

Maggio 2016

Riesame dei mercati nazionali del roaming all'ingrosso e del regolamento sul roaming

Il presente briefing fa parte di una serie di "valutazioni di attuazione" redatte dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS) sul funzionamento nella prassi della legislazione dell'UE attualmente in vigore. Ciascuno di questi briefing si concentra su una specifica legge dell'Unione che è, o sarà a breve, sottoposta a una proposta di modifica da parte della Commissione europea (CE) volta all'aggiornamento del testo attuale. Le "Valutazioni di attuazione" intendono fornire una panoramica sintetica del materiale accessibile pubblicamente sull'attuazione, l'applicazione e l'efficacia, ad oggi, di una legge dell'Unione, attingendo alle fonti disponibili che includono, tra gli altri, le istituzioni e i comitati consultivi dell'UE, i parlamenti nazionali nonché altre forme di consultazione e contatti esterni. Tali valutazioni sono messe a disposizione delle commissioni parlamentari per supportare la loro valutazione della nuova proposta della Commissione, una volta che sarà stata presentata.

Commissione del PE competente all'atto dell'adozione della legislazione UE: Industria, ricerca ed energia (ITRE).

Data di adozione dell'atto originario¹ in plenaria: 10 maggio 2012.

Entrata in vigore: regolamento (UE) n. 531/2012 entrato in vigore il 1° luglio 2012² e in scadenza (clausola di durata massima) il 30 giugno 2022 (articolo 22). Il regolamento è stato modificato dal [regolamento \(UE\) 2015/2120](#)³. Quest'ultimo è entrato in vigore il 29 novembre 2015 (articolo 10) ed è applicabile a decorrere dal 30 aprile 2016, eccezion fatta per determinate disposizioni.

Data prevista per il riesame della legislazione: una delle modifiche apportate al provvedimento originario concerne le modalità per il riesame del regolamento (articolo 19). Secondo le nuove prescrizioni (articolo 19 del regolamento (UE) 2015/2120), la Commissione europea è chiamata ad avviare un **riesame dei mercati del roaming all'ingrosso** entro il 29 novembre 2015, per valutare l'eventuale necessità di misure specifiche ai fini della totale abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio a partire dal 15 giugno 2017.

Calendario della nuova legislazione modificativa: l'esito del suddetto riesame dei mercati del roaming all'ingrosso dovrebbe essere presentato ai colegislatori entro il **15 giugno 2016**. La relazione dovrebbe essere corredata di una proposta di modifica delle tariffe all'ingrosso ovvero prevedere altre soluzioni volte ad assicurare l'abolizione dei costi di roaming al dettaglio nel 2017.

1. Contesto

Le tariffe di roaming internazionale per la telefonia mobile sono relative ai costi per effettuare e ricevere chiamate, inviare o ricevere brevi messaggi di testo (SMS) e utilizzare i dati su un telefono mobile all'estero. Può essere effettuata un'ulteriore distinzione tra le tariffe di roaming al dettaglio, cioè quelle imposte ai

¹[Regolamento \(UE\) n. 531/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

² Si osservi che questo regolamento [ha abrogato](#) il [primo regolamento sul roaming \(regolamento \(CE\) n. 717/2007\)](#).

³ Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

clienti dai rispettivi operatori di telefonia mobile quando viaggiano all'estero, e le tariffe di roaming all'ingrosso, ovvero le tariffe corrisposte da un operatore mobile (spesso denominato "operatore del paese di origine") alle proprie controparti (gli "operatori ospitanti") ubicate in un altro paese quando i clienti dell'operatore del paese di origine utilizzano le reti degli operatori ospitanti. I servizi di roaming mobile sono soggetti a regolamentazione non solo nell'Unione europea ma anche in altri paesi in quanto è comunemente constatato che i prezzi del roaming internazionale sono alti e spesso ben superiori ai costi sostenuti dagli operatori mobili per permettere ai propri clienti di utilizzare i telefoni mobili all'estero⁴. La regolamentazione del roaming all'interno dell'Unione europea è avvenuta in varie fasi⁵. Il primo regolamento sul roaming (regolamento (CE) n. 717/2007, Roaming I) introduceva dei massimali al dettaglio e all'ingrosso per effettuare e ricevere chiamate vocali e stabiliva che dette soglie sarebbero dovute diminuire ogni anno. Il [regolamento \(CE\) n. 544/2009](#) (Roaming II) introduceva massimali al dettaglio e all'ingrosso per gli SMS, massimali all'ingrosso per i servizi di dati e specifici meccanismi di tutela contro le "bollette esorbitanti". Il regolamento (UE) n. 531/2012 (Roaming III) ha poi introdotto massimali ai prezzi al dettaglio dei servizi dati ed ha ulteriormente diminuito i massimali in vigore per gli SMS e i servizi voce. In particolare, esso ha introdotto la possibilità per i consumatori di separare il traffico mobile in roaming dai propri piani nazionali (cioè di acquistare i servizi di roaming da un operatore diverso dall'operatore del paese di origine). Il testo ha inoltre disposto ulteriori obblighi di comunicazione e raccolta di dati per l'[Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche](#) (BEREC), al fine di raccogliere gli elementi necessari per monitorare l'attuazione della legislazione vigente.

Attraverso il [pacchetto "Un continente connesso"](#) del settembre 2013, la Commissione europea ha annunciato l'intenzione di eliminare gradualmente i sovrapprezzi per il roaming al dettaglio, al più tardi entro il 2018. Come prima reazione a questa proposta, il Parlamento europeo ha chiesto di [anticipare l'abolizione del roaming al dettaglio](#) al dicembre del 2015. In seguito a trattative prolungate tra i colegislatori⁶, è stato infine raggiunto un accordo per continuare ad abbassare le tariffe di roaming al dettaglio fino alla loro conclusiva eliminazione il 15 giugno 2017, a condizione di occuparsi di alcune questioni ancora aperte relative ai mercati del roaming all'ingrosso. È su quest'ultimo tema che si concentra il presente briefing.

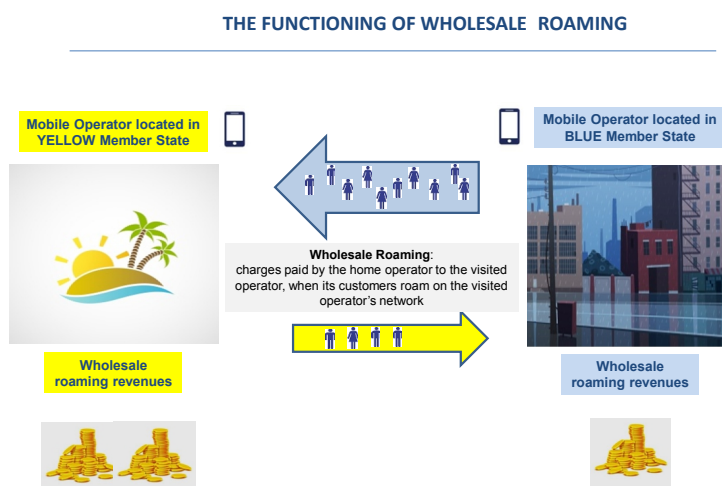


Figura 1: Come funzionano i mercati del roaming all'ingrosso
Fonte: Schrefler e Lott/Fotolia©

⁴ Su questo punto, si vedano anche le seguenti relazioni dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT): [International mobile roaming services: facilitating competition and protecting users](#) (novembre 2013) e [Regulatory analysis of international mobile roaming services](#) (marzo 2014).

⁵ Per una panoramica dell'evoluzione del regolamento Roaming fino alla pubblicazione del pacchetto legislativo "Un continente connesso", si veda il contributo dell'EPRS intitolato [A roaming-free Europe in 2015](#), del 7 ottobre 2013.

⁶ Su questo punto si veda il progetto di motivazione del Consiglio 2013/0309 (COD) del 23 settembre 2015.

La figura sopra illustra in maniera semplificata **come funzionano i mercati del roaming all'ingrosso**. Nell'esempio ipotetico ivi riportato figurano due operatori mobili (giallo e blu) di due diversi Stati membri dell'UE. Le persone stilizzate all'interno delle frecce al centro del diagramma rappresentano il traffico in roaming dei rispettivi clienti. La dimensione delle frecce serve anche ad indicare che sono più numerosi i clienti dell'operatore mobile dello Stato membro blu che utilizzano il roaming sulla rete dell'operatore dello Stato membro giallo che viceversa⁷. Di conseguenza, i ricavi derivanti dal roaming all'ingrosso dell'operatore che si trova nello Stato membro giallo sono maggiori di quelli dell'operatore mobile che si trova nello Stato membro blu. Per utilizzare un linguaggio più tecnico, l'operatore giallo ha una "posizione netta in entrata" mentre l'operatore blu ha una "posizione netta in uscita".

Il regolamento sul roaming ha comportato benefici concreti per i consumatori europei⁸. Secondo recenti stime della Commissione, i prezzi al dettaglio dei servizi di roaming mobile sono diminuiti dell'80 % dal 2007, per un risparmio totale di 9,6 miliardi di euro tra il 2009 e il 2013. A partire dal 30 aprile 2016, i consumatori dell'UE che utilizzano i propri telefoni cellulari in un altro Stato membro dell'UE pagheranno la tariffa nazionale con una maggiorazione di 0,05 euro al minuto per le chiamate in uscita, di 0,0114 euro al minuto per le chiamate in entrata, di 0,02 euro per ogni messaggio di testo inviato e di 0,05 euro per ogni megabyte di dati scaricati o navigazione Internet in un altro Stato membro⁹.

2. Relazioni, valutazioni e studi a livello UE

"Come costruire una società digitale pervasiva nell'UE", studio per il Parlamento europeo – novembre 2013

Questo [studio](#) elaborato per la commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE) fa il punto sui successi, i fallimenti e le sfide ancora aperte del quadro regolamentare dell'UE nel campo delle comunicazioni elettroniche, analizzando i costi e i benefici di interventi specifici nelle politiche relative al settore digitale, compreso il roaming¹⁰. Lo studio si basa su ricerche documentarie, sulla raccolta e l'analisi dei dati disponibili pubblicamente nonché su una serie di interviste volte a colmare lacune nei dati.

In generale, lo studio constata che il settore delle telecomunicazioni nell'UE è ancora caratterizzato da una frammentazione che si traduce in occasioni mancate per la società e l'economia europee, con un mercato unico digitale ancora lontano dall'essere completato¹¹. A tale situazione contribuisce anche il quadro normativo applicabile¹². Ad esempio, se da un lato sono stati raggiunti risultati positivi nell'assicurare un determinato livello di coerenza normativa, dall'altro si è dedicata minore attenzione alle misure di promozione dell'utilizzo e della fornitura transfrontalieri dei servizi¹³. Infatti, come osservato nello studio, l'esistenza stessa di un regolamento sul roaming è sintomatica del fatto che il quadro normativo dell'UE non consente lo sviluppo su ampia scala di servizi paneuropei e senza frontiere¹⁴.

⁷ Dal punto di vista dell'operatore mobile blu, questi clienti sono "clienti roaming in uscita"; viceversa, essi sono dei "clienti roaming in entrata" per l'operatore giallo. Per una descrizione completa dei concetti principali e della terminologia del roaming internazionale, cfr. UIT (2014), *Ibid.* pagg. 20-21. Va anche osservato che un maggior numero di clienti non implica necessariamente un traffico maggiore, ma ipotizziamo che sia così in questo esempio semplificato.

⁸ Per maggiori dettagli, si veda l'[Infografica sulle tariffe di roaming nell'UE](#) pubblicata dal Parlamento europeo e l'apposita [pagina web](#) della Commissione europea.

⁹ Nota: tutti i prezzi indicati sono IVA esclusa.

¹⁰ Si noti che la portata dello studio è molto ampia e include anche una valutazione e alcune raccomandazioni relative al pacchetto "Un continente connesso", pubblicato all'epoca in cui è stato redatto lo studio. Questo briefing si concentra soltanto sulle sezioni relative al regolamento sul roaming.

¹¹ Su questo punto, cfr. EPRS, [Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-2019](#) (luglio 2014) e [The Cost of Non-Europe in the Single Market, Part III – Digital Single Market](#) (settembre 2014).

¹² Per maggiori dettagli si veda, ad esempio, la sezione 3 dello studio.

¹³ *Ibid.*, pag. 49.

¹⁴ *Ibid.*, pag. 106.

Per quanto concerne il regolamento sul roaming, secondo le conclusioni dello studio la legislazione è riuscita a conseguire l'abbassamento di prezzi eccessivamente alti, sia all'ingrosso che al dettaglio¹⁵. Tuttavia, è stato altresì rilevato che la crescita dell'utilizzo dei servizi voce da parte dei consumatori è stata minore di quanto ci si potesse aspettare. Soprattutto, il regolamento non è riuscito a mettere in moto quella dinamica concorrenziale che sarebbe essenziale per una sua abolizione in ultima battuta¹⁶. Su questo punto, lo studio prevede che l'approccio al roaming proposto nel pacchetto "Un continente connesso" sarà inefficace. Infatti, rafforzando da un lato la creazione di un Mercato unico dal punto di vista dei consumatori, esso potrebbe compromettere le soluzioni strutturali attuate dagli operatori nel 2012 per ottemperare alle norme precedenti. Esiste inoltre un rischio di sovrapposizione con altri componenti del quadro normativo delle comunicazioni elettroniche, aggiungendo ulteriori livelli di complessità¹⁷. Lo studio solleva inoltre dubbi sull'effettiva capacità del regolamento di incentivare gli operatori a stringere alleanze sul roaming per abbassare i prezzi, richiamando inoltre l'attenzione sul rischio più generale insito nel controllo dei prezzi in mancanza di una panoramica completa dei costi sottostanti e di altri elementi quali le tariffe di terminazione mobili a livello nazionale.

Relazione del BEREC sugli impatti del "roaming a tariffa nazionale" del 17 dicembre 2014¹⁸

La relazione si basa sulla [risoluzione](#) del PE del 3 aprile 2014, la quale raccomandava di sostituire le proposte della CE sul roaming con uno scenario di "roaming a tariffa nazionale" (di seguito denominato RLAH, dall'acronimo inglese) con criteri di corretto utilizzo, eliminando così i sovrapprezzi per il roaming al dettaglio per permettere ai clienti di usufruire all'estero dello stesso livello di servizi nazionali, entro certi limiti. In risposta alla risoluzione del PE, il 9 aprile 2014 la CE ha interrogato il BEREC sullo stato del mercato del roaming all'ingrosso e sulla possibilità di attuare una politica di corretto utilizzo.

La relazione prende in esame il sistema RLAH come inteso dal BEREC, che prevede l'abolizione di tutti i sovrapprezzi al dettaglio applicati quando un consumatore si trova all'estero. I risultati del BEREC si basano sulle risposte a un questionario inviato alle autorità nazionali di regolamentazione (ANR), agli operatori e alle parti interessate. La relazione è finalizzata ad assistere la CE e i legislatori nell'adozione di decisioni informate nonché ad agevolare la transizione verso un'Europa senza roaming.

Secondo le conclusioni della relazione, uno scenario RLAH non sarebbe né sostenibile né realizzabile a causa di motivazioni strutturali che porterebbero, in ultima istanza, a conflitti tra le politiche¹⁹.

Nello specifico la relazione indica che, in uno scenario RLAH, i consumatori utilizzerebbero maggiormente i servizi di roaming, mentre agli operatori mobili verrebbero a mancare le entrate derivanti dal sovrapprezzo del roaming al dettaglio nonostante l'incremento dei loro costi di roaming all'ingrosso. Di conseguenza, i mercati ospitanti sarebbero sottoposti a un onere maggiore riguardo alla fornitura di servizi di roaming, il che richiederebbe un aumento degli investimenti per far fronte alla domanda più elevata²⁰.

Inoltre esistono ancora grandi differenze strutturali tra gli Stati membri in termini di servizi mobili, ad esempio per quanto concerne i prezzi al dettaglio e i pacchetti roaming offerti ai clienti, i costi di fornitura del servizio, i livelli di consumo, le abitudini di viaggio e il numero di clienti in regime prepagato rispetto a quelli in abbonamento. In ragione di tali differenze strutturali, sarebbe difficile prevedere una politica RLAH applicabile in tutti gli Stati membri. Tale politica comporterebbe inevitabilmente anche conflitti tra la tutela

¹⁵ Ibid., sezione 3.6. Si osservi che, secondo lo studio, durante i primi anni di applicazione del regolamento sul roaming i prezzi delle chiamate vocali e degli SMS non hanno raggiunto livelli sufficientemente competitivi da "spingere in maniera spontanea i prezzi a livelli molto più bassi delle soglie stabilite", *ibid.* pag. 89.

¹⁶ Ibid., pag. 95: si osservi che, alla data di redazione dello studio, i consulenti hanno aggiunto che "nessuno sa come farlo".

¹⁷ Secondo lo studio, le versioni precedenti del regolamento non avevano sortito tale effetto in quanto si configuravano come "aggiunte chirurgiche" al quadro esistente.

¹⁸ Relazione del BEREC dal titolo [International Roaming: Analysis of the impacts of 'Roam Like at Home' \(RLAH\)](#), BoR (14) 209. Si veda anche il [parere di BEREC sulla proposta del PE](#).

¹⁹ Ibid. pag. 4.

²⁰ Ibid.

degli interessi dei consumatori, la promozione della concorrenza e degli investimenti e la prevenzione delle distorsioni nel mercato concorrenziale²¹. Alcuni di questi conflitti sono riportati di seguito, alla figura 2.

Figura 2: Conflitti tra le politiche in uno scenario RLAH

<ul style="list-style-type: none">▪ Grandi operatori▪ Clienti in roaming del paese Y nel paese X▪ Clienti in roaming del paese Y▪ Obiettivo del minor costo possibile per i clienti▪ Mole di traffico nelle reti del paese di origine	VS	<ul style="list-style-type: none">▪ Piccoli operatori²²▪ Clienti nazionali nel paese X²³▪ Clienti nazionali nel paese Y²⁴▪ Obiettivo di sufficiente qualità dei servizi▪ Mole di traffico nelle reti ospitanti
---	-----------	---

La relazione continua sostenendo che sarebbe tuttavia possibile alleviare l'impatto di questi conflitti tra le politiche attraverso limiti di corretto utilizzo ("fair usage limit", FUL), strutture di prezzo al dettaglio e massimali di roaming all'ingrosso, descrivendo quindi i vari scenari possibili e i relativi rischi. Secondo l'analisi, la soluzione più praticabile nel breve termine sarebbe uno scenario privo di sovrapprezzo di roaming al dettaglio per i consumatori che utilizzano i servizi mobili all'estero fino a un determinato limite di corretto utilizzo. Una volta raggiunto il FUL, il consumatore dovrebbe pagare un sovrapprezzo oppure una tariffa forfettaria giornaliera o settimanale. Un tale scenario/opzione porterebbe sì all'abolizione dei sovrapprezzi al dettaglio ma non sarebbe sostenibile a medio termine a causa delle attuali differenze tra le tariffe di roaming al dettaglio e all'ingrosso²⁵. Inoltre non sarebbe sostenibile nemmeno sul lungo termine a causa delle differenze strutturali e dei problemi irrisolti relativi al **mercato del roaming all'ingrosso**, che dovrebbero essere affrontati nella prossima proposta²⁶.

Infine la relazione ricorda che lo scopo generale di uno scenario RLAH dovrebbe essere di assicurare il recupero dei costi e di ridurre al minimo le distorsioni nei mercati di origine e in quelli ospitanti²⁷.

Relazione del BEREC sul mercato del roaming all'ingrosso del 12 febbraio 2016²⁸

I sovrapprezzi per il roaming al dettaglio entro determinati limiti di corretto utilizzo (da determinarsi) saranno eliminati entro il 15 giugno 2017²⁹, a condizione di trovare una soluzione ai problemi irrisolti inerenti al mercato del roaming all'ingrosso. Nel frattempo, la Commissione europea è stata incaricata di condurre un riesame del mercato del roaming all'ingrosso al fine di identificare tali problemi e di formulare proposte su come risolverli entro la data suddetta. Pertanto, dal 26 novembre 2015 al 18 febbraio 2016 la Commissione ha svolto una consultazione pubblica³⁰. La relazione in esame costituisce la risposta del BEREC alla consultazione e il suo obiettivo è di sostenere la Commissione europea e i legislatori nel processo decisionale. Per poter predisporre la propria risposta, il BEREC ha inviato un questionario alle ANR e agli operatori.

²¹ Ibid. pag. 13.

²² I grandi operatori hanno maggiore potere negoziale oltre a una maggiore capacità di internalizzare i costi rispetto ai piccoli operatori.

²³ Se gli operatori locali non riescono a recuperare *in toto* i costi necessari per servire un alto numero di utenti di roaming in entrata nel paese X in un regime RLAH, essi potrebbero essere portati a penalizzare i propri clienti nazionali per compensare le perdite dei ricavi del roaming all'ingrosso.

²⁴ In un regime RLAH, i costi sostenuti dagli utenti nazionali di un determinato paese potrebbero aumentare a causa della perdita dei ricavi derivanti dal roaming e dell'incapacità degli operatori locali di recuperare i costi all'ingrosso dai propri consumatori roaming in uscita.

²⁵ Attualmente, le tariffe del roaming all'ingrosso sono più alte di quelle del roaming al dettaglio.

²⁶ Per ora, i tetti del roaming all'ingrosso sono dettati dal regolamento Roaming III e si basano su stime prudenti dei costi massimi all'ingrosso. Questi costi devono essere analizzati per capire se si è venuta a creare una situazione concorrenziale nei mercati al dettaglio e all'ingrosso e per osservare l'evoluzione delle tariffe all'ingrosso, al fine di definire soluzioni adeguate per l'abolizione delle tariffe di roaming al dettaglio nel 2017.

²⁷ Ibid pag. 14

²⁸ [BEREC Report on the wholesale roaming market](#), BoR (16) 33.

²⁹ Si osservi che il regolamento prevede l'adozione di specifici atti di esecuzione, entro il 15 dicembre 2016, al fine di definire la politica di corretto utilizzo come pure un meccanismo di sostenibilità che assicuri il recupero dei costi e la sostenibilità degli operatori mobili. Per maggiori dettagli su questi elementi, si consultino le sezioni successive del presente briefing.

³⁰ Per ulteriori dettagli sulla consultazione vera e propria, si rimanda alla sezione 4.

La relazione rileva che, da un lato, le tariffe all'ingrosso dovrebbero essere sufficientemente basse da permettere l'abolizione dei sovrapprezzi per il roaming al dettaglio, tutelare la concorrenza e prevenire l'aumento dei prezzi al dettaglio per i consumatori nazionali del mercato di origine. Dall'altro, le tariffe all'ingrosso dovrebbero essere sufficientemente alte da permettere agli operatori di rete di recuperare i costi e agli operatori delle reti ospitanti di mantenere la redditività dell'investimento, al fine di evitare l'aumento dei prezzi al dettaglio per i consumatori nazionali della rete ospitante e ridurre gli impatti negativi sulla concorrenza per gli operatori di reti mobili virtuali ("mobile virtual network operators", MVNO)³¹ nei mercati ospitanti. Nel complesso, la relazione indica che uno scenario RLAH dovrebbe puntare a ridurre al minimo gli squilibri tra le reti di origine e quelle ospitanti³².

La relazione prosegue spiegando che restano ancora da affrontare alcune questioni strutturali, come le abitudini di viaggio. A titolo di esempio, in alcuni Stati membri si registra un maggiore traffico roaming in entrata che in uscita, come mostra la figura 1. Questo divario è solito aggravarsi durante l'alta stagione turistica e, in uno scenario RLAH, gli operatori locali dei paesi che ospitano un gran numero di consumatori roaming in entrata potrebbero non riuscire a recuperare *in toto* i propri costi. Tra gli elementi strutturali fondamentali per affrontare i problemi irrisolti del mercato all'ingrosso figura, ad esempio, il fatto che gli attuali massimali per i dati all'ingrosso sono più alti e più regolamentati delle tariffe medie all'ingrosso. Persistono, inoltre, differenze importanti tra i prezzi nazionali e le varie forme di piani RLAH³³, compresi limiti di corretto utilizzo diversi. Per quanto riguarda gli operatori mobili, la relazione osserva che gli operatori di reti mobili (MNO) e i MVNO stringono accordi bilaterali all'ingrosso con varie opzioni di prezzo. Tuttavia, sembra che i MVNO non abbiano goduto necessariamente di tariffe all'ingrosso più basse a causa del loro minore potere negoziale rispetto alle grandi reti.

Infine, il BEREC presenta una valutazione preliminare dettagliata di vari scenari per risolvere potenziali problemi nel mercato del roaming all'ingrosso in vista dell'abolizione delle tariffe di roaming al dettaglio nel 2017. Come illustra la tabella qui sotto, il BEREC esamina cinque punti principali (l'adozione di un massimale all'ingrosso per unità a livello UE; l'adozione di massimali all'ingrosso per unità a livello di Stato membro; le opzioni per una politica sul corretto utilizzo; l'adozione di massimali all'ingrosso sulla base della capacità; e la regolamentazione dei MVNO), affiancando a ciascuno di essi i potenziali scenari di attuazione³⁴. La relazione offre inoltre un'analisi completa dei vantaggi e degli svantaggi di ciascuno scenario, sintetizzati di seguito.

Tabella 1: Valutazione preliminare di alcuni scenari effettuata dal BEREC

Regolamentazione del mercato all'ingrosso		Descrizione	Pro	Contro
Massimale all'ingrosso per unità a livello UE	Livello di massimale Roaming III	Regolamentazione del mercato all'ingrosso invariata rispetto agli attuali massimali	<ul style="list-style-type: none"> – Premia gli operatori competitivi ed efficienti – Permette il recupero dei costi – Nessuna regolamentazione indiretta per l'accesso al mercato 	<ul style="list-style-type: none"> – Rischio di distorsione della concorrenza nel mercato di origine – Non tiene conto delle differenze di costo tra gli Stati membri – Possibile aumento dei prezzi al dettaglio nel mercato di origine (anche per i consumatori non in roaming)
	Massimale = LRAIC ³⁵ massimo + costo stimato	Taglio al massimale all'ingrosso per unità così da essere pari al costo	<ul style="list-style-type: none"> – Permette il recupero dei costi – Favorisce la concorrenza 	<ul style="list-style-type: none"> – Non tiene conto delle differenze di costo tra gli Stati membri – Rischio di aumento dei prezzi al

³¹ I MVNO utilizzano la struttura degli operatori di reti mobili (MNO) per operare.

³² Ibid. pag. 4.

³³ Ad esempio, l'allegato 2 della relazione indica che in Francia sei operatori offrono già piani tariffari RLAH mentre in Bulgaria un solo operatore propone una tale offerta.

³⁴ Si osservi che questa analisi risponde ad alcune delle obiezioni sollevate dalla DG EPRS nel documento [Initial appraisal of a European Impact Assessment: European Commission proposal on a European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent](#).

³⁵ Costo incrementale medio di lungo periodo (LRAIC). Nella relazione [Regulatory Accounting in Practice 2015](#) (pag. 73), il BEREC definisce il costo incrementale di lungo periodo (LRIC) come "il costo necessario per produrre un determinato incremento aggiuntivo di un dato servizio sul lungo periodo (il periodo durante il quale tutti i costi sono variabili), nell'ipotesi che si produca almeno un altro incremento". Spiega poi che il LRAIC è "una forma di LRIC in cui l'incremento è un intero gruppo di servizi", nella fattispecie quelli relativi al roaming in uno scenario RLAH.

	in Europa	massimo all'ingrosso per la fornitura di servizi di roaming	<ul style="list-style-type: none"> – Riduce il rischio di aumento dei prezzi al dettaglio nel mercato di origine (anche per i consumatori non in roaming) – Riduce il rischio di distorsione della concorrenza nel mercato di origine 	<p>dettaglio nel mercato di origine laddove i prezzi al dettaglio sono molto bassi (anche per i consumatori non in roaming)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rischio di distorsione della concorrenza nel mercato di origine – Rischio che il ricorso al RLAH scoraggi gli investimenti in alcuni mercati di origine
	Massimale = LRAIC medio + costo stimato in Europa	Taglio al massimale all'ingrosso per unità così da essere pari al costo medio di fornitura di servizi di roaming	<ul style="list-style-type: none"> – Permette il recupero dei costi – Favorisce la concorrenza – Riduce il rischio di aumento dei prezzi al dettaglio nel mercato di origine (anche per i consumatori non in roaming) – Riduce il rischio di distorsione della concorrenza nel mercato di origine 	<ul style="list-style-type: none"> – Rischio di distorsione in alcuni paesi ospitanti dato il mancato recupero dei costi – Possibile riduzione degli incentivi ad investire nella fornitura dei servizi di roaming – Regolamentazione di fatto, mancato ingresso nei mercati locali e possibile <i>free riding</i> sulle reti esistenti – Possibile aumento dei prezzi al dettaglio nei mercati ospitanti – Possibilità che i MNO rifiutino di vendere servizi di roaming
	Massimale = LRAIC minimo + costo stimato in Europa	Taglio al massimale all'ingrosso per unità così da essere pari al costo minimo di fornitura dei servizi di roaming	<ul style="list-style-type: none"> – Basso rischio di aumento dei prezzi al dettaglio nel mercato di origine (anche per i consumatori non in roaming) – Basso rischio di distorsione della concorrenza nel mercato di origine – Probabilità che il volume di roaming nelle offerte al dettaglio sia elevato – I MVNO nazionali non sono svantaggiati rispetto ai MNO 	<ul style="list-style-type: none"> – Distorsioni potenzialmente importanti in alcuni paesi – Rischio di aumento del prezzo al dettaglio nel mercato ospitante – Rischio di ingresso nei mercati locali e di <i>free riding</i> sulle reti esistenti a tariffe sotto costo per i MNO ospitanti – Mancanza di incentivi ad investire – Rischio molto alto che i MNO rifiutino di vendere i servizi di roaming al dettaglio
Massimali all'ingrosso per unità per paese	LRAIC + costo stimato	Massimali basati sul costo stimato per la fornitura di servizi di roaming in un paese SEE	<ul style="list-style-type: none"> – Replica i costi nei mercati ospitanti – Permette il recupero dei costi in tutti gli Stati membri – Riduce il rischio di distorsione della concorrenza nel mercato di origine e di aumento dei prezzi al dettaglio 	<ul style="list-style-type: none"> – Impatto altamente probabile sulla concorrenza nei mercati ospitanti – Rischio di compressione dei margini per gli operatori di origine – Rischio di mancato recupero dei costi per alcuni operatori ospitanti
	LRAIC + costo stimato + ricarico ³⁶	Stime per la fornitura di servizi di roaming in ogni paese SEE con un ricarico	<ul style="list-style-type: none"> – Replica i costi nei mercati ospitanti – Permette il recupero dei costi in ogni Stato membro – Riduce il rischio di distorsione della concorrenza nel mercato di origine e di aumento dei prezzi al dettaglio 	<ul style="list-style-type: none"> – Rischio di una regolamentazione di fatto dei mercati all'ingrosso nazionali – Rischio di compressione dei margini per gli operatori di origine – Rischio di mancato recupero dei costi per gli operatori ospitanti se il ricarico è troppo basso
Politiche di corretto utilizzo (FUP) all'ingrosso	Possibilità di stabilire massimali all'ingrosso più alti in caso di raggiungimento delle FUP	Gli operatori potrebbero applicare FUP all'ingrosso	<ul style="list-style-type: none"> – Limita la regolamentazione di fatto dell'accesso al mercato nazionale – Evita il rischio di roaming permanente³⁷ – L'attuazione spetta agli operatori 	<ul style="list-style-type: none"> – Potrebbe risultare difficile e gravoso per gli operatori ospitanti stabilire massimali all'ingrosso regolamentati all'interno e al di fuori delle FUP all'ingrosso – Necessità di monitorare ogni carta SIM dell'operatore ospitante nella rete
Massimali all'ingrosso basati sulla capacità	Massimali di roaming all'ingrosso basati sulla larghezza di banda e non su un prezzo al minuto, a SMS o a MB	Gli operatori ospitanti dovrebbero fare un'offerta basata sulla capacità. Vista la natura fluttuante del roaming, l'offerta dovrebbe essere mensile	<ul style="list-style-type: none"> – Permette l'allineamento tra costi e prezzi – Riduce al minimo la compressione dei margini per le reti di origine grazie all'aumento dei dati consumati – Stimola l'adozione generalizzata del roaming con offerte forfetarie all'ingrosso 	<ul style="list-style-type: none"> – Molto difficile da mettere in atto – Richiede due sistemi di fatturazione diversi – Incertezza del flusso del traffico – Capacità necessaria per ogni operatore ospitante sconosciuta – Barriere all'ingrosso potenzialmente più alte per i piccoli operatori

³⁶ Costo più regolamentazione.

³⁷ Per "roaming permanente" si intende una situazione in cui un cliente acquista una carta SIM in un altro Stato membro per usufruire di prezzi nazionali più bassi nel suo mercato di origine, oppure il caso in cui un cliente vive stabilmente all'estero con un piano nazionale del proprio paese di origine. Si veda il [comunicato stampa](#) della Commissione europea.

Regolamentazione dei MVNO	Trasferimento degli sconti ai MVNO	I MNO sono obbligati a trasferire gli sconti ottenuti dalle reti ospitanti per i servizi di roaming ai MVNO	– Sostenibile e competitivo per i MVNO	– Di difficile verifica per i regolatori – Rischio di aumento delle condizioni tariffarie nazionali all'ingrosso dei MVNO – Intrusivo
	I MNO includono il RLAH nelle proprie offerte ai MVNO	I MVNO potrebbero essere costretti a includere il RLAH nelle proprie offerte ai MVNO	– Sostenibile e competitivo per i MVNO	– Rischio di aumento delle condizioni tariffarie nazionali all'ingrosso dei MVNO – Intrusivo
	Il MNO fornisce tutti i servizi necessari a tariffe all'ingrosso	Prevede tariffe all'ingrosso per servizi che devono rispettare il regolamento per il roaming al dettaglio	– Sostenibile e competitivo per i MVNO	– Rischio di aumento delle condizioni tariffarie nazionali all'ingrosso dei MVNO – Intrusivo

Fonte: Elaborazione degli autori a partire da BEREC (2016), pagg. 31-36.

In conclusione, il BEREC osserva che, alla luce dei problemi delineati, trovare una soluzione equilibrata per i mercati del paese di origine e quelli ospitanti sarà un compito piuttosto arduo e sarà necessario fare dei compromessi³⁸.

3. Attività del Parlamento europeo

[Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sull'agenda digitale per la crescita, la mobilità e l'occupazione: è ora di cambiare marcia](#)

Il Parlamento ha evidenziato gli effetti negativi per la crescita derivanti dal costo della mobilità all'interno dell'UE. Ha pertanto sottolineato che abolire i costi di roaming è di cruciale importanza per agevolare un mercato digitale interno in cui si stimoli la concorrenza e non esista una differenza fra le tariffe nazionali e quelle di roaming. Da ultimo, ha chiesto di eliminare entro il 2015 il divario tra le tariffe nazionali e quelle di roaming.

Interrogazioni dei deputati

Dall'inizio dell'attuale legislatura nel 2014, è stata presentata una serie di interrogazioni sul tema del roaming. Per chiarezza espositiva, le interrogazioni sono state riunite in gruppi per affinità di argomento.

Interrogazioni sulla clausola di utilizzo corretto

[Interrogazione scritta presentata da José Blanco López \(S&D, Spagna\)](#), 1° marzo 2016

Il deputato al Parlamento europeo ha messo in evidenza che, vista la fine delle tariffe di roaming, è prevedibile una crescita esponenziale del consumo di contenuti audiovisivi su dispositivi mobili e ha osservato che è stato chiesto alla Commissione di stabilire nel dettaglio il limite di utilizzo corretto. Il deputato ha chiesto alla Commissione quali garanzie intenda adottare per assicurare la compatibilità tra l'atteso aumento del consumo di dati e l'introduzione della clausola di utilizzo corretto.

[Risposta del commissario per l'economia e la società digitali Günther Oettinger a nome della Commissione](#), aprile 2016

Il commissario ha riferito che la Commissione ha tenuto conto dell'atteso aumento dei servizi di dati in roaming in uno scenario RLAH nel quadro del riesame in corso dei mercati del roaming all'ingrosso. Ha anche ricordato la prevista adozione, entro il 15 dicembre 2016, di ulteriori atti di esecuzione relativi all'attuazione di una politica di utilizzo corretto e di un meccanismo di sostenibilità. Ha tuttavia sottolineato che la logica alla base della politica di utilizzo corretto è quella di prevenire l'utilizzo abusivo e anomalo del roaming. Ad ogni modo, ciò non dovrebbe precludere che, in uno scenario RLAH, i consumatori possano utilizzare il proprio telefono cellulare in maniera coerente con il proprio piano tariffario vigente.

[Interrogazione scritta presentata da Tonino Picula \(S&D, Croazia\)](#), 1° marzo 2016

Il deputato al Parlamento europeo ha chiesto quali passi intenda compiere la Commissione per garantire che le norme sull'utilizzo corretto stabiliscano meccanismi chiari per valutare in che modo l'abolizione dei sovrapprezzi roaming si ripercuoterà sulla sostenibilità del modello di tariffazione nazionale di un dato

³⁸ Per maggiori informazioni, cfr. [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#), BoR (16) 28-1.

operatore, tenendo presente che i limiti stabiliti sono di gran lunga più alti delle tariffe applicate nei nuovi Stati membri.

[Risposta di Günther Oettinger a nome della Commissione](#), maggio 2016

La risposta del commissario ha confermato che questi elementi sono stati tenuti in considerazione nel corso della consultazione pubblica conclusasi il 18 febbraio 2016 e anche nelle analisi in corso svolte a supporto della costituenda proposta. In particolare, il meccanismo di sostenibilità che dovrà essere adottato entro il 15 dicembre 2016 è appunto volto ad ammettere deroghe alla regolamentazione in casi eccezionali, al fine di garantire che i modelli tariffari nazionali restino sostenibili e non portino a un aumento dei prezzi per i consumatori dei mercati di origine in determinati Stati membri.

Interrogazioni sull'applicazione o la mancata applicazione

[Interrogazione scritta presentata da Cătălin Sorin Ivan \(S&D, Romania\)](#), 3 febbraio 2016

Il deputato al Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione quali misure intenda adottare nel caso in cui le società di telefonia mobile non rispettino il protocollo, ossia nel caso in cui non inizino a ridurre le tariffe di roaming nel mese di aprile 2016, per poi eliminarle *in toto* a partire dal 15 giugno 2017. Il deputato ha anche chiesto quale posizione assumerebbe la Commissione qualora le società di telefonia mobile escogitassero strategie per addebitare costi aggiuntivi per ovviare alla diminuzione delle entrate³⁹.

[Risposta di Günther Oettinger a nome della Commissione](#), aprile 2016

Nella sua risposta, il commissario ha evidenziato che gli operatori mobili dell'UE sono tenuti a rispettare le nuove norme dell'Unione contenute nel regolamento sul roaming adottato dai legislatori dell'UE. Come indicato nel regolamento, sarà possibile applicare un sovrapprezzo ai servizi di roaming intra-UE dal 30 aprile 2016 al 14 giugno 2017. A partire dal 15 giugno 2017, sarà possibile addebitare oneri supplementari per i servizi di roaming intra-UE solo per i consumi di roaming superiori ai limiti di utilizzo corretto, nonché in casi eccezionali che dovranno decidere le ANR. In caso di violazione del protocollo, sarà competenza delle ANR gestire i casi in cui non si sia ottemperato agli obblighi previsti dal regolamento.

Interrogazioni sulla protezione degli interessi dei consumatori

[Interrogazione scritta presentata da Catherine Bearder \(ALDE, Regno Unito\)](#), 5 novembre 2015

La deputata al Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione se fosse a conoscenza delle tesi secondo cui l'eliminazione delle tariffe di roaming porterebbe ad un aumento delle bollette telefoniche a danno di chi non viaggia. La deputata ha chiesto alla Commissione di fornire una stima di quanto i consumatori dell'UE hanno potuto risparmiare in totale da quando sono stati introdotti i massimali sul roaming nel 2009. La deputata ha anche chiesto alla Commissione di fornire una stima del risparmio annuale per i consumatori europei in seguito all'eliminazione totale delle tariffe di roaming.

[Risposta di Günther Oettinger a nome della Commissione](#), gennaio 2016

Il commissario ha sottolineato che, secondo le stime, dal terzo trimestre del 2009 al terzo trimestre del 2013 i consumatori dell'UE hanno risparmiato un totale di circa 9,6 miliardi di euro grazie alla riduzione delle tariffe di roaming (chiamate effettuate, chiamate ricevute, SMS e dati). Ha dichiarato che, secondo le stime contenute nella [valutazione d'impatto](#) allegata alla proposta della Commissione per "Un continente connesso", le fatture degli utenti subiranno una riduzione complessiva di 1,65 miliardi di euro grazie all'introduzione del regime volontario RLAH in uno scenario statico con volumi di roaming fissi. Visto il consistente aumento del consumo di dati sin dal 2013 e viste le attese di un ulteriore considerevole aumento dei consumi in roaming nel regime RLAH ora imposto dal regolamento (UE) 2015/2120, si può prevedere che i benefici per gli utenti finali saranno ancora maggiori. La Commissione ha anche osservato che i prezzi nazionali per i servizi mobili sono diminuiti da quando le norme europee hanno disposto la riduzione delle tariffe di roaming.

³⁹ Affrontando un tema diverso ma correlato, [Marlene Mizzi \(S&D, Malta\)](#) ha sollevato la questione di quei consumatori che usufruiscono di pacchetti o contratti che sono stati loro imposti e che non hanno scelto in prima persona, nel quadro della prossima eliminazione dei costi di roaming. Nella sua [risposta](#), il Commissario ha spiegato che se, da una parte, il regolamento sul roaming non limita la libertà generale delle aziende private di stabilire i propri piani tariffari, dall'altra i diritti dei consumatori - compreso quello alla risoluzione gratuita del contratto in caso di aumento tariffario - sono tutelati dall'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva servizio universale (DSU).

[Interrogazione scritta presentata da João Ferreira \(GUR/NGL, Portogallo\)](#), 16 luglio 2015

Il deputato al Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione se potesse confermare che, in conseguenza dell'abolizione delle tariffe di roaming, si profila il rischio di un aumento delle tariffe nei paesi dell'Europa meridionale. In caso di risposta affermativa, il deputato ha chiesto quali misure saranno messe in atto per fugare tale rischio. Il deputato ha anche chiesto quali soluzioni possono essere individuate per far fronte alla pressione crescente esercitata sulle reti attuali in conseguenza dell'abolizione delle tariffe di roaming, in particolar modo rispetto agli investimenti necessari per aumentare la capacità delle reti.

[Risposta di Günther Oettinger a nome della Commissione](#), ottobre 2015

Nella sua risposta, il commissario ha negato un tale rischio di aumento dei prezzi dei servizi di telefonia mobile a causa dell'eliminazione progressiva del roaming, facendo notare che sono state poste in essere ulteriori garanzie per scongiurare un simile rischio. Il commissario ha poi dichiarato che, con ogni probabilità, la continua diffusione di dispositivi intelligenti e la disponibilità di nuovi servizi, e non tanto la fine del roaming, sono il principale elemento trainante della crescita della domanda nazionale. Ha poi continuato sostenendo che gli sviluppi tecnologici, come le reti LTE (*long term evolution*) che riducono ulteriormente i costi di trasmissione dei dati, influenzeranno il lato dell'offerta da un punto di vista tecnologico. Pertanto, è probabile che le decisioni di investimento si basino su considerazioni relative all'equilibrio da tracciare tra le entrate aggiuntive provenienti dai servizi mobili nazionali (che rappresentano il 95 % di tutte le entrate delle comunicazioni mobili) e il costo degli investimenti sulle nuove reti per aumentare la capacità.

Parlamento europeo: petizioni e richieste di informazioni dei cittadini (Ask EP) sul roaming

Il Parlamento europeo ha ricevuto quattro petizioni sul tema del roaming nel 2015⁴⁰ e altre quattro negli anni precedenti⁴¹. Nonostante i vari firmatari provenissero da diversi Stati membri e le loro richieste differissero in termini di formulazione, in tutte le petizioni si chiedeva l'abolizione delle tariffe di roaming al dettaglio. Alcune delle petizioni più recenti esprimevano anche critiche sulla proroga fino al 2017 della data di inizio dell'eliminazione del roaming al dettaglio proposta dal Parlamento europeo (dicembre 2015)⁴².

L'Unità Richieste di informazioni dei cittadini (Ask EP) ha ricevuto dieci quesiti sul roaming nel periodo tra gennaio e dicembre 2015⁴³. Anche in questo caso, la stragrande maggioranza delle richieste riguardava l'abolizione delle tariffe di roaming al dettaglio nell'UE, l'accesso ai documenti e/o ulteriori informazioni sulle trattative che hanno portato a posticipare la scadenza inizialmente prevista.

4. Consultazioni dei soggetti interessati da parte della Commissione europea

Come indica l'articolo 19 del regolamento sul roaming modificato⁴⁴, prima di pubblicare una qualsivoglia proposta legislativa su eventuali accordi/provvedimenti volti ad assicurare l'abolizione delle tariffe di roaming al dettaglio entro il 15 giugno 2017, la Commissione europea deve consultare le parti interessate. Di conseguenza, dal 26 novembre 2015 al 18 febbraio 2016 si è svolta una [consultazione pubblica sul riesame dei mercati nazionali del roaming all'ingrosso](#). Il [questionario della consultazione](#) era organizzato in tre parti onde riflettere i tre temi centrali dell'eventuale riesame del regolamento: 1) il riesame dei mercati roaming all'ingrosso nell'UE per comprendere se il loro funzionamento è abbastanza buono da poter sostenere l'abolizione delle tariffe di roaming al dettaglio e, in caso contrario, quali rimedi è necessario porre in essere per affrontare il problema; 2) la politica di utilizzo corretto e 3) la metodologia per stabilire

⁴⁰ Nello specifico, le petizioni n. 0516/2015 (UK); 0484/2015 (DE); 0483/2015 (LU); e 0222/2015 (DE).

⁴¹ Petizioni n. 0829/2014 (ES); 0640/2011 (PT); e 1635/2010 (IE) – sulla richiesta di introduzione di massimali alle tariffe di roaming – e n. 0054/2009 (FR) sull'incompatibilità tra i principi del mercato interno e il primo regolamento sul roaming.

⁴² La petizione n. 1537/2013-DE affrontava un tema leggermente diverso ma comunque collegato, denunciando un episodio in cui ad un telefono per uso professionale era stata fatturata una tariffa fissa per il roaming più alta dei massimali allora previsti dal regolamento sul roaming.

⁴³ Secondo le informazioni a nostra disposizione, nell'anno 2016, alla data di redazione di questo briefing, non sono ancora stati ricevuti quesiti relativi al roaming.

⁴⁴ Regolamento (UE) n. 2015/2120.

se il modello di prezzo nazionale di un determinato operatore sia o meno minacciato dall'abolizione delle tariffe di roaming al dettaglio.

La Commissione ha ricevuto 92 risposte alla consultazione arrivate da 25 Stati membri e dalla Norvegia. Alla data del presente briefing, sul sito della Commissione era disponibile soltanto una [sintesi preliminare delle risposte ricevute](#) e non una relazione distinta come è consuetudine. Circa il 35 % dei partecipanti erano operatori mobili, seguiti da singoli individui che rispondevano a titolo personale (27 %) ⁴⁵, MVNO (9 %), associazioni di consumatori o di utenti (8 %) ⁴⁶, ANR (circa il 7 %) ⁴⁷, imprese (5 %) ⁴⁸, autorità governative (3 %) e altre categorie di partecipanti più piccole ed eterogenee.

Sullo stato e il **funzionamento dei mercati UE del roaming all'ingrosso** ⁴⁹ la consultazione ha chiesto quali, tra una serie di mercati (servizi voce, SMS, dati), funzionavano bene nell'UE e quali invece non funzionavano adeguatamente. Le opzioni di risposta offrivano anche la possibilità di indicare che il funzionamento di questi mercati varia a seconda dello Stato membro ospitante. Ai partecipanti alla consultazione è stato altresì chiesto di fornire esempi pratici e prove a supporto delle loro risposte (si veda, ad esempio, la domanda 6). Inoltre, questa sezione della consultazione conteneva anche domande specifiche rivolte agli operatori mobili per far luce sulle loro decisioni di natura tecnica e commerciale riguardo al roaming (ad esempio, le modalità di negoziazione con gli altri operatori, l'eventuale utilizzo di tecniche di orientamento del traffico roaming, il potenziale impatto dell'RLAH sui mercati nazionali di roaming all'ingrosso, la concorrenza, e così via).

Le prime risposte fornite a queste domande evidenziano che **coesistono vari punti di vista sul buon funzionamento o meno dei mercati nazionali del roaming all'ingrosso** nell'UE. Gli operatori mobili più grandi, così come quelli che beneficiano di maggiori entrate provenienti dal roaming in entrata, dichiarano che nel mercato c'è un certo livello di concorrenza, come dimostra il fatto che i prezzi reali del mercato all'ingrosso sono spesso inferiori ai prezzi all'ingrosso regolamentati (cioè soggetti a massimali) previsti nell'attuale versione del regolamento. Viceversa, i piccoli attori del mercato e, soprattutto, i MVNO e i MNO con un'ampia fetta di traffico in uscita, riferiscono che i prezzi loro offerti sono vicini ai massimali indicati nel regolamento e, ad ogni modo, sono superiori ai costi. La stessa divisione si osserva nelle risposte relative agli effetti dell'RLAH previsti sulla concorrenza nei mercati all'ingrosso: i grandi operatori si aspettano maggiore concorrenza; i MVNO e i piccoli operatori hanno un'opinione totalmente opposta. Questa divergenza di vedute si riflette anche nei rimedi/soluzioni proposti dai vari operatori ai fini della sostenibilità dell'RLAH: gli operatori più piccoli riferiscono che un'importante riduzione dei massimali all'ingrosso può essere un mezzo per rendere il sistema sostenibile, mentre sembra che i massimali attuali siano ritenuti accettabili dagli operatori più grandi. Una divisione simile si osserva anche nelle risposte fornite dalle poche ANR che hanno risposto alla consultazione: i paesi con un alto livello di traffico roaming in entrata sono a favore dei massimali attuali mentre quelli in cui prevale il traffico in uscita sono a favore di massimali più bassi. ⁵⁰ D'altro canto, la maggioranza dei partecipanti alla consultazione è a favore di un sistema di massimali a livello UE piuttosto che di soluzioni nazionali separate.

⁴⁵ Si osservi che questa categoria potrebbe includere anche entità diverse dai singoli individui qualora esse non siano registrate nel [registro UE per la trasparenza](#); su questo tema, si veda anche la [consultazione pubblica sulla proposta di un registro per la trasparenza obbligatorio](#).

⁴⁶ I vari contributi dei singoli individui, delle associazioni dei consumatori e di coloro che hanno risposto in forma anonima sono disponibili [qui](#).

⁴⁷ Le risposte fornite dalle ANR sono disponibili [qui](#). Su questo punto, si veda anche la relazione del BEREC del 2014 (sezione 2 sopra).

⁴⁸ Tutte le risposte fornite dalle imprese, compresi gli operatori mobili e i MVNO, sono disponibili [qui](#).

⁴⁹ Vale la pena ricordare che la tariffa di roaming all'ingrosso rappresenta il costo principale per la fornitura di servizi roaming al dettaglio per l'operatore di origine, perlomeno nei casi in cui il suo saldo all'ingrosso netto sia negativo, ovvero quando il traffico in roaming dei suoi clienti nelle reti estere è superiore al traffico che esso riceve dai clienti stranieri che utilizzano il roaming sulla sua rete nazionale. Documento di consultazione, pag. 4.

⁵⁰ Pare che i rappresentanti dei consumatori non abbiano sempre commentato lo stato dei mercati all'ingrosso. Tuttavia, chi tra loro lo ha fatto sembra essersi espresso a favore di massimali più bassi.

Sul tema della **politica di utilizzo corretto**⁵¹, sugli obiettivi che essa si prefigge, sulla definizione di "viaggio occasionale", sul collegamento tra l'utilizzo corretto in roaming e i piani tariffati nazionali (ad esempio, permettere ai consumatori di replicare in roaming le proprie abitudini di consumo nazionali invece di proporre soluzioni che limitino i volumi di traffico all'estero) e su altri aspetti dell'utilizzo corretto, i singoli consumatori che hanno risposto alla consultazione si sono espressi a favore di un'interpretazione elastica dell'utilizzo corretto. In particolare, hanno sottolineato che l'utilizzo corretto dovrebbe essere interpretato in maniera tale da rispondere a vari tipi di bisogno di roaming quali il roaming involontario; il caso dei lavoratori transfrontalieri; le differenze di roaming tra chi viaggia per lavoro e chi per piacere. Secondo gli operatori mobili, il corretto utilizzo, e in particolare l'RLAH, dovrebbe valere per i viaggiatori occasionali (essenzialmente i turisti), mentre la fornitura del roaming professionale dovrebbe passare attraverso piani/offerte distinti.

Infine, i partecipanti alla consultazione hanno chiesto di porre in essere un **meccanismo di sostenibilità** "non eccessivamente complesso" per i casi in cui l'RLAH minacci il modello dei prezzi di un operatore nazionale. Per avere risposte più precise su questo punto si rimanda ai singoli contributi inviati dai vari soggetti interessati, a disposizione del pubblico sul sito della Commissione.

5. Posizioni del Comitato economico e sociale europeo (CESE) e del Comitato delle regioni (CdR)

Nella [relazione informativa](#) del 29 novembre 2013, il CESE ha espresso un parere categorico secondo cui è opportuno abolire tutte le tariffe di roaming per le chiamate vocali, i messaggi di testo e la trasmissione di dati. Tuttavia, ha sottolineato i seguenti punti principali che la Commissione dovrebbe tenere in considerazione per realizzare un mercato interno delle comunicazioni elettroniche:

- È opportuno rivedere anche le tariffe applicate nel quadro delle comunicazioni mobili in transito nell'UE.
- La data dell'eliminazione di tutti i costi di roaming dovrebbe essere fissata alla luce di un bilancio delle riforme strutturali previste dal regolamento n. 531/2012, permettendone la piena attuazione e dando modo alle ANR di adottare delle misure preventive per evitare che gli operatori mobili compensino il mancato ricavo dovuto all'abolizione delle tariffe di roaming con un aumento delle tariffe nazionali o dei pacchetti.
- Per motivi di trasparenza, le ANR dovrebbero collaborare con le organizzazioni dei consumatori per elaborare un tipo di informazione standardizzata, in modo da dare maggiore visibilità ai servizi di roaming tra cui il consumatore può scegliere.
- La Commissione dovrebbe inoltre assicurare che le associazioni tra operatori non si sfocino in oligopoli.⁵²

Nel corso dell'[audizione pubblica](#) del CESE del 23 ottobre 2013 sul sistema di roaming mobile nell'UE svolta nel quadro della proposta "Un continente connesso", gli operatori mobili hanno espresso il bisogno di maggiore stabilità, la necessità di valutare i risultati della fase di eliminazione graduale delle tariffe e di sostenere gli operatori di nicchia che hanno difficoltà a competere con le alleanze tra i grandi operatori. Per quanto riguarda i rappresentanti della società civile, i consumatori hanno messo in discussione l'obiettività delle valutazioni della Commissione e hanno sostenuto che la proposta non era abbastanza trasparente: la separazione parallela del roaming dati e l'abolizione del roaming per i servizi voce ha creato confusione. I rappresentanti dei lavoratori hanno dichiarato che le misure proposte potrebbero comportare una perdita di posti di lavoro, così come avvenne al momento della liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni.

Nel [parere](#) del gennaio 2014, il Comitato delle regioni ha accolto con favore la regolamentazione delle chiamate in roaming e il divieto di applicare tariffe alle chiamate in entrata in roaming. Tuttavia, si è interrogato sul rischio di aumento dei prezzi nazionali e sugli accordi di roaming bilaterali e multilaterali che

⁵¹ Per maggiori dettagli, si vedano le pagine 14-15 della consultazione e le domande da 43 a 54.

⁵² Cfr. anche la [relazione](#) del CESE sulla politica di concorrenza 2012.

potrebbero frenare la concorrenza. Inoltre, grazie agli orientamenti in materia di "utilizzo corretto", i clienti dovrebbero confidare di poter mantenere il comportamento abituale di consumo che hanno nel loro Stato membro d'origine anche in roaming.

6. Conclusioni

Il regolamento sul roaming ha contribuito agli sforzi in atto volti a realizzare un continente connesso e a garantire il buon funzionamento del mercato unico digitale nell'UE. Per mezzo di una serie di modifiche apportate al primo regolamento sul roaming del 2007, la Commissione e i legislatori hanno progressivamente ridotto i sovrapprezzi applicati per effettuare e ricevere chiamate vocali, per inviare e ricevere messaggi SMS e per utilizzare i dati da un telefono mobile mentre ci si trova in un altro Stato membro dell'UE. Secondo le stime della Commissione, i consumatori europei hanno potuto risparmiare un totale di 9,6 miliardi di euro dal 2009 al 2013. L'ultima riduzione delle tariffe roaming ha avuto effetto il 30 aprile 2016 in tutta l'Unione europea. Il passaggio successivo di questo processo è l'abolizione di tutti i sovrapprezzi del roaming al dettaglio, programmata per il 15 giugno 2017. Tuttavia, sono ancora diverse le questioni aperte prima di raggiungere questo obiettivo, in particolare rispetto allo stato dei mercati del roaming all'ingrosso.

In effetti, nonostante le varie modifiche al regolamento sul roaming, il mercato delle telecomunicazioni nell'UE resta tuttora frammentato e saranno necessari vari interventi di adeguamento prima di poter attuare *in toto* una politica di roaming gratuito. Se da un lato l'abolizione dei sovrapprezzi al dettaglio entro il limite ritenuto di corretto utilizzo permetterebbe ai clienti di utilizzare il proprio telefono in tutta l'UE come se fossero nel proprio paese di origine, restano ancora da individuare i massimali adeguati per il roaming all'ingrosso e, probabilmente, sarà necessario adottare delle misure di attenuazione affinché gli operatori mobili possano, tra le varie cose, recuperare i costi. Come dimostrato anche dalla recente consultazione pubblica sui mercati nazionali del roaming all'ingrosso, trovare una soluzione equilibrata è compito complesso. Esistono vari conflitti di interessi tra i clienti dei mercati di origine, i clienti dei mercati ospitanti, gli operatori mobili, le ANR e le parti interessate. In particolare, c'è una spaccatura tra i grandi e i piccoli operatori e anche tra gli Stati membri, a seconda che essi abbiano maggiori volumi di traffico roaming in entrata o in uscita. Da ultimo, ma non per questo meno importante, c'è bisogno di conciliare la tutela degli interessi dei consumatori, da un lato, con le capacità degli operatori di mantenere la propria competitività e sostenibilità, dall'altro.

7. Altre fonti di riferimento

BEREC, [Guidelines on Regulation \(EU\) No. 531/2012 as amended by Regulation \(EU\) No. 2120/2015](#) (esclusi gli articoli 3, 4 e 5 inerenti all'accesso all'ingrosso e alla vendita separata di servizi), febbraio 2016.

BEREC, [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#), marzo 2016.

EPRS, [The added value of EU policy on mobile telephone roaming charges](#), luglio 2014.

Parlamento europeo, DG Politiche interne dell'Unione, [Un'agenda digitale europea](#), Nota sintetica del PE, marzo 2016.

Per contattare l'Unità Ciclo Politico, si prega di scrivere a: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manoscritto ultimato nel maggio 2016. Bruxelles, © Unione europea, 2016.

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore o degli autori e non riflettono la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e traduzione del presente documento sono autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore e con invio di una copia a quest'ultimo.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)