



Bruxelles, 11.9.2013  
COM(2013) 634 final

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

**sul mercato unico delle telecomunicazioni**

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

**sul mercato unico delle telecomunicazioni**

**1. CONTESTO POLITICO ED ECONOMICO**

Progressi sostanziali verso un mercato unico europeo delle telecomunicazioni sono essenziali per gli interessi strategici e per lo sviluppo economico dell'Europa, per il settore stesso delle telecomunicazioni e per i cittadini che si sentono frustrati dalla mancanza di un accesso pieno ed equo ai servizi di telecomunicazione quali internet e i servizi mobili.

L'importanza di un accesso affidabile e rapido a internet aumenterà con la diffusione del *cloud computing*, per il quale sono necessarie reti di alta qualità che soltanto un settore delle telecomunicazioni sano è in grado di offrire, e che sono dunque di interesse strategico per l'Europa.

Analogamente, è di interesse strategico per l'Europa poter offrire ai cittadini servizi sicuri di *cloud computing* e mantenere un'elevata capacità di produzione delle apparecchiature per le telecomunicazioni. Questi due fattori dipendono entrambi dall'esistenza di un settore delle telecomunicazioni dinamico, disposto a investire nelle reti fisse di accesso ad alta velocità e nelle reti mobili 4G.

Benché la stragrande maggioranza dei cittadini, delle imprese, delle amministrazioni pubbliche e degli imprenditori dipenda sempre più dalla connettività delle telecomunicazioni, oggi, in Europa, l'accesso a tali servizi è una sorta di lotteria, nonostante 26 anni di progressi nella riforma dei mercati nazionali delle telecomunicazioni in Europa e nell'elaborazione delle fondamenta per un mercato unico delle telecomunicazioni.

La stessa economia di internet rappresenta una quota sempre maggiore del PIL: al tempo stesso una connettività efficace e le innovazioni legate a internet sono ormai indispensabili per la crescita della produttività in tutti i settori economici, dall'assistenza sanitaria, all'energia, ai servizi pubblici. Un intervento nelle telecomunicazioni, quindi, non è più di interesse esclusivo di questo settore (che rappresenta soltanto il 9% dell'economia digitale dell'Europa), ma contribuisce alla promozione dello sviluppo sostenibile di tutti i settori.

Un ulteriore significativo passo in avanti nello sviluppo del mercato unico delle telecomunicazioni infonderebbe un'indispensabile nuova linfa all'economia, contribuendo a promuovere le nuove fonti di crescita economica (come l'economia delle applicazioni, che dal 2008 ha generato 794 000 nuovi posti di lavoro, di cui quasi la metà per sviluppatori di software), a stimolare l'innovazione, a creare nuovi posti di lavoro sostenibili e a ripristinare la competitività dell'Europa.

Con questo spirito, il Consiglio europeo del marzo 2013 ha invitato la Commissione a presentare misure concrete per realizzare quanto prima il mercato unico nelle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni. Le proposte odierne sono la risposta della Commissione a questo impegno.

Il settore delle comunicazioni elettroniche opera su scala mondiale grazie al web che, con i servizi commercializzati online, supera le frontiere dell'UE. È importante che le iniziative

proposte siano considerate nel contesto degli sviluppi in altri settori e che si riservi la dovuta attenzione all'offerta di servizi digitali e alle comunicazioni elettroniche negli accordi settoriali specifici o nei negoziati sul commercio e sugli investimenti con i nostri principali partner.

## **2. 26 ANNI DI RIFORME DELLA REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI**

Grazie al quadro normativo dell'UE, in poco più di una generazione, in settore delle telecomunicazioni in Europa è stato liberalizzato, passando dalla staticità del monopolio del servizio pubblico a una situazione di dinamismo e competitività. A partire dagli anni ottanta, i pacchetti legislativi europei adottati in varie fasi hanno disaggregato le reti, hanno portato più concorrenza e possibilità di scelta e hanno introdotto un massimale per i costi del roaming mobile, garantendo ai consumatori nuovi diritti fondamentali e incoraggiando un'applicazione convergente e coerente del quadro comune.

L'applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, inoltre, ha svolto un ruolo fondamentale nel garantire un funzionamento competitivo del mercato, offrendo prezzi più bassi e un servizio di migliore qualità ai consumatori in tutta l'UE.

Con questi cambiamenti nella normativa dell'UE in materia di telecomunicazioni si è cercato di stare al passo con i progressi e i cambiamenti nelle TIC: prima con la telefonia mobile e, successivamente, con l'avvento di internet. Oggi il settore delle telecomunicazioni è la spina dorsale di prodotti e servizi digitali che sono potenzialmente in grado di affiancare ogni aspetto della nostra esistenza e di guidare la ripresa economica dell'Europa.

L'impegno dell'UE volto a promuovere una solida regolamentazione in materia e a sostenere la concorrenza è stato, per molto tempo, alla base dei cambiamenti nel settore. Con innovazioni quali il GSM e l'UMTS, l'Unione europea ha gettato le basi per consentire all'Europa e ai suoi operatori industriali di primeggiare a livello mondiale. Nel tempo, la liberalizzazione ha portato la concorrenza, offrendo a cittadini e imprese prezzi più equi e una reale possibilità di scelta all'interno dei mercati nazionali. Con l'aumento della competitività dei mercati, a livello europeo e mondiale, anche il quadro normativo si deve evolvere.

Il quadro normativo esistente, presentato dalla Commissione nel 2007 e incentrato sul rafforzamento del controllo europeo e sulla coerenza nella regolamentazione dei mercati nazionali, ha conseguito i suoi obiettivi in modo soddisfacente. Più di recente, tuttavia, oltre i confini dell'Europa, operatori di rilievo negli Stati Uniti, in Giappone e in Corea del Sud hanno investito cifre ingenti nella fornitura di connessioni a banda larga veloce (fisse e senza fili). In questo contesto, è importante che l'Europa non segni il passo. Un contesto economico e tecnologico in evoluzione e l'impatto della crisi economica e finanziaria hanno inoltre portato cambiamenti rapidi e accelerati a livello mondiale nel settore delle telecomunicazioni, con un processo di ristrutturazione significativo. Nuove esigenze e nuove applicazioni di servizi basati sui dati rafforzano inoltre la necessità di un mercato unico, poiché un settore forte delle TIC europee (in particolare delle telecomunicazioni), unitamente alla copertura a banda larga, è essenziale per la competitività dell'economia europea nei confronti di altri paesi. Tale necessità è tanto più sentita in questo momento in cui l'Europa cerca nuove vie di uscita dalla crisi.

Il settore delle telecomunicazioni dovrebbe prosperare consentendo all'intera economia di prosperare; è insostenibile il tentativo di crescere frustrando le esigenze di connettività di

un'economia più vasta, con modelli di impresa fondati su un'offerta più scarna invece che più ampia. È pertanto necessario un intervento deciso inteso a ristrutturare il settore, per evitare di dover assistere al suo inevitabile ulteriore declino. Il mantenimento dello statu quo non è un'opzione praticabile.

### 3. OSTACOLI AL MERCATO UNICO

La Commissione europea è decisa a mantenere e ampliare ulteriormente i vantaggi delle telecomunicazioni per le imprese e per i cittadini ma, nonostante tutti i progressi compiuti finora, il settore continua a incontrare una serie di ostacoli, di barriere e di sfide che, messi insieme, indicano che le potenzialità del mercato unico sono lungi dall'essere pienamente concretizzate. Da uno studio recente è emerso che, con il completamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche, il prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea potrebbe crescere fino a 110 miliardi di euro all'anno<sup>1</sup>.

Nel complesso, il settore delle telecomunicazioni patisce ancora il retaggio degli ex monopoli nazionali che operano principalmente secondo logiche nazionali. Alcune grandi società di telecomunicazione sono presenti in più Stati membri, ma nessuna è presente in tutti i paesi. Nella maggior parte dei casi gli operatori di telefonia mobile hanno un'impronta essenzialmente nazionale e, per molti operatori di rete fissa, la dimensione è ancora più locale. Coloro che sono presenti in più Stati membri si trovano a dover operare secondo norme diverse e sono tenuti a rispettare misure correttive e requisiti a volte divergenti imposti dalle diverse autorità di regolamentazione, con la necessità di richiedere autorizzazioni distinte in ciascuno Stato membro. Spesso gli operatori attivi in diversi Stati membri non si comportano come veri operatori europei e sembrano limitarsi a svolgere separatamente la loro attività in ciascuno Stato membro. Il mercato comprende più di un migliaio di operatori di rete fissa e varie centinaia di operatori di rete mobile che, nonostante spesso appartengano a gruppi più grandi, operano su base nazionale. Al tempo stesso, il settore ha assunto un carattere sempre più mondiale e, per essere redditizio, deve poter beneficiare delle economie di scala.

Le tariffe sono un chiaro indice della mancanza di un mercato unico. Ad esempio, il costo di una chiamata verso un altro paese dell'UE o dell'utilizzo di un dispositivo mobile in un altro paese dell'UE è spesso molto più elevato rispetto alle tariffe nazionali, a causa del costo del roaming per il traffico voce e dati e delle tariffe delle chiamate "internazionali" (intraunionali). Questi costi sono considerati iniqui da molti cittadini e costituiscono altresì un ostacolo pratico all'esercizio delle libertà del mercato unico.

È del resto probabile che i consumatori si sentano più sicuri nel sottoscrivere offerte da parte di operatori di altri Stati membri se sanno che vigono regole comuni: ad esempio, le norme sulla trasparenza, sui termini contrattuali, le facilitazioni per il passaggio a un altro operatore e le norme per evitare blocchi o strozzature dei servizi online sono alcune delle misure volte a garantire l'accesso a un'internet aperta. La dispersione degli sforzi profusi a livello nazionale per salvaguardare i diritti dei consumatori potrebbe generare un'ulteriore frammentazione del mercato unico.

Parallelamente le differenze nei tempi, nelle condizioni e nei costi delle procedure di acquisizione dello spettro raffreddano gli investimenti e rendono difficile lo sviluppo di reti integrate senza fili tra i paesi. Una disponibilità dello spettro più rapida e prevedibile consentirebbe di avere, in Europa, connessioni a banda larga più diffuse e a prezzi più

---

<sup>1</sup> Ecorys, TU Delft et al., *Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications*, 2013.

accessibili, ma spesso questa disponibilità resta bloccata dalle strutture normative a carattere nazionale.

Una regolamentazione divergente delle reti fisse spesso si traduce in una proliferazione di regole o nell'incertezza e nell'imprevedibilità della normativa, rendendo difficile la programmazione di investimenti in reti a banda larga veloce di nuova generazione.

Con una maggiore armonizzazione nell'ambito del mercato unico, gli europei dovrebbero trarre beneficio da una più ampia copertura della banda larga veloce e da nuovi servizi digitali più innovativi. Queste reti veloci di telecomunicazione sono anche risorse essenziali per molti altri settori, pubblici e privati. Un settore delle telecomunicazioni solido e dinamico è essenziale se l'Europa vuole sfruttare le ultime innovazioni come il *cloud computing*, i nuovi strumenti che usano megadati, le automobili connesse, la produzione intelligente, l'internet degli oggetti, le città intelligenti, pubbliche amministrazioni moderne, la sanità online, l'istruzione online, ecc. In tal modo le reti ad alta velocità potrebbero costituire le fondamenta di un prospero ecosistema digitale europeo.

In breve, questo settore soffre a causa della frammentazione a livello nazionale, della mancanza di coerenza e prevedibilità della regolamentazione nell'Unione, di prezzi elevati ingiustificati per determinati servizi e della mancanza di investimenti. Risolvere questi problemi è essenziale per garantire i posti di lavoro, la produttività e la crescita dell'Europa e un mercato unico competitivo nel settore delle telecomunicazioni potrebbe contribuire a risolverli.

#### **4. VERSO UN MERCATO UNICO NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI**

Un vero mercato unico nel settore delle telecomunicazioni è un mercato in cui:

- i consumatori possono ottenere servizi da qualsiasi operatore dell'UE, senza discriminazioni di sorta, indipendentemente dal luogo in cui risiedono;
- gli operatori sono in grado di offrire servizi competitivi al di fuori del proprio Stato membro e mercato d'origine a consumatori che vivono in tutta l'Unione europea;
- non si applicano tariffe eccessive per le chiamate intraunionali o per usare il cellulare in un altro paese dell'UE.

La Commissione europea sta lavorando a questo obiettivo finale da diverso tempo, giungendo all'attuale quadro normativo. In definitiva, si punta alla graduale eliminazione delle barriere nazionali alla concorrenza transfrontaliera, in particolare l'eliminazione delle diverse regolamentazioni nazionali presenti in questo settore, delle diverse normative nazionali a tutela dei consumatori relative ai contratti di telecomunicazione e delle diverse condizioni nazionali per l'allocatione e l'assegnazione dello spettro, nonché un quadro più coerente, stabile, giuridicamente certo, concorrenziale, più armonizzato e più favorevole agli investimenti: garantire dunque una maggiore scelta e una banda larga più veloce, oltre a servizi transfrontalieri migliori.

La Commissione resta del parere che, in presenza un vero mercato unico con queste caratteristiche, sarà necessario istituire un'autorità unica di regolamentazione dell'UE, responsabile dell'interpretazione e dell'attuazione del quadro normativo armonizzato, oltre a un sistema unico per imporre misure correttive di natura regolamentare e un'eventuale ulteriore armonizzazione per l'allocatione e l'assegnazione delle radiofrequenze.

È ovvio, tuttavia, che la costruzione di un mercato unico delle telecomunicazioni — come in altri settori — è un processo graduale che dipende sia dal comportamento degli operatori del mercato che dall'intervento delle autorità di regolamentazione.

Le proposte presentate oggi rappresentano un importante passo intermedio verso l'obiettivo finale di un mercato unico pienamente integrato, poiché affrontano la rimozione di alcuni degli ostacoli che non permettono a questo settore di contribuire all'urgente necessità di crescita. Questo approccio si fonda sul quadro vigente in materia di telecomunicazioni e si concentra sui problemi transfrontalieri incontrati dagli operatori e dai consumatori, sormontando gli ostacoli agli investimenti. Esso implica l'individuazione delle specifiche modifiche del quadro esistente, come fasi intermedie che fungano insieme da "punto di svolta" in grado di trasformare il mercato esistente in un mercato unico paneuropeo.

In pratica, ciò implica:

- affrontare alcune delle divergenze di interpretazione tra le autorità di regolamentazione nazionali, rafforzando la cooperazione tra loro e la continuità della governance e potenziando il ruolo della Commissione;
- affrontare i problemi incontrati dai consumatori in un mercato europeo frammentato, con l'introduzione di determinate norme comuni in materia di tutela dei consumatori; eliminare gli oneri per le chiamate ricevute in roaming, nonché sovrapprezzi ingiustificati per le chiamate intraunionali; incentivare condizioni di mercato per una rapida eliminazione generalizzata delle tariffe di roaming in Europa; introdurre nuove misure comuni di tutela dei consumatori, anche per salvaguardare l'accesso a un'internet aperta;
- offrire nuove opportunità commerciali al settore delle telecomunicazioni, rendendo meno complessi gli investimenti nelle reti e garantendo la fornitura di servizi a carattere transfrontaliero; armonizzare gli "input" tecnici essenziali (ad esempio, le frequenze per le reti senza fili, l'accesso alle reti fisse a banda larga);
- rafforzare la dimensione europea dell'attuale sistema delle autorità di regolamentazione nazionali. Come misura intermedia la Commissione propone di rafforzare il ruolo del presidente dell'organismo dei regolatori europei (BEREC) con un contratto di lavoro a tempo pieno della durata di tre anni, al fine di garantire una pianificazione più strategica e maggiore continuità.

Alla fine dei negoziati sul riesame del quadro normativo condotto nel 2009, la Commissione si è impegnata formalmente ad agire nel settore del libero accesso a internet. Anche successivamente, e certamente rispetto a quando è stato originariamente concepito il quadro regolamentare, è cresciuta enormemente l'importanza dell'accesso a internet, al punto da diventare un elemento chiave dell'attività sociale e culturale: è il servizio essenziale più prezioso tra quelli forniti dagli operatori di rete e dai fornitori di servizi internet. Vi sono quattro motivi per i quali oggi è necessaria un'azione sull'accesso libero a internet. In primo luogo, allo stato attuale, a livello dell'UE, non c'è nessuna garanzia effettiva di un accesso aperto e più volte è stato chiaramente dimostrato che i servizi vengono bloccati o "strozzati" (degradati), a danno degli interessi dei consumatori e dei fornitori di contenuti e di applicazioni che corrono il rischio di essere bloccati. In secondo luogo, gli operatori delle telecomunicazioni e i fornitori di contenuti e applicazioni stanno sviluppando "servizi specializzati" il cui valore economico e sociale dipende dalla qualità garantita, come la TV via internet, le applicazioni per la sanità online, ad esempio la diagnostica per immagini ad alta risoluzione, le videoconferenze e le applicazioni di *cloud* ad alta intensità di dati fondamentali per le imprese. Queste innovazioni offrono opportunità per nuove attività economiche, ma necessitano di un quadro normativo europeo che stabilisca condizioni chiare per lo sviluppo di

tali servizi, unitamente a un prospero ecosistema di internet. In terzo luogo, nel quadro europeo delle telecomunicazioni, le autorità nazionali di regolamentazione non dispongono ancora di sufficienti poteri di intervento per sanzionare i blocchi e le altre prassi di gestione non ragionevole del traffico o per conservare la vitalità dell'internet aperta. In quarto luogo, i responsabili politici nazionali stanno iniziando ad affrontare questo problema con una serie di approcci divergenti, generando nuovamente il rischio di frammentare il mercato unico e lanciando una nuova sfida alla gestione integrata della rete. La proposta di regolamento è intesa ad affrontare tali questioni in modo equilibrato ed efficace.

## **5. AFFRONTARE GLI INVESTIMENTI E LA CONCORRENZA**

La raccomandazione sulle metodologie di determinazione dei costi e sugli obblighi di non discriminazione è il secondo elemento di questo pacchetto che integra la proposta di regolamento cui è strettamente legato, trattando direttamente le questioni relative agli investimenti e all'ulteriore armonizzazione delle metodologie di determinazione dei costi. L'obiettivo per l'Europa è intensificare gli investimenti nella banda larga, un aspetto essenziale per mantenere la sua competitività a livello mondiale, benché gli investimenti siano frenati dall'incertezza del diritto e dalle divergenze tra i regolatori. È possibile elaborare una regolamentazione più coerente e più prevedibile e un contesto di norme più stabile 1) con una maggiore armonizzazione dei costi che gli operatori storici possono addebitare per garantire l'accesso alle reti in rame e 2) garantendo che i soggetti che richiedono l'accesso possano accedere in modo realmente equivalente alle reti. Assicurando questa pressione concorrenziale e l'assenza di discriminazione, i prezzi dei prodotti di "nuova generazione" sarebbero determinati dal mercato, senza necessità di essere regolamentati, mentre i prezzi di accesso alle reti in rame rimarrebbero sostanzialmente stabili, senza essere artificialmente inferiori a quelli delle reti del futuro.

Allo stato attuale un'applicazione incoerente delle norme crea incertezza del diritto per tutti gli operatori del mercato e ostacoli al mercato interno. La certezza del diritto è un elemento di particolare importanza, dato che gli investimenti nelle reti a banda larga veloce comportano costi significativi, quando è ancora incerta la domanda del prodotto finale.

I chiarimenti forniti nella raccomandazione saranno quindi fondamentali per eliminare l'incertezza: i prezzi praticati per l'accesso alla rete saranno più chiari sia per gli operatori storici che per i soggetti richiedenti un accesso.

## **6. TABELLA DI MARCIA PER IL COMPLETAMENTO DEL MERCATO UNICO DELLE TELECOMUNICAZIONI NEL MEDIO TERMINE**

Gli effetti della normativa proposta previsti nel medio termine sono una maggiore libertà e maggiori opportunità per i soggetti partecipanti al mercato, nonché una tendenza a un più forte consolidamento del settore. L'intensificarsi della concorrenza, mentre l'Europa va verso un vero mercato unico, potrebbe portare, col tempo, a una riduzione della regolamentazione settoriale basata sull'analisi di mercato. In effetti, uno dei risultati dello sviluppo del mercato unico dovrebbe essere una tendenza più spiccata verso un'effettiva concorrenza sui mercati rilevanti, con l'applicazione ex post del diritto della concorrenza, sempre più spesso considerato sufficiente a garantire il funzionamento del mercato. Nel tempo, con l'emergere di un vero mercato unico delle comunicazioni elettroniche, l'ambito geografico dei mercati è anch'esso destinato a evolvere, ai fini di una regolamentazione settoriale fondata sui principi della concorrenza e sull'applicazione del diritto della concorrenza stesso.

Come ulteriore contributo, la Commissione lavorerà a una revisione della raccomandazione sui mercati rilevanti, intesa a garantire che, con lo sviluppo della concorrenza, si riduca in misura adeguata l'onere della regolamentazione ex ante che grava sugli operatori.

Saranno necessarie ulteriori misure per completare il mercato unico delle telecomunicazioni, in particolare attraverso un maggiore coordinamento delle misure correttive di natura regolamentare. A tal fine, la Commissione adotterà i necessari provvedimenti al fine di preparare il terreno per il prossimo mandato, sia utilizzando gli strumenti esistenti forniti dal quadro normativo, che preparando un riesame delle modalità per potenziare gli attuali meccanismi di garanzia della coerenza normativa. Questo riesame, che comprenderà un'ampia consultazione pubblica in tempo utile, dovrebbe anche analizzare l'utilità di un'autorità unica di regolamentazione delle telecomunicazioni a livello dell'UE e potrebbe altresì esaminare le condizioni di parità tra le norme che si applicano ai servizi online "*over-the-top*" e ai servizi di telecomunicazioni e le questioni emergenti in materia di convergenza tra i servizi e i mercati degli audiovisivi e delle telecomunicazioni.

## 7. CONCLUSIONI

Il risultato auspicato dalla Commissione è che l'Unione europea possa godere di un settore delle telecomunicazioni dinamico e competitivo con alcuni grandi operatori attivi in diversi Stati membri e anche al di fuori dell'UE, accanto a un numero più ampio di imprese locali di minore entità, tutti in grado di offrire infrastrutture e servizi all'avanguardia necessari a un'economia digitale fiorente e aperta, in grado di incentivare la crescita digitale e la creazione di posti di lavoro e di opportunità in Europa.

Con questo insieme di misure la Commissione ribadisce il proprio impegno nei confronti degli obiettivi dell'Agenda digitale europea in materia di banda larga, conseguibili grazie a diversi operatori (operatori storici e alternativi, telefonia fissa e senza fili), che offrono un ventaglio ampio e concorrenziale di scelta tra servizi e contenuti di alta qualità. La copertura a banda larga è essenziale perché i nuovi servizi online costituiscano massa critica: dalle reti intelligenti alle città intelligenti, dal *cloud computing* universale, all'internet degli oggetti. Essa posizionerebbe inoltre l'Europa all'avanguardia nel mondo del digitale, con una moderna infrastruttura digitale che consenta ai suoi cittadini di sfruttare appieno il potenziale di internet e alle sue imprese di competere su scala mondiale.

Alla luce di quanto sopra illustrato, la Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a esaminare e ad adottare il regolamento proposto accuratamente mirato, che riveste un carattere politico altamente prioritario.