

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)»

[COM(2016) 590 final – 2016/0288 (COD)]

(2017/C 125/08)

Relatore unico: **Jorge PEGADO LIZ**

Consultazione	Parlamento europeo, 24 ottobre 2016 Consiglio, 09 novembre 2016
Base giuridica	Articoli 114 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	11 gennaio 2017
Adozione in sessione plenaria	26 gennaio 2017
Sessione plenaria n.	522
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	162/3/23

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE si dichiara d'accordo tanto con il tenore generale della proposta della Commissione relativa al codice europeo delle comunicazioni elettroniche — che considera opportuna — quanto con le modalità scelte per affrontare il tema e procedere alla codificazione e rifusione orizzontale delle quattro direttive esistenti (quadro, autorizzazioni, accesso e servizio universale), le quali vengono inglobate in un'unica direttiva e semplificate sul piano della struttura, allo scopo di rafforzarne la coerenza e l'accessibilità in linea con l'obiettivo di adeguatezza della regolamentazione (REFIT).

1.2 Il CESE evidenzia in particolare la difficoltà dell'esercizio di rifusione delle varie direttive in questione e sottolinea l'eccellente lavoro sul piano giuridico che è stato realizzato per la prima volta, ma richiama l'attenzione sulla necessità di un'accurata revisione delle varie versioni linguistiche allo scopo di rimediare ad alcune piccole carenze redazionali.

1.3 Il CESE condivide gli obiettivi generali della proposta volti ad assicurare una migliore connettività Internet per tutti i cittadini e le imprese nell'intero pacchetto di iniziative, allo scopo di rendere più allettanti per tutte le imprese gli investimenti in nuove infrastrutture di alta qualità nell'intera l'UE, sia a livello locale che al di là delle frontiere nazionali.

1.4 Il CESE si rammarica, tuttavia, della scelta di non includere la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (e-privacy), che per i cittadini dovrebbe essere un chiaro segnale dell'azione positiva dell'UE nei loro confronti. La proposta viene così privata di uno dei pilastri più importanti a garanzia degli interessi più rilevanti degli utenti della rete, e tale scelta costituisce — quindi — un punto debole della proposta.

1.5 Deplora inoltre che la Commissione abbia optato per una direttiva con diversi regimi di armonizzazione lasciando molte questioni importanti alla decisione degli Stati membri, dato che questo non impedisce la frammentazione dei mercati, invece di preferire un regolamento direttamente applicabile e stabilire un livello di protezione più alto per i consumatori, contribuendo così a una maggiore integrazione del mercato unico.

1.6 Gli aspetti salienti del regime proposto, che il CESE sostiene, sono in particolare i seguenti:

- a) la preoccupazione circa l'accessibilità dei servizi per gli utenti con disabilità, oltre che la necessità di definire meglio «i diritti degli utenti finali», fatta salva l'applicazione delle norme dell'UE in materia di tutela dei consumatori, in particolare le direttive 93/13/CEE, 97/7/CE e 2011/83/UE;

- b) la pertinenza della formulazione di nuovi concetti e nuove definizioni, mettendo l'accento sul chiarimento e l'interpretazione del quadro giuridico;
- c) la modifica delle procedure di analisi dei mercati e la codificazione delle migliori prassi vigenti, per assicurare che gli obblighi in materia di accesso siano imposti solo quando e ove sia necessario per far fronte alle carenze del mercato al dettaglio, nonché per garantire risultati all'utente finale assicurando al tempo stesso risultati competitivi;
- d) una condivisione più facile dello spettro radio nelle reti 5G e la promozione dell'accesso degli utenti finali alla connettività di base Wi-Fi, il cui uso condiviso dello spettro — basato su un'autorizzazione generale o su diritti di uso individuali — può permettere uno sfruttamento intensivo e più efficiente di questa scarsa risorsa;
- e) il rafforzamento dell'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione e di altre autorità competenti che è messo in rilievo attraverso le speciali garanzie concesse nell'ambito della selezione, limitazione della durata dei mandati, autonomia di gestione e revoca dei membri dei rispettivi organi di gestione.

1.7 Il CESE nutre invece forti riserve e dubbi fondati per quel che riguarda i seguenti aspetti:

- a) le innovazioni introdotte nel servizio universale attraverso le quali, con il pretesto di una presunta modernizzazione del relativo regime, vengono sostituiti i servizi, eliminano persino una serie di obblighi (come i telefoni pubblici a pagamento, gli elenchi telefonici completi e i servizi di consultazione degli elenchi) dal campo di applicazione e rendendo così superfluo il risultato che si intende raggiungere;
- b) la definizione di banda larga funzionale, dato che potrà dare origine soltanto a un elenco arbitrario di servizi accessibili via Internet e non a una connessione di qualità minima neutra, e questo potrebbe generare in futuro pratiche discriminatorie a danno degli utenti finali;
- c) il riferimento all'assistenza o sicurezza sociale, vale a dire, al bilancio nazionale attraverso le tasse, per fornire «un sostegno agli utenti finali a basso reddito o con esigenze sociali particolari al fine di garantire l'accessibilità economica dei servizi di accesso funzionale a Internet e di comunicazione vocale almeno in postazione fissa», il che equivale a sottrarre tali obblighi dalla sfera di competenza dei fornitori di servizi permettendo loro di fornire una copertura soltanto per i settori redditizi, e questo protegge i loro interessi riducendo al contempo la portata del servizio universale e i diritti dei consumatori; analogamente, l'erario è chiamato a sostenere i costi del servizio pubblico, visto che è eliminata la possibilità di condivisione dei costi che era prevista in precedenza;
- d) l'esplicita scelta del metodo della massima armonizzazione, per quanto riguarda i diritti degli utenti finali, a con la conseguenza di un basso livello di protezione, con la conseguenza di indebolire i diritti degli utenti per volontà di semplificazione, in contrasto con la posizione sistematicamente sostenuta dal CESE;
- e) l'abolizione di alcuni obblighi normativi oppure i minori diritti o le minori garanzie, con l'allegazione non comprovata che non sono più necessari o che sono disciplinati dalla normativa generale sui consumatori, come — ad esempio — la revoca del potere delle autorità nazionali di regolamentazione di imporre direttamente la regolamentazione dei prezzi al dettaglio degli operatori con un significativo potere di mercato, oppure di talune disposizioni in materia di contratti, trasparenza, equivalenza di accesso per gli utenti con disabilità, servizi di elenchi e interoperabilità delle apparecchiature di televisione digitale;
- f) la carente regolamentazione di certe pratiche denunciate come abusive nei contratti con gli utenti, come — ad esempio — nel caso dei limiti massimi applicabili alla durata dei contratti o alla loro rescissione, dei rinnovi contrattuali per le offerte di pacchetti, della mancanza di sanzioni volte ad assicurare l'efficienza del processo di cambiamento del fornitore per l'utente finale, nonché del mantenimento dell'obbligo di indennizzo da parte dell'utente finale «oltre al valore pro rata temporis delle apparecchiature sovvenzionate abbinato al contratto al momento della stipula e un rimborso pro rata temporis per gli altri eventuali vantaggi promozionali indicati come tali al momento della stipula del contratto»;

- g) infine, la proposta non costituisce una risposta all'esplicita richiesta del Consiglio di un «codice europeo dei diritti degli utenti di servizi di comunicazioni elettroniche», il cui obiettivo sarebbe di «disporre a livello dell'UE di uno strumento semplice e conviviale che riunisca tutti i diritti degli utenti di servizi di comunicazione elettronica nei settori delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e della protezione dei consumatori».

2. Brevissima sintesi della proposta della Commissione

2.1 Proposta di direttiva

2.1.1 Nel quadro della strategia per il mercato unico digitale ⁽¹⁾, alla luce delle trasformazioni rapide e profonde avvenute di recente nelle strutture del mercato delle comunicazioni elettroniche e tenuto conto della comparsa di tipi di operatori precedentemente sconosciuti che sono entrati in concorrenza con gli operatori di telecomunicazioni già presenti — comparsa che è andata di pari passo con l'accresciuta quantità e popolarità dei servizi di contenuti online — è emersa la necessità di rivedere e aggiornare il quadro normativo delle comunicazioni elettroniche che risale al 2009, allo scopo — in particolare — di consentire ai cittadini e alle imprese di beneficiare di un accesso senza ostacoli alle attività online e di sviluppare tali attività in condizioni di concorrenza leale. La garanzia di una migliore connettività Internet per tutti i cittadini e le imprese costituisce il principale obiettivo che la Commissione si è prefissa nella proposta pubblicata il 14 settembre 2016 ⁽²⁾.

2.1.2 La proposta in esame fa parte di un pacchetto che si prefigge di rendere più allettanti per tutte le imprese gli investimenti in nuove infrastrutture di alta qualità nell'intera l'UE, sia a livello locale che al di là delle frontiere nazionali; essa comprende anche una proposta di regolamento sull'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e una comunicazione della Commissione dal titolo Connettività per un mercato unico digitale competitivo — verso una società dei Gigabit europea. Sono stati anche presentati un piano d'azione per l'introduzione dei servizi 5G in tutta l'UE a partire dal 2018 e una proposta di regolamento per la promozione della connettività Internet nelle comunità locali e negli spazi pubblici — WiFi4EU.

2.1.3 Tutti questi strumenti sono finalizzati ai tre grandi obiettivi strategici della connettività all'orizzonte del 2025:

- a) tutti i principali operatori socioeconomici devono avere accesso a una connettività ad altissima velocità, a livello di gigabit;
- b) tutte le famiglie europee, nelle aree rurali e in quelle urbane, avranno accesso a connettività internet che offra un *downlink* di almeno 100 Mbps, potenziabile a velocità gigabit;
- c) copertura 5G ininterrotta in tutte le aree urbane e su tutti i principali assi di trasporto terrestre; come obiettivo intermedio, entro il 2020 la connettività 5G deve essere disponibile come servizio commerciale in almeno una grande città di ogni Stato membro dell'UE.

2.1.4 La proposta, che si basa sull'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, punta a dare attuazione al mercato interno delle comunicazioni elettroniche e ad assicurarne il funzionamento mediante una rifusione orizzontale delle quattro direttive esistenti (quadro, autorizzazioni, accesso e servizio universale), le quali vengono inglobate in un'unica direttiva e semplificate sul piano della struttura allo scopo di rafforzarne la coerenza e l'accessibilità, in linea con l'obiettivo di adeguatezza della regolamentazione (REFIT), assumendo così la forma di un vero e proprio Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

2.1.5 In funzione dei temi trattati, nella proposta vengono adottate forme differenti di armonizzazione legislativa, dall'armonizzazione piena mirata o selettiva — ad esempio in materia di norme per la tutela degli utenti finali — a un'armonizzazione minima delle competenze delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) fino alla massima armonizzazione nelle questioni attinenti allo spettro radio.

2.1.6 La proposta è basata su un'ampia consultazione pubblica delle parti interessate che è durata 12 settimane, su una consulenza di esperti esterni richiesta dal PE e dal Consiglio, su vari studi spiegati e commentati nel dettaglio nella valutazione d'impatto, nonché sui lavori di un gruppo di esperti di alto livello creato nel quadro dello studio SMART 2015/00058.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7 Con la proposta in esame, la Commissione intende conseguire i seguenti obiettivi:

- a) una maggiore concorrenza e investimenti più prevedibili;
- b) un impiego migliore delle radiofrequenze;
- c) una maggiore protezione dei consumatori nei settori in cui le regole generali in materia sono insufficienti a causa delle specifiche necessità del settore considerato;
- d) un ambiente online più sicuro per gli utenti e regole più eque per tutti soggetti interessati.

2.1.8 In sintesi, numerose modifiche tra quelle proposte — in particolare quelle in materia di spettro radio, servizio universale, accesso, utenti finali, numerazione e governance — mirano a introdurre regole chiare, a permettere alle parti di comprendere facilmente i loro diritti e obblighi, e a evitare un livello eccessivo di regolamentazione e di oneri amministrativi.

2.1.9 Le modifiche proposte riguardano nello specifico: la semplificazione e la personalizzazione geografica della regolamentazione dell'accesso; il ricorso (ove possibile) alle autorizzazioni generali in via preferenziale rispetto alle licenze individuali per lo spettro radio; la promozione della commercializzazione secondaria dello spettro radio; la soppressione di certi obblighi di servizio universale, come la necessità di garantire telefoni pubblici a pagamento ed elenchi cartacei; la restrizione dell'ambito di applicazione del servizio universale; la precisazione dell'ambito di applicazione del quadro normativo e la soppressione di taluni obblighi in materia di protezione dei consumatori, purché già contemplati dalla legislazione orizzontale o soddisfatti dal mercato; l'armonizzazione e la precisazione delle norme e della governance per la numerazione da macchina a macchina (M2M).

2.1.10 La Commissione ha inoltre proposto di rafforzare il ruolo delle autorità di regolamentazione nazionali e dell'organismo BEREC, per assicurare un'applicazione coerente e prevedibile delle norme in tutto il mercato unico digitale, nonché per limitare la frammentazione e le incoerenze presenti al fine di promuovere una governance efficace delle nuove istituzioni ⁽³⁾.

2.2 Il metodo della «rifusione»

2.2.1 La Commissione non si è limitata a procedere a una semplice «codificazione» inglobando il contenuto — senza alterarlo — delle varie direttive in un corpus armonico e coerente, come avviene di solito nella maggior parte dei casi. Ha invece deciso di avvalersi della facoltà che le è stata conferita dall'accordo interistituzionale firmato il 28 novembre 2001 ⁽⁴⁾ non solo per integrare orizzontalmente in un unico atto legislativo i vari atti precedenti, ma anche per apportare modifiche profonde e sostanziali al regime (le cosiddette «modifiche sostanziali»).

2.2.2 In questo tipo attività riguardante la semplificazione legislativa, la codificazione e la modifica sostanziale del regime giuridico di un atto legislativo, «il normale iter legislativo comunitario è integralmente rispettato» (punto 5 dell'accordo), nello specifico mediante la presentazione di un parere del CESE, e la proposta di rifusione deve rispettare una serie di criteri e norme espressamente indicati nei punti 6 e 7 del suddetto accordo.

3. Osservazioni generali

3.1 Aspetti che non saranno presi in considerazione nel presente parere

3.1.1 Tenuto conto delle limitazioni imposte alla lunghezza dei propri pareri e della natura stessa della proposta, il CESE ritiene di non dovere pronunciarsi nuovamente sugli aspetti che passano dagli atti legislativi precedenti alla proposta in esame senza subire alcuna modifica, salvo nella misura strettamente necessaria per la comprensione di alcuni punti trattati.

3.1.2 Infatti, il CESE ha già avuto occasione di esprimersi dettagliatamente in pareri precedenti in merito a tutte questi argomenti, posizioni che si limita a ribadire in rapporto a tali questioni.

3.1.3 Analogamente, in questa sede il CESE non si pronuncerà in modo particolareggiato sugli aspetti trattati nella proposta che riguardano la struttura e il funzionamento del BEREC, che saranno esaminati in profondità nel parere che viene elaborato parallelamente al presente.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ GU C 77 del 28.3.2002, pag. 1.

3.2 Valutazione dell'orientamento generale della proposta in esame

3.2.1 Il CESE desidera innanzitutto rallegrarsi con la Commissione per aver preso questa opportuna iniziativa, ampiamente giustificata da considerazioni di mercato, dall'evoluzione tecnologica e dalla tutela degli utenti delle comunicazioni elettroniche; è infatti necessaria una rifusione del quadro giuridico che assicuri che i cittadini beneficino di un accesso senza ostacoli alle attività online e che le imprese svolgano tali attività in condizioni di concorrenza leale. Il Comitato si congratula anche per la tecnica impiegata (la cosiddetta «rifusione»), che rappresenta uno strumento molto appropriato ai fini del programma REFIT, ma deplora che la Commissione se ne serva assai poco.

3.2.2 In rapporto a questo aspetto specifico, il CESE desidera congratularsi con la Commissione per la correttezza formale della difficile pratica della «rifusione» (*recasting*), con un rigoroso rispetto formale delle norme stabilite, ma si rammarica che la Commissione non segua la procedura della contemporanea pubblicazione di una versione «pulita» di più facile lettura, come è stato più volte suggerito.

3.2.3 Desidera inoltre esprimere il proprio assenso in rapporto sia alla maggior parte delle nuove norme introdotte nella proposta di nuovo atto legislativo che al modo seguito per allineare tali disposizioni di legge alle altre politiche dell'UE, che si tratti della regolamentazione specifica in vigore per il settore o, in particolare, dei principi relativi al diritto della concorrenza e della legislazione orizzontale sulla tutela dei consumatori.

3.2.4 Il CESE ritiene tuttavia che la scelta — peraltro non totalmente giustificata — di una direttiva così onnicomprensiva ed estesa, e con tanti aspetti lasciati alla regolamentazione nazionale, avrebbe guadagnato sul piano della semplicità e della certezza del diritto se si fosse invece optato per un regolamento quadro con applicazione diretta, immediata e uniforme in tutti gli Stati membri, come è stato proposto dalla Commissione, e se direttive specifiche avessero disciplinato alcune delle materie trattate, con gradi di armonizzazione differenti in funzione delle condizioni dei mercati e della natura delle questioni considerate. Il tempo necessario affinché la procedura venga conclusa (non meno di 18 mesi) e l'atto sia prima recepito (non meno di 2 anni) e poi applicato ritarda l'effettiva entrata in vigore del nuovo regime, che non potrà avvenire prima del 2021 o 2022.

3.2.5 D'altro canto, l'esclusione della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (e-privacy), la cui proposta di modifica è stata pubblicata il 10 gennaio 2017 (COM(2017) 10 final) e rappresenta che è uno dei temi più cruciali e importanti del pacchetto, benché comprensibile per ragioni di calendario legislativo, costituisce un punto debole della proposta, che si presenta così priva di uno dei pilastri più importanti a garanzia degli interessi più rilevanti degli utenti della rete, con la conseguenza di rinviare a un lontano futuro l'allineamento dell'attuale regolamentazione al futuro strumento sulla protezione della vita privata e di creare maggiori difficoltà in fase di recepimento e attuazione di tutte le misure.

3.2.6 Sono rimasti esclusi anche il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione⁽⁵⁾ e taluni aspetti della comunicazione della Commissione Promuovere l'uso condiviso delle risorse dello spettro radio nel mercato interno, che avrebbero dovuti essere integrati in questo codice⁽⁶⁾.

3.2.7 Infine, è ben evidente che questa proposta non costituisce una risposta all'esplicita richiesta del Consiglio di un «codice europeo dei diritti degli utenti di servizi di comunicazioni elettroniche», il cui obiettivo sarebbe di «disporre a livello dell'UE di uno strumento semplice e conviviale che riunisca tutti i diritti degli utenti di servizi di comunicazione elettronica nei settori delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e della protezione dei consumatori»⁽⁷⁾, e neanche corrisponde all'intenzione, espressa nell'agenda digitale europea, di «pubblicare un codice dei diritti online nell'UE entro il 2011 che riassume in modo chiaro e accessibile i diritti degli utenti digitali nell'UE»⁽⁸⁾.

4. Osservazioni particolari

4.1 Oggetto e finalità

Il CESE apprezza che la Commissione si preoccupi di mettere in evidenza, già all'articolo 1, la questione dell'accessibilità dei servizi per gli «utenti con disabilità» e la necessità di definire meglio «i diritti degli utenti finali». In quest'ottica è particolarmente importante la riserva stabilita all'articolo 1, paragrafo 4, secondo cui le disposizioni della direttiva in esame si applicano fatte salve le norme dell'Unione in materia di tutela dei consumatori, in particolare le direttive 93/13/CEE, 97/7/CE e 2011/83/UE, e le norme nazionali conformi al diritto dell'Unione, in merito alle quali il CESE ha da poco preparato i rispettivi studi di valutazione (relazioni informative INT/795 e 796, adottate nel dicembre 2016).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final

⁽⁷⁾ 3017^a sessione del Consiglio, del 31 maggio 2010.

⁽⁸⁾ COM(2010) 245 final.

4.2 Definizioni

Per quanto concerne le definizioni, il CESE sottolinea la pertinenza della formulazione di nuovi concetti quali «rete ad altissima capacità», «servizio di comunicazione interpersonale», «servizio di comunicazione interpersonale basato sul numero», «servizio di comunicazione interpersonale indipendente dal numero», «sicurezza» delle reti e dei servizi, «punto di accesso senza fili di portata limitata», «rete locale in radiofrequenza» (RLAN), «uso condiviso dello spettro radio», «spettro radio armonizzato», «centro di raccolta delle chiamate di emergenza» (PSAP), «PSAP più idoneo», «comunicazione di emergenza» e «servizio di emergenza», che hanno rilevanza per il regime giuridico.

4.3 Obiettivi

4.3.1 Per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi, il CESE segnala la rilevanza della collaborazione fra le autorità nazionali di regolamentazione e altre autorità competenti, nonché tra gli Stati membri e il BEREC, sebbene il «modello» preferito dal Comitato si orienti in un'altra direzione, come indicato nel proprio parere sul nuovo status del BEREC.

4.3.2 In quest'ottica è particolarmente importante porre l'accento sulla ridefinizione degli obblighi delle autorità nazionali di regolamentazione e delle altre autorità competenti, oltre che del BEREC, stabiliti all'articolo 3, paragrafo 2.

4.3.3 Riveste importanza anche la collaborazione tra gli Stati membri, per il tramite del gruppo «Politica dello spettro radio», istituito dalla decisione 2002/622/CE della Commissione, tra questi e la Commissione e, su loro richiesta, con il Parlamento europeo e il Consiglio, per sostenere la pianificazione strategica e il coordinamento delle politiche in materia di spettro radio nell'Unione.

4.4 Alcune materie di rilevante interesse

4.4.1 Poiché nel quadro del presente parere non è possibile procedere all'esame di tutte le disposizioni, il CESE intende concentrare la propria attenzione su alcune che considera di grande rilevanza sociale.

4.4.2 Regolamentazione dell'accesso

4.4.2.1 Il CESE si rallegra che le regole in materia di accesso non siano state modificate in modo sostanziale e si allinea alla Commissione nello snellimento delle procedure e nella promozione della connettività universale ad altissima capacità (VHC), che costituisce l'obiettivo centrale del quadro normativo del settore, oltre alla promozione della concorrenza, al completamento del mercato interno e alla protezione dei consumatori.

4.4.2.2 Il CESE appoggia le modifiche specifiche apportate alla regolamentazione del mercato che sono volte sia a obbligare le autorità di regolamentazione a individuare le intenzioni di investimento che a permettere alle autorità pubbliche di reperire investitori nelle aree scarsamente coperte. In questo modo aumenterà la trasparenza sui piani per la realizzazione della rete, verrà assicurata una maggiore prevedibilità per gli investitori e le autorità di regolamentazione potranno tener conto in misura maggiore delle specificità geografiche nelle loro analisi di mercato.

4.4.2.3 Appoggia inoltre la Commissione nella modifica delle procedure di analisi dei mercati e nella codificazione delle migliori prassi vigenti, per assicurare che gli obblighi in materia di accesso siano imposti solo quando e ove sia necessario per far fronte alle carenze del mercato al dettaglio, nonché per garantire risultati all'utente finale assicurando al tempo stesso risultati competitivi. Il CESE non ritiene tuttavia giustificata l'estensione da 3 a 5 anni del periodo massimo coperto dalle analisi di mercato.

4.4.2.4 Infine, il CESE conviene che la concorrenza basata sulle infrastrutture costituisce uno dei modi più efficaci per fornire una nuova o migliore connettività Internet nelle zone in cui la densità della popolazione può giustificare l'esistenza di più reti.

4.4.3 Assegnazione dello spettro radio

4.4.3.1 Sebbene l'UE sia stata la prima a sviluppare tecnologie senza fili 4G, la loro diffusione ha subito ritardi rispetto ad altre regioni. La ripartizione e la gestione dello spettro radio sono, in linea di principio, di competenza degli Stati membri, e questa situazione è stata generalmente considerata la causa della frammentazione dei mercati, con un impatto negativo diretto sulla copertura della rete senza fili e sulla sua diffusione nell'intera Europa, con il rischio — se la situazione rimane immutata — di compromettere la riuscita dell'introduzione dei servizi 5G in Europa e lo sviluppo di nuovi servizi innovativi.

4.4.3.2 È per questo motivo che la proposta intende imporre un corpus di norme comuni — come, ad esempio, il periodo di licenza minimo per assicurare la redditività degli investimenti, un margine d'azione maggiore per il mercato delle frequenze, la coerenza e l'obiettività delle misure di regolamentazione (riserva, modalità di organizzazione delle aste, prezzi minimi e blocchi di spettro, riserva eccezionale dello spettro radio) — e una valutazione reciproca tra le autorità di regolamentazione nazionali al fine di assicurare la coerenza delle prassi di assegnazione nel quadro del BEREK. D'altro canto, gli operatori devono impegnarsi a utilizzare in modo efficiente lo spettro radio assegnato loro.

4.4.3.3 Il CESE condivide questo nuovo approccio, in quanto — oltre ad accelerare i processi di assegnazione dello spettro radio per le comunicazioni elettroniche, con scadenze chiare per il momento in cui lo spettro deve essere reso disponibile sul mercato — gli investitori nella banda larga senza fili di prossima generazione beneficiano di una maggiore prevedibilità e coerenza per quel che concerne i futuri modelli di concessione delle licenze e le condizioni essenziali per l'attribuzione o il rinnovo di diritti a livello nazionale in materia di spettro radio.

4.4.3.4 Infine, il CESE si rallegra per l'agevolazione data alla condivisione dello spettro radio nelle reti 5G e per la promozione dell'accesso degli utenti finali alla connettività di base Wi-Fi. Infatti, un uso condiviso dello spettro radio, basato su un'autorizzazione generale o su diritti di uso individuali, può permettere uno sfruttamento intensivo e più efficiente di questa scarsa risorsa. Gli utenti dello spettro delle radiofrequenze nel regime dell'autorizzazione generale beneficeranno di una maggiore tutela normativa contro le interferenze dannose, in modo da eliminare gli ostacoli alla realizzazione di punti d'accesso Wi-Fi e da rendere più facile l'accesso dell'utente finale a una connessione Internet senza fili condivisa.

4.4.4 *La ridefinizione del regime del servizio universale*

4.4.4.1 Il regime «rinnovato» del servizio universale e le modifiche ai servizi e alle norme per la tutela degli utenti finali rappresentano gli aspetti che suscitano le maggiori riserve del CESE. D'altro canto, il servizio universale rappresentava già uno degli aspetti che erano stati oggetto delle critiche maggiori in precedenti pareri del CESE.

4.4.4.2 Da molto tempo l'estensione di questo servizio ad altri, come i servizi mobili e l'accesso a Internet a banda larga, costituisce una priorità. Con il pretesto di una presunta modernizzazione del regime del servizio universale, quel che la proposta realizza effettivamente è la sostituzione di servizi e persino l'eliminazione di una serie di obblighi (come i telefoni pubblici a pagamento, gli elenchi telefonici completi e i servizi di consultazione degli elenchi) dal campo di applicazione, rendendo così superfluo il risultato che si intende raggiungere. Il CESE ignora se il settore sia sufficientemente maturo per garantire che tali servizi continuino ad essere prestati pur in assenza degli obblighi di servizio universale. L'articolo 82 non solo consente agli Stati membri di «continuare a garantire la disponibilità o l'accessibilità dei servizi diversi» se la «necessità di tali servizi è debitamente dimostrata sulla base delle circostanze nazionali», ma dischiude anche la via alla possibilità che tali servizi siano abbandonati nel breve termine per gli oneri che comportano.

4.4.4.3 Il CESE mette in discussione la definizione di banda larga funzionale, dato che potrà dare origine soltanto a un elenco arbitrario di servizi accessibili via Internet e non a una connessione di qualità minima neutra, e questo potrebbe generare in futuro pratiche discriminatorie a danno degli utenti finali.

4.4.4.4 È vero che l'articolo 79 impone agli Stati membri di garantire che «tutti gli utenti finali nel loro territorio abbiano accesso a un prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, a servizi disponibili di accesso funzionale a Internet e di comunicazione vocale al livello qualitativo specificato nel loro territorio, ivi inclusa la connessione sottostante, almeno in postazione fissa», e gli Stati possono persino «esigere che le imprese che prestano tali servizi offrano ai suddetti utenti finali opzioni o formule tariffarie diverse da quelle proposte alle normali condizioni commerciali» applicando «tariffe comuni, comprese le perequazioni tariffarie, in tutto il territorio».

Tuttavia, all'articolo 80, paragrafi 4 e 5, la proposta fa riferimento all'assistenza o sicurezza sociale, vale a dire, al bilancio nazionale attraverso le tasse, per fornire «un sostegno agli utenti finali a basso reddito o con esigenze sociali particolari al fine di garantire l'accessibilità economica dei servizi di accesso funzionale a Internet e di comunicazione vocale almeno in postazione fissa», il che equivale a sottrarre tali obblighi dalla sfera di competenza dei fornitori di servizi.

4.4.4.5 Inoltre, qualora le autorità nazionali di regolamentazione ritengano che un'impresa sia soggetta a oneri eccessivi, l'intero sistema di finanziamento del servizio pubblico si limita a introdurre «un dispositivo inteso a indennizzare l'impresa per i costi netti così calcolati attingendo a fondi pubblici in condizioni di trasparenza». Questo significa che, vale a dire, ancora una volta è il bilancio nazionale attraverso le tasse, l'erario ad essere chiamato a sostenere i costi del servizio pubblico, in particolare in assenza di fornitori nelle aree non redditizie del servizio ai cittadini, visto che è eliminata la possibilità di condivisione dei costi che era prima prevista dall'articolo 13, lettera b), della direttiva abrogata, che disponeva quanto segue: «b) ripartire il costo netto degli obblighi di servizio universale tra i fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica».

4.4.5 Diritti degli utenti finali

4.4.5.1 Il punto per il quale il CESE ha tuttavia le maggiori perplessità riguarda il nuovo titolo relativo ai diritti degli utenti finali, in quanto, alla luce della maggior parte dei propri pareri adottati in questa materia, non si ritrova nelle soluzioni adottate, a cominciare dalla scelta della massima armonizzazione nei termini stabiliti all'articolo 94. Il CESE è dell'avviso che, nelle materie riguardanti i diritti dei consumatori, bisogna adottare direttive di armonizzazione minima oppure regolamenti che stabiliscano il livello di protezione più alto per i consumatori.

4.4.5.2 Non ritiene accettabile l'abolizione di alcuni obblighi normativi oppure i minori diritti o le minori garanzie, con l'allegazione non comprovata che non sono più necessari o che sono disciplinati dalla normativa generale sui consumatori, come — ad esempio — la revoca del potere delle autorità nazionali di regolamentazione di imporre direttamente la regolamentazione dei prezzi al dettaglio degli operatori con un significativo potere di mercato, oppure di talune disposizioni in materia di contratti, trasparenza, servizi di elenchi e interoperabilità delle apparecchiature di televisione analogica (articoli da 95 a 98 e da 103 a 105).

4.4.5.3 Analogamente, la proposta della Commissione non ravvede la necessità di introdurre non ritiene che sia stata introdotta una regolamentazione migliore per certe situazioni che sono state denunciate come pratiche abusive nei contratti con gli utenti, come — ad esempio — nel caso dei limiti massimi applicabili alla durata dei contratti o alla loro rescissione, dei rinnovi contrattuali per le offerte di pacchetti, della mancanza di sanzioni volte ad assicurare l'efficienza del processo di cambiamento del fornitore per l'utente finale, nonché del mantenimento dell'obbligo di indennizzo da parte dell'utente finale «oltre al valore pro rata temporis delle apparecchiature sovvenzionate abbinate al contratto al momento della stipula e un rimborso pro rata temporis per gli altri eventuali vantaggi promozionali indicati come tali al momento della stipula del contratto».

4.4.5.4 Si rallegra, tuttavia, per l'introduzione di un certo numero di nuove disposizioni come, ad esempio, una migliore leggibilità dei contratti mediante un contratto che riassume l'aspetto essenziale delle informazioni presentate in forma semplificata, la fornitura di strumenti di controllo del consumo e di strumenti di raffronto dei prezzi e della qualità, nonché il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza o al paese di residenza.

4.5 Autorità di regolamentazione e altre autorità competenti

4.5.1 Per quanto riguarda i compiti delle autorità di regolamentazione e di altre autorità competenti, è di particolare rilevanza la rifusione dell'attuale paragrafo 1 dell'articolo 5.

4.5.2 In particolare, per quanto riguarda l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione e di altre autorità competenti, vanno messe in rilievo le disposizioni degli articoli da 7 a 9 per le speciali garanzie concesse nell'ambito della selezione, limitazione della durata dei mandati, autonomia di gestione e revoca dei membri dei rispettivi organi di gestione.

4.6 Composizione consensuale delle controversie

4.6.1 È di particolare importanza che la proposta si preoccupi di assicurare sistemi trasparenti, non discriminatori, rapidi, equi, semplici e poco costosi per la composizione extragiudiziale delle controversie che potrebbero sorgere tra consumatori e imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica, compresi quelli accessibili al pubblico che non rientrano nei servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dal numero, in rapporto alle condizioni contrattuali e/o all'esecuzione dei contratti riguardanti la fornitura di tali reti e/o servizi.

4.6.2 Più importante ancora è la possibilità concessa agli Stati membri di estendere l'accesso a tali procedure ad altri utenti finali, in particolare le microimprese e le piccole imprese.

4.6.3 Tuttavia, nel caso delle controversie transfrontaliere, la proposta prevede una soluzione che risente della mancanza di meccanismi istituiti a livello europeo per questo tipo di controversie, dato che finisce per avvilupparsi in una complessa trama procedurale dai risultati dubbi sul piano sia dell'efficacia che dell'effettiva garanzia di un'equa composizione degli interessi in tempo utile, e alla fine tutto sbocca in un'azione giudiziaria.

Bruxelles, 26 gennaio 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
