbonati dell'UE/SEE con una carta SIM con il roaming attivo è rimasta stabile al 96 % circa dall'estate del 2017. Le carte SIM limitate ad un utilizzo nazionale (ovvero le carte SIM che non offrono alcun tipo di servizio in roaming all'estero) sono nella maggior parte dei casi carte prepagate che soddisfano esigenze di comunicazione a livello locale e/o piani per soli dati o prodotti per l'accesso fisso senza fili che possono essere utilizzati solo in un luogo specifico²³. I piani tariffari esclusivamente nazionali sono quindi rimasti marginali fatta eccezione per la Romania, l'Estonia, la Lettonia e la Bulgaria, dove più del 10 % degli utenti ha sottoscritto offerte esclusivamente nazionali. Dall'estate 2017 tale percentuale è in calo in Bulgaria e Lettonia, ma è aumentata notevolmente in Romania²⁴. L'Austria è l'unico altro Stato membro in cui la percentuale degli abbonati a piani esclusivamente nazionali è aumentata notevolmente (dal 4 % al 9 % tra l'estate del 2017 e il primo trimestre del 2018, principalmente abbonati a MVNO). In generale gli MVNO contano una percentuale maggiore (a volte in maniera significativa) di abbonati a piani esclusivamente nazionali rispetto agli MNO; ciò è in parte attribuibile ai segmenti di clientela cui tipicamente si rivolgono. In tutti i paesi dell'UE/SEE la percentuale di abbonati a piani mobili esclusivamente nazionali resta tuttavia ben al di sotto della percentuale della popolazione che non ha effettuato viaggi all'estero nell'ultimo anno. La Commissione monitorerà l'evoluzione dei piani tariffari esclusivamente nazionali a fronte della costante diminuzione dei massimali delle tariffe del traffico dati in roaming all'ingrosso.

4.4 La soddisfazione dei consumatori è elevata

Nel 2017 la Commissione, il Parlamento europeo e i partner nazionali (ANR, associazioni di consumatori, ecc.) hanno mobilitato importanti risorse e canali per informare adeguatamente i cittadini europei dei loro nuovi diritti in materia di roaming durante i viaggi nell'UE/SEE. La riforma RLAH è ampiamente riconosciuta ed apprezzata dagli europei. Un anno dopo l'introduzione del RLAH, da un'indagine Eurobarometro è emerso che il 62 % degli europei era al corrente dell'abolizione delle tariffe di roaming nell'UE/SEE e il 69 % riteneva di poterne beneficiare, o che qualcuno dei suoi conoscenti ne avrebbe potuto beneficiare. La percentuale dei cittadini a conoscenza delle nuove norme saliva all'81 % tra coloro che

sono nettamente inferiori ai sovrapprezzi precedenti al RLAH: un calo di oltre il 90 % per i dati nel 2018 rispetto al maggio 2017.

²² 20^a e 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, per il periodo aprile 2017 – marzo 2018.

²³ *BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs* (Relazione del BEREC sulla trasparenza e la comparabilità delle tariffe di roaming internazionali), dicembre 2018. Solo il 17 % degli operatori ha dichiarato di aver eliminato i servizi in roaming da alcuni specifici piani tariffari.

²⁴ La percentuale di abbonati a piani esclusivamente nazionali in Estonia nel terzo trimestre del 2017 di cui alla 20^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC non è corretta a causa di problemi con i dati utilizzati per i calcoli. Per l'Estonia non è quindi possibile un confronto con il terzo trimestre del 2017.

avevano viaggiato negli ultimi 12 mesi²⁵. In Finlandia, Lituania ed Estonia, dove a tutti gli MNO sono state concesse deroghe di sostenibilità a partire dal 15 giugno 2017, le deroghe, usate con una certa parsimonia dagli operatori, non hanno alterato il riconoscimento dei benefici della riforma da parte dei consumatori, che in tali paesi è addirittura al di sopra della media dell'UE.

Dall'indagine emerge inoltre un marcato cambiamento del comportamento in roaming da quando esistono le nuove norme RLAH. Dal giugno 2017 i viaggiatori sono meno propensi a fare un uso restrittivo dei loro telefoni cellulari all'estero nell'UE (53 %) rispetto a prima del 15 giugno 2017 (66 %). La percentuale di viaggiatori che ritengono di aver utilizzato il traffico di dati mobili in roaming con la stessa frequenza che nel proprio paese è salita al 34 % rispetto al 15 % registrato prima del 15 giugno 2017. Viceversa, la percentuale di viaggiatori che non ha mai usato il traffico di dati mobili all'estero è scesa al 19 % rispetto al 42 % registrato prima del 15 giugno 2017 (e rispetto al 52 % del 2014). Per quanto riguarda le chiamate effettuate, la percentuale di viaggiatori che hanno utilizzato il proprio telefono cellulare per effettuare chiamate in roaming con la stessa frequenza che nel proprio paese è salita al 26 % rispetto all'11 % registrato prima del 15 giugno 2017.

Un recente studio effettuato da BELTUG²⁶ conferma che il RLAH ha apportato vantaggi significativi anche alle imprese e ai loro dipendenti, poiché ha portato a un aumento della produttività e a una riduzione delle spese per i viaggiatori d'affari, quando si trovano all'estero. Una delle conclusioni dello studio è che l'introduzione del RLAH ha cambiato il modo in cui i dipendenti utilizzano le comunicazioni mobili durante i viaggi d'affari. È necessario che le imprese si adattino a tali cambiamenti per trarre pieno vantaggio dal RLAH.

5 EFFETTI DEL RLAH SUGLI OPERATORI

5.1 Introduzione

L'introduzione del RLAH ha agevolato enormemente il consumo di servizi mobili da parte dei consumatori dell'UE in viaggio nell'Unione, come illustrato alla sezione 4. La presente sezione verte sugli effetti dell'abolizione dei sovrapprezzi del roaming dal punto di vista degli operatori (compresi quelli virtuali) di rete mobile nell'Unione²⁷.

²⁵ Flash Eurobarometro 468, *The end of roaming charges one year later* (La fine delle tariffe di roaming: un anno dopo), giugno 2018, disponibile [qui](#).

²⁶ BELTUG, *Roam Like at Home in the Business Market (Roam Like At Home nel mercato delle imprese)*, ottobre 2018.

²⁷ Le norme RLAH hanno di fatto eliminato la fonte di entrate del roaming al dettaglio per gli operatori (fatta eccezione per i sovrapprezzi applicabili al roaming al dettaglio che vanno oltre i limiti previsti dalla politica di utilizzo corretto e a norma della deroga). Di conseguenza, durante il primo anno del RLAH le entrate trimestrali di un operatore non comprendono più i sovrapprezzi del roaming al dettaglio e vengono raffrontate a quelle dello stesso operatore dell'anno precedente, che comprendevano tali sovrapprezzi. Ciò ha l'effetto meccanico di ridurre le entrate dell'operatore durante il primo anno del RLAH nei raffronti sul periodo corrispondente dell'anno precedente. A partire dal secondo anno del RLAH tale effetto meccanico scompare perché i raffronti vengono

I servizi di roaming richiedono un accordo bilaterale tra due operatori di rete mobile presenti in paesi diversi, così che i clienti possano utilizzare la rete dell'altro operatore quando si trovano in quel paese. In tal senso gli effetti del RLAH possono variare notevolmente da un operatore all'altro a seconda dei flussi di traffico della clientela di un determinato operatore. Sulla base dei flussi di traffico un operatore può essere definito *outbounder* o *inbounder*.

Un operatore *outbounder* ha una clientela che consuma più servizi mobili all'estero (vale a dire sulle reti degli operatori partner di altri paesi dell'UE) di quelli che i clienti degli operatori partner consumano sulla sua rete. Viceversa, un operatore *inbounder* ha una clientela che consuma meno servizi mobili all'estero di quelli che i clienti degli operatori partner consumano sulla sua rete. L'analisi che segue esamina gli effetti dell'introduzione del RLAH separatamente sui paesi *outbounder* e *inbounder*. A causa dei flussi turistici, generalmente gli operatori dei paesi dell'Europa settentrionale sono operatori *outbounder* netti di traffico in roaming, mentre quelli dei paesi dell'Europa meridionale sono operatori *inbounder* di traffico in roaming, anche se esistono alcune eccezioni.

Le cifre riportate in questa sezione si basano sui dati che le ANR hanno raccolto presso gli operatori mobili per l'elaborazione della 19^a, 20^a e 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, che interessano il periodo compreso tra il quarto trimestre del 2016 e il primo trimestre del 2018, e su un sondaggio per le ANR condotto dalla Commissione nel maggio-giugno 2018. L'analisi dei dati è stata effettuata dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione²⁸.

5.2 Il regolamento ha innescato dinamiche concorrenziali che hanno portato a notevoli riduzioni dei prezzi all'ingrosso a vantaggio degli operatori *outbounder* netti

Quando il cliente di un operatore utilizza servizi in roaming sulla rete di un operatore partner di un altro paese dell'UE, il primo operatore deve pagare delle tariffe per accedere alla rete del secondo, le cosiddette tariffe di roaming all'ingrosso. L'introduzione del RLAH è stata accompagnata da notevoli riduzioni dei prezzi massimi del roaming all'ingrosso e sembra aver innescato ulteriori riduzioni dei prezzi all'ingrosso effettivi.

Il prezzo medio di roaming all'ingrosso nel SEE per i servizi vocali era pari a 2,93 cent di EUR/min nel terzo trimestre del 2016 rispetto ai 2,41 cent di EUR/min del terzo trimestre del 2017 e ai 2,06 cent di EUR/min del primo trimestre del 2018²⁹. Analogamente, il prezzo medio all'ingrosso nel SEE per i servizi di dati era pari a 9,9 EUR/GB nel terzo trimestre del 2016 rispetto ai 4 EUR/GB del terzo trimestre del 2017 e ai 2,7 EUR/GB del primo trimestre

effettuati su periodi in cui il RLAH è già in vigore. Ciò che rimane è la domanda di volumi crescenti di dati, anche durante i viaggi nell'UE/SEE, che porta a un aumento delle entrate mobili degli operatori.

²⁸ Il Centro comune di ricerca svolge ricerche per conto della Commissione al fine di fornire consulenza scientifica indipendente e sostegno alle politiche dell'UE (il sito web è disponibile [qui](#)).

²⁹ 20^a e 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, per il periodo aprile 2017 – marzo 2018.

del 2018³⁰. I prezzi all'ingrosso per la differenza di traffico di roaming in uscita (*outbound*) netta, che è la parte del traffico roaming che genera pagamenti netti da un operatore all'altro, sono persino inferiori (in media 1,84 cent di EUR/min per le chiamate vocali e 2,6 EUR/GB per i dati nel primo trimestre del 2018). Tra gli operatori, la media dei cinque prezzi all'ingrosso più bassi per la differenza di traffico in roaming *outbound* netta ha raggiunto 1,39 cent di EUR/min per le chiamate vocali e 1,1 EUR/GB per i dati nel primo trimestre del 2018.

Il calo dei prezzi del roaming all'ingrosso è stato causato principalmente da due fattori. Innanzitutto l'introduzione del RLAH ha portato a notevoli aumenti dei volumi di roaming (come illustrato alla sezione 4.1), promuovendo quindi la concorrenza nei prezzi del roaming all'ingrosso. In secondo luogo, in linea con gli obiettivi del regolamento sul roaming, i prezzi massimi regolamentati del roaming all'ingrosso hanno agito da limiti, innescando dinamiche di mercato concorrenziali tra gli operatori che offrono accesso all'ingrosso al roaming al di sotto di tali limiti.

Il calo dei prezzi del roaming all'ingrosso dovrebbe essere accolto con favore per tre motivi. In primo luogo i prezzi del roaming all'ingrosso hanno ampiamente mitigato i potenziali effetti dell'introduzione del RLAH sugli operatori *outbound*³¹, poiché hanno ridotto i loro esborsi per il roaming all'ingrosso. In secondo luogo tali riduzioni, congiuntamente al fatto che i prezzi di mercato all'ingrosso medi sono rimasti al di sotto delle tariffe all'ingrosso massime regolamentate, sono una prova convincente del fatto che gli operatori *inbounder* netti sono stati in grado di soddisfare la domanda crescente di servizi in roaming e, nel contempo, di recuperare il costo dei loro investimenti nelle reti, compreso il costo del capitale. Infine tali riduzioni dei prezzi del roaming all'ingrosso indicano un miglior funzionamento del mercato interno al livello all'ingrosso, almeno per quanto riguarda una percentuale significativa di relazioni bilaterali tra gli operatori. L'impossibilità di mantenere prezzi eccessivi per i servizi di roaming al dettaglio su diversi mercati nazionali, unitamente al libero spazio lasciato alla domanda latente dall'applicazione del RLAH al livello al dettaglio, sembrano aver avuto un ruolo positivo in tal senso.

5.3 Gli operatori *inbounder* netti hanno beneficiato di un aumento della domanda di roaming

Per quanto riguarda gli operatori di paesi *inbounder* netti, i dati raccolti nelle relazioni di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC mostrano che su ventinove paesi inclusi nell'esercizio (i ventotto Stati membri dell'UE e la Norvegia) tredici sono *inbounder* netti di traffico di dati in roaming³². Esistono alcune differenze in termini dell'aumento del

³⁰ 20^a e 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, per il periodo aprile 2017 – marzo 2018.

³¹ Stando ai dati della 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, sedici dei ventotto Stati membri dell'UE più la Norvegia sono *outbounder* netti di traffico di dati in roaming, ossia: DE, DK, EE, FI, IE, LT, LU, LV, NL, NO, PL, RO, SE, SI, SK e UK.

³² Tra i paesi *inbounder* netti di traffico di dati in roaming vi sono: AT, BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, MT e PT.

traffico di dati in roaming in ingresso registrato da tali paesi dopo l'introduzione del RLAH. Per alcuni (ad esempio Spagna, Cipro e Italia) l'aumento del traffico di dati in roaming in uscita (*outbound*), che partiva da livelli bassi rispetto al traffico di dati in roaming in entrata (*inbound*), è stato proporzionalmente maggiore rispetto a quello del traffico roaming *inbound*. Un simile andamento può essere osservato nel traffico vocale in roaming.

Il traffico in roaming *inbound* netto rappresenta in genere tra l'1 % e l'8 % del traffico nazionale dei paesi *inbounder*. Per i dati, a titolo di esempio, nell'estate 2017 ha rappresentato oltre il 10 % del traffico nazionale in Croazia, Malta e Portogallo e circa il 20 % a Cipro e in Grecia. Gli operatori di tutti i paesi *inbounder* netti hanno beneficiato dell'aumento della domanda di servizi in roaming all'ingrosso a prezzi di mercato, che hanno consentito a tali operatori di recuperare i costi di fornitura dell'accesso all'ingrosso al roaming, compreso un adeguato ritorno sui loro investimenti (come descritto alla sezione 5.2).

5.4 Nonostante il notevole aumento, il traffico in roaming *outbound* netto rappresenta ancora una piccola percentuale della domanda nazionale

Al momento di valutare i possibili effetti di una crescente domanda di roaming sugli operatori *outbounder* netti è utile analizzare il traffico *outbound* netto nei relativi paesi. In altre parole, la differenza tra il traffico in roaming *outbound* e *inbound* potrebbe dare un'indicazione dell'entità dei pagamenti (netti) per il roaming all'ingrosso degli operatori. I dati delle relazioni comparative sul roaming internazionale del BEREC mostrano che, nonostante un forte aumento del traffico di dati in roaming, il traffico di dati in roaming *outbound* netto (ossia il traffico di dati in roaming *outbound* meno il traffico di dati in roaming *inbound*) rappresenta solo una piccola percentuale del traffico dati nazionale di tali operatori, generalmente inferiore al 3 % e non superiore al 6 % del consumo di traffico dati nazionale per qualsiasi paese.

Analogamente, per quanto riguarda il traffico vocale in roaming, nonostante un abbonato polacco, rumeno o bulgaro effettui in media da 4 a 5 volte più chiamate vocali nell'UE/SEE rispetto all'abbonato medio dell'UE/SEE³³, il traffico vocale in roaming *outbound* netto in tali paesi rappresenta ancora meno del 5 % del traffico vocale nazionale degli operatori di tali paesi.

5.5 La maggior parte degli operatori mobili ha attuato politiche di utilizzo corretto

Il regolamento di esecuzione (UE) 2016/2286 della Commissione³⁴ stabilisce norme dettagliate per garantire un'attuazione coerente delle politiche di utilizzo corretto che i

³³ Cfr. grafico 7 della 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, ottobre 2017 – marzo 2018. Il massimale delle tariffe che sarà introdotto per le chiamate intra-UE a partire dal maggio 2019 potrebbe avere un effetto su questo consumo particolarmente elevato di chiamate vocali in roaming.

³⁴ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/2286 della Commissione, del 15 dicembre 2016, che stabilisce norme dettagliate concernenti l'applicazione della politica di utilizzo corretto, la metodologia per valutare la

fornitori di roaming possono applicare al fine di evitare un utilizzo abusivo o anomalo dei servizi di roaming al dettaglio regolamentati a norma del RLAH, che potrebbe avere effetti negativi sui mercati nazionali. A tal proposito, nel maggio-giugno 2018 la Commissione ha proposto alle ANR un sondaggio relativo alla misura in cui gli operatori nazionali applicavano le politiche di utilizzo corretto.

Come illustrato nella tabella 1, la grande maggioranza degli operatori ha applicato una politica di utilizzo corretto, in particolare gli operatori di paesi *outbounder*.

Tabella 1: operatori che applicano una politica di utilizzo corretto

	NO	SÌ
Paesi <i>inbounder</i>	20 %	80 %
Paesi <i>outbounder</i>	6 %	94 %

Fonte: sondaggio della Commissione rivolto alle ANR (giugno 2018).

Per quanto riguarda gli MVNO, la percentuale di tali operatori che applicano una politica di utilizzo corretto è rimasta relativamente al di sotto della media presentata (67 % per gli MVNO dei paesi *inbounder* e 87 % per gli MVNO dei paesi *outbounder*). Ciò lascia supporre che gli MVNO, rispetto agli MNO, siano stati generalmente più inclini a osservare innanzitutto come i loro clienti avrebbero usato il RLAH prima di decidere se investire o meno in misure di politica di utilizzo corretto.

In termini di tipo di politica di utilizzo corretto applicata, circa la metà degli operatori ha attuato il criterio relativo alla residenza/al legame stabile³⁵. La tabella 2 mostra che la grande maggioranza degli operatori si è servita di restrizioni ai pacchetti dati illimitati, anche se gli MVNO lo hanno fatto in misura minore. Tale politica consente agli operatori di fissare limiti ai dati mobili consumati dai loro clienti in roaming a tariffe nazionali sulla base dei prezzi dei relativi pacchetti e delle tariffe massime regolamentate del roaming all'ingrosso applicabili in quel momento³⁶.

Tabella 2: tipi di politica di utilizzo corretto applicata dagli operatori

	NO	SÌ

sostenibilità dell'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio e la domanda che i fornitori di roaming devono presentare ai fini di tale valutazione (GU L 344 del 17.12.2016, pag. 46).

³⁵ Cfr. grafico 3 della *BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs* (Relazione del BEREC sulla trasparenza e la comparabilità delle tariffe di roaming internazionali), dicembre 2018.

³⁶ Per una descrizione più dettagliata, cfr. il regolamento di esecuzione della Commissione (disponibile [qui](#)) e le domande e risposte della Commissione sul roaming (disponibili [qui](#)).

a. Periodo di 4 mesi	<i>Un periodo di 4 mesi per valutare se il consumo nazionale prevale rispetto al consumo in roaming o se il tempo che il cliente trascorre nel suo paese è prevalente rispetto al tempo trascorso in altri Stati membri dell'Unione</i>	
Paesi inbounder	74 %	26 %
Paesi outbounder	55 %	45 %
b. Restrizioni ai pacchetti dati illimitati	<i>Il cliente in roaming deve poter consumare volumi equivalenti ad almeno il doppio del volume risultante dal rapporto tra il prezzo al dettaglio nazionale e i massimali massimi delle tariffe all'ingrosso</i>	
Paesi inbounder	21 %*	79 %*
Paesi outbounder	13 %*	87 %*
c. Limiti al traffico prepagato	<i>Il cliente in roaming deve poter consumare volumi equivalenti ad almeno il doppio del volume risultante dal rapporto tra il credito disponibile e i massimali massimi delle tariffe all'ingrosso</i>	
Paesi inbounder	75 %**	25 %**
Paesi outbounder	62 %**	38 %**
d. Altri meccanismi	<i>Altri indicatori oggettivi quali un lungo periodo di inattività della carta SIM, che viene utilizzata principalmente in roaming, o abbonamento e utilizzo sequenziale in roaming di più carte SIM da parte dello stesso cliente</i>	
Paesi inbounder	91 %	9 %
Paesi outbounder	70 %	30 %

Fonte: sondaggio della Commissione rivolto alle ANR (giugno 2018).

* % di operatori rispondenti che offrono pacchetti dati illimitati (75 % dei rispondenti).

** % di operatori rispondenti che offrono piani tariffari prepagati (53 % dei rispondenti).

Viceversa, nella pratica altre politiche di utilizzo corretto disponibili agli operatori, quali il periodo di 4 mesi per verificare la presenza prevalente del cliente sul territorio nazionale, i limiti ai dati sulle carte prepagate o altri meccanismi di controllo legati agli altri indicatori oggettivi di cui al regolamento di esecuzione della Commissione, sono state utilizzate dagli operatori in misura relativamente modesta. Il mancato ricorso a tali meccanismi di politica di utilizzo corretto è dovuto principalmente al fatto che gli operatori non li ritengono sufficientemente efficaci, come mostrato nella tabella 3.

Tabella 3: opinioni degli operatori in merito all'efficacia di alcuni meccanismi di politica di utilizzo corretto

	Efficace / Parzialmente efficace	Inefficace	Superfluo
Periodo di 4 mesi	43,6 %	46,4 %	10 %
Restrizioni ai pacchetti illimitati	74,6 %	15,5 %	9,9 %
Limiti al traffico	49,2 %	24,8 %	26,0 %

prepagato			
Altri meccanismi	43,1 %	33,7 %	23,2 %

Fonte: sondaggio della Commissione rivolto alle ANR (giugno 2018).

Inoltre, per quanto riguarda il meccanismo relativo al periodo di 4 mesi, una percentuale significativa degli operatori consultati ha indicato di ritenerlo troppo complesso (63 % degli operatori) o troppo costoso (23 % degli operatori).

Ciononostante, una lieve maggioranza degli MNO (54 %) applica tale meccanismo nei paesi *outbound*. Un certo numero di operatori ha inoltre affermato di optare per una strategia attendista e che potrebbe considerare l'impiego di tale meccanismo in futuro, a seconda del numero di clienti che eccedono il consumo di roaming/il tempo trascorso all'estero consentiti nei 4 mesi.

La politica di utilizzo corretto è comunicata in maniera trasparente ai clienti in roaming. Quasi tutti gli operatori che applicano restrizioni ai pacchetti dati illimitati informano i propri clienti del valore effettivo (in GB) della restrizione e del volume rimanente disponibile, avvisandoli inoltre quando raggiungono il limite³⁷. Se applicato, il meccanismo di controllo basato sul periodo di 4 mesi fa parte del contratto sottoscritto con il cliente. Circa 2/3 degli operatori informano i propri clienti dei loro consumi nazionali e in roaming attraverso la pagina personale dei clienti (93 %) o il call center (100 %). Tuttavia la stragrande maggioranza dei clienti in roaming trascorre all'estero periodi di tempo molto più brevi e di conseguenza non deve preoccuparsi del meccanismo di controllo: per il 71 % degli operatori che applicano il meccanismo basato sul periodo di 4 mesi, tra lo 0 e l'1 % degli abbonati ha ricevuto un avviso per aver trascorso tempo/consumato servizi prevalentemente in roaming³⁸. Gli abbonati effettivamente assoggettati a sovrapprezzi del roaming dopo aver ricevuto l'avviso sono ancor meno numerosi. È importante notare che il meccanismo di controllo in sé rappresenta per i clienti un disincentivo contro il superamento del periodo di 4 mesi, il che può spiegare la bassa percentuale di clienti effettivamente avvisati. Nei casi in cui non è applicato alcun meccanismo di controllo, la percentuale di clienti che trascorrono tempo/consumano servizi prevalentemente all'estero può essere superiore rispetto ai casi in cui tale meccanismo è applicato.

5.6 Complessivamente gli MVNO mantengono la loro posizione sul mercato

La Commissione ha analizzato i dati sugli MVNO raccolti per le relazioni di analisi comparativa. Sfortunatamente il tasso di risposta degli MVNO è inferiore a quello degli MNO e instabile nel tempo: alle richieste di informazioni per ciascuna relazione ha risposto un

³⁷ *BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs* (Relazione del BEREC sulla trasparenza e la comparabilità delle tariffe di roaming internazionali), dicembre 2018.

³⁸ Per quanto riguarda il restante 30 % degli operatori, tra l'1 % e il 5 % dei loro abbonati ha ricevuto un avviso nell'ambito del meccanismo basato sul periodo di 4 mesi. Fonte: sondaggio della Commissione rivolto alle ANR, giugno 2018.

numero diverso di MVNO. Ciò significa che le conclusioni dell'analisi dei dati relativi agli MVNO dovrebbero essere considerate con cautela.

I dati delle relazioni relativi agli MVNO sembrano indicare che per la maggior parte dei paesi per i quali sono disponibili dati gli MVNO sono riusciti a mantenere la propria quota di mercato nazionale (in numero di abbonati) e, in alcuni casi, sembrano essere stati capaci di migliorarla nel periodo di tempo in esame. In media, l'ARRPU³⁹ degli MVNO, che è la misura standard utilizzata per effettuare tali confronti, è aumentato tra il quarto trimestre del 2017 e il primo trimestre del 2018, mentre è rimasto stabile per gli MNO⁴⁰.

La grande maggioranza degli MVNO che hanno partecipato al sondaggio ottiene l'accesso all'ingrosso al roaming tramite i propri MNO host nazionali (71 %), solo il 5 % tramite negoziati bilaterali diretti con gli MNO e il 7 % tramite un hub⁴¹. Per quanto riguarda il parere degli MVNO in merito a possibili ostacoli alla loro concorrenza con gli MNO, alcuni hanno indicato come fattori principali l'assenza di attività all'ingrosso (il che implica un'assenza di entrate provenienti dal roaming in ingresso) e i prezzi all'ingrosso al livello dei massimali delle tariffe all'ingrosso regolamentati (rispettivamente il 35 % e il 40 % degli MVNO intervistati).

A questo proposito, il grafico 3 (per le chiamate vocali) e il grafico 4 (per i dati) illustrano i prezzi del roaming all'ingrosso più bassi pagati dagli MVNO e dagli MNO di ciascun paese per ciascuno dei due servizi, comparandoli alle tariffe massime del roaming all'ingrosso regolamentate⁴². Sebbene i dati non forniscano un quadro completo della situazione di tutti i paesi, poiché molti operatori non hanno fornito alcun dato, è comunque possibile trarre le seguenti conclusioni provvisorie. Innanzitutto, se è vero che gli MVNO generalmente pagano prezzi del roaming all'ingrosso superiori a quelli pagati dagli MNO, e che alcuni pagano prezzi in gran parte in linea con il livello dei massimali delle tariffe di roaming all'ingrosso, nella maggior parte dei paesi dell'UE vi sono molti esempi di MVNO che pagano prezzi del roaming all'ingrosso ben inferiori alle tariffe regolamentate. Non è quindi possibile concludere, sulla base dei dati, che tutti gli MVNO paghino necessariamente prezzi del roaming all'ingrosso al livello dei massimali regolamentati. In secondo luogo, vi sono alcuni

³⁹ Ricavi al dettaglio medi per utente (*Average Retail Revenue per User*).

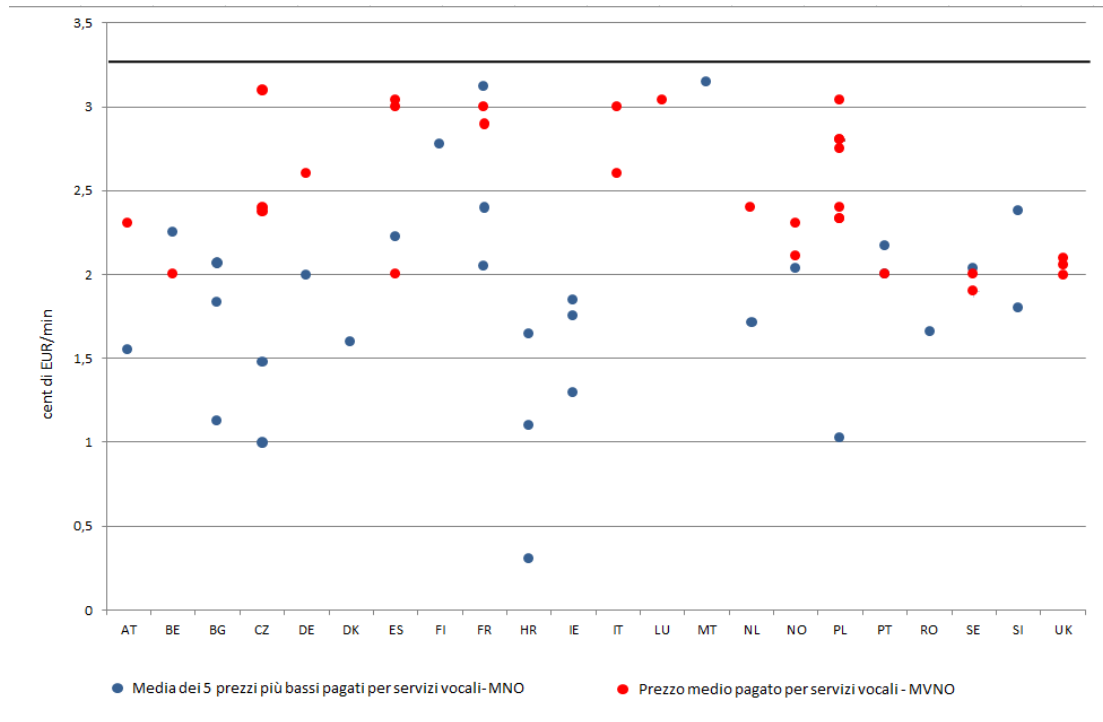
⁴⁰ Cfr. grafico 90 della 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC, per il periodo ottobre 2017 – marzo 2018.

⁴¹ Sondaggio della Commissione rivolto alle ANR, giugno 2018. Il 17 % degli MVNO che hanno risposto al sondaggio utilizza altri canali che tuttavia spesso prevedono l'MNO host come parte della soluzione. Un hub di roaming fornisce l'accesso a centinaia di accordi di roaming internazionale.

⁴² Le informazioni presentate in questi grafici sono tratte dalla 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC (ottobre 2018) e dal sondaggio della Commissione rivolto agli MVNO (giugno 2018). È quindi possibile che le informazioni provenienti dagli MNO e dagli MVNO non siano pienamente comparabili. Ad esempio, nel grafico si utilizzano la media dei cinque prezzi più bassi pagati dagli MNO e il prezzo medio pagato dagli MVNO, ed è quindi possibile che il vantaggio di cui beneficiano gli MNO sia sovrastimato.

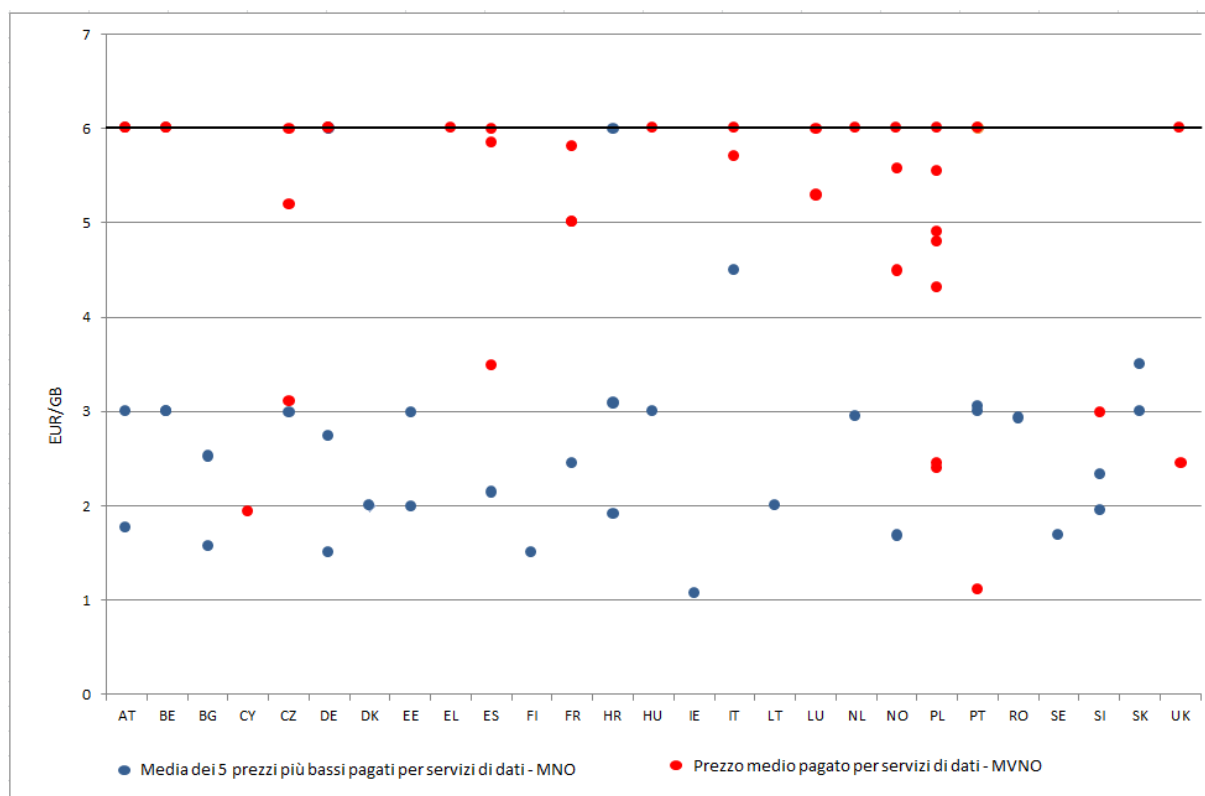
esempi di MVNO che pagano prezzi del roaming all'ingrosso a livelli simili a quelli pagati dagli MNO.

Grafico 3: prezzi all'ingrosso per le chiamate vocali pagati dagli MNO (punti blu) e dagli MVNO (punti rossi).



Fonte: 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC (ottobre 2018) e sondaggio della Commissione rivolto agli MVNO (giugno 2018). Nel grafico si utilizzano la media dei cinque prezzi più bassi pagati dagli MNO e il prezzo medio pagato dagli MVNO. Calcoli del JRC.

Grafico 4: prezzi all'ingrosso per i servizi di dati pagati dagli MNO (punti blu) e dagli MVNO (punti rossi).



Fonte: 21^a relazione di analisi comparativa sul roaming internazionale del BEREC (ottobre 2018) e sondaggio della Commissione rivolto agli MVNO (giugno 2018). Nel grafico si utilizzano la media dei cinque prezzi più bassi pagati dagli MNO e il prezzo medio pagato dagli MVNO. Calcoli del JRC.

I dati illustrati nel grafico 3 e nel grafico 4 sembrano suggerire che i prezzi pagati dagli MVNO possono subire notevoli variazioni che dipendono da fattori che non si limitano soltanto alla loro condizione di operatori virtuali. Ad esempio, un MVNO può essere in grado di negoziare prezzi differenti a seconda delle sue dimensioni o della strategia di negoziazione adottata con il suo MNO host. In merito a quest'ultimo aspetto, un MVNO che attribuisce maggiore importanza ai servizi in roaming può riuscire a negoziare con l'MNO un migliore accordo di accesso all'ingrosso al roaming rispetto a un MVNO che non attribuisce tale importanza ai servizi in roaming e preferisce incentrare la sua strategia sui servizi nazionali.

Il secondo fattore più importante sottolineato dagli MVNO (35,3 % dei rispondenti) sembra essere il fatto di non possedere una rete e quindi di non disporre delle relative entrate provenienti dal traffico in roaming in ingresso. Questo fattore, insieme ai volumi relativamente più bassi di (alcuni) MVNO (un problema indicato dall'11,8 % dei partecipanti al sondaggio) potrebbe spiegare i prezzi relativamente più alti pagati dagli MVNO rispetto agli MNO. Tali fattori sono intrinseci ai modelli di business degli MVNO.

5.7 Le deroghe sono state limitate ad operatori di alcuni paesi e dovrebbero gradualmente scomparire

Gli operatori mobili che hanno dimostrato di non riuscire a recuperare i costi effettivi e previsti della fornitura di servizi in roaming regolamentati senza aumentare i propri prezzi nazionali al fine di fornire il RLAH hanno goduto di una deroga di sostenibilità concessa loro dalle ANR. Le deroghe sono state concesse esclusivamente per recuperare i costi di fornitura dei servizi in roaming ai clienti ed evitare l'aumento dei prezzi nazionali (cfr. sezione 2). La tabella 4 illustra il numero di deroghe per paese che sono state concesse durante il primo anno di RLAH, suddivise per tipo di operatore (MNO e MVNO).

Tabella 4: deroghe di sostenibilità concesse dalle ANR durante il primo anno di RLAH (giugno 2017-giugno 2018), suddivise per MNO e MVNO

Deroghe concesse durante il primo anno di RLAH		
	MNO	MVNO
AT	0	2
BE	0	1
DK	0	1
EE	3	0
ES	0	1
FI	3	1
FR	0	11
IT	0	4
LT	3	1
PL	4	7
RO	1	0
SI	0	1
Totale	14	30

Fonte: sondaggio della Commissione rivolto alle ANR, giugno 2018.

Come previsto, gli MVNO sono i principali beneficiari della deroga di sostenibilità per via della loro situazione specifica sul mercato del roaming all'ingrosso (cfr. sezione 5.6). Durante il primo anno di RLAH, circa 2/3 delle deroghe sono state concesse a MVNO (30 contro 14). Si tratta comunque di una piccola parte degli oltre 330 MVNO esistenti nell'Unione. La maggior parte dei fornitori cui è stata concessa una deroga hanno una piccola quota di mercato nei rispettivi paesi.

Per quanto riguarda gli MNO, vi sono quattro Stati membri in cui tutti gli MNO hanno ottenuto una deroga di sostenibilità, vale a dire Estonia, Finlandia, Lituania e Polonia (quest'ultima solo dal 2018). Anche il più piccolo MNO rumeno ha ottenuto una deroga di sostenibilità. Tali paesi sono caratterizzati da prezzi dei dati mobili particolarmente bassi e da un elevato traffico in roaming *outbound* netto. Era quindi maggiore la probabilità che gli operatori di tali paesi ricorressero alla deroga prevista dal regolamento sul roaming al fine di

non modificare il livello dei prezzi nazionali su tali mercati. Al contrario, come previsto non sono state concesse deroghe agli MNO degli Stati membri beneficiari netti di traffico in roaming *inbound*.

In tutti i casi di cui sopra gli operatori hanno utilizzato le deroghe con parsimonia e introdotto sovrapprezzi solo in un sottoinsieme dei loro piani tariffari⁴³, cosicché la maggioranza del traffico in roaming *outbound* di tali paesi trae ancora vantaggio dal RLAH (cfr. sezione 4.2). Inoltre in molti casi i sovrapprezzi massimi consentiti dalle ANR sono inferiori ai massimali delle tariffe di roaming all'ingrosso.

Nel secondo anno del RLAH non sono state concesse nuove deroghe, se si esclude il rinnovo di quelle già concesse. In Francia alcune deroghe non sono state rinnovate, mentre in Danimarca l'unica deroga non è stata rinnovata. Negli altri Stati membri le deroghe che sono scadute sono state rinnovate dalle ANR dopo l'esame delle nuove domande presentate dagli operatori. Nella maggior parte dei casi i nuovi sovrapprezzi massimi autorizzati dalle ANR sono inferiori a quelli autorizzati nell'ambito delle deroghe precedenti.

La Commissione sta monitorando attentamente le deroghe concesse e rinnovate dalle ANR per garantire coerenza nell'applicazione del regolamento di esecuzione (UE) 2016/2286 della Commissione in tutta l'Unione. La Commissione ha invitato le ANR ad esercitare lo stesso rigoroso controllo al momento dell'esame delle domande di deroga. Le ANR hanno il potere di riesaminare le proprie decisioni durante il periodo di validità di una deroga concessa alla luce di nuovi sviluppi nella situazione dell'operatore e/o di nuove informazioni in merito. La Commissione prevede che le deroghe scompariranno gradualmente, in particolare a partire dal 2019, anno in cui avranno luogo riduzioni ancora maggiori dei massimali delle tariffe all'ingrosso regolamentate per i servizi di dati mobili, che miglioreranno la sostenibilità del RLAH in tali paesi.

6 EFFETTI DEL RLAH SUI MERCATI NAZIONALI

6.1 In generale, la tendenza al ribasso dei prezzi nazionali persiste nell'UE/SEE

Secondo lo studio "*Mobile Broadband Prices in Europe 2018*"⁴⁴, nel periodo compreso tra il febbraio 2017 e il febbraio 2018 (vale a dire dai tre mesi precedenti l'introduzione del RLAH ai nove mesi successivi) non si registra una tendenza all'aumento dei prezzi nazionali.

Al contrario, in tale periodo il prezzo medio nell'UE è diminuito per tutti i panieri dei servizi di chiamata vocale e dati, nonché per tutti i panieri dei soli servizi di dati, come illustrato dalle tabelle seguenti:

⁴³ Cfr. la sezione 3.2 della *BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs* (Relazione del BEREC sulla trasparenza e la comparabilità delle tariffe di roaming internazionali), dicembre 2018.

⁴⁴ *Mobile Broadband Prices in Europe in 2018* (Prezzi della banda larga mobile in Europa nel 2018), uno studio condotto da Empirica per la Commissione europea.

	100 MB, 30 chiamate	500 MB, 100 chiamate	1 GB, 300 chiamate	2 GB, 900 chiamate	2 GB, 100 chiamate	5 GB, 100 chiamate	
Modifica del prezzo medio dell'UE per i panieri dei servizi di chiamata vocale e dati	-14 %	-6 %	-6 %	-5 %	-16 %	-20 %	
	256 M B	512 M B	1 GB	2 GB	5 GB	10 GB	20 GB
Modifica del prezzo medio dell'UE per i panieri dei soli servizi di dati	-10 %	-14 %	-5 %	-12 %	-4 %	-6 %	-16 %

Secondo tale studio, solo cinque Stati membri registrano una tendenza al rialzo dei prezzi per i pacchetti che includono servizi di chiamata vocale e dati (BG, IE, LV, MT, SE), mentre dodici registrano una tendenza al ribasso (AT, BE, FR, DE, HU, IT, NL, PL, PT, RO, ES, UK). I prezzi nei restanti Stati membri restano stabili o registrano tendenze miste, al ribasso per determinati panieri e al rialzo per altri.

La situazione è abbastanza simile per i pacchetti di soli dati. Cinque Stati membri registrano una tendenza al rialzo (HR, DK, EE, LT, MT), mentre otto Stati membri registrano una tendenza al ribasso (FI, FR, IE, IT, NL, PL, SE, UK).

Tali tendenze non deviano in maniera significativa da quelle degli anni precedenti, tenuto anche conto dell'evoluzione del livello di maturità dei servizi di dati.

6.2 La diffusione della banda larga e la copertura 4G continuano ad aumentare

L'introduzione del RLAH non sembra aver avuto conseguenze positive o negative sulla diffusione della banda larga mobile né aver inciso sugli investimenti degli operatori mobili nell'espansione delle loro reti 4G.

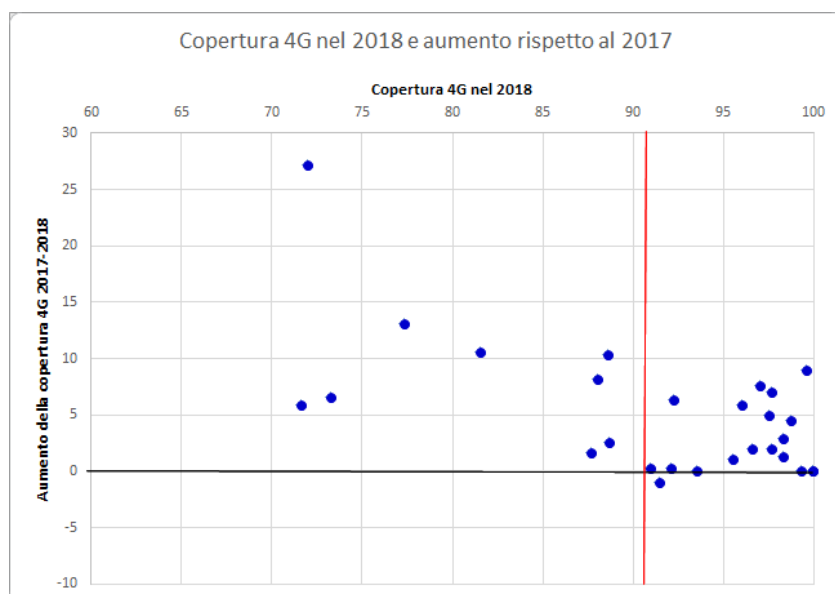
Secondo la relazione sul DESI⁴⁵, la diffusione della banda larga mobile continua ad aumentare in tutta l'UE e ha raggiunto il 90,2 % alla fine del 2017 rispetto all'83,8 % della fine del 2016, presentando un costante aumento rispetto agli anni precedenti⁴⁶.

Contemporaneamente la copertura della popolazione del 4G nell'UE ha raggiunto il 90,8 % alla fine del 2017 (rispetto all'85,6 % della fine del 2016). Nella maggioranza degli Stati membri (cfr. grafico 5) la copertura 4G supera il 90 %, mentre è inferiore all'80 % in soli quattro Stati membri. Per quanto riguarda gli Stati membri in cui la copertura 4G alla fine del 2016 era inferiore al 90 % (undici in totale), l'aumento registrato nel 2017 è stato superiore al 5 % in tutti a parte due (Germania e Italia).

⁴⁵ Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2018. *Connectivity – Broadband market developments in the EU* (Connettività – Sviluppi del mercato della banda larga nell'UE), disponibile [qui](#).

⁴⁶ Solo due paesi hanno registrato una leggera (trascurabile) flessione della diffusione mobile: la Finlandia (146,3 % alla fine del 2017 rispetto al 147,2 % della fine del 2016) e il Regno Unito (89,8 % alla fine del 2017 rispetto al 91,4 % della fine del 2016).

Grafico 5: copertura della popolazione del 4G nel 2018 e aumento rispetto al 2017 negli Stati membri dell'UE



Fonte: indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2018. *Connectivity – Broadband market developments in the EU* (Connettività – Sviluppi del mercato della banda larga nell'UE).

6.3 In media, i prezzi del roaming nei paesi non appartenenti all'UE/SEE sono in calo

Secondo i dati BEREC più recenti, in media, tra il primo trimestre del 2017 e il primo trimestre del 2018 i prezzi del roaming al dettaglio degli operatori mobili dell'UE/SEE in paesi non appartenenti all'UE/SEE hanno continuato a diminuire: -38 % per i servizi di dati e -8 % per le chiamate effettuate. In generale quindi l'abolizione delle tariffe di roaming all'interno dell'UE/SEE non ha portato a prezzi del roaming più elevati nel resto del mondo (il cosiddetto "effetto materasso")⁴⁷. In particolare, sempre più operatori includono nelle proprie offerte di RLAH alcuni popolari paesi di destinazione non appartenenti all'UE/SEE o applicano tariffe di roaming ridotte in tali paesi⁴⁸.

7 CONCLUSIONI

A seguito dell'attuazione del RLAH nel giugno 2017 la domanda di consumo mobile durante i viaggi nell'UE/SEE è aumentata rapidamente ed in maniera massiccia. Ciò ha portato alla luce le significative necessità in materia di roaming dei consumatori che fino ad allora erano rimaste insoddisfatte e, come ha indicato il BEREC⁴⁹, ha contribuito in maniera significativa

⁴⁷ Questa evoluzione generale è una media e non esclude gli aumenti puntuali dei prezzi del roaming in alcuni paesi non appartenenti all'UE/SEE previsti in determinati piani tariffari di alcuni Stati membri. In particolare, può essere il caso dei paesi di destinazione non appartenenti all'UE/SEE meno visitati.

⁴⁸ Secondo la relazione del BEREC sulla trasparenza e la comparabilità delle tariffe di roaming internazionali (dicembre 2018), si tratta di una pratica diffusa per quasi la metà degli operatori.

⁴⁹ https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/press_releases/8019-press-release-on-public-debriefing-on-the-outcomes-of-34th-plenary-meetings.

allo sviluppo del mercato unico. Non sorprende quindi che la soddisfazione dei consumatori sia stata complessivamente elevata. Gli operatori mobili si sono perlopiù conformati alle nuove disposizioni sotto l'attento monitoraggio delle ANR e della Commissione. I meccanismi di salvaguardia previsti dal regolamento sul roaming al fine di evitare distorsioni dei mercati nazionali, vale a dire la politica di utilizzo corretto e la deroga di sostenibilità, hanno funzionato in maniera adeguata laddove necessario, come previsto. Il forte calo dei massimali delle tariffe di roaming all'ingrosso e le deroghe concesse ad alcuni operatori hanno in generale attenuato significativamente l'impatto del RLAH sugli MNO e gli MVNO *outbounder*. La serie di riduzioni dei massimali per i servizi di dati stabilita dal regolamento sul roaming agevolerà ulteriormente la fornitura del RLAH negli anni a venire. Le riforme sembrano inoltre aver dato un forte impulso alle dinamiche del mercato interno al livello all'ingrosso. In questo contesto le ANR dovranno esercitare un ulteriore controllo al momento di valutare le domande di rinnovo delle deroghe degli operatori mobili.