

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 531/2012 per quanto riguarda le norme sui mercati del roaming all'ingrosso»**

[COM(2016) 399 final — 2016/185 (COD)]

(2017/C 034/27)

Relatore: **Raymond HENCKS**

|                                                         |                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consultazione                                           | Parlamento europeo, 4/7/2016<br>Consiglio, 7/7/2016                                                       |
| Base giuridica                                          | Articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea<br>[COM(2016) 399 final — 2016/185 (COD)] |
| Sezione competente                                      | Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione                                             |
| Adozione in sezione                                     | 6/10/2016                                                                                                 |
| Adozione in sessione plenaria                           | 19/10/2016                                                                                                |
| Sessione plenaria n.                                    | 520                                                                                                       |
| Esito della votazione<br>(favorevoli/contrari/astenuti) | 224/3/4                                                                                                   |

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha costantemente appoggiato la soppressione di qualsiasi tariffa specifica per le comunicazioni mobili in roaming. Il CESE appoggia la Commissione europea nelle sue iniziative volte a giungere a un «roaming a tariffa nazionale» a partire dal 15 giugno 2017 e a eliminare preventivamente le carenze del mercato all'ingrosso del roaming che rischiano di compromettere l'obiettivo summenzionato.

1.2. Parallelamente alla soppressione delle tariffe di roaming, occorrerà adottare delle misure preventive per evitare che gli operatori compensino la diminuzione degli introiti, dovuta all'abolizione delle tariffe di roaming, con un aumento delle tariffe nazionali o con altre pratiche abusive. Analogamente, sarà importante assicurare che le tariffe nazionali, soprattutto le offerte forfettarie, diventino più trasparenti e che le autorità di regolamentazione elaborino, in collaborazione con le organizzazioni dei consumatori, un modello di informazione standardizzata sulla composizione dei prezzi.

1.3. Secondo il CESE, le tariffe medie massime all'ingrosso (proposte dalla Commissione) che l'operatore di una rete ospitante può applicare al fornitore di servizi di roaming per le chiamate, gli SMS e i servizi di dati in roaming, sono ragionevoli e dovrebbero lasciare un margine sufficiente per una sana concorrenza tra i fornitori all'ingrosso di servizi mobili di roaming.

1.4. Il CESE esprime invece forti riserve in merito alla nuova possibilità offerta dalla proposta di regolamento in esame agli operatori per la negoziazione di «regimi tariffari all'ingrosso innovativi», al di fuori dei prezzi (massimali) regolamentati, che non sarebbero direttamente connessi ai volumi effettivamente consumati. Le trattative commerciali basate su pagamenti forfettari, su impegni immediati o sulla capacità rischiano di creare delle intese e degli abusi di posizione dominante da parte dei grandi operatori e di chi può avvalersi di una rete con copertura nazionale, a danno degli operatori più piccoli e degli operatori di reti mobili virtuali, e questo porterà inevitabilmente a rafforzare gli oligopoli esistenti e gli accordi di roaming bilaterali che la Commissione ritiene siano alla radice delle attuali carenze del mercato.

1.5. Il CESE approva la proposta, formulata nel regolamento in esame, che — in caso di controversia tra operatori per quanto riguarda i mercati del roaming all'ingrosso — le autorità nazionali di regolamentazione siano obbligate a chiedere il parere dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) sulle misure da adottare, dato che questo aumenterà la coerenza degli approcci regolamentari applicati da tali autorità nazionali. Il CESE propone di completare le disposizioni sulle controversie e di invitare le autorità nazionali a incoraggiare, ove opportuno, le parti in causa a ricorrere innanzitutto alla procedura extragiudiziaria per la risoluzione delle controversie.

## 2. Introduzione

2.1. L'obiettivo dell'Unione di fare dell'Europa un continente connesso, basato su un'infrastruttura all'avanguardia e su prezzi accessibili per i servizi fissi e quelli senza filo, è stato ostacolato anche da prezzi per le comunicazioni mobili in roaming all'interno dell'Europa che sono eccessivi e ampiamente superiori alle tariffe applicate per il medesimo servizio all'interno di un paese.

2.2. Visto che erano rimasti inascoltati i ripetuti appelli che la Commissione aveva rivolto fin dal 2006 agli operatori della telefonia mobile affinché abbassassero le tariffe eccessive per le comunicazioni mobili in roaming, nel 2007 l'UE ha iniziato a introdurre un massimale tariffario (l'euro-tariffa) per i mercati all'ingrosso e al dettaglio delle chiamate vocali intereuropee, poi per gli SMS e infine per i servizi di dati in roaming, nella speranza che si sviluppasse una sana concorrenza e che gli utenti non fossero più costretti a pagare prezzi eccessivi.

2.3. Le tariffe massime di roaming per le chiamate vocali, l'invio di SMS e l'utilizzo di servizi di dati, compresi i messaggi MMS, sono quindi dovute essere successivamente abbassate (cfr. tabella qui di seguito) allo scopo di conseguire l'obiettivo finale di giungere alla completa abolizione delle tariffe per il roaming e di allineare le tariffe delle comunicazioni intereuropee a quelle applicate a livello nazionale.

|                                             | Chiamate vocali<br>euro/minuto<br>IVA esclusa |                                                       |                                                     | SMS<br>euro/SMS<br>IVA esclusa |                         | Dati<br>euro/kilobyte<br>IVA esclusa |                         |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|
|                                             | Tariffa<br>all'ingrosso                       | Tariffa al<br>dettaglio per<br>chiamata<br>effettuata | Tariffa al<br>dettaglio per<br>chiamata<br>ricevuta | Tariffa<br>all'ingrosso        | Tariffa al<br>dettaglio | Tariffa<br>all'ingrosso              | Tariffa al<br>dettaglio |
| Tariffa <b>media</b> prima<br>dell'1.9.2007 |                                               | 0,7692                                                | 0,417                                               | —                              | —                       | —                                    | —                       |

### Regolamento (CE) n. 717/2007

|                                                  |      |      |      |      |      |      |   |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|---|
| Tariffa massima tra<br>l'1.9.2007 e il 31.8.2008 | 0,30 | 0,49 | 0,24 | —    | —    | —    | — |
| Tariffa massima tra<br>l'1.9.2008 e il 30.6.2009 | 0,28 | 0,46 | 0,22 | —    | —    | —    | — |
| Tariffa massima tra<br>l'1.7.2009 e il 30.6.2010 | 0,26 | 0,43 | 0,19 | 0,04 | 0,11 | 1,00 | — |

### Regolamento (CE) n. 544/2009

|                                                  |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tariffa massima tra<br>l'1.7.2010 e il 30.6.2011 | 0,22 | 0,39 | 0,15 | 0,04 | 0,11 | 0,80 | —    |
| Tariffa massima tra<br>l'1.7.2011 e il 30.6.2012 | 0,18 | 0,35 | 0,11 | 0,04 | 0,11 | 0,50 | —    |
| Tariffa massima tra<br>l'1.7.2012 e il 30.6.2013 | 0,14 | 0,29 | 0,08 | 0,03 | 0,09 | 0,25 | 0,70 |

### Regolamento (UE) n. 531/2012

|                                                  |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tariffa massima tra<br>l'1.7.2013 e il 30.6.2014 | 0,10 | 0,24 | 0,07 | 0,02 | 0,08 | 0,15 | 0,45 |
| Tariffa massima tra<br>l'1.7.2014 e il 30.6.2015 | 0,05 | 0,19 | 0,05 | 0,02 | 0,06 | 0,05 | 0,20 |
| Tariffa massima tra<br>l'1.7.2015 e il 30.6.2017 | 0,05 | 0,19 | 0,05 | 0,02 | 0,06 | 0,05 | 0,20 |
| Tariffa massima tra<br>l'1.7.2015 e il 30.6.2022 | 0,05 |      |      | 0,02 |      | 0,05 |      |

2.4. Nessuna rete mobile copre tutti gli Stati membri dell'Unione. Di conseguenza, per poter fornire servizi di comunicazioni mobili ai propri clienti nazionali che viaggiano in un altro Stato membro, i fornitori di servizi di roaming devono acquistare tali servizi all'ingrosso dagli operatori che esercitano la loro attività nello Stato membro visitato dal loro cliente nazionale, oppure scambiare servizi di roaming con detti operatori.

2.5. Il massimale delle tariffe nell'Unione è stato accompagnato da misure strutturali, anche per quanto riguarda il mercato del roaming all'ingrosso <sup>(1)</sup>. Pertanto, gli operatori delle reti mobili ospitanti devono:

- soddisfare tutte le richieste ragionevoli di accesso ai servizi di roaming e possono respingere le richieste di accesso all'ingrosso ai servizi di roaming esclusivamente sulla base di criteri obiettivi,
- pubblicare un'offerta di riferimento sufficientemente dettagliata, tenendo conto degli orientamenti stabiliti dal BEREC, e trasmetterla all'impresa che chiede di accedere all'ingrosso ai servizi di roaming,
- fornire all'impresa che richiede l'accesso un progetto di contratto per tale accesso entro un mese al massimo dal ricevimento iniziale della richiesta da parte dell'operatore della rete mobile. L'accesso all'ingrosso ai servizi di roaming è concesso entro un termine ragionevole non superiore a tre mesi dalla conclusione del contratto,
- rispondere, entro un termine non superiore a due mesi, alla richiesta di un operatore di avviare delle trattative commerciali per aggiungere degli elementi che non sono contemplati dall'offerta di riferimento.

2.6. Infine, conformemente al regolamento (UE) n2015/2120, a decorrere dal 15 giugno 2017 — ma subordinatamente a un utilizzo ragionevole e all'esito positivo di un riesame sul funzionamento corretto del mercato — i prestatori di servizi di roaming non applicano più un sovrapprezzo, rispetto ai prezzi al dettaglio nazionali, ai clienti in roaming in un altro Stato membro per l'effettuazione e la ricezione di chiamate in roaming regolamentate, per l'invio di SMS in roaming regolamentati e per l'utilizzo di servizi di dati in roaming regolamentati, né applicano tariffe generali per l'utilizzo all'estero di servizi o di apparecchiature terminali.

2.7. Tuttavia, in circostanze specifiche ed eccezionali, al fine di assicurare la sostenibilità del suo modello di tariffazione nazionale, un prestatore di servizi di roaming, qualora non sia in grado di recuperare i costi globali effettivi e previsti connessi alla prestazione di servizi di roaming regolamentati, può chiedere l'autorizzazione ad applicare un sovrapprezzo. Tale sovrapprezzo è applicato solo nella misura necessaria per recuperare i costi sostenuti nella prestazione di servizi di roaming al dettaglio regolamentati, tenuto conto delle tariffe massime all'ingrosso applicabili.

2.8. Ciononostante, dalla relazione relativa al riesame del mercato del roaming all'ingrosso [COM(2016) 398 final], risulta che le misure strutturali previste si sono rivelate insufficienti nel mercato interno dei servizi di roaming per il conseguimento dell'obiettivo di rafforzare la concorrenza e realizzare un mercato interno dei servizi di comunicazione mobile in cui non siano operate distinzioni tra le tariffe nazionali e quelle di roaming.

2.9. Questa analisi dei mercati ha dimostrato che il funzionamento dei mercati all'ingrosso risente ancora di una serie di carenze dovute a situazioni oligopolistiche (associate ad accordi di roaming bilaterali), alla mancanza di prodotti sostitutivi al livello all'ingrosso e a prezzi nettamente superiori ai costi stimati, in particolare per i servizi di dati.

2.10. Vista la stretta correlazione tra i mercati all'ingrosso e quelli al dettaglio, e in mancanza di un margine sufficiente tra i prezzi all'ingrosso e quelli al dettaglio, l'obiettivo di un «roaming a tariffa nazionale» diventa irrealizzabile e strutturalmente non sostenibile, soprattutto per i piccoli operatori, gli operatori di reti mobili virtuali (MVNO) e gli operatori con grande traffico di roaming in uscita.

2.11. Ne consegue che la Commissione è obbligata a proporre un nuovo intervento normativo dell'UE per quel che concerne i mercati del roaming all'ingrosso.

---

<sup>(1)</sup> GU L 172 del 30.6.2012, pag. 10.

2.12. L'articolo 6 *quiquies* del regolamento (UE) 2015/2120, che modifica il regolamento (UE) n. 531/2012, invita la Commissione a presentare, entro il 15 dicembre 2016, anche un atto di esecuzione che stabilisca norme dettagliate sull'applicazione, da parte degli operatori, di una politica «di utilizzo corretto» in materia di consumo di servizi di roaming al dettaglio regolamentati prestati al prezzo al dettaglio nazionale applicabile. Al momento, questo atto di esecuzione è ancora in sospeso dopo il ritiro, da parte della Commissione, di una prima proposta al riguardo.

### 3. Contenuto della proposta della Commissione

3.1. La proposta di modifica del regolamento (UE) n. 531/2012 prevede:

- la riduzione, per il periodo compreso tra il 15 giugno 2017 e il 30 giugno 2022, della tariffa media massima per il roaming all'ingrosso:
  - per le chiamate, da 5 centesimi di euro al minuto a 4 centesimi di euro al minuto,
  - per gli SMS, da 2 centesimi di euro a 1 centesimo di euro,
  - per i servizi di dati, da 5 centesimi di euro per megabyte a 0,85 centesimi di euro per megabyte,
- la possibilità, per le due parti che stipulano un accordo per la prestazione di servizi di roaming all'ingrosso, di decidere espressamente di non applicare per un periodo determinato, nel quadro di tale accordo, la tariffa massima all'ingrosso prevista dal regolamento,
- l'obbligo, per le autorità nazionali di regolamentazione, di consultare il BEREC sulle misure da adottare in caso di controversia tra gli operatori della rete ospitante e gli altri operatori per quanto riguarda i servizi di roaming all'ingrosso,
- una relazione, basata sui dati raccolti dal BEREC in merito all'evoluzione sui mercati del roaming all'interno dell'Unione, che la Commissione deve elaborare e presentare al Parlamento europeo e al Consiglio ogni due anni, a partire dal 15 giugno 2017.

### 4. Osservazioni generali

4.1. Nei propri precedenti pareri il CESE ha sempre appoggiato le proposte della Commissione volte a introdurre dei massimali per le tariffe di roaming, ritenendo che vadano nella giusta direzione, cioè verso la scomparsa a medio termine di qualunque forma specifica di prezzo delle comunicazioni mobili in roaming. Pertanto, il Comitato non può che approvare le nuove proposte della Commissione intese a eliminare le carenze del mercato del roaming all'ingrosso che rischiano di compromettere il conseguimento di un «roaming a tariffa nazionale» a partire dal 15 giugno 2017.

4.2. Per quanto riguarda il «roaming a tariffa nazionale», il CESE ricorda che ha sempre messo in guardia contro eventuali effetti controproducenti e che ha invitato le autorità di regolamentazione ad adottare misure preventive per evitare che gli operatori compensino la diminuzione degli introiti, dovuta all'abolizione delle tariffe di roaming, con un aumento delle tariffe nazionali o con altre pratiche abusive a danno del consumatore, come l'addebito di una tariffa per accedere alla rete senza che sia stata effettuata alcuna comunicazione (tariffa di attivazione).

4.3. Affinché i consumatori possano effettivamente beneficiare di un «roaming a tariffa nazionale» e verificare che non vi è alcun rialzo delle tariffe nazionali, il CESE rinnova la propria proposta secondo cui le autorità di regolamentazione dovrebbero elaborare, in collaborazione con le organizzazioni dei consumatori, un modello di informazione standardizzata sulla composizione dei prezzi, in modo da arrivare a una maggiore trasparenza delle tariffe e, in particolare, delle offerte forfettarie.

4.4. Il CESE è assolutamente consapevole che le tariffe massime all'ingrosso dovranno permettere agli operatori sia di recuperare i loro costi che di ricavare un margine di profitto ragionevole. Tuttavia, come riconosciuto dalla Commissione<sup>(2)</sup>, la valutazione del costo per la fornitura di servizi di roaming all'ingrosso è un'operazione complessa, che implica un'ampia serie di scelte e di ipotesi, e non è scevra d'incertezze.

4.5. Tenuto conto dei diversi elementi che concorrono alla composizione sia del costo sostenuto per la fornitura di servizi di roaming all'ingrosso (tariffa di terminazione delle chiamate mobili nel paese di residenza e nel paese visitato) che di altri costi, in particolare i costi di transito non regolamentati, i massimali proposti dalla Commissione sembrano ragionevoli e dovrebbero lasciare un margine sufficiente per una sana concorrenza tra i fornitori di servizi di roaming all'ingrosso.

---

<sup>(2)</sup> COM(2016) 398 final.

4.6. Il CESE esprime forti riserve in merito alla nuova possibilità che la proposta di regolamento in esame offre agli operatori per la negoziazione di «regimi tariffari all'ingrosso innovativi», al di fuori dei prezzi (massimali) regolamentati, che non sarebbero direttamente connessi ai volumi effettivamente consumati. Le trattative commerciali basate su pagamenti forfettari, su impegni immediati o sulla capacità rischiano di creare delle intese e degli abusi di posizione dominante da parte dei grandi operatori e di chi può avvalersi di una rete con copertura nazionale, a danno degli operatori più piccoli e degli operatori di reti mobili virtuali.

4.7. Il CESE approva la proposta che, in caso di controversia tra operatori per quanto riguarda i mercati del roaming all'ingrosso, le autorità nazionali di regolamentazione siano obbligate a chiedere il parere del BEREC sulle misure da adottare, dato che questo aumenterà la coerenza degli approcci regolamentari applicati da tali autorità nazionali. Il CESE propone di completare le disposizioni sulle controversie e di invitare le autorità nazionali a incoraggiare, ove opportuno, le parti in causa a ricorrere innanzitutto alla procedura extragiudiziaria per la risoluzione delle controversie.

Bruxelles, 19 ottobre 2016

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---