



Bruxelles, 15.6.2016
COM(2016) 398 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

relativa al riesame del mercato del roaming all'ingrosso

{SWD(2016) 200 final}

1. INTRODUZIONE

Dal 2006 la Commissione si adopera per ridurre gli elevati costi di roaming che i consumatori devono pagare per utilizzare i loro telefoni cellulari quando viaggiano in altri Stati membri dell'UE. Le misure di regolamentazione adottate dai colegislatori nel 2007, 2009 e 2012 hanno introdotto tariffe massime obbligatorie per il roaming al dettaglio e all'ingrosso.

L'obiettivo ultimo di tali misure consisteva nel garantire che le forze del mercato realizzassero un mercato unico dei servizi di comunicazioni mobili senza distinzioni tra tariffe nazionali e tariffe di roaming e la Commissione era di conseguenza tenuta a verificare che le misure avessero portato alla realizzazione di tale obiettivo¹. Sebbene i prezzi del roaming all'ingrosso e al dettaglio siano scesi in seguito all'adozione delle suddette misure, continuano tuttavia a esservi differenze tra le tariffe di roaming e quelle nazionali. Per tale ragione e considerato il fatto che eliminare la distinzione tra tariffe nazionali e tariffe di roaming rappresenta una componente importante di un mercato unico delle telecomunicazioni efficace e dinamico, la Commissione ha ritenuto necessario adottare ulteriori provvedimenti per perseguire detto obiettivo.

L'eliminazione dei sovrapprezzi del roaming è stata confermata quale obiettivo politico generale nella strategia per il mercato unico digitale della Commissione, che la include in quanto fattore rilevante per creare un contesto favorevole allo sviluppo delle reti e dei servizi digitali².

Nel 2015 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2015/2120³, entrato in vigore il 29 novembre 2015, che, tra altri aspetti, ha modificato il regolamento (UE) n. 531/2012⁴ (il regolamento sul roaming). Il regolamento (UE) 2015/2120 ha introdotto l'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio nell'Unione a decorrere dal 15 giugno 2017, subordinata a un utilizzo corretto dei servizi di roaming e con la possibilità per gli operatori di applicare una deroga in circostanze eccezionali, qualora un fornitore di roaming non sia in grado di recuperare i suoi costi globali effettivi e previsti della fornitura di servizi di roaming regolamentati dalle sue entrate globali effettive e previste risultanti dalla fornitura di tali servizi. Nella presente relazione questo nuovo quadro giuridico per i servizi di roaming al dettaglio nell'Unione è denominato roaming a tariffa nazionale ("Roam like at home" – Utilizzo del cellulare come a casa senza spese extra).

Il regolamento (UE) 2015/2120 non ha previsto però misure per il mercato del roaming all'ingrosso, poiché era necessario svolgere ulteriori indagini sulle condizioni del mercato.

¹ Cfr. in particolare l'articolo 19, paragrafo 2, del testo originale del regolamento (UE) n. 531/2012, che invitava la Commissione a presentare opportune proposte qualora la differenza tra le tariffe di roaming e le tariffe nazionali non si fosse avvicinata a zero.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Strategia per il mercato unico digitale in Europa, COM(2015) 192 final, 6.5.2015.

³ Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

⁴ 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.

Affinché l'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio sia sostenibile in tutta l'UE, i mercati del roaming all'ingrosso nazionali nell'Unione devono essere competitivi e garantire tariffe di roaming all'ingrosso che consentano agli operatori di offrire servizi di roaming al dettaglio senza costi supplementari.

Considerato che un mercato del roaming all'ingrosso che funzioni correttamente è un presupposto essenziale per il completamento del roaming a tariffa nazionale, il regolamento sul roaming ha affidato alla Commissione il compito di esaminare i mercati del roaming all'ingrosso e di avanzare le proposte appropriate per consentire l'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio nell'Unione a partire dal 15 giugno 2017⁵.

La presente relazione descrive i risultati del riesame del roaming all'ingrosso effettuato dalla Commissione. Nella sezione 2 della relazione, la Commissione analizza il funzionamento dei mercati del roaming all'ingrosso nell'Unione nell'ambito del regolamento in vigore. Nella sezione 3 è presentata la proposta della Commissione su come permettere, grazie all'adozione di misure a livello di ingrosso, l'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio nell'UE a decorrere dal 15 luglio 2017.

Per raccogliere le informazioni necessarie ai fini del riesame, la Commissione:

- ha raccolto nell'autunno 2015, in cooperazione con l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), dati esaurienti forniti dagli operatori⁶;
- ha commissionato uno studio esterno per stimare i costi dei servizi di roaming all'ingrosso⁷;
- ha organizzato una consultazione pubblica della durata di dodici settimane, tenutasi dal 26 novembre 2015 al 18 febbraio 2016⁸.

La presente relazione è accompagnata da una proposta legislativa di modifica del regolamento sul roaming. I dettagli e le motivazioni alla base della proposta sono presentati nella proposta legislativa⁹ e nella valutazione di impatto ad essa associata¹⁰. Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione¹¹ è possibile trovare informazioni dettagliate sulla metodologia e i risultati dell'analisi riguardante il funzionamento dei mercati del roaming all'ingrosso a sostegno della presente relazione.

2. FUNZIONAMENTO DEI MERCATI DEL ROAMING ALL'INGROSSO NELL'UE

⁵ A norma dell'articolo 19 del regolamento sul roaming.

⁶ I dati raccolti sono stati analizzati in collaborazione con il centro comune di ricerca della Commissione (JCR).

⁷ Commissione europea, "Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EEA", relazione finale, studio condotto dalla società di consulenza TERA Consultants, da pubblicare.

⁸ Un riassunto e la relazione di sintesi completa dei risultati della consultazione pubblica sono disponibili all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy>. Oltre alle domande sul riesame del roaming all'ingrosso, la consultazione pubblica includeva due serie di domande sulla politica di utilizzo corretto e sul meccanismo di sostenibilità previsti dal regolamento. Il regolamento sul roaming conferisce alla Commissione competenze di esecuzione relativamente a queste due questioni.

⁹ 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.

¹⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 531/2012 per quanto riguarda le norme sui mercati del roaming all'ingrosso.

¹¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa al riesame del mercato del roaming all'ingrosso.

Conformemente all'articolo 19 del regolamento sul roaming, la Commissione ha esaminato i seguenti aspetti¹²:

- l'evoluzione della concorrenza nei mercati del roaming al dettaglio;
- i costi della fornitura di servizi di roaming all'ingrosso nell'UE;
- il livello di concorrenza nei mercati nazionali all'ingrosso.

La Commissione ha valutato altresì gli effetti previsti dell'obbligo di introduzione del roaming a tariffa nazionale al dettaglio sul funzionamento dei mercati del roaming all'ingrosso.

2.1. Evoluzione della concorrenza nei mercati del roaming al dettaglio

L'analisi del BEREC¹³ indica che di recente si sono registrati alcuni sviluppi importanti nei mercati del roaming al dettaglio, con un'offerta nazionale di prezzi di roaming più accessibili per i clienti. Tuttavia, come osservato dal BEREC, la maggior parte delle nuove offerte di roaming al dettaglio corrispondenti al roaming a tariffa nazionale non sono vere e proprie offerte di roaming a tariffa nazionale come inteso dal regolamento sul roaming, che prevede l'assenza di costi supplementari (nessun sovrapprezzo), entro i limiti dell'utilizzo corretto, in tutta l'Unione. Inoltre, tali sviluppi non sono uniformemente distribuiti nei diversi Stati membri.

Gli attuali livelli di concorrenza nei mercati del roaming all'ingrosso non hanno consentito ai mercati al dettaglio di mettere in atto il roaming a tariffa nazionale nell'intera Unione. I potenziali sviluppi tecnologici e a livello di servizi, come ad esempio la diffusione di servizi "over the top" e le SIM incorporate, non rappresentano sinora un'alternativa reale e valida per i servizi di roaming al dettaglio¹⁴. Di conseguenza, la pressione che esercitano ad oggi sul mercato è rimasta limitata e la situazione non sembra destinata a cambiare nel prossimo futuro.

2.2. Valutazione dei costi della fornitura dei servizi di roaming all'ingrosso

Valutare i costi della fornitura di servizi di roaming all'ingrosso è un compito impegnativo e complesso. Non esiste un unico metodo di analisi e di valutazione di tali costi e ogni metodo implica un'ampia serie di scelte e supposizioni che presentano sia vantaggi che limiti. Negli ultimi anni, le autorità nazionali di regolamentazione hanno acquisito una notevole esperienza nella modellizzazione dei costi diretta a regolamentare le tariffe di terminazione in linea con la raccomandazione 2009/396/CE della Commissione sulla regolamentazione delle tariffe di terminazione su reti fisse e mobili nella UE¹⁵. Basandosi su questa esperienza, lo studio esterno ha elaborato un modello di costo che prende in considerazione il più possibile le caratteristiche specifiche di ciascun paese¹⁶. A tal fine, le autorità nazionali di regolamentazione hanno fornito al contraente informazioni dettagliate sui rispettivi modelli di

¹² Gli altri elementi per il riesame di cui all'articolo 19 del regolamento sul roaming sono stati presi in considerazione dalla Commissione per valutare le misure di regolamentazione più appropriate (cfr. seguente sezione 3 e, per ulteriori dettagli, la valutazione d'impatto che accompagna la presente relazione).

¹³ Relazione del BEREC sul mercato del roaming all'ingrosso, BoR(16)33, febbraio 2016, sezione 2.3.

¹⁴ Cfr. la sezione 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

¹⁵ Raccomandazione della Commissione, del 7 maggio 2009, sulla regolamentazione delle tariffe di terminazione su reti fisse e mobili nella UE, C(2009)3359 final.

¹⁶ Cfr. la sezione 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

costo, nonché dati relativi al paese. Inoltre, lo studio ha utilizzato dati forniti dagli operatori sui costi specifici dei servizi di roaming, quali i costi operativi e di gestione del roaming, i costi finanziari e relativi al clearing dei dati in roaming e i costi di negoziazione e di gestione dei contratti di roaming.

Sebbene permanga necessariamente un certo grado di incertezza riguardo alle stime tariffarie fornite dal modello di costo, dette stime rappresentano un utile termine di paragone, da utilizzare assieme ad altre fonti di dati e osservazioni, tra cui, in particolare, le tariffe effettive del roaming all'ingrosso osservate nel mercato, i prezzi nazionali al dettaglio e all'ingrosso e, per i servizi di chiamata vocale, le tariffe nazionali regolamentate di terminazione delle chiamate mobili.

In base alle diverse fonti di dati, si può presumere con sufficiente attendibilità che il costo della fornitura di servizi di roaming all'ingrosso nello spazio economico europeo (SEE) si attesti al di sotto dei 4 centesimi di EUR al minuto¹⁷, 1 centesimo di EUR per SMS e 0,85 centesimi di EUR per MB, inclusi i costi di transito sostenuti dall'operatore ospitante.

Riguardo alla specifica questione dell'incidenza della stagionalità sul costo della fornitura dei servizi di roaming all'ingrosso, diversi Stati membri hanno espressamente sottolineato in una dichiarazione politica congiunta, formulata al momento dell'adozione del regolamento (UE) 2120/2015, la necessità di tenere conto degli effetti dell'andamento stagionale sulla struttura dei costi dei fornitori di servizi che operano in zone turistiche¹⁸. Nello studio, l'impatto del carattere stagionale del roaming è stato analizzato in dettaglio utilizzando i migliori dati disponibili per quantificarlo¹⁹.

A causa dell'aumento massiccio della domanda interna di servizi di dati, le esigenze delle reti per supportare gli utenti nazionali tendono a oltrepassare il picco stagionale estivo già pochi mesi dopo il picco stesso e, in ogni caso, prima che si ripeta l'anno successivo. Di conseguenza, poiché le reti sono già ristrutturate e ampliate per far fronte a questa tendenza generale al rialzo, gli eventuali picchi dovuti ai flussi di roaming stagionali non provocherebbero un aumento generalizzato dei costi di rete generati dai dati in roaming nell'ambito delle condizioni del roaming a tariffa nazionale.

Mentre in alcuni paesi i costi connessi alla stagionalità non sono trascurabili per i servizi di chiamata vocale²⁰, l'incidenza effettiva dell'andamento stagionale sulla stima del limite superiore (upper bound) dei costi del roaming all'ingrosso nel SEE resta esigua. Ciò è dovuto al fatto che i paesi in cui gli effetti della stagionalità sono più elevati (Croazia, Grecia,

¹⁷ Il costo stimato per le chiamate vocali fornito dal modello di costo è leggermente superiore ai 4 centesimi di EUR al minuto di Malta. Tuttavia, la stima è in contrasto con la tariffa media all'ingrosso per la differenza di traffico riportata nel 2015 dagli operatori del paese (3,7 centesimi di EUR al minuto).

¹⁸ Nonché di tutte le situazioni in cui vi sono notevoli squilibri connessi alle questioni relative alla stagionalità o derivanti da diverse tendenze di viaggio negli Stati membri, che è probabile siano accentuate dalla prevista impennata della domanda dovuta all'eliminazione dei sovrapprezzi. Cfr. Doc 12279/15 del 29 settembre 2015.

¹⁹ Dati trimestrali sul traffico in roaming forniti dal BEREC, dati forniti da alcune autorità nazionali di regolamentazione e determinati operatori, dati mensili sui pernottamenti dei non residenti per paese tratti da Eurostat.

²⁰ L'esercizio di stima teorica è particolarmente complesso, considerata l'incidenza localizzata dei picchi stagionali (e, in modo analogo, l'impatto localizzato degli effetti compensativi), le possibili tecniche di mitigazione della congestione e il grado di dettaglio limitato (in termini geografici e temporali) dei dati disponibili. I potenziali costi aggiuntivi per i picchi stagionali applicati per alcuni paesi sono distribuiti tra tutti gli utenti (nazionali e in roaming), per i numerosi spostamenti stagionali all'interno del paese verso le zone turistiche e per l'effetto di compensazione degli utenti in roaming sull'utilizzo delle capacità nelle aree metropolitane durante la stagione estiva.

Spagna e Bulgaria) non rientrano tra i paesi che presentano i costi più alti per i servizi di raccolta di chiamata vocale (Malta, Svezia, Paesi Bassi e Lettonia). L'incidenza della stagionalità registrata nei paesi in cui i costi per le chiamate vocali sono tra i più elevati è minore.

2.3. Livello di concorrenza nei mercati del roaming all'ingrosso nel SEE

I mercati del roaming all'ingrosso presentano una serie di fallimenti del mercato, già descritti in passato²¹. Tali mercati hanno un carattere oligopolistico: per fornire servizi di roaming ai propri clienti, un operatore può acquistare servizi di roaming all'ingrosso soltanto presso tre o quattro operatori in un dato paese e alcuni di questi operatori possono difficilmente essere esclusi per ragioni di copertura e capacità della rete. Inoltre, a livello di ingrosso, esistono solo sostituti imperfetti degli operatori, aspetto già analizzato in una precedente relazione commissionata dalla Commissione²². Gli accordi di roaming all'ingrosso sono generalmente motivati dalla quantità di traffico che l'operatore ospite può offrire nel corso delle trattative bilaterali. Il principale fattore negoziale negli accordi bilaterali è rappresentato dalla quantità di traffico in entrata e in uscita che può essere bilanciata tra ciascuna coppia di operatori, piuttosto che dal prezzo finale concordato per la restante differenza di traffico. Gli operatori di reti mobili virtuali (mobile virtual network operators — MVNO) e gli operatori più piccoli con volumi di traffico solitamente limitati non ottengono alcuna riduzione o soltanto riduzioni minori rispetto alle tariffe massime del roaming all'ingrosso previste dal regolamento sul roaming.

Per ridurre le eccessive tariffe all'ingrosso dovute a un mercato non realmente competitivo, tali tariffe sono state limitate da successive normative dell'Unione. I limiti tariffari sono attualmente fissati dal regolamento sul roaming a 5 centesimi di EUR al minuto di conversazione, 2 centesimi di EUR per SMS e 5 centesimi di EUR per MB. L'effettivo livello di concorrenza nei mercati del roaming all'ingrosso nell'ambito delle regolamentazioni vigenti è stato valutato nel corso del presente riesame²³.

Evoluzione delle tariffe del roaming all'ingrosso dal 2007

L'evoluzione delle tariffe all'ingrosso per i servizi di chiamata vocale e di SMS in roaming ha seguito in larga misura la progressiva riduzione dei limiti tariffari fissati a livello dell'Unione a partire dal 2007²⁴. Per quanto concerne le tariffe all'ingrosso per i servizi di dati in roaming, i prezzi del mercato sono stati molto più bassi dei successivi limiti tariffari nel periodo 2009-2015 (il primo massimale per i servizi di dati in roaming all'ingrosso è diventato applicabile nel 2009).

Flusso di traffico in roaming nel SEE

²¹ Commissione europea, Valutazione d'impatto delle opzioni politiche relative alla verifica della Commissione concernente il funzionamento del regolamento (CE) n. 544/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno della Comunità, COM(2011) 407 final, SEC(2011) 871 final.

²² WIK-Consult (2010), Study on the Options for addressing Competition Problems in the EU Roaming Market (Studio sulle soluzioni possibili per affrontare i problemi di concorrenza sul mercato del roaming nell'UE), SMART 2010/018, dicembre, pagg. 20-23.

²³ Cfr. la sezione 6 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

²⁴ Relazione comparativa del BEREC sul roaming internazionale relativa al periodo aprile — settembre 2015, BoR(16)28, febbraio 2016.

Le tendenze osservate per il traffico di chiamate vocali tra i paesi del SEE rispecchiano in certa misura le relazioni storiche, linguistiche, culturali ed economiche tra i diversi paesi²⁵. Le percentuali di traffico in entrata/in uscita per i tre servizi mobili in roaming (chiamate vocali, SMS e dati) tendono a confermare un divario tra il nord e il sud dell'Europa, tra le località meridionali, principali mete turistiche, e quelle settentrionali, caratterizzate da un turismo minore. Tuttavia, questa contrapposizione non è sistematica. Cipro, Grecia, Malta e Spagna si distinguono in quanto notevoli ricevitori netti di traffico in roaming per tutti e tre i servizi, mentre Irlanda, Paesi Bassi, Norvegia, Slovacchia e Regno Unito sono principalmente emittenti netti. In alcuni paesi, come ad esempio la Francia, l'Italia, la Lettonia, la Lituania e la Svezia, la situazione è più equilibrata.

Funzionamento dei mercati del roaming all'ingrosso

I portatori d'interesse hanno riconosciuto ampiamente nella consultazione pubblica che le eventuali dinamiche competitive nel mercato del roaming all'ingrosso nell'UE sono essenzialmente connesse ai limiti tariffari all'ingrosso esistenti nell'Unione, che forniscono un punto di partenza per le negoziazioni dei prezzi negli accordi bilaterali relativi al roaming. Senza una regolamentazione a livello dell'Unione, le tariffe del roaming all'ingrosso sarebbero più alte di quelle attuali, come messo in evidenza dalle tariffe di roaming all'ingrosso non regolamentate applicate nell'Unione prima dell'attuazione delle misure di regolamentazione e come avviene ancora oggi al di fuori dell'Unione. A causa dei fallimenti del mercato descritti in precedenza, il mercato del roaming all'ingrosso presenterebbe comunque problemi strutturali, anche qualora si abolissero le regolamentazioni.

Per quanto concerne la regolamentazione a livello dell'Unione, l'analisi indica che, mentre i mercati nazionali di roaming all'ingrosso presentano un certo grado di concorrenza in tutti gli Stati membri²⁶, in alcuni mercati nazionali di roaming all'ingrosso i prezzi osservati sono sostanzialmente superiori ai costi stimati. Soltanto la differenza del traffico in roaming è soggetta a un determinato grado di concorrenza in termini di prezzi (le tariffe per la parte di traffico bilanciata restano solitamente prossime al livello del limite tariffario). Tuttavia, tali prezzi superano in genere di gran lunga i prezzi nazionali all'ingrosso (ove noti), di un ammontare che non può essere giustificato da costi specifici del roaming. Gli operatori appartenenti a un gruppo con una presenza in più paesi possono dirigere il traffico all'interno delle loro reti e assorbire i costi del roaming all'ingrosso. Inoltre, in genere, negoziano le tariffe del roaming all'ingrosso con altri operatori a livello del gruppo, cosicché i membri dello stesso possano usufruire di termini e prezzi più interessanti grazie agli impegni di volume più elevati del gruppo. D'altro canto, diversi attori del mercato, in particolare gli operatori più piccoli con volumi di traffico minori e gli MVNO, non beneficiano di norma di tariffe di roaming all'ingrosso sensibilmente più basse rispetto ai limiti tariffari.

In genere, gli operatori il cui traffico di roaming in uscita supera (in larga misura) il traffico di roaming in entrata cercano di ridurre al minimo le tariffe all'ingrosso da corrispondere alle reti ospitanti per la fornitura di servizi di roaming al dettaglio ai loro abbonati e sono quindi a favore di tariffe di roaming all'ingrosso contenute. Al contrario, gli operatori il cui traffico di roaming in entrata supera (in larga misura) il traffico di roaming in uscita cercano di

²⁵ Relazione del BEREC sul mercato del roaming all'ingrosso, BoR(16)33, febbraio 2016, sezione 2.4.

²⁶ In particolare, i prezzi del roaming all'ingrosso per la differenza di traffico sono stati negli ultimi anni inferiori ai limiti tariffari, anche se ancora significativamente eccessivi rispetto ai costi di produzione stimati della maggior parte degli operatori.

massimizzare i ricavi derivanti dalla fornitura di servizi di roaming all'ingrosso e sostengono pertanto tariffe di roaming all'ingrosso più elevate.

Nell'ambito della consultazione pubblica, gli operatori hanno espresso diverse opinioni in merito al funzionamento efficace dei mercati del roaming all'ingrosso, a seconda delle rispettive posizioni e del loro potere contrattuale nell'ambito dei negoziati bilaterali relativi al roaming all'ingrosso²⁷.

Alcuni operatori storici, gli operatori ampiamente presenti sul mercato e, in genere, quelli con un notevole traffico di roaming in entrata considerano competitivi i mercati del roaming all'ingrosso, poiché le tariffe del mercato all'ingrosso sono spesso inferiori ai limiti tariffari in vigore.

Altri operatori, in particolare quelli più piccoli, gli MVNO e gli operatori con un elevato traffico di roaming in uscita ritengono che i prezzi cui hanno accesso nel mercato all'ingrosso sono pari o si avvicinano agli attuali limiti tariffari, ma sono ad ogni modo nettamente superiori ai costi e molto più elevati rispetto ai loro modelli di tariffazione nazionali per potere essere sostenibili, quando, nel giugno 2017, verranno aboliti i sovrapprezzi del roaming al dettaglio.

Gli MVNO sostengono inoltre che le tariffe all'ingrosso che sono tenuti a corrispondere per il roaming sono più volte superiori a quelle versate a livello nazionale ai rispettivi operatori di reti mobili ospitanti, il che indica che, anche se entrano effettivamente in concorrenza per offrire agli MVNO servizi nazionali all'ingrosso, gli operatori di reti mobili non sembrano tuttavia competere effettivamente per offrire servizi di roaming all'ingrosso.

2.4. Effetti previsti dell'obbligo di introduzione del roaming a tariffa nazionale al dettaglio sul funzionamento dei mercati del roaming all'ingrosso

L'obbligo di introdurre il roaming a tariffa nazionale al dettaglio può incidere sul funzionamento del mercato del roaming all'ingrosso in diversi modi. Un aumento del traffico in roaming dovuto all'introduzione del roaming a tariffa nazionale può contribuire a ridurre i costi del roaming all'ingrosso grazie alle economie di scala. D'altro canto, l'obbligo per l'operatore nazionale di fornire il roaming a tariffa nazionale ai propri clienti potrebbe esacerbare e acuire le differenze strutturali e gli squilibri nelle posizioni negoziali relative degli attori del mercato nel quadro dei negoziati bilaterali sul roaming. In tal caso, la posizione negoziale dei ricevitori netti di traffico in roaming sarebbe ulteriormente rafforzata, mentre quella degli emittenti netti verrebbe indebolita.

Inoltre, nell'ambito del roaming a tariffa nazionale, l'operatore ospitante può cercare di recuperare una parte dei ricavi persi nel comparto del roaming al dettaglio (in quanto operatore nazionale), applicando tariffe di roaming all'ingrosso più elevate. In altre parole, il potenziale rischio di distorsione della concorrenza e degli incentivi agli investimenti nei mercati all'ingrosso nazionali e visitati, dovuto all'introduzione del roaming a tariffa nazionale, dipenderà in larga misura dal funzionamento del mercato all'ingrosso una volta che il roaming a tariffa nazionale sarà applicabile.

²⁷ La consultazione pubblica si è tenuta dal 26 novembre 2015 al 18 febbraio 2016 al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy>.

3. LA PROPOSTA PER OVVIARE ALLE PROBLEMATICHE INDIVIDUATE NEL MERCATO DEL ROAMING ALL'INGROSSO

3.1. I rimanenti ostacoli al funzionamento del roaming a tariffa nazionale

Introducendo l'obbligo di applicare ai servizi di roaming al dettaglio i prezzi nazionali (abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio), nel rispetto della politica di utilizzo corretto di tali servizi, il regolamento (UE) 2015/2012 ha instaurato l'essenza di un nuovo sistema al dettaglio per i servizi di roaming regolamentati. Tale sistema, il cosiddetto roaming a tariffa nazionale, è stato sinora raramente offerto nell'Unione nel contesto delle attuali condizioni del mercato del roaming all'ingrosso.

In effetti, mentre il regolamento allinea la tariffazione al dettaglio dei servizi di roaming e nazionali, la fornitura di servizi di roaming al dettaglio non utilizza gli stessi input all'ingrosso dei servizi al dettaglio nazionali, dato che fornire servizi di roaming al dettaglio richiede per definizione l'utilizzo di una rete (ospitante) diversa. Questi input per il roaming all'ingrosso devono pertanto essere acquistati nel mercato dall'operatore ospite della rete, ivi compresa una serie di costi specifici al roaming (ossia, non sostenuti nella fornitura dei servizi nazionali).

Per garantire che i servizi di roaming al dettaglio possano essere forniti ai prezzi al dettaglio nazionali, è necessario che gli input per il roaming all'ingrosso siano disponibili a tariffe che permettano, in generale, agli operatori ospiti (nazionali) di fornire il roaming a tariffa nazionale, garantendo al contempo che gli operatori ospitanti possano recuperare i costi sostenuti per fornire tali servizi.

Un mercato nazionale del roaming all'ingrosso realmente competitivo, che colleghi direttamente i prezzi ai costi marginali delle reti ospitanti, faciliterebbe per certo la sostenibilità del roaming a tariffa nazionale. Ciononostante, l'analisi mostra che i mercati del roaming all'ingrosso non sempre funzionano in questo modo e che, ad ogni modo, il futuro obbligo di introduzione del roaming a tariffa nazionale difficilmente potrà creare di per sé mercati del roaming all'ingrosso efficaci, che consentano di attuare il roaming a tariffa nazionale nell'Unione entro il 15 giugno 2017.

Alla luce dei problemi sintetizzati nella presente relazione, sono necessarie ulteriori misure per regolamentare i mercati del roaming all'ingrosso, al fine di consentire un'attuazione sostenibile del roaming a tariffa nazionale.

Un approccio su scala dell'UE eviterebbe inoltre l'adozione, da parte di singoli Stati membri, di approcci diversi per affrontare il problema delle tariffe all'ingrosso elevate. Una tale situazione creerebbe ostacoli al mercato interno, poiché i fornitori di servizi di roaming sarebbero oggetto di un trattamento diverso nel paese di origine (come operatori di rete ospitanti) e nel paese in cui forniscono i servizi di roaming al dettaglio (come operatori di rete ospiti).

In effetti, nell'ambito del roaming a tariffa nazionale, la mancanza di approcci di regolamentazione coerenti tra i mercati nazionali all'ingrosso potrebbe creare distorsioni non correlate ai costi in termini di distribuzione tra gli operatori e, da ultimo, tra i consumatori. La ragione risiederebbe nei seguenti duplici interessi presenti sul mercato all'ingrosso:

- da un lato, le reti ospitanti devono sostenere i costi della fornitura dei servizi di roaming all'ingrosso e investire adeguatamente nelle rispettive reti per soddisfare le esigenze del traffico in roaming;
- dall'altro, gli operatori ospiti, che, nell'ambito del roaming a tariffa nazionale non potrebbero più coprire i costi della fornitura di servizi di roaming al dettaglio mediante tariffe di roaming al dettaglio regolamentate, devono evitare una riduzione del margine.

Il rischio di una riduzione del margine può, in teoria, comportare prezzi più elevati nei mercati nazionali (effetto materasso) e/o il rifiuto di fornire servizi di roaming al dettaglio, almeno per determinati clienti al dettaglio.

È pertanto necessaria a livello dell'Unione un'ulteriore regolamentazione, al fine di garantire tariffe di roaming all'ingrosso inferiori a quelle attuali e che più si avvicinano ai costi effettivi. In tal modo, sarà possibile mettere in atto il roaming a tariffa nazionale nel 2017, mantenendo al contempo la sostenibilità dei modelli di tariffazione nazionali. Per tale ragione, la Commissione presenta, assieme alla presente relazione di riesame, una proposta legislativa al Parlamento europeo e al Consiglio.

3.2. Parere dei portatori di interesse

Quasi tutti gli operatori che hanno partecipato alla consultazione pubblica²⁸ concordano sul fatto che l'introduzione di limiti tariffari a livello dell'Unione, applicabile in tutti gli Stati membri, rappresenti il modo più adeguato di continuare a regolamentare il mercato del roaming all'ingrosso nell'ambito del roaming a tariffa nazionale²⁹.

Gli operatori sono tuttavia divisi per quanto riguarda il livello dei limiti tariffari necessario per far sì che il roaming a tariffa nazionale sia sostenibile. Solo il 28% degli operatori che hanno partecipato alla consultazione (alcuni operatori storici e altri operatori con un'ampia presenza, nonché, in genere, operatori con un notevole traffico di roaming in entrata) ritiene che, nell'ambito delle norme vigenti, il funzionamento dei mercati del roaming all'ingrosso consentirà la messa in atto del roaming a tariffa nazionale nel 2017. D'altro canto, il 53% (piccoli operatori, MVNO e operatori con un notevole traffico in uscita) considera che tale funzionamento non consentirà l'introduzione del roaming a tariffa nazionale nel 2017. La percentuale di operatori che hanno affermato di non saper rispondere (18%) è significativa, mentre solo un operatore crede che ciò dipenda dagli Stati membri.

Gli operatori mobili sono divisi nelle stesse proporzioni in merito alla possibilità che l'obbligo del roaming a tariffa nazionale aumenti o riduca la concorrenza nel mercato del roaming all'ingrosso³⁰. Gli operatori che sostengono gli attuali limiti tariffari ritengono che tale obbligo accrescerà la concorrenza nei mercati del roaming all'ingrosso, mentre gli operatori a favore di una riduzione dei limiti tariffari sostengono il contrario.

Per quanto concerne la misura normativa più appropriata a livello d'ingrosso per permettere la messa in atto del roaming a tariffa nazionale nel 2017, il 28% degli operatori che hanno

²⁸ Per un'analisi dettagliata dei risultati della consultazione pubblica, cfr. l'allegato 2 della valutazione d'impatto che accompagna la presente relazione.

²⁹ Solo 4 dei 40 operatori mobili che hanno partecipato alla consultazione (tra cui due della stessa compagnia) ritengono che il migliore approccio consisterebbe nell'abolire la regolamentazione all'ingrosso.

³⁰ Cfr. la sezione 7 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

partecipato alla consultazione è quindi a favore del mantenimento degli attuali limiti tariffari o dell'abolizione di qualunque regolamentazione per i servizi all'ingrosso, rispetto al 58% che sostiene una riduzione dei massimali.

Le autorità di regolamentazione e i governi nazionali esprimono pareri simili a quelli degli operatori dei rispettivi paesi. I paesi caratterizzati da un notevole traffico roaming in entrata ritengono che i mercati del roaming all'ingrosso funzionino correttamente, mentre i paesi con un considerevole roaming in uscita sono dell'opinione opposta. Infine, i consumatori e le associazioni di consumatori sono cauti nell'esprimere un parere sul mercato del roaming all'ingrosso, non essendo direttamente coinvolti in tale mercato.

3.3. La proposta legislativa

Prospettiva dei mercati nazionali

Le distorsioni che incidono sulla concorrenza e sugli investimenti nei mercati interni degli operatori nazionali dipendono principalmente dal rischio di riduzione del margine dovuto alle tariffe elevate del roaming all'ingrosso rispetto ai prezzi nazionali al dettaglio applicabili agli utenti finali, in particolare per gli operatori più piccoli o con traffico prevalentemente in uscita. Le simulazioni effettuate a livello nazionale e di operatore³¹ indicano che, qualora nel 2017 si mantenessero i limiti tariffari del roaming all'ingrosso al livello attuale, il roaming a tariffa nazionale non sarebbe probabilmente conciliabile con i modelli di tariffazione nazionali. In tal caso, si minerebbe la sostenibilità dei modelli tariffari nazionali per almeno il 20% degli operatori del campione analizzato e/o in almeno sei Stati membri. Ciò non sarebbe in linea con l'obiettivo del regolamento sul roaming di permettere la messa in atto del roaming a tariffa nazionale nell'Unione, né compatibile con il carattere eccezionale della possibilità di deroga ai fini della sostenibilità, fondata sul presupposto che il modello di tariffazione nazionale sia sostenibile nell'ambito del roaming a tariffa nazionale per la totalità o quasi totalità degli operatori dell'Unione, a beneficio dei loro clienti.

Inoltre, le opportunità di guadagno del roaming all'ingrosso dovrebbero aumentare considerevolmente con l'incremento dei volumi del roaming nel contesto del roaming a tariffa nazionale e la correlata diminuzione dei costi unitari effettivi del roaming all'ingrosso. È probabile che ciò comporti crescenti e sostanziali trasferimenti dagli operatori in uscita agli operatori in entrata, qualora i limiti tariffari per il roaming all'ingrosso siano mantenuti ai livelli odierni.

Come illustrato brevemente nella precedente sezione 2.4, non si prevede che la questione sarà risolta con un effetto unico, unidirezionale e positivo sulla concorrenza nel mercato del roaming all'ingrosso, derivante dall'obbligo di introdurre il roaming a tariffa nazionale. È poco probabile che i volumi del roaming a tariffa nazionale contribuiscano da soli a una riduzione generale delle tariffe del roaming all'ingrosso di portata tale da portare i costi del roaming a tariffa nazionale a un livello sostenibile, in particolare per i paesi in cui tali costi sono elevati rispetto agli introiti nazionali. I nuovi modelli imprenditoriali e le dinamiche delle trattative tra operatori possono evolvere con la messa in atto del roaming a tariffa nazionale. Tuttavia, vi è il rischio che la posizione negoziale degli emittenti netti di traffico in roaming, inclusi gli attori più deboli del mercato del roaming all'ingrosso, possa di fatto peggiorare ulteriormente a causa dell'obbligo di introduzione del roaming a tariffa nazionale. In assenza di misure compensative, questo rischio non può essere escluso. Allo stesso tempo,

³¹ Cfr. sezione 6.2 della valutazione di impatto che accompagna la presente relazione.

è legittimo fissare i limiti di salvaguardia a un livello che permetta agli operatori che dispongono di una maggiore copertura nell'Unione o di un maggiore volume di traffico di trarre vantaggi commerciali dalla possibilità di assorbire i costi nell'ambito del gruppo o di negoziare condizioni migliori con gli operatori ospitanti che hanno un certo margine per la negoziazione riguardo ai loro costi di rete effettivi.

In conclusione, attuare il roaming a tariffa nazionale nell'Unione nel 2017 mantenendo al contempo la sostenibilità dei modelli di tariffazione nazionali per la totalità o quasi totalità degli operatori richiede un'ulteriore regolamentazione dei mercati del roaming al dettaglio, affinché questi ultimi possano offrire tariffe inferiori rispetto a quelle attuali. Fissando un punto di partenza più basso per le trattative, la definizione di limiti tariffari inferiori dovrebbe comportare tariffe del mercato all'ingrosso più basse rispetto a quelle attuali.

Prospettiva dei mercati visitati

Per quanto concerne i rischi per la concorrenza e gli incentivi agli investimenti nei mercati visitati, il funzionamento dei mercati del roaming dovrebbe garantire il recupero dei costi, al fine di mantenere gli incentivi agli investimenti nelle reti ospitanti e di evitare la distorsione della concorrenza nazionale nei mercati visitati, causata dall'arbitraggio regolamentare degli operatori che ricorrono alle misure correttive dell'accesso al roaming per essere competitivi nei mercati nazionali visitati altrimenti concorrenziali.

Riguardo al primo aspetto, le stime dei costi e le informazioni raccolte in merito agli attuali prezzi all'ingrosso sul mercato indicano che le tariffe attuali del roaming all'ingrosso sono nettamente superiori ai costi effettivi, in particolare per i servizi di dati.

Per quanto concerne il rischio di un arbitraggio regolamentare, è necessario innanzitutto tenere conto del fatto che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 6, del regolamento sul roaming, gli operatori ospitanti possono includere condizioni per impedire il roaming permanente o prevenire l'utilizzo anomalo o abusivo dell'accesso all'ingrosso al roaming. A questo proposito, è possibile utilizzare i termini contrattuali negli accordi di roaming all'ingrosso per scoraggiare tali pratiche. Solitamente si interviene in tal senso escludendo il roaming permanente da eventuali riduzioni tariffarie. La presenza di una distinzione tra le tariffe di roaming all'ingrosso scontate e non scontate, e pertanto tra le tariffe massime e i possibili prezzi negoziati, è quindi un elemento cruciale che consente agli operatori di controllare tali pratiche. Anche in questo caso, le misure proposte sono state oggetto di una valutazione in base a tale rischio e alle possibili misure disponibili per ridurlo.

In conclusione, vi è un margine per ridurre ulteriormente i limiti tariffari del roaming all'ingrosso rispetto al livello attuale, in particolare per i servizi di dati, mantenendo al contempo i massimali al di sotto dei costi effettivi in tutti i paesi.

Nuovi limiti tariffari per il roaming all'ingrosso nell'Unione

Nel valutare le misure necessarie per l'introduzione del roaming a tariffa nazionale nel 2017, la Commissione ha tenuto conto degli obiettivi politici definiti dal regolamento sul roaming:

- i. permettere un'abolizione sostenibile dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio per la totalità o quasi totalità degli operatori nell'Unione, evitando distorsioni nei mercati nazionali;

- ii. garantire il recupero dei costi all'ingrosso, mantenere gli incentivi agli investimenti nelle reti ospitanti ed evitare la distorsione della concorrenza nazionale nei mercati visitati.

La Commissione ha pertanto cercato di ridurre al minimo i possibili casi in cui gli operatori potrebbero basarsi sulla possibilità di ottenere una deroga per motivi di sostenibilità, abbassando il livello delle tariffe di roaming all'ingrosso nell'Unione e mantenendo al contempo i limiti tariffari al di sopra dei costi effettivi in tutti i paesi (cfr. sezione 2.2).

La deroga connessa alla valutazione della sostenibilità di cui all'articolo 6 *quater* del regolamento sul roaming si basa su due analisi:

- una stima a livello nazionale del costo medio del roaming a tariffa nazionale per i fornitori di roaming al dettaglio (operatori nazionali) rispetto ai guadagni medi;
- una verifica di sostenibilità a livello di operatore (nazionale)³².

Le due analisi, basate su serie parzialmente diverse di dati disponibili, sono complementari e indicative del livello di sostenibilità dei modelli di tariffazione rispetto alle tariffe del roaming all'ingrosso contenute nella proposta. La verifica a livello di operatore, in particolare, non è intesa a fornire una previsione precisa del numero effettivo di possibili deroghe relative alla sostenibilità. Questo aspetto dovrà essere valutato dalle autorità di regolamentazione nazionali, avvalendosi di una mole di dati nettamente superiore rispetto a quella di cui dispone attualmente la Commissione, forniti dagli operatori che applicheranno effettivamente le suddette deroghe, e in base a un metodo da definire in maggior dettaglio in un prossimo atto di esecuzione.

In seguito a questa analisi, la Commissione propone di fissare le tariffe massime regolamentate del roaming all'ingrosso a 4 centesimi di EUR al minuto, 1 centesimo di EUR per SMS e 0,85 centesimi di EUR per MB. Secondo la Commissione questo livello:

- garantisce il recupero dei costi della fornitura di servizi di roaming all'ingrosso da parte degli operatori ospitanti;
- lascia un margine per la concorrenza al di sotto del limite tariffario;
- mantiene gli incentivi all'investimento nei mercati visitati;
- può fungere da salvaguardia per il roaming permanente indesiderato o l'utilizzo anomalo o abusivo dell'accesso all'ingrosso al roaming, nonché per le potenziali distorsioni del mercato nazionale che ne conseguirebbero.

Sul lato dei servizi al dettaglio, questo livello di tariffe dovrebbe garantire che il roaming a tariffa nazionale sia fornito in modo sostenibile dalla totalità o quasi totalità degli operatori dell'Unione, ivi compresi gli operatori che detengono un minore potere contrattuale nel mercato del roaming all'ingrosso. Al contempo, gli operatori con un più ampio raggio d'azione nell'Unione non saranno privati della possibilità di trarre vantaggi da questa strategia commerciale.

Altre misure

³² In base ai dati forniti dagli operatori raccolti nell'autunno 2015 in collaborazione con il BEREC ai fini del riesame del roaming all'ingrosso.

La Commissione propone altresì di consentire agli operatori ospitanti e ospiti di convenire di concerto a rinunciare al limite tariffario regolamentato e optare per un livello non regolamentato, ad esempio applicando una tariffazione basata sulla capacità o su altri metodi di tariffazione. L'analisi dimostra che ciò potrebbe avere effetti positivi sul mercato del roaming all'ingrosso, in particolare nella fase iniziale del roaming a tariffa nazionale, caratterizzata da incertezze sull'evoluzione della domanda.

Infine, la specifica regolamentazione dei prezzi applicabile ai servizi di roaming comporta l'applicazione di un limite tariffario generale dell'Unione a un prodotto composto, che può includere altresì un altro accesso o altri input di interconnessione all'ingrosso, tra cui, in particolare, quelli soggetti a una regolamentazione nazionale o eventualmente transfrontaliera. A questo proposito, le differenze nell'Unione riguardanti la regolamentazione di questi input dovrebbero diminuire, in particolare grazie alla previsione di misure supplementari adottate in conformità alla direttiva quadro e volte a garantire una maggiore coerenza degli approcci regolamentari. Nel frattempo, le controversie tra gli operatori delle reti ospitanti e gli altri operatori sulle tariffe applicate agli input regolamentati necessari per la fornitura di servizi di roaming all'ingrosso dovrebbero essere trattate tenendo conto del parere che il BEREC emetterà al riguardo, conformemente agli specifici obblighi regolamentari applicabili al roaming, alla direttiva quadro e alle direttive specifiche.

Riesame

La Commissione propone di riesaminare le misure adottate dai colegislatori a due anni dal 15 giugno 2017 e di conferire al BEREC il mandato di raccogliere i dati necessari per tale riesame.

La Commissione intende fare il possibile per assistere il Parlamento europeo e il Consiglio a raggiungere un accordo sulla proposta nel minor tempo possibile, di modo che gli utenti dei servizi di comunicazione mobile possano beneficiare del roaming a tariffa nazionale a partire dal 15 giugno 2017, aspetto fondamentale per soddisfare le aspettative dei cittadini e per garantire che l'UE continui ad apportare loro risultati concreti.