



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.11.2007

SEC(2007) 1473

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Sintesi della valutazione d'impatto**

*Documento di accompagnamento delle seguenti proposte:*

**Proposta della Commissione di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE e 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio**

**Proposta della Commissione di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 2002/22/CE e 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio**

**Proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche**

{COM(2007)697 definitivo}

{COM(2007)698 definitivo}

{COM(2007)699 definitivo}

{SEC (2007)1472}

# DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

## Sintesi della valutazione d'impatto

### 1. INTRODUZIONE

Il presente documento sintetizza la relazione sulla valutazione d'impatto<sup>1</sup> relativa al riesame del quadro normativo dell'UE per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (eCommunications). Tale relazione approfondisce e affina l'analisi effettuata nell'ambito della valutazione d'impatto iniziale del giugno 2006.

Il riesame propone modifiche che tengono conto dell'esperienza sinora acquisita e degli sviluppi di mercato e tecnologici previsti ai fini di un migliore adeguamento del quadro normativo alla realizzazione dei propri obiettivi e al sostegno degli obiettivi dell'iniziativa i2010.

La relazione sulla valutazione d'impatto è incentrata su tre temi principali, nell'ambito dei quali è possibile identificare problemi e obiettivi più specifici:

#### TEMA I – Migliore regolamentazione

**1) Concorrenza, investimenti e innovazione:** individuare le migliori strategie per promuovere la concorrenza, gli investimenti e l'innovazione nel campo delle comunicazioni elettroniche e garantire in tal modo una risposta alle necessità degli utilizzatori e la tutela degli interessi di consumatori.

**2) Gestione dello spettro radio:** garantire che lo spettro radio, in quanto risorsa limitata oggetto di una forte domanda, venga utilizzato nel modo più vantaggioso per la società, e che le trasformazioni tecnologiche e relative alla struttura della domanda possano rapidamente riflettersi nel modo in cui viene utilizzata la risorsa.

#### TEMA II - Completamento del mercato unico delle comunicazioni elettroniche

**3) Coerenza ed efficacia regolamentare – questioni istituzionali e procedurali:** concepire un modello normativo che consenta di realizzare un mercato unico nel settore delle comunicazioni elettroniche grazie a una regolamentazione coerente ed efficace che rispetti nel contempo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

#### TEMA III - Collegamento con i cittadini

**4) Diritti degli utilizzatori e protezione dei consumatori:** offrire adeguate garanzie per i diritti degli utilizzatori, la protezione dei consumatori e l'interesse pubblico in un ambiente tecnologicamente convergente, in linea con gli obiettivi dell'iniziativa i2010 su una società dell'informazione per tutti.

---

<sup>1</sup> SEC(2007) 1472.

**5) Riservatezza e sicurezza:** contribuire a migliorare il livello di sicurezza e integrità delle reti di comunicazioni elettroniche in Europa, con vantaggi concreti per tutti i cittadini e per la società nel suo insieme, in linea con gli obiettivi dell'iniziativa i2010.

## 2. SINTESI DEI PROBLEMI E DELLE OPZIONI STRATEGICHE CONSIDERATE

### 2.1. *Concorrenza, investimenti e innovazione*

I risultati ottenuti dall'UE nel campo della concorrenza e dell'innovazione nel settore delle comunicazioni elettroniche sono almeno altrettanti positivi di quelli dei suoi principali partner commerciali. L'effettiva attuazione delle norme UE ha aperto i mercati, riducendo i prezzi dei servizi vocali e in banda larga per le imprese e i consumatori. Alcuni paesi dell'UE sono attualmente leader mondiali nella penetrazione della telefonia mobile e della banda larga.

Per i prossimi anni, è essenziale determinare se il quadro normativo offra adeguati incentivi per gli investimenti in nuove reti ad alta velocità che favorirebbero l'innovazione nel campo dei servizi Internet ricchi in contenuti. Il dibattito politico in questo settore si è concentrato sulla questione di stabilire se l'esistenza di un accesso aperto riduca gli incentivi ad investire in nuove infrastrutture.

In questo contesto sono state esaminate tre opzioni principali:

**Opzione 1:** adozione di un modello di "accesso aperto" per le nuove infrastrutture di rete (ossia separazione della fornitura di infrastrutture dalla prestazione di servizi);

**Opzione 2:** assenza di regolamentazione: eliminare o ridurre la regolamentazione settoriale ('tolleranza normativa'); e

**Opzione 3:** mantenimento dell'attuale modello di quadro normativo.

La parità di accesso dei fornitori di servizi ad infrastrutture congestionate rientra già tra gli obiettivi dell'attuale quadro normativo (opzione 3), che contiene disposizioni volte ad evitare discriminazioni per mantenere il mercato aperto e competitivo. Resta tuttavia difficile garantire una simile equivalenza di accesso, e soprattutto combattere le discriminazioni non tariffarie, quando gli operatori di rete sono fornitori di servizi integrati verticalmente.

Se tali discriminazioni persistono e non possono essere eliminate mediante rimedi legati ai comportamenti, la separazione dell'operatore integrato in più entità distinte metterà fine agli incentivi a effettuare discriminazioni tra i fornitori di servizi (opzione 1). Il grado di separazione adeguato dipende dalla natura dell'attività di rete interessata (telecomunicazioni, energia, trasporto ferroviario, ecc.). La piena separazione strutturale (disaggregazione della proprietà) è un passo decisivo che sopprime gli incentivi alla discriminazione grazie alla dismissione dei cespiti della rete non riproducibili. Tuttavia, nei settori in cui la tecnologia e i servizi sono caratterizzati da un livello d'innovazione considerevole, come è il caso delle comunicazioni elettroniche, un'impostazione meno interventista può consistere nel richiedere che i cespiti soggetti a congestione vengano affidati a una filiale funzionalmente distinta e la cui gestione risponde a incentivi distinti; ciò consente di mantenere la flessibilità offerta dalla proprietà comune globale delle divisioni responsabili delle infrastrutture e dei servizi aumentando nel contempo la trasparenza e gli incentivi alla non discriminazione.

L'opzione 2 – 'tolleranza normativa' – mette a rischio la concorrenza effettiva sulla maggior parte dei mercati europei delle comunicazioni elettroniche. L'esperienza dimostra che gli investimenti e l'innovazione sono più rilevanti quando esiste una concorrenza effettiva tra le infrastrutture. Tuttavia, non esiste ancora una concorrenza basata sulle infrastrutture in circa l'80% delle reti locali dell'UE. Ciò significa che la regolamentazione ex-ante continua a svolgere un ruolo cruciale nel mantenimento della concorrenza e nella protezione dei consumatori, fissando le condizioni di accesso all'infrastruttura dell'operatore dominante.

## **Conclusioni**

I dati disponibili indicano che benché la discriminazione resti un problema grave in alcuni mercati, in altri le misure correttive applicate hanno permesso una parità di accesso soddisfacente. L'analisi consiglia dunque di mantenere l'impostazione attuale (opzione 3), consistente nell'applicare soluzioni ex-ante per mantenere la parità di accesso. La Commissione ritiene tuttavia necessario concedere alle ANR la facoltà di imporre una **separazione funzionale** come rimedio eccezionale in caso di discriminazione persistente che non possa essere risolta tramite le misure correttive esistenti legate al comportamento.

### **2.2. Gestione dello spettro**

I servizi basati sullo spettro radio rappresentano 250 miliardi di euro per l'economia dell'UE e sono in continua crescita. Tuttavia, l'estensione dello spettro è limitata e gli attuali sistemi di attribuzione delle frequenze sono rigidi e scoraggiano l'innovazione. L'attuale politica della Commissione consiste nel promuovere una maggiore flessibilità ed efficienza nell'uso dello spettro proteggendo al tempo stesso le applicazioni senza fili dalle interferenze. Le opzioni considerate in questa sezione prendono in esame cambiamenti volti a integrare questa politica nell'ambito del quadro normativo.

A seguito della consultazione pubblica sui documenti della Commissione sul riesame del giugno 2006, una delle opzioni (la creazione di un organismo indipendente per coordinare e razionalizzare le decisioni relative allo spettro) è stata scartata e le opzioni per la gestione dello spettro sono state ridotte a due:

**Opzione 1:** adattare il quadro normativo introducendo il principio della neutralità tecnologica e dei servizi e creare un mercato coordinato per gli scambi di radiofrequenze; e

**Opzione 2:** lasciare inalterato l'attuale quadro normativo.

La neutralità tecnologica e dei servizi (principio fondamentale dell'opzione 1) eliminerebbe la maggior parte dei vincoli normativi, rafforzerebbe la concorrenza e ridurrebbe l'onere normativo che grava sugli utenti. Tale neutralità, combinata agli scambi di frequenze e all'applicazione effettiva delle norme in materia di concorrenza, garantirebbe l'accesso a un mercato aperto per le nuove tecnologie e i nuovi fornitori di servizi.

Pur consentendo in linea di principio la coesistenza di diversi modelli di gestione, è probabile che l'opzione 2 conservi il modello amministrativo fondato sulla tecnologia e i servizi che attualmente prevale e che limita il numero di autorizzazioni e rallenta l'introduzione di nuove tecnologie.

L'opzione 1 comprende meccanismi di coordinamento rafforzati mentre l'opzione 2 si basa su un coordinamento volontario.

## Conclusione

La Commissione ritiene che l'**opzione 1** costituisca la base più adeguata per una riforma della gestione dello spettro in Europa.

### **2.3. Coerenza ed efficacia regolamentare: questioni istituzionali e procedurali**

Il principale vantaggio concorrenziale dell'Europa nell'ambito dell'economia mondiale è il suo mercato aperto di quasi 500 milioni di consumatori. Per ottenere vantaggi da questo mercato interno, le imprese devono essere in grado di realizzare economie di scala grazie a un'applicazione stabile e coerente della normativa.

Il quadro UE per le comunicazioni elettroniche ha creato un sistema di 27 mercati nazionali coordinati tramite una serie di norme comuni. Tuttavia, malgrado i notevoli progressi realizzati in alcuni ambiti, persistono problemi di coerenza nell'applicazione di queste norme.

Per risolvere questi problemi sono state esaminate tre opzioni principali:

**Opzione 1:** un'autorità europea di regolamentazione unica, dotata di poteri di decisione discrezionali in materia di analisi del mercato e responsabile della gestione degli aspetti comunitari dello spettro;

**Opzione 2:** un'autorità europea di regolamentazione priva di poteri di decisione discrezionali che coadiuvi l'applicazione di procedure comunitarie rafforzate; e

**Opzione 3:** un migliore coordinamento fra gli Stati membri.

La regolamentazione centralizzata proposta nell'opzione 1 apporterebbe benefici agli operatori attivi in tutta l'UE, incoraggiando in tal modo una più rapida introduzione di servizi dotati di un potenziale paneuropeo e la concorrenza transnazionale. Esistono tuttavia forti limitazioni giuridiche e di sussidiarietà che rendono sconsigliabile questa opzione.

L'opzione 2 garantisce la coerenza normativa salvaguardando al tempo stesso il sistema di regolamentazione decentrato. Essa combina l'attribuzione di competenze più estese alla Comunità con la creazione di una nuova autorità europea dotata di un ruolo consultivo, offrendo una strategia efficace per la selezione, l'autorizzazione e l'armonizzazione dei servizi che fanno uso di frequenze e/o di numeri e che presentano un potenziale paneuropeo.

La valutazione e la consultazione pubblica hanno evidenziato che la sicurezza delle reti e dell'informazione richiedono una maggiore efficienza. Pertanto, nell'ambito dell'opzione 2, le funzioni attualmente svolte dall'ENISA (Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione) verrebbero integrate in quelle dell'autorità di regolamentazione europea. Questa trasformazione dell'ENISA, che diventerebbe parte integrante dell'autorità di regolamentazione europea, avrebbe come risultato una maggiore efficienza operativa derivante dalla combinazione dei due organismi.

L'opzione 3 richiede che tutte le ANR si impegnino ad applicare linee direttrici comuni e misure correttive coerenti. Non è dimostrato che tale coordinamento volontario funzionerebbe nella pratica.

## Conclusioni

La Commissione ritiene che l'**opzione 2** sia quella più adeguata, tenuto conto del quadro istituzionale e giuridico attualmente in vigore.

### **2.4. Diritti degli utilizzatori e protezione dei consumatori**

La concorrenza ha prodotto vantaggi importanti per i consumatori, provocando una riduzione dei prezzi in termini assoluti. Tuttavia, la concorrenza e l'innovazione aumentano anche la complessità. Nuove misure sono dunque necessarie per accrescere la trasparenza, salvaguardare la connettività e la qualità dei servizi di comunicazioni nonché garantire che, con l'emergere di nuovi mercati, non vengano abbandonati gli obiettivi di integrazione sociale delle tecnologie dell'informazione e i servizi di base come le chiamate d'urgenza.

Sono state analizzate **tre opzioni strategiche**:

**Opzione 1:** incoraggiare una maggiore autoregolamentazione del settore;

**Opzione 2:** aggiornare e rafforzare le disposizioni vigenti; e

**Opzione 3:** lasciare inalterato l'attuale quadro normativo.

L'efficacia dell'opzione 1 dipende in larga misura dal consenso di tutte le parti interessate. Al momento attuale non sarebbe realistico sperare che un'autoregolamentazione volontaria si traduca in un miglioramento significativo della protezione dei consumatori e dei diritti degli utilizzatori.

L'opzione 2 tiene conto dei progressi tecnologici e dell'evoluzione dei mercati e garantisce che le misure di tutela dei consumatori vengano garantite per legge e non semplicemente integrate in accordi settoriali. La consultazione pubblica ha messo in luce la necessità di affinare le proposte iniziali della Commissione; con tali adeguamenti, l'opzione 2 dovrebbe poter contare su un vasto appoggio politico.

L'opzione 3 non consentirebbe di affrontare i problemi identificati con riguardo alla tutela dei consumatori e ai diritti degli utilizzatori nel settore delle comunicazioni elettroniche e non sarebbe pertanto conforme agli obiettivi dell'iniziativa i2010.

## Conclusioni

La Commissione ritiene maggiormente adeguata l'**opzione 2**, senza escludere la possibilità di un'autoregolamentazione nell'ambito del quadro giuridico creato da questa opzione, laddove essa consenta di conseguire gli obiettivi auspicati con l'efficacia voluta.

### **2.5. Riservatezza e sicurezza**

In questo contesto sono state esaminate tre opzioni principali:

**Opzione 1:** lasciare inalterato l'attuale quadro normativo;

**Opzione 2:** aggiornare e rafforzare le disposizioni vigenti; e

**Opzione 3:** introdurre un nuovo strumento dettagliato in materia di sicurezza e integrità.

Con l'opzione 1, i requisiti in materia di integrità delle reti rimarrebbero applicabili unicamente alle reti di telefonia fissa, il che ne ridurrebbe considerevolmente l'utilità in futuro, poiché le reti si evolvono in direzione di un ambiente esclusivamente IP.

L'opzione 2 consentirebbe di affrontare questioni come quella dell'integrità e dell'applicazione delle norme in modo armonizzato, garantendo l'adeguamento del quadro normativo per tener conto delle nuove esigenze senza correre il rischio di un eccesso di prescrittività.

Dalla consultazione pubblica è emerso che l'opzione 3 non incontra il favore generale delle parti interessate. Una delle perplessità espresse è il fatto che una nuova legislazione dettagliata rischia di aumentare sensibilmente i costi dell'attività economica e dunque di incidere negativamente sulla concorrenza.

### **Conclusionione**

La Commissione ritiene maggiormente adeguata **l'opzione 2**, che offre un equilibrio tra armonizzazione, prevedibilità e flessibilità, condizione necessaria per affrontare tempestivamente qualsiasi futura minaccia in materia di sicurezza.

## **3. PRINCIPALI RIPERCUSSIONI DELLE OPZIONI PRIVILEGIATE**

Il presente capitolo sintetizza le principali ripercussioni delle opzioni privilegiate tra quelle sopra descritte.

### **TEMA I – Migliore regolamentazione**

1) Il mantenimento dell'attuale modello di regolazione ex-ante basata sul mercato rappresenta il miglior modo di promuovere la concorrenza, gli investimenti e l'innovazione nel campo delle comunicazioni elettroniche: le ANR dispongono di mezzi per stimolare la concorrenza, tenendo conto al tempo stesso della necessità di un rendimento adeguato degli investimenti a rischio. La separazione funzionale come nuovo rimedio estremo potrebbe migliorare la competitività nel caso in cui persistano problemi di concorrenza e congestione e qualora altre soluzioni non abbiano permesso di eliminare le discriminazioni.

La revisione della raccomandazione del 2003 sui mercati rilevanti (effettuata in parallelo al presente riesame) mostra che il quadro normativo in vigore ha già reso possibile una deregolamentazione sostanziale, poiché propone di ritirare dal campo di applicazione della raccomandazione 11 dei 18 mercati attualmente assoggettabili a una regolamentazione ex-ante (principalmente mercati al dettaglio). La regolamentazione del settore potrà in tal modo incentrarsi sui mercati all'ingrosso, dove sussistono le principali strozzature che ostacolano una concorrenza efficace.

2) La riforma della gestione dello spettro ottenuta introducendo una maggiore flessibilità nel mercato rafforzerà la concorrenza e ridurrà l'onere normativo per gli utilizzatori dello spettro. Ciò incoraggerà gli investimenti e consentirà agli operatori di introdurre nuove tecnologie nelle bande di frequenza di cui detengono i diritti di utilizzazione, rendendo in tal modo possibile l'introduzione di nuove tecnologie e accelerando la loro adozione da parte dei consumatori grazie a maggiori possibilità di scelta e a una riduzione dei prezzi.

## **TEMA II - Completamento del mercato unico delle comunicazioni elettroniche**

3) Benché il sistema di regolatori nazionali indipendenti offra una vasta base di conoscenze per l'azione normativa, la creazione di un'autorità europea dotata di un ruolo consultivo, combinata al controllo esercitato dalla Commissione sulle misure correttive, contribuirebbe in misura rilevante a migliorare l'efficienza e la rapidità del processo decisionale nell'UE. Si tratterebbe di una soluzione proporzionata agli attuali problemi di coerenza degli approcci normativi, che creano condizioni di disuguaglianza tra i fornitori di servizi dell'UE. Una maggiore coerenza non solo incoraggerà gli operatori a sviluppare le loro attività transfrontaliere, ma ridurrà i costi che gravano in generale sulle attività economiche in Europa promuovendo servizi paneuropei.

## **TEMA III - Collegamento con i cittadini**

4) L'aggiornamento e il potenziamento dei diritti degli utilizzatori – inclusi quelli disabili – e le disposizioni in materia di tutela dei consumatori tengono conto degli sviluppi tecnologici e di mercato, offrendo in tal modo agli utilizzatori maggiori possibilità di scelta e una maggiore certezza del diritto. I consumatori beneficeranno di una migliore informazione in merito a prezzi e servizi. Un maggior uso e un più facile accesso ai servizi di comunicazione aumenteranno la partecipazione sociale degli utilizzatori disabili e/o con particolari necessità nonché quella delle persone anziane. Un migliore trattamento dei dati relativi alla localizzazione delle persone che effettuano le chiamate aumenterebbe la qualità dei servizi di emergenza.

5) L'aggiornamento e il rafforzamento delle disposizioni vigenti in materia di privacy e sicurezza consentiranno di offrire ai consumatori reti e servizi di maggiore qualità e sicurezza, nonché una maggiore informazione e trasparenza, così che la qualità e la sicurezza del servizio entreranno a far parte dei criteri di scelta applicati dai consumatori. Una maggiore informazione, trasparenza e affidabilità incoraggeranno la diffusione delle TIC.

### **Sintesi**

La combinazione di tutte le opzioni preferite contribuisce a semplificare gli obblighi normativi imposti alle imprese, rafforzando nel contempo i diritti dei cittadini e offrendo vantaggi ai consumatori. I principali elementi di semplificazione sono la riduzione del numero di mercati pertinenti nella raccomandazione della Commissione, procedure semplificate di analisi del mercato e la riforma della gestione dello spettro, con la conseguente riduzione netta dei costi amministrativi. Le infrastrutture per le comunicazioni elettroniche costituiscono le basi dell'economia nel suo insieme e i miglioramenti in questo settore avranno ripercussioni positive sul resto dell'economia dell'UE.