

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (rifusione)»

[COM(2021) 85 final — 2021/0045 (COD)]

(2021/C 374/06)

Relatore: **Christophe LEFÈVRE**

Consultazione	Parlamento europeo, 24.3.2021 Consiglio dell'Unione europea, 11.3.2021
Base giuridica	Articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	15.6.2021
Adozione in sessione plenaria	7.7.2021
Sessione plenaria n.	562
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuiti)	204/0/1

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) prende atto che la proposta della Commissione si inserisce al contempo nell'ambito:

- della realizzazione delle infrastrutture connesse all'eliminazione delle aree bianche e alla connettività a banda larga e della diffusione delle tecnologie di prossima generazione (5G);
- dell'obiettivo di un elevato livello di tutela dei consumatori e della concorrenza tra gli operatori di rete mobile;
- della creazione di un'«Europa pronta per l'era digitale», onde evitare di ripristinare le barriere al mercato unico.

1.2. Il Comitato rileva che la proposta aumenterà la trasparenza al dettaglio fornendo informazioni, in particolare nell'ambito delle condizioni contrattuali, riguardanti:

- la qualità dei servizi utilizzabili in roaming nell'UE;
- le comunicazioni sui servizi a valore aggiunto, sul tipo di servizi che possono essere soggetti a tariffe più elevate e informazioni analoghe tramite l'«SMS di benvenuto» inviato al momento dell'ingresso in un nuovo paese;
- le diverse modalità di accesso ai servizi di emergenza in roaming.

Più in generale, la proposta migliorerà il livello di protezione dei consumatori.

1.3. Sebbene uno studio abbia evidenziato una disponibilità degradata della rete locale utilizzata per il roaming, la proposta è intesa a far sì che i servizi di roaming (roaming a tariffa nazionale) siano forniti alle stesse condizioni alle quali sarebbero fruiti a livello nazionale, con accesso illimitato alle ultime generazioni di reti e alle tecnologie di rete disponibili per il roaming. Qualora il problema sia dovuto a un difetto di qualità delle infrastrutture locali, il CESE raccomanda di potenziare gli investimenti in queste infrastrutture, in particolare allo scopo di migliorare la copertura delle aree bianche, ma anche di introdurre dei criteri minimi che gli operatori dovranno conseguire gradualmente per consentire ai consumatori di avvalersi appieno di tali servizi.

1.4. Il Comitato accoglie con favore la riduzione dei prezzi massimi (*price cap*) che le reti ospitanti possono applicare agli operatori ospitati, ma ritiene che l'entità della riduzione sia insufficiente, vista la differenza tra i costi addebitati e i costi effettivi del roaming nella rete ospitante. Il risultato è un aumento del costo dell'abbonamento di base per i consumatori e un indebolimento della competitività degli operatori virtuali di reti mobili (*mobile virtual network operator* — MVNO) che devono acquistare servizi di roaming dai principali operatori mobili. Si registra, in particolare, un aumento significativo del consumo di dati. Per evitare effetti di scala negativi per gli MVNO e i piccoli operatori di reti mobili (MNO), i massimali all'ingrosso devono diminuire allo stesso ritmo con cui aumentano i consumi.

1.5. Il CESE esprime il proprio sostegno all'opzione privilegiata all'interno della proposta, «Opzione 3 — RLAH (*Roam-Like-At-Home*) sostenibile ed effettivo (opzione prescelta)», e ritiene che occorra adoperarsi per una più consistente riduzione dei prezzi massimi rispetto a quanto indicato nella proposta.

1.6. La proposta di regolamento aumenta la trasparenza delle tariffe dei servizi a valore aggiunto, introducendo serie di numeri per tali servizi e creando una banca dati centralizzata dell'UE accessibile agli operatori per queste serie di numeri, ma il Comitato raccomanda che all'interno della proposta sia contemplata la possibilità di interrompere il servizio qualora istituito in modo fraudolento (*ping-call*), su segnalazione delle autorità giudiziarie o di polizia, prevedendo mezzi di ricorso per gli operatori di tali servizi.

1.7. Sebbene il regolamento, per descrivere l'utilizzo del roaming, faccia riferimento a un «utilizzo corretto», il Comitato si rammarica che la proposta non ne precisi in alcun modo i limiti, né tanto meno contempli norme in materia di politica di utilizzo equo per i piani tariffari senza limiti o di tariffazione delle chiamate internazionali, indipendentemente dal fatto che il chiamante sia o meno in roaming. In assenza di precisazioni sulla sua portata, il Comitato propone di sopprimere l'espressione «subordinatamente all'utilizzo corretto», in quanto attualmente gli operatori se ne avvalgono per imporre forti limitazioni all'utilizzo del pacchetto roaming.

1.8. Per quanto concerne le notifiche sui consumi all'approssimarsi di un tetto massimo stabilito dal consumatore o dall'operatore, il Comitato raccomanda che l'operatore sia obbligato a inviare un'ulteriore notifica al consumatore ogniqualvolta sia nuovamente superato il volume stabilito per l'invio della prima notifica, in modo particolare nell'ambito della stessa chiamata o sessione di utilizzo del traffico dati.

1.9. Nello specifico, il Comitato presta particolare attenzione alle condizioni di utilizzo dei dispositivi mobili nelle zone transfrontaliere con i paesi terzi, e raccomanda:

- che gli operatori attivi nelle regioni dell'UE siano invitati a prendere accordi specifici per estendere le tariffe di roaming RLAH (roaming a tariffa nazionale) dell'UE a tali paesi o alla zona geografica limitrofa;
- che si concludano accordi internazionali per estendere il roaming RLAH dell'UE ai paesi limitrofi agli Stati membri dell'UE.

1.10. Il Comitato fa presente che una parte degli studi e delle consultazioni effettuati per la revisione del regolamento europeo è stata realizzata prima della crisi della COVID-19. Questa crisi ha comportato drastiche restrizioni nell'ambito degli spostamenti all'interno dell'UE e il massiccio ricorso ai dispositivi di telelavoro o di teletrasmissione dei corsi universitari, in particolare per gli studenti Erasmus+.

1.11. Il Comitato constata che nell'Unione europea vi sono ancora molte zone prive di copertura a banda larga sulla rete locale e prende soprattutto atto del fatto che la larghezza di banda non è sufficiente a soddisfare la domanda generata da queste videoconferenze ad alta intensità di dati, in roaming o meno.

1.12. Il Comitato raccomanda di rafforzare significativamente tanto la strategia per la copertura in fibra ottica ad alta velocità dei territori quanto la capacità di fornitura a banda larga, sia per la rete locale che per le reti mobili.

1.13. Il CESE raccomanda di attuare il regolamento europeo con l'obiettivo di creare, in prospettiva, all'interno di un mercato unico, uno spazio tariffario unico dell'Unione europea, che consenta di effettuare chiamate e di consumare dati in base a tariffe «locali» destinate a tutti i consumatori di utenze mobili e fisse che abbiano sottoscritto un abbonamento telefonico in Europa, garantendo pari condizioni in termini di velocità e accesso alle infrastrutture, indipendentemente dal paese di chiamata o di ricezione.

1.14. Il Comitato esprime preoccupazione per la proposta di modificare il metodo di revisione delle tariffe massime all'ingrosso tramite un atto delegato e raccomanda una revisione legislativa complessiva in considerazione degli aspetti sociali dello sviluppo del roaming.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. L'obiettivo della proposta è di prorogare l'applicazione del regolamento (UE) n. 531/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾, che cesserà di produrre effetti a decorrere dal 30 giugno 2022. La proposta prevede un adeguamento delle tariffe massime all'ingrosso per garantire la sostenibilità della fornitura di servizi di roaming al dettaglio a prezzi nazionali. Introduce inoltre nuove misure volte ad accrescere la trasparenza e a garantire un'effettiva esperienza di RLAH in termini di qualità del servizio e di accesso ai servizi di emergenza in roaming. Poiché il regolamento (UE) n. 531/2012 ha subito varie modifiche, l'obiettivo della proposta è di procedere alla sua rifusione, al fine di aumentarne la chiarezza e di sostituire i molteplici atti modificativi in esso contenuti.

2.2. Le principali modifiche proposte sono intese a garantire che gli operatori possano fornire il roaming a tariffa nazionale e recuperare i costi a livello del mercato all'ingrosso in maniera sostenibile. Si propone di fissare tariffe massime di roaming all'ingrosso in tutta l'UE per le chiamate effettuate, gli SMS e i dati, a livelli inferiori rispetto a quelli vigenti fino al 30 giugno 2022.

2.3. Oltre a ridurre le tariffe massime all'ingrosso applicabili, la proposta comprende modifiche volte a garantire un effettivo roaming a tariffa nazionale per gli utenti finali e a facilitare l'innovazione e l'accesso alle reti, istituendo nel contempo un quadro normativo adeguato alle esigenze future per i consumatori e gli operatori.

2.4. In sostanza, la proposta contribuisce alla creazione di un'*Europa pronta per l'era digitale* e alla realizzazione dell'ambizione di sfruttare al meglio la transizione digitale per offrire ai cittadini maggiori opportunità di connettersi, comunicare e agevolare le attività professionali e commerciali all'interno del mercato unico. Il suo obiettivo è garantire che le barriere al mercato unico che sono state rimosse con l'abolizione dei sovrapprezzi al roaming al dettaglio non siano ripristinate.

3. Base giuridica

3.1. La base giuridica della presente proposta è l'articolo 114 TFUE, nel quadro della procedura legislativa ordinaria per le misure destinate all'instaurazione o al miglioramento del funzionamento del mercato interno (articolo 26 TFUE).

4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato accoglie con favore il progetto di regolamento europeo in esame e ritiene necessario che la proposta sia intesa a offrire ai consumatori lo stesso livello di servizi sia all'estero che nel proprio paese, nonché lo stesso livello di protezione. Tuttavia, gli operatori dovrebbero avere la possibilità di negoziare i propri accordi di roaming all'ingrosso in funzione delle loro esigenze commerciali. Il regolamento non dovrebbe limitare la possibilità di concludere un accordo di accesso all'ingrosso solo con gli operatori che dispongono delle reti più avanzate.

4.2. Il Comitato prende atto che la proposta della Commissione si inserisce al contempo nell'ambito:

- della realizzazione delle infrastrutture connesse all'eliminazione delle aree bianche e alla connettività a banda larga e della diffusione delle tecnologie di prossima generazione (5G);
- dell'obiettivo di un elevato livello di tutela dei consumatori e della concorrenza tra gli operatori di rete mobile;
- della creazione di un'*Europa pronta per l'era digitale*, onde evitare di ripristinare le barriere al mercato unico.

4.3. Il CESE fa presente che dal 2018 la Commissione ha effettuato delle valutazioni d'impatto, tra cui nel 2020 una consultazione pubblica della durata di 12 settimane, riguardante: 1) i servizi di roaming al dettaglio (chiarimenti e misure concernenti la qualità del servizio, i servizi a valore aggiunto e le comunicazioni di emergenza in roaming); 2) la fornitura di servizi di roaming all'ingrosso; e 3) l'onere amministrativo connesso al regolamento (UE) n. 531/2012 e l'impatto di possibili misure di semplificazione.

4.4. Il CESE rileva che la proposta aumenterà la trasparenza al dettaglio fornendo informazioni, in particolare nell'ambito delle condizioni contrattuali, riguardanti:

- la qualità dei servizi utilizzabili in roaming nell'UE;

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 531/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2012, relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (GU L 172 del 30.6.2012, pag. 10).

- le comunicazioni sui servizi a valore aggiunto, sul tipo di servizi che possono essere soggetti a tariffe più elevate e informazioni analoghe tramite l'«SMS di benvenuto» inviato al momento dell'ingresso in un nuovo paese;
- le diverse modalità di accesso ai servizi di emergenza in roaming, in particolare nell'SMS di benvenuto.

4.5. Lo studio del 2019 dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) ha evidenziato il degrado dei servizi in roaming, sebbene in tutto il territorio sia in atto una strategia di miglioramenti tecnici. La proposta è intesa a garantire che i servizi di roaming siano forniti con la stessa qualità di servizio e alle stesse condizioni alle quali sarebbero utilizzati a livello nazionale e che gli operatori di reti mobili possano fornire l'accesso a tutte le tecnologie di rete e a tutte le generazioni di reti disponibili.

4.6. Le misure proposte sono pertanto necessarie per fare in modo di soddisfare le legittime aspettative dei consumatori e di realizzare le ambizioni originarie del regolamento sul roaming. Qualora il problema sia dovuto a un difetto di qualità delle infrastrutture locali, il CESE raccomanda di potenziare gli investimenti in queste infrastrutture, in particolare allo scopo di migliorare la copertura delle aree bianche, ma anche di introdurre dei criteri minimi che gli operatori dovranno conseguire gradualmente per consentire ai consumatori di avvalersi appieno di tali servizi.

4.7. Il Comitato accoglie inoltre con favore la riduzione dei prezzi massimi (*price cap*) che le reti ospitanti possono applicare agli operatori ospitati, ma ritiene che l'entità della riduzione sia insufficiente, vista la differenza tra i costi addebitati e i costi effettivi del roaming nella rete ospitante. Il risultato è un aumento del costo dell'abbonamento di base per i consumatori e un indebolimento della competitività degli MVNO che devono acquistare servizi di roaming dai principali operatori mobili.

4.8. Il CESE dovrebbe esprimere il proprio sostegno all'opzione privilegiata all'interno della proposta, «Opzione 3 — RLAH sostenibile ed effettivo (opzione prescelta)» e adoperarsi per una più consistente riduzione dei prezzi massimi rispetto a quanto indicato nella proposta.

4.9. La proposta aumenta il livello di trasparenza all'ingrosso per quanto riguarda le serie di numeri dei servizi a valore aggiunto, creando una banca dati centralizzata dell'UE accessibile agli operatori per tali serie di numeri.

4.10. Il Comitato raccomanda che la proposta contempli la possibilità di interrompere il servizio qualora istituito in modo fraudolento (*ping-call*), su segnalazione delle autorità giudiziarie o di polizia, prevedendo mezzi di ricorso per gli operatori di tali servizi.

4.11. La proposta garantisce ai clienti in roaming l'accesso gratuito ai servizi di emergenza adottando misure specifiche all'ingrosso e prevedendo la gratuità della chiamata e della geolocalizzazione.

4.12. La proposta di regolamento si prefigge di eliminare le anomalie riscontrate nell'accesso alla rete in roaming (fluidità di connessione, accesso ridotto alla rete 3G o 4G ecc.) rispetto all'accesso riservato a un consumatore che dispone di un abbonamento sottoscritto nel paese di roaming, ma il CESE osserva che essa non disciplina le prassi che il Comitato considera anomale, quali:

- il fatto di limitare all'estero il volume di megabyte incluso nell'abbonamento in caso di consumo in roaming, e
- la prassi delle tariffe sempre troppo elevate per i consumatori non in roaming che contattano un utente che ha sottoscritto un abbonamento di telefonia mobile in un altro paese.

4.13. Sebbene il regolamento, per descrivere l'utilizzo del roaming, faccia riferimento a un «utilizzo corretto», il Comitato si rammarica che la proposta non ne precisi in alcun modo i limiti, né tanto meno contempli norme in materia di politica di utilizzo equo per i piani tariffari senza limiti o di tariffazione delle chiamate internazionali, indipendentemente dal fatto che il chiamante sia o meno in roaming. In assenza di precisazioni sulla sua portata, il Comitato propone di sopprimere l'espressione «subordinatamente all'utilizzo corretto», in quanto attualmente gli operatori se ne avvalgono per imporre forti limitazioni all'utilizzo del pacchetto roaming.

4.14. Nello specifico, il Comitato presta particolare attenzione alle condizioni di utilizzo dei dispositivi mobili nelle zone transfrontaliere con i paesi terzi, e raccomanda:

- che gli operatori attivi nelle regioni dell'UE siano invitati a prendere accordi specifici per estendere le tariffe di roaming RLAH dell'UE a tali paesi o alla zona geografica limitrofa;
- che si concludano accordi internazionali per estendere il roaming RLAH dell'UE ai paesi limitrofi agli Stati membri dell'UE.

4.15. Il Comitato fa presente che una parte degli studi e delle consultazioni effettuati per la revisione del regolamento europeo è stata realizzata prima della crisi della COVID-19. Questa crisi ha comportato drastiche restrizioni nell'ambito degli spostamenti all'interno dell'UE e il massiccio ricorso ai dispositivi di telelavoro o di teletrasmissione dei corsi universitari, in particolare per gli studenti Erasmus+.

4.16. Il Comitato constata che nell'Unione europea vi sono ancora molte zone prive di copertura a banda larga sulla rete locale e prende soprattutto atto del fatto che la larghezza di banda non è sufficiente a soddisfare la domanda generata da queste videoconferenze ad alta intensità di dati, in roaming o meno.

4.17. Il Comitato raccomanda di rafforzare in maniera molto significativa e in termini di qualità tanto la strategia per la copertura in fibra ottica ad alta velocità dei territori quanto la capacità di fornitura a banda larga, sia per la rete locale che per le reti mobili.

4.18. Per quanto concerne le notifiche sui consumi all'approssimarsi di un tetto massimo stabilito dal consumatore o dall'operatore, il Comitato raccomanda che l'operatore sia obbligato a inviare un'ulteriore notifica al consumatore ogniqualvolta sia nuovamente superato il volume stabilito per l'invio della prima notifica, in modo particolare nell'ambito della stessa chiamata o sessione di utilizzo dei dati. Se le suddette notifiche non raggiungono il destinatario o non sono attivate, dovranno essere previsti dei meccanismi per il rimborso delle spese indebite.

4.19. Per quanto concerne la banca dati centralizzata prevista per i numeri dei servizi a valore aggiunto, il Comitato raccomanda che la proposta sia attuata integrando la possibilità di interrompere il servizio qualora istituito in modo fraudolento (*ping-call*), su segnalazione delle autorità giudiziarie o di polizia, prevedendo mezzi di ricorso per gli operatori di tali servizi.

4.20. Il CESE raccomanda di attuare il regolamento europeo con l'obiettivo di creare, in prospettiva, un vero mercato unico dell'Unione europea, che consenta di effettuare chiamate e di consumare dati in base a tariffe «locali» destinate a tutti i consumatori di utenze mobili e fisse che abbiano sottoscritto un abbonamento telefonico in Europa, garantendo pari condizioni in termini di velocità e accesso alle infrastrutture, indipendentemente dal paese di chiamata o di ricezione.

4.21. Il Comitato esprime preoccupazione per la proposta di modificare il metodo di revisione delle tariffe massime all'ingrosso tramite un atto delegato. Una revisione legislativa complessiva dovrebbe essere la strada da seguire, in modo da tenere conto di tutti gli aspetti sociali dello sviluppo del roaming. In tale ambito è fondamentale ascoltare la voce del Parlamento europeo e della società civile organizzata.

Bruxelles, 7 luglio 2021

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG
