



Bruxelles, 11.9.2013
SWD(2013) 332 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso, recante modifica delle direttive 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE e dei regolamenti (CE) n. 1211/2009 e (UE) n. 531/2012

{COM(2013) 627 final}

{SWD(2013) 331 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto delle misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso

A. NECESSITÀ DI AGIRE

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

L'Unione è suddivisa in una serie di mercati nazionali distinti e non ha quindi un vero mercato unico dei servizi di comunicazione elettronica. Le norme dell'UE sono attuate secondo modalità divergenti, creando barriere all'ingresso e rendendo difficile e costosa la fornitura di servizi transfrontalieri da parte degli operatori. I costi ingiustificati delle comunicazioni transfrontaliere all'interno dell'Unione sono un importante segnale di tale frammentazione, che riguarda tutte le norme settoriali di vitale importanza: autorizzazione a operare in base a norme coerenti, accesso a input essenziali per gli operatori di rete fissa o mobile, norme sulla tutela degli utenti finali. La frammentazione, lungi dall'essere un problema settoriale, interessa molti altri ambiti, come i trasporti e i servizi transfrontalieri (commercio, turismo, servizi finanziari).

Gli operatori europei non possono sfruttare appieno i vantaggi delle economie di scala e le nuove opportunità di crescita e non hanno colto tutte le possibilità offerte da internet. Allo stesso tempo, i consumatori hanno meno scelta e meno servizi di qualità innovativi, pur continuando a pagare tariffe elevate per le chiamate transfrontaliere o per le comunicazioni voce e dati effettuate durante i loro viaggi in Europa.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

L'obiettivo di questa iniziativa è consentire il completamento di un mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche.

La rimozione degli ostacoli individuati, mediante un'unica iniziativa rivolta ai vari tipi di frammentazione, incoraggerà la concorrenza e favorirà la nascita di nuovi servizi e applicazioni. Un mercato unico permetterà alle imprese di operare su più vasta scala, aiutando gli operatori europei a diventare più competitivi a livello mondiale e favorendo l'ingresso di nuovi operatori.

Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE?

Sono necessarie misure a livello dell'UE per far fronte all'attuale frammentazione risolvendo le strozzature individuate e consentendo agli operatori di beneficiare della coerenza normativa e di input comuni per fornire servizi a livello paneuropeo.

Tali misure risulterebbero anche nella riduzione degli oneri amministrativi e regolamentari e in un livello costantemente elevato di tutela dei consumatori, incentivando così la fiducia degli utenti e offrendo loro una più ampia scelta.

B. SOLUZIONI

Quali opzioni strategiche, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in

considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?

L'opzione 1, intesa a favorire il completamento del mercato unico mediante il coordinamento normativo, affronta i problemi individuati facendo ricorso alle raccomandazioni (articolo 292 del TFUE e articolo 19 della direttiva quadro) e al previsto riesame degli elementi del quadro normativo per i servizi e le reti di comunicazione elettronica, ad esempio la direttiva servizio universale e il regolamento sul roaming, che saranno rivisti rispettivamente nel 2014 e nel 2016.

L'opzione 2, quella preferita, consiste in un insieme di norme integrate con misure mirate volte a creare un mercato unico completo dei servizi di comunicazione elettronica, sostenuto da un coordinamento rafforzato a livello dell'Unione. Tale opzione prevede l'introduzione di un'autorizzazione unica UE per i fornitori europei di comunicazioni elettroniche, la fornitura dei servizi in base a norme armonizzate in materia di tutela dei consumatori, misure correttive di natura regolamentare convergenti, l'accesso a input comuni come lo spettro, le linee affittate e il bitstream e uno spazio unico per i consumatori dove le tariffe del roaming e dei servizi transfrontalieri non siano più un ostacolo e l'accesso a una rete internet aperta sia garantito. Questa opzione, che prende spunto dall'attuale quadro normativo, di cui mantiene gli elementi principali (ad esempio, analisi di mercato, constatazione dell'esistenza di una posizione dominante e imposizione di misure correttive *ex ante* per garantire un'effettiva concorrenza), prevede la progressiva riduzione della pressione regolamentare se i mercati dimostrano di essere competitivi, l'introduzione di modifiche mirate volte a garantire una maggiore coerenza normativa, soprattutto per le imprese operanti in più Stati membri e, allo stesso tempo, la possibilità per gli utenti di usufruire dei vantaggi derivanti da un continente connesso.

L'opzione 3 è identica all'opzione 2 per quanto riguarda le misure previste, ma differisce sotto il profilo della struttura di governance. Tale opzione contempla l'istituzione di un regolatore unico a livello dell'UE responsabile dell'attuazione e dell'applicazione delle norme concernenti i servizi paneuropei, anche per quanto riguarda lo spettro, se del caso in cooperazione con le autorità nazionali di regolamentazione.

Quali sono i sostenitori delle varie opzioni?

Vi è ampio consenso sulla necessità urgente di superare l'attuale frammentazione del mercato unico dei servizi di comunicazione elettronica, sebbene le opinioni su come meglio conseguire tale obiettivo siano diverse, a seconda degli interessi dei diversi gruppi di soggetti interessati.

Alcuni soggetti interessati, in particolare gli operatori dominanti, sono a favore di un cambiamento radicale, che preveda una maggiore coerenza degli approcci regolamentari, sia per le reti fisse sia per quelle mobili, prevedibilità e continuità maggiori e una deregolamentazione più importante. Alcuni operatori hanno espresso preoccupazione per l'impatto che alcuni elementi di queste proposte, soprattutto quelli che riguardano il roaming e le chiamate internazionali, potrebbero avere sulle loro entrate. Altre parti interessate, compresi i soggetti che richiedono l'accesso, sono a favore di una migliore attuazione e di una maggiore coerenza nella fornitura di prodotti di accesso «virtuale».

Tutti gli operatori di telecomunicazioni concordano sulla necessità di migliorare il coordinamento nella politica in materia di spettro radio, al fine di liberare un maggior numero di frequenze per i servizi a banda larga in un contesto normativo che favorisca la stabilità e gli investimenti.

Le organizzazioni di consumatori spingono per la rimozione dei costi artificiali, ad esempio per il roaming, applicati ogniqualvolta utilizzano i servizi al di là delle frontiere. Anche molti fornitori di servizi (trasporti, navigazione, logistica) sono a favore della rimozione delle tariffe di roaming per sviluppare modelli commerciali innovativi.

Essi insistono perché venga eliminata la discriminazione risultante dal blocco o dalla strozzatura dei servizi. Gli utenti aziendali, siano essi di grandi dimensioni o PMI, compresi gli imprenditori del web e le *start-up*, sottolineano che per essere competitivi hanno bisogno di accedere a una connettività di alta qualità che consenta loro, ad esempio, di cogliere i vantaggi del *cloud computing* e delle applicazioni dei servizi di comunicazione da macchina a macchina.

Ci sono crescenti preoccupazioni circa l'assenza di una copertura a banda larga e la congestione delle reti mobili.

In un dibattito politico che si è tenuto in occasione del consiglio Trasporti, telecomunicazioni ed energia del 6 giugno 2013 un numero considerevole di delegazioni ha sostenuto l'obiettivo del completamento del mercato unico delle telecomunicazioni, ponendo l'accento, tra l'altro, sulla necessità di garantire una forte concorrenza, ampliare le possibilità di scelta dei consumatori, affrontare il problema della neutralità della rete, gestire il roaming in modo adeguato, assicurare una maggiore coerenza normativa, evitare l'arbitraggio regolamentare e garantire un maggiore coordinamento degli approcci nazionali in materia di spettro. Molte delegazioni hanno espresso preoccupazione di fronte a una politica accentratrice basata sull'istituzione di un regolatore unico europeo e/o sull'autorizzazione e l'assegnazione centralizzate dello spettro.

Il Parlamento europeo si è già riunito tre volte per discutere le prossime proposte. Gli eurodeputati hanno messo in luce in particolare la necessità, ai fini della realizzazione di un vero mercato unico dei servizi di comunicazione elettronica, di eliminare le tariffe di roaming, introdurre regole chiare e stringenti sulla neutralità della rete e garantire un livello elevato di tutela dei consumatori, sottolineando altresì il bisogno di realismo e l'esigenza di valutare le nuove proposte in termini di aspettative e di vincoli temporali.

C. IMPATTO DELL'OPZIONE PREFERITA

Quali sono i vantaggi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Un mercato unico dei servizi di comunicazione elettronica sarebbe in grado di generare, secondo le stime, entrate pari a 110 miliardi di euro l'anno. La ricaduta positiva su altri settori, inoltre, dovrebbe generare ulteriori guadagni, nell'ordine di diverse decine di miliardi l'anno. Il vantaggio dell'opzione preferita, che la differenzia dalle altre, consiste nel fatto che si basa sulle norme e sulla governance attuali e che focalizza l'attenzione sugli aspetti fondamentali dei problemi di frammentazione individuati, escludendo una centralizzazione ingiustificata. Essa costituisce pertanto un approccio realistico che consentirà di conseguire gli obiettivi prestabiliti in tempi più brevi e con maggiore sicurezza rispetto alle altre opzioni. L'opzione preferita è una risposta pratica ai problemi urgenti, in particolare per quanto riguarda lo spettro, in grado di assicurare la tempestiva disponibilità necessaria per evitare la congestione o il collasso delle reti.

In primo luogo, i settori direttamente correlati, come la fabbricazione di apparecchiature per telecomunicazioni, lo sviluppo di applicazioni e l'industria dei contenuti, trarranno

benefici immediati da un maggiore dinamismo del mercato europeo delle telecomunicazioni.

In secondo luogo, settori quali l'industria automobilistica, il settore della logistica o quello energetico beneficerebbero di una maggiore connettività nel mercato unico e di una maggiore produttività, grazie ad esempio alla diffusione capillare delle applicazioni di *cloud computing*, agli oggetti connessi e alla possibilità di fornire servizi integrati per parti diverse di un'impresa.

In terzo luogo, anche le amministrazioni pubbliche e i servizi generali, soprattutto il settore sanitario, usufruirebbero dei vantaggi offerti da una più ampia disponibilità di servizi online (e-government e e-health). La sanità elettronica in particolare potrà offrire cure migliori a costi ridotti.

Infine, i consumatori europei godrebbero di una scelta più ampia e di servizi più innovativi e di qualità migliore. L'opzione preferita consente di conseguire l'obiettivo auspicato senza introdurre nuovi oneri amministrativi.

Quali sono i costi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Il regime normativo semplificato non comporterebbe un aumento dei costi di tipo regolamentare e amministrativo a carico delle imprese; al contrario, li ridurrebbe.

Alcune misure potrebbero ridurre il flusso di entrate degli operatori. Nella peggiore delle ipotesi (ossia senza tener conto degli effetti dell'elasticità dei prezzi o di un criterio di uso ragionevole per il roaming), se alle chiamate in roaming e intraunionali fossero applicate tariffe pari a quelle nazionali, gli operatori registrerebbero una perdita di entrate pari a 1 650 milioni di EUR l'anno, dovuta alla perdita degli introiti derivanti dal roaming, e una riduzione delle entrate connesse alle chiamate internazionali pari a 700 milioni di EUR. Nella realtà l'impatto sarà presumibilmente molto inferiore. Inoltre, la perdita di ricavi per gli operatori ci sarebbe stata comunque, in particolare in conseguenza del regolamento sul roaming (che impone l'azzeramento della differenza tra roaming nazionale e internazionale entro il 2016), della crescente concorrenza e dell'evoluzione tecnologica (ad esempio, il Voice over IP). D'altro canto, il nuovo quadro normativo permetterà di attingere a nuove fonti di reddito, di usufruire di condizioni migliori per l'utilizzo dello spettro radio e di sfruttare le economie di scala.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

L'opzione preferita, grazie alla rimozione degli ostacoli alla connettività, aumenta la produttività e offre a tutti nuove opportunità commerciali. Con le nuove norme sarà più facile per i fornitori di servizi web acquistare la connettività della qualità adatta ai servizi offerti; al contempo, la qualità complessiva dell'accesso a internet migliorerà in Europa, rispondendo ai bisogni di tutti i fornitori e utenti di servizi online.

L'impatto sui bilanci nazionali e sulle amministrazioni sarà importante?

La scelta del regolamento come strumento legislativo non dovrebbe comportare alcun costo di recepimento o attuazione per le autorità pubbliche. Per le amministrazioni, l'incidenza a lungo termine delle misure proposte dovrebbe essere positiva, in quanto l'aumento delle entrate connesse allo spettro con il tempo determinerà un aumento del gettito fiscale. Tuttavia, potrebbero verificarsi problemi in caso non vengano seguite le

migliori pratiche.

Il maggiore coordinamento normativo tra le autorità non dovrebbe richiedere risorse supplementari.

Sono previsti altri impatti significativi?

L'esistenza di un mercato unico dei servizi di comunicazione elettronica sostiene il mercato unico digitale; i suoi effetti positivi ricadranno sull'intera economia digitale.

D. FOLLOW UP

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La Commissione valuterà, dopo quattro anni, l'impatto delle misure proposte, al fine di suggerire, se necessario, opportune modifiche.