



Ministero dello Sviluppo Economico

Nucleo di Valutazione Atti Unione Europea

Segretariato Generale

Divisione V – Rapporti con l’Unione Europea e affari internazionali

Relazione

ai sensi dell’art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell’atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all’interno dell’Unione

- **Codice della proposta:** COM(2021) 85 final del 24/02/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0045(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dello Sviluppo Economico, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Premessa: finalità e contesto

- L'obiettivo della proposta è prorogare oltre il 2022 le norme che disciplinano il mercato del roaming dell'UE. L'intervento si rende necessario in quanto, a decorrere dal 30 giugno 2022, la disciplina attualmente in vigore - regolamento (UE) n. 531/2012, modificato dal regolamento (UE) 2015/21205 - cesserà di produrre effetti.
- *L'obiettivo delle norme dell'UE sul roaming è stabilire un approccio comune europea per garantire che gli utenti delle reti pubbliche di comunicazioni mobili che viaggiano all'interno dell'UE non paghino prezzi eccessivi rispetto alle tariffe competitive nazionali per i servizi di roaming all'interno dell'Unione quando effettuano e ricevono chiamate, inviano e ricevono SMS e utilizzano servizi di trasmissione di dati.*
- *Con la proroga sono altresì modificate le tariffe massime all'ingrosso per garantire la sostenibilità della fornitura di servizi di roaming al dettaglio a prezzi nazionali, introducendo nuove misure per aumentare la trasparenza e garantendo un'effettiva esperienza di roaming a tariffa nazionale ("roam-like-at-home") in termini di qualità del servizio e accesso ai servizi di emergenza in roaming.*

A. Rispetto dei principi dell’ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La base giuridica della presente proposta è l'articolo 114 TFUE, che costituisce il



Ministero dello Sviluppo Economico

Nucleo di Valutazione Atti Unione Europea

Segretariato Generale

Divisione V – Rapporti con l'Unione Europea e affari internazionali

riferimento per le misure adottate secondo la procedura legislativa ordinaria destinate all'instaurazione o al miglioramento del funzionamento del mercato interno, come previsto dall'articolo 26 TFUE.

- Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, le misure adottate a norma dell'articolo 114 (ex articolo 95 TCE) devono essere destinate a migliorare le condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno. Il legislatore dell'Unione può utilizzare tale base giuridica in particolare in presenza di divergenze tra le normative nazionali tali da ostacolare le libertà fondamentali e quindi da incidere direttamente sul funzionamento del mercato interno²⁰ o da causare sensibili distorsioni della concorrenza.
- *Al riguardo si osserva che il roaming è correntemente disciplinato dal Regolamento (UE) n. 531/2012, redatto in conformità alla citata base giuridica. In particolare, le prime disposizioni dell'UE per stabilire un approccio comune alla regolamentazione del roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno nell'Unione sono state introdotte con l'adozione del regolamento (CE) n. 717/2007. Nel 2009, a seguito di un primo riesame di tali disposizioni, ne è stata prorogata la durata e ampliato l'ambito di applicazione. A seguito di un ulteriore riesame della normativa è stato adottato il regolamento (UE) n. 531/2012, che ha modificato le norme precedenti abbassando le tariffe di roaming per le chiamate e gli SMS e fissando un massimale per le tariffe di roaming per il traffico dati in tutta l'UE.*

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- *Per quanto riguarda le norme dell'UE sul roaming, che rientrano nel settore del mercato interno, in linea con l'articolo 4, paragrafo 2, TFUE l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri.*
- *In tale ambito solo un'azione a livello dell'UE può rivelarsi efficace, poiché i problemi non hanno potuto essere risolti a livello nazionale, regionale o locale. L'azione dell'UE è pertanto coerente con l'obiettivo di miglioramento del mercato unico delle comunicazioni elettroniche.*

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- *L'obiettivo delle norme dell'UE sul roaming è stabilire un approccio comune destinato a garantire che gli utenti delle reti pubbliche di comunicazioni mobili che viaggiano all'interno dell'UE non paghino prezzi eccessivi rispetto alle tariffe competitive nazionali per i servizi di roaming all'interno dell'Unione quando effettuano e ricevono chiamate, inviano e ricevono SMS e utilizzano servizi di trasmissione di dati a commutazione di pacchetto. Poiché tali obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri in maniera sicura, armonizzata e tempestiva e possono dunque essere*



Ministero dello Sviluppo Economico

Nucleo di Valutazione Atti Unione Europea

Segretariato Generale

Divisione V – Rapporti con l'Unione Europea e affari internazionali

conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE. La presente proposta di regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

- In particolare, il regolamento rispetta il criterio di proporzionalità anche perché, dal momento che ha una data di scadenza (30 giugno 2032, corrispondente a una durata complessiva di 10 anni), si applicherà per un periodo di tempo limitato.*
- La durata di 10 anni delle nuove norme proposte è stata scelta in considerazione del fatto che si tratta del tempo tipicamente necessario per introdurre su larga scala una nuova generazione di comunicazioni mobili e sviluppare nuovi modelli di business. In prospettiva la Commissione non prevede che la concorrenza sul mercato cambi significativamente nei prossimi 10 anni²⁸. L'obiettivo della durata di 10 anni è anche garantire certezza nel mercato e ridurre al minimo l'onere normativo.*
- La proposta prevede inoltre un approccio flessibile al riesame delle tariffe massime all'ingrosso che, se necessario, sarà effettuato mediante l'adozione di un atto delegato.*

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva. Essa non altera sostanzialmente l'impianto generale del Regolamento attualmente in vigore che si esplica nel mantenere l'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio nell'UE (il c.d. "roaming a tariffa nazionale" o "RLAH") e, subordinatamente, all'utilizzo corretto dei servizi di roaming e alla possibilità di applicare un meccanismo di deroga ai fini della sostenibilità.*
- Con riferimento all'urgenza, l'iniziativa trova fondamento in quanto, a decorrere dal 30 giugno 2022, la disciplina attualmente in vigore - regolamento (UE) n. 531/2012, modificato dal regolamento (UE) 2015/21205 - cesserà di produrre effetti. In mancanza dell'intervento del legislatore si ripristinerebbero le condizioni iniziali caratterizzate dalla significativa divergenza tra tariffe nazionali e tariffe di roaming.*

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

- Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi complessivamente conformi all'interesse nazionale, con particolare riguardo alla possibilità di offrire ai cittadini maggiori opportunità di connettersi, comunicare e fare impresa.*
- La proposta non tiene però debito conto di alcune migliorie in materia di Trasparenza*



Ministero dello Sviluppo Economico

Nucleo di Valutazione Atti Unione Europea

Segretariato Generale

Divisione V – Rapporti con l’Unione Europea e affari internazionali

e meccanismi di salvaguardia per i servizi di dati in roaming al dettaglio, che presentano significatività per il contesto italiano.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi complessivamente conformi all' interesse nazionale, con particolare riguardo alla possibilità di offrire ai cittadini maggiori opportunità di connettersi, comunicare e fare impresa.*
- *Si ritiene di sollevare due ambiti di importante miglioramento per il contesto italiano che comprendono il roaming sulle navi e le misure di trasparenza tariffaria.*
- *Per quanto concerne il roaming sulle navi, si segnala che l’attuale proposta, in analogia con la precedente, non disciplina le comunicazioni effettuate e ricevute sulle navi e sugli aerei (Mobile communications on board aircraft or on board vessel). Poiché l’attuale proposta comprende un’iniziativa più generale di rifusione per aumentare la chiarezza e sostituire gli atti modificativi contenuti nel testo iniziale, si ritiene opportuno assicurare l’armonizzazione col roaming “non terrestre”. In particolare, andrebbe assicurata uniformità per l’applicazione delle misure in materia di trasparenza e accesso alle comunicazioni di emergenza. Segnatamente si ritiene opportuno che l’art. 15 “Trasparenza e meccanismi di salvaguardia per i servizi di dati in roaming al dettaglio” preveda l’adozione dei limiti finanziari massimi anche per le comunicazioni effettuate a bordo di navi e aerei. Inoltre, al fine di tutelare la clientela, è opportuno prevedere che in presenza di significative differenze di tariffazione, l’accesso al servizio debba essere su base consenso esplicito e non automatico.*
- *Limite di interruzione (cut off). La precedente revisione del regolamento sul roaming aveva modificato le disposizioni del limite di interruzione. Sebbene inizialmente fosse previsto come meccanismo di rinuncia per i clienti (opt-out), ora è regolamentata la possibilità di attivazione (opt-in). Ciò può portare alla situazione in cui un numero significativo di clienti non risulti protetto e pertanto si verifichino situazioni di bill shock. Sebbene questo non sia un problema rilevante per il roaming nel SEE per la protezione intrinseca del RLAH, l’assenza della protezione risulta indesiderabile per il roaming al di fuori del SEE dove i prezzi applicati sono molto più alti.*
- *Sulla base dell’esperienza nazionale e, in particolare, dei casi di c.d. “bill shock” sembra altresì opportuno suggerire, all’interno dell’art. 15, l’adozione di strumenti di tutela per le App più esose sotto il profilo del consumo dati. La visualizzazione dei video e l’ascolto della musica in roaming può determinare, infatti, il rapido esaurimento del plafond incluso nel c.d. fair use. Appare pertanto opportuno prevedere che i sistemi*



Ministero dello Sviluppo Economico

Nucleo di Valutazione Atti Unione Europea

Segretariato Generale

Divisione V – Rapporti con l'Unione Europea e affari internazionali

operativi dei cellulari consentano un blocco selettivo del roaming per singola App, richiedendo pertanto l'autorizzazione esplicita da parte dell'utente. In questo modo verrebbe significativamente limitata l'incidenza dei casi di consumo indesiderato/bill shock.

- *Il BEREC ha rilevato che gli Operatori Virtuali (MVNO - Mobile Virtual Network Operator) incontrano alcune difficoltà a causa delle disposizioni sul roaming. Tali condizioni si sono verificate anche in Italia dove l'Agcom ha autorizzato la deroga all'applicazione del RLAH, con possibile penalizzazione per utenti coinvolti dal provvedimento.*

Le difficoltà degli MVNO derivano dal fatto che non possedendo una propria rete devono fare affidamento a quella di un operatore infrastrutturato e, avendo dimensioni ridotte, non dispongono di un sufficiente potere d'acquisto compensativo quando devono contrattare le tariffe di roaming (mercato all'ingrosso). Si ritiene tuttavia che l'incidenza dei casi non richieda necessariamente la riduzione dei prezzi all'ingrosso regolamentati che sono coerenti con i costi mediamente sostenuti (studio dei costi sviluppato dalla società Axon, svolto con la collaborazione della Commissione e delle Autorità Nazionali di Regolamentazione).

- *La proposta prevede la costituzione di una banca dati dei servizi a valore aggiunto e a sovrapprezzo (VAS/Premium rate services), tra questi (VAS) viene riportato come esempio il servizio con addebito al chiamato (freephone). Il BEREC ha già effettuato il lavoro per la costituzione del relativo, anche se limitatamente ai servizi premium. Pertanto, i servizi freephone non sono inclusi. Si ritiene che sarebbe opportuno non inserire nella medesima banca dati archi di numerazione con costi elevati con archi di numeri che dovrebbero essere gratuiti per il chiamante. Si propone che se un cittadino è in roaming in uno stato membro non sia tariffato quando chiama un numero freephone del Paese in cui si trova, anche in quanto l'operatore della rete che origina la chiamata in tale stato membro è già remunerato dal fornitore di servizi del numero freephone chiamato.*

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

- *A livello Europeo l'iniziativa può essere interamente finanziata mediante riassegnazione all'interno della pertinente rubrica del quadro finanziario pluriennale (QFP).*
- *La proposta/iniziativa non ha incidenza finanziaria sulle entrate.*



Ministero dello Sviluppo Economico

Nucleo di Valutazione Atti Unione Europea

Segretariato Generale

Divisione V – Rapporti con l’Unione Europea e affari internazionali

2. Effetti sull’ordinamento nazionale
<ul style="list-style-type: none">• <i>L’adozione del Regolamento può richiedere l’aggiornamento delle norme collegate per il presidio sanzionatorio (art. 98 comma 16-bis, del CCE).</i>
3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali
<ul style="list-style-type: none">• <i>La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione dovrà non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).</i>
4. Effetti sull’organizzazione della pubblica amministrazione
<ul style="list-style-type: none">• <i>Viene richiesto l’impegno dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l’enforcement del Regolamento, sia nel mercato all’ingrosso che in quello al dettaglio.</i>
5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese
<ul style="list-style-type: none">• <i>La regolamentazione porta un beneficio ai cittadini, i quali possono fruire di tariffe di roaming più economiche rispetto a quelle potenzialmente offerte in assenza di regolamentazione. In particolare viene assicurata la possibilità di poter accedere alla tariffa nazionale anche per i consumi in roaming, purché siano ragionevolmente contenuti i volumi di traffico utilizzati (c.d. fair use - uso corretto).</i>• <i>Per contro, le imprese di telecomunicazioni – operatori mobili infrastrutturati – riducono i propri ricavi in quanto vincolate all’applicazione d’un prezzo di vendita più basso rispetto a quello applicabile senza vincolo regolamentare.</i>

Altro

<ul style="list-style-type: none">• <i>Alle attività di regolamentazione ha partecipato l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (l’Autorità nazionale competente all’applicazione del Regolamento sul roaming internazionale ovvero il regolamento (UE) n. 531/2012, modificato dal regolamento (UE) 2015/21205) che ha attivamente operato nei gruppi di lavoro e, in particolare, ai lavori del BEREC – Body of European Regulators for Electronic Communications, l’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche.</i>
--



Ministero dello Sviluppo Economico

Nucleo di Valutazione Atti Unione Europea

Segretariato Generale

Divisione V – Rapporti con l’Unione Europea e affari internazionali

Tabella di corrispondenza

ai sensi dell’art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell’atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all’interno dell’Unione

- **Codice della proposta:** COM(2021) 85 final del 24/02/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0045(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero Sviluppo Economico, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Disposizione del progetto di atto legislativo dell’Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull’ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)