



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.7.2011
SEC(2011) 871 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

che accompagna il documento

**RIESAME A CURA DELLA COMMISSIONE DEL FUNZIONAMENTO DEL
REGOLAMENTO (CE) N. 544/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO DEL 18 GIUGNO 2009**

RELATIVO AL

**ROAMING SULLE RETI MOBILI PUBBLICHE ALL'INTERNO DELLA
COMUNITÀ**

{COM(2011) 407 definitivo}
{SEC(2011) 870 definitivo}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

**che accompagna il documento
RIESAME A CURA DELLA COMMISSIONE DEL FUNZIONAMENTO
DEL REGOLAMENTO (CE) N. 544/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO
E DEL CONSIGLIO DEL 18 GIUGNO 2009
RELATIVO AL
ROAMING SULLE RETI MOBILI PUBBLICHE ALL'INTERNO
DELLA COMUNITÀ**

1. CONTESTO

Nella presente relazione sulla valutazione d'impatto si analizzano le opzioni emerse dal riesame del funzionamento del regolamento sul roaming¹. Vi si valuta se sia necessario prorogare oltre la sua data di scadenza (30 giugno 2012) l'intervento regolamentare ivi previsto e le possibili opzioni di tale intervento.

La Commissione ha seguito da vicino gli sviluppi sul mercato del roaming dopo la modifica del regolamento sul roaming entrata in vigore il 1° luglio 2009. L'8 dicembre 2010 è stata avviata una consultazione pubblica per raccogliere opinioni sul riesame del regolamento sul roaming. La Commissione ha adottato una relazione intermedia provvisoria il 30 giugno 2010, in cui si è constatato che la concorrenza non si era ancora sviluppata nonostante la corretta attuazione del regolamento.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Prima dell'intervento regolamentare i prezzi del roaming erano eccessivi e non giustificati dai costi effettivi di fornitura dei servizi. Il regolamento sul roaming in vigore mira, come il precedente, ad eliminare i prezzi troppo elevati e a stimolare la concorrenza. I prezzi negli ultimi anni sono scesi non perché si sia venuta a creare una vera concorrenza, ma principalmente per effetto della regolamentazione dei prezzi. Il margine tra i prezzi all'ingrosso e al minuto in termini assoluti è rimasto costante o è leggermente diminuito. Ciò significa che in termini relativi il margine è aumentato. Le tariffe medie a livello dell'Unione europea restano prossime ai massimali di prezzo definiti dal regolamento. Questi sviluppi indicano che il mercato del roaming non è ancora concorrenziale.

Mercato e sviluppo tecnologico

Esiste, è vero, una serie di sostituti parziali dei servizi di roaming, che tuttavia sono da considerarsi come *complementari* in quanto non esercitano una pressione concorrenziale sul mercato del roaming. Non è da prevedere che lo sviluppo di nuove reti (ad es. LTE), con una capacità più elevata e che potenzialmente consentono un uso più intensivo di dati, facciano diminuire i prezzi al dettaglio in assenza di misure strutturali a favore della concorrenza.

¹ GUL 171 del 29 giugno 2007, pagg. 32-40.

Cause sottostanti

Nella fase all'ingrosso le trattative bilaterali tra gli operatori sono notevolmente influenzate dal volume del traffico che uno dei due operatori convoglierà come contropartita sulla rete dell'altro operatore, col risultato di limitare la concorrenza. Nella fase al dettaglio vi sono ben poche alternative al roaming. Un'altra fonte di preoccupazione sul mercato al dettaglio è la scarsa elasticità della domanda di servizi di roaming aggregati. Agli utenti che acquistano un pacchetto di servizi di telefonia mobile non importa sapere quale sia il prezzo del roaming e quindi gli operatori non si fanno concorrenza su questo preciso elemento del pacchetto offerto. Inoltre c'è anche una mancanza di trasparenza perché è difficile e lungo comparare le tariffe di roaming all'interno dei pacchetti di servizi mobili.

3. GIUSTIFICAZIONE DI UN'AZIONE A LIVELLO DELL'UNIONE EUROPEA IN BASE AL PRINCIPIO DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'intervento regolamentare al livello dell'UE è necessario perché il mercato internazionale del roaming ha portata transnazionale e le autorità nazionali di regolamentazione non possono affrontare il problema dell'elevatezza dei prezzi a livello nazionale. Poiché i singoli Stati membri non hanno alcun incentivo a regolamentare in modo da tener conto dei possibili effetti della propria regolamentazione sugli altri Stati membri, è preferibile un intervento livello dell'Unione che consente di tenere maggiormente conto dell'interesse generale di tutti gli Stati membri. Un approccio su scala europea permette di impedire che gli Stati membri adottino impostazioni divergenti per risolvere il problema dei prezzi elevati, il che creerebbe ostacoli nel mercato interno.

In base all'articolo 114 del trattato² il legislatore europeo ha già adottato due regolamenti, nel 2007 e nel 2009. Benché la base giuridica di questi due regolamenti sia stata contestata da alcuni operatori di telefonia mobile, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha recentemente confermato la validità dell'applicazione dell'articolo 95 del trattato CE³ come base giuridica del regolamento del 2007⁴. Nella stessa sentenza la Corte di giustizia ha anche esaminato e confermato la sussidiarietà e la proporzionalità dell'intervento del legislatore europeo.

4. OBIETTIVI

Una delle pietre miliari della strategia Europa 2020 è la nuova Agenda digitale europea⁵ che definisce una serie di obiettivi di prestazione fondamentali per la realizzazione del mercato unico digitale. Per quanto riguarda il roaming, l'obiettivo è stato così definito: *la differenza fra le tariffe in roaming e le tariffe nazionali dovrebbe essere praticamente inesistente entro il 2015*⁶. Tale obiettivo può considerarsi raggiunto quando la concorrenza permette ai consumatori di pagare per il roaming un prezzo che si avvicina ai livelli dei prezzi sul mercato nazionale (domestico). In tale contesto si possono individuare tre obiettivi generali:

² Ex articolo 95 del trattato CE.

³ Si veda il nuovo articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁴ V. causa C-58/08: sentenza della Corte dell'8 giugno 2010.

⁵ V. http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm.

⁶ V. allegato 2 dell'agenda digitale europea.

- il primo riguarda lo sviluppo di un quadro normativo unico coerente, *che contribuisca allo sviluppo del mercato interno*;
- il secondo riguarda lo stimolo e il rafforzamento di una *concorrenza* sostenibile nel mercato unico digitale;
- il terzo obiettivo generale è quello di *promuovere l'interesse dei cittadini*, in particolare garantendo un alto livello di *protezione dei consumatori* nell'UE.

La valutazione di impatto definisce anche una serie di obiettivi specifici e operativi complementari agli obiettivi generali di cui sopra. Le opzioni strategiche sono valutate con riferimento alla loro capacità di raggiungere questi obiettivi.

5. OPZIONI STRATEGICHE

La valutazione d'impatto prende in esame una serie di opzioni strategiche per affrontare i problemi illustrati nella sezione che precede. È importante notare che lo scopo delle misure strutturali è quello di affrontare alla radice le cause dell'elevatezza delle tariffe del roaming, in altre parole di stimolare la concorrenza. Le misure strutturali possono comprendere misure destinate ad agevolare l'ingresso sul mercato o ad ampliare la scelta dei consumatori permettendo loro di acquistare il roaming come servizio separato. La semplice imposizione di massimali di prezzo non serve a migliorare la concorrenza sul mercato del roaming e, pur proteggendo i consumatori per un certo periodo di tempo, lascia irrisolti i problemi alla base; con tutta probabilità sarà quindi necessario imporla nuovamente dopo il prossimo periodo di regolamentazione. Nella presente valutazione dell'impatto le opzioni strategiche prese in considerazione sono descritte qui di seguito.

1. Nessuna regolamentazione

2. **Mantenere l'impostazione attuale** di applicare una limitazione dei prezzi sia al dettaglio che all'ingrosso, compresa la proroga dei massimali di prezzo al dettaglio per la fornitura di servizi di roaming di dati (vedi lettere b) e c) sotto):

- (a) *scenario invariato* con gli stessi massimali di prezzo; questo è considerato lo scenario di base;
- (b) proroga del modello attuale con un aggiustamento dei massimali di prezzo annuali e con massimali di prezzo per il roaming di dati nella fase al dettaglio; quest'opzione richiede un percorso di transizione più rigoroso di quello previsto dal regolamento in vigore, che porti a prezzi al dettaglio che si avvicinano ai prezzi praticati sul mercato domestico;
- (c) allineamento delle tariffe di roaming ai prezzi nazionali del paese di origine o del paese visitato, con una maggiorazione fissa; si tratta di una forma di limitazione dei prezzi massimi nella quale alle tariffe domestiche può essere applicata una maggiorazione fissa regolamentata per coprire i costi del roaming all'ingrosso e al dettaglio (o sul mercato del paese di origine del cliente o sul mercato visitato).

3. **Soluzione strutturale** - Introduzione di una combinazione di due o tre nuovi elementi nelle fasi dell'ingrosso e del dettaglio

- (a) disaccoppiamento – misura strutturale nella fase al dettaglio. I clienti potrebbero comprare i servizi di roaming da un operatore diverso dal loro fornitore di servizi nazionale;
- (b) concedere l'accesso agli operatori di reti mobili virtuali⁷; si tratta di introdurre una misura strutturale nella fase all'ingrosso che permette agli operatori di reti mobili virtuali di fornire servizi di roaming praticando *tariffe all'ingrosso a un livello specifico*. Quest'opzione può essere considerata come a sé stante oppure da combinare con l'opzione di cui alla precedente lettera a);
- (c) la combinazione delle misure di cui alle lettere a) e b) insieme a massimali tariffari di salvaguardia per un certo periodo. Si ritiene che la misura “disaccoppiamento”, combinata con l'accesso agli operatori di reti mobili virtuali sia suscettibile di introdurre una pressione competitiva sul mercato al dettaglio.

4. Mercato a pronti

Si tratta di un meccanismo commerciale finalizzato ad eliminare l'attuale barriera determinata dal fatto che il volume del traffico in roaming che un operatore può offrire quale contropartita determina oggi ampiamente i prezzi sul mercato all'ingrosso del traffico in entrata. Questa opzione potrebbe portare a prezzi all'ingrosso orientati ai costi per tutto il traffico di roaming e per tutti gli operatori. Non si prevede che questa modifica radicale della struttura del mercato del roaming sia vantaggiosa per il settore europeo, in quanto non è detto che le offerte vantaggiose di un'alleanza di vari paesi continuerebbero ad essere possibili una volta che i partner nazionali siano tenuti a passare per un mercato a pronti. La creazione di un mercato a pronti non introdurrebbe una concorrenza al livello del dettaglio.

6. VALUTAZIONE D'IMPATTO

Tutte le opzioni strategiche sono state prima di tutto sottoposte ad una valutazione qualitativa rispetto agli obiettivi. Si è compilata quindi una shortlist di opzioni, ognuna delle quali è stata sottoposta ad un'analisi quantitativa usando un modello economico per valutare gli effetti sui profitti del settore, sul surplus a livello dei consumatori e sul benessere generale. L'analisi costi benefici è stata eseguita per tutte le opzioni della shortlist.

Analisi qualitativa

Opzione 1 – Nessuna regolamentazione

Alla scadenza dell'attuale regolamento, l'assenza di concorrenza nelle fasi all'ingrosso e al dettaglio indica che i prezzi non diminuiranno. Anzi, è molto più probabile che i prezzi aumentino visto il numero limitato di operatori in grado di essere realmente competitivi sul mercato al dettaglio.

⁷ E agli operatori di reti mobili che intendono entrare in nuovi mercati.

Opzione 2 a) – Mantenimento dei massimali di prezzi attuali

Lo scenario di base avrebbe soprattutto gli obiettivi di evitare le tariffe eccessive al dettaglio e nel contempo di rendere trasparenti i prezzi del roaming e di eliminare le fatture astronomiche per il roaming di dati. I consumatori tuttavia non beneficerebbero di una riduzione delle tariffe di roaming connessa alla diminuzione dei costi e rischierebbero comunque di pagare prezzi al dettaglio eccessivi per il roaming di dati. L'attuale approccio normativo non affronta in modo strutturato un certo numero di ostacoli esistenti sul mercato sia all'ingrosso (in entrata e rivendita) sia al dettaglio.

Opzione 2b) - Proroga del modello attuale con un aggiustamento dei massimali di prezzo e con massimali di prezzo per il roaming di dati al dettaglio

Quest'approccio comporterebbe la riduzione automatica dei prezzi al dettaglio del roaming per le chiamate, gli SMS e i dati, nel periodo esaminato, a livelli prossimi ai prezzi nazionali (domestici). Permetterebbe inoltre un alto livello di protezione dei consumatori. D'altro canto quest'approccio non promuove però la concorrenza nel mercato interno e non affronta quindi i problemi strutturali sottostanti. Quest'approccio non permette una soluzione sostenibile a lungo termine ed è probabile che le stesse misure debbano essere ripetute dopo la scadenza del prossimo periodo oggetto di regolamentazione.

Opzione 2 c) - Allineamento delle tariffe di roaming ai prezzi nazionali del paese di origine o del paese visitato, con una maggiorazione fissa

Pur facendo molto poco per aumentare la concorrenza nella prestazione dei servizi di roaming in quanto non affrontano la problematica strutturale soggiacente, questi metodi garantiscono il riversamento automatico agli utenti finali del roaming dei vantaggi connessi alla concorrenza sul mercato domestico nella fase al dettaglio. Anche se l'applicazione di quest'impostazione darebbe luogo a prezzi inferiori a quelli attualmente osservati su certi segmenti di consumo, quest'opzione presenta in generale meno vantaggi del meccanismo dei massimali tariffari (Eurotariffa) (opzione 2b) sopra) in termini di avvicinamento dei prezzi del roaming al livello dei prezzi nazionali per tutti i consumatori.

Opzione 3a) - Disaccoppiamento

Si prevede che quest'opzione permetta di affrontare i problemi di mancanza di concorrenza e di scelta limitata dei consumatori. Ci vorrà comunque un po' di tempo per poter attuare questa soluzione, il che significa che potrà essere necessario continuare ad applicare i massimali tariffari di salvaguardia per i prezzi al dettaglio. Da solo il disaccoppiamento non può creare le condizioni per l'entrata di nuovi operatori sul mercato del roaming, per cui è probabile che sia necessario combinarlo ad obblighi di accesso (v. opzione 3 b)).

Opzione 3b) - Obbligo di accesso a prezzi regolamentati per il roaming all'ingrosso

Quest'opzione è tale da rafforzare la concorrenza perché favorisce lo sviluppo di reti virtuali di operatori su scala paneuropea e potrebbe permettere loro di offrire gli stessi piani tariffari per il roaming a clienti stabiliti in vari paesi. L'opzione 3b) dovrebbe avere un impatto positivo sulle condizioni di concorrenza sul mercato, perlomeno nella fase all'ingrosso. Le possibilità di rafforzare la concorrenza sono tuttavia molto maggiori se si combina questa opzione con l'imposizione di obblighi strutturali al dettaglio (opzione 3a).

Opzione 3c) - Disaccoppiamento/obbligo di accesso/massimali tariffari di salvaguardia

Per essere pienamente efficace il disaccoppiamento dovrebbe essere combinato a un obbligo di accesso, il che faciliterà l'ingresso sul mercato di operatori nuovi o esistenti, come i fornitori di servizi di roaming su scala paneuropea. Tale combinazione sarebbe in grado di rafforzare la concorrenza e non richiederebbe l'imposizione di rigidi massimali di prezzo al dettaglio per far abbassare i prezzi al livello dei consumatori. Tuttavia, dato che questa soluzione richiede un certo tempo per essere attuata, sarebbe opportuno mantenere per un certo periodo i massimali di salvaguardia per i prezzi al dettaglio, i quali sarebbero fissati ad un livello sufficientemente alto da rendere possibile la concorrenza e costituirebbero una specie di rete di sicurezza per i consumatori fino a quando le misure di disaccoppiamento non saranno diventate pienamente operative ed efficaci. Questa soluzione permetterebbe di affrontare alla base i problemi del roaming e costituirebbe una soluzione in termini di concorrenza sostenibile senza necessità di una regolamentazione dei prezzi a lungo termine.

Opzione 3d) - Mercato a pronti

Quest'opzione non rafforza la concorrenza sul mercato al dettaglio e quindi non garantisce che i prezzi del roaming si allineino sui prezzi domestici dei vari Stati membri. Vista l'incertezza dei vantaggi di questa impostazione si ritiene poco probabile che l'opzione permetta di raggiungere gli obiettivi in maniera efficace o proporzionata.

Analisi quantitativa

Sulla base della valutazione di cui sopra si propone di effettuare una valutazione quantitativa delle opzioni 1, 2a), 2b) e 3c). Per la valutazione dell'impatto economico è stato elaborato un modello economico dettagliato. L'obiettivo del modello è quello di determinare l'effetto delle diverse opzioni regolamentari sui volumi e sulle entrate del roaming, il surplus per il consumatore e il produttore e il benessere sociale in generale, per ogni paese e anche cumulativamente.

Le opzioni 2b) e 3c) comportano l'applicazione e la soppressione dei massimali di prezzo in tempi diversi. Per semplificare il raffronto, gli effetti quantitativi di queste opzioni sono stati calcolati, con riguardo ai rispettivi massimali di prezzo al dettaglio, senza tener conto dell'effetto di riduzione tariffaria risultante dalla concorrenza supplementare nell'ambito dell'opzione 3c).

L'impatto negativo considerevole della soppressione della regolamentazione (opzione 1) è evidente: esso è riconducibile principalmente all'attuale mancanza di concorrenza sia nella fase all'ingrosso che al dettaglio. Le opzioni 2b) e 3c) comportano un aumento del benessere sociale positivo e comparabile. Il tratto comune tra queste opzioni è che i consumatori beneficerebbero di una riduzione dei prezzi al dettaglio per il roaming di dati, oltre al massimale tariffario esistente per gli altri servizi. L'opzione 3c) dovrebbe dare risultati simili all'opzione 2b), ma senza una regolamentazione dei prezzi a lungo termine. Va notato che l'opzione 3c) si basa su massimali tariffari secondo un approccio meno rigoroso, che lascia spazio alle forze del mercato per la fissazione dei prezzi.

La scarsa elasticità generale dei servizi di roaming, ad eccezione del mercato al dettaglio dei dati, comporta che gli effetti sul benessere generale siano limitati e quindi restano limitate anche le differenze tra queste opzioni, visto che l'unico effetto delle riduzioni dei prezzi è che i consumatori pagano meno per un consumo pressoché identico: in altre parole si crea un trasferimento dalle imprese ai consumatori. La situazione può tuttavia cambiare in ragione

dell'aumento previsto del traffico di dati poiché la diminuzione dei prezzi del roaming di dati dovrebbe far salire i consumi di tale servizio.

Costi amministrativi

Le opzioni 1, 2a) e 2b) non darebbero luogo a costi incrementali significativi in quanto prevedono l'assenza di regolamentazione o il proseguimento dello status quo: i costi dell'osservanza e quelli amministrativi rimarrebbero uguali a quelli attuali. L'opzione 3c) richiede tempo per l'attuazione perché occorre affrontare aspetti tecnici, in fatto di sicurezza e di instradamento in collaborazione con la Commissione, il BEREC, gli operatori ed eventualmente gli enti di normalizzazione. D'altro canto, una volta messa in atto la soluzione strutturale ed eliminati i massimali di prezzo nel mercato al dettaglio, i costi di monitoraggio e applicazione dovrebbero scendere.

7. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Sotto il profilo qualitativo e quantitativo, le opzioni 2b) e 3c) si dimostrano entrambe positive sul piano del benessere sociale. L'opzione 2b) (massimali di prezzo) ha un effetto leggermente migliore dal punto di vista della protezione dei consumatori perché prevede un intervento diretto e incisivo nella fase al dettaglio e garantisce mediante la regolamentazione che, indipendentemente dalle condizioni di mercato, tutti i consumatori paghino prezzi più bassi. Dall'altro lato, l'opzione 3c) offre la possibilità di rafforzare la concorrenza a livello dei servizi di roaming, con prezzi più bassi per i consumatori, mantenendo massimali di salvaguardia per un determinato periodo di tempo per garantire un certo grado di protezione dei consumatori finché le misure di disaccoppiamento non siano diventate pienamente operative ed efficaci. Aumentando la concorrenza questa opzione darebbe luogo ad un intervento regolamentare più stabile per un periodo più lungo. L'opzione 2b) non comporterebbe modifiche strutturali favorevoli alla concorrenza e probabilmente dovrebbe essere seguita da una nuova regolamentazione dei prezzi al dettaglio dopo il 2015. Si propone quindi di applicare un regolamento riveduto sul roaming che attui l'opzione 3c) per un periodo di 10 anni e che preveda la presentazione di una relazione completa della Commissione ogni due anni sul suo funzionamento.

8. VALUTAZIONE E MONITORAGGIO

Le singole ANR, il BEREC e la Commissione continueranno a monitorare da vicino la proroga del regolamento sul roaming. Le autorità nazionali di regolamentazione continueranno ad avere compiti di sorveglianza e supervisione della conformità e potranno intervenire di propria iniziativa per garantire il rispetto degli obiettivi di conformità in base alle disposizioni del regolamento modificato. Per quanto riguarda la valutazione del regolamento sul roaming prorogato, si ritiene che si possa adottare un'impostazione simile a quella prevista dal regolamento in vigore. È previsto che la Commissione compia un riesame, tenendo conto del parere del BEREC e riferisca in merito al Consiglio e al Parlamento nel 2015, dopodiché presenterà una relazione ogni due anni fino alla scadenza del regolamento nel 2022.