



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Documento di seduta

A7-0313/2013

1.10.2013

RELAZIONE

sull'attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche
(2013/2080(INI))

Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia

Relatore: Catherine Trautmann

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	13
PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI.....	18
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	22

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche

(2013/2080(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la direttiva 2009/140/CE (direttiva "legiferare meglio"),
- vista la direttiva 2009/136/CE (direttiva sui diritti dei cittadini),
- visto il regolamento (UE) n. 526/2013 (regolamento BEREC),
- vista la direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro),
- vista la direttiva 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni),
- vista la direttiva 2002/19/CE (direttiva accesso),
- vista la direttiva 2002/22/CE (direttiva servizio universale),
- vista la direttiva 2002/58/CE (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche),
- visto il regolamento (UE) n. 531/2012 (rifusione del regolamento sul roaming),
- vista la raccomandazione 2010/572/UE (raccomandazione relativa all'accesso regolamentato alle reti di accesso di nuova generazione),
- vista la raccomandazione 2007/879/CE (raccomandazione relativa ai mercati rilevanti),
- vista la raccomandazione 2009/396/CE (raccomandazione sulle tariffe di terminazione),
- visto il COM 2002/C 165/03 (linee direttrici sull'analisi del significativo potere di mercato),
- vista la raccomandazione 2008/850/CE (regolamento interno di cui all'articolo 7 della direttiva quadro),
- vista la decisione n. 243/2012/UE che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio (RSPP),
- vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2011, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (COM(2011)0665),
- vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 febbraio 2013, recante misure volte a garantire un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'Unione (COM(2013)0048),

- visto il recente lavoro svolto dall'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) sulla neutralità della rete,
 - vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 marzo 2013, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità (COM(2013)0147),
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per l'industria, la ricerca e l'energia e il parere della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (A7-0313/2013),
- A. considerando che il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche nell'Unione è stato modificato da ultimo nel 2009, sulla base di proposte presentate nel 2007 e dopo anni di attività preparatorie;
- B. considerando che il recepimento degli emendamenti del 2009 negli Stati membri era previsto entro il 25 maggio 2011 e che è stato completato nell'ultimo Stato membro a gennaio 2013;
- C. considerando che esiste un margine d'interpretazione per ogni autorità nazionale di regolamentazione quanto alla modalità di attuazione del quadro, pertanto la valutazione dell'efficienza del quadro può tener conto anche delle condizioni alle quali quest'ultimo è attuato negli Stati membri;
- D. Considerando che le differenze nell'applicazione e nell'attuazione del quadro normativo hanno comportato un aumento dei costi per gli operatori attivi in più di un paese, ostacolando in tal modo gli investimenti e lo sviluppo di un mercato unico delle telecomunicazioni;
- E. considerando che la Commissione non si è avvalsa della possibilità di adottare una decisione che individui i mercati transnazionali, come specificato all'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva quadro (DQ);
- F. considerando che gli utenti di attività su scala europea non sono stati riconosciuti come un segmento di mercato a sé stante, con una conseguente mancanza di offerte all'ingrosso standardizzate, costi inutili e un mercato interno frammentato;
- G. considerando che gli obiettivi del quadro normativo sono la promozione di un ecosistema di concorrenza, investimenti e innovazione che contribuiscano allo sviluppo del mercato interno delle comunicazioni, a vantaggio di consumatori e imprese, in particolare imprese europee, di tale settore;
- H. considerando che il quadro normativo deve essere mantenuto come un insieme coerente;
- I. considerando che, in linea con i principi di una migliore regolamentazione, la Commissione è obbligata a rivedere periodicamente il quadro normativo per assicurare che quest'ultimo tenga il passo con gli sviluppi tecnologici e del mercato;

- J. considerando che, piuttosto che basarsi sul quadro normativo, la Commissione ha intrapreso una sperimentazione parallela delle iniziative individuali, con il "mercato unico digitale" come ultimo avatar;
- K. considerando che la Commissione ha dichiarato la sua intenzione di rivedere la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche e la raccomandazione relativa ai mercati rilevanti, ma non ancora le altre componenti del quadro normativo;
- L. considerando che la Commissione non aggiorna gli obblighi di servizio universale dal 1998, nonostante la richiesta inclusa nella direttiva sui diritti dei cittadini del 2009;
- M. considerando che un quadro normativo pertinente, stabile e coerente è essenziale per promuovere investimenti, innovazione e concorrenza e, di conseguenza, servizi di qualità migliore;
- N. considerando che un approccio collettivo dal basso basato sulle autorità nazionali di regolamentazione si è dimostrato efficace per promuovere una giurisprudenza comune in materia di regolamentazione;
- O. considerando che la separazione funzionale, ovvero l'obbligo di un operatore verticalmente integrato di collocare le attività relative alla fornitura all'ingrosso di prodotti di accesso in un'unità commerciale interna che operi in modo indipendente, rimane un rimedio di ultima istanza;
- P. considerando che una concorrenza efficace e sostenibile rappresenta un fattore importante di investimenti efficienti nel tempo;
- Q. considerando che il quadro normativo ha favorito la concorrenza nella fornitura di reti e servizi delle comunicazioni elettroniche, a vantaggio dei consumatori;
- R. considerando che la promozione della concorrenza nella fornitura di reti e servizi delle comunicazioni elettroniche è, unitamente alla promozione degli investimenti, uno dei principali obiettivi strategici di cui all'articolo 8 della DQ;
- S. considerando che, nonostante i progressi compiuti, l'Unione europea sta avanzando solo a piccoli passi verso il raggiungimento degli obiettivi della banda larga dell'agenda digitale entro i tempi previsti;
- T. considerando che la diffusione dell'accesso a internet ad alta velocità è stata graduale (il 54% delle famiglie europee ha accesso a velocità di oltre 30 Mbps), ma i consumatori europei hanno tardato ad adottare tale tipo di accesso (solo il 4,2% delle famiglie); considerando che la diffusione dell'accesso a internet ultraveloce (oltre 100 Mbps) è stata lenta, rappresentando soltanto il 3,4% di tutte le linee fisse, e che la domanda degli utenti appare debole, con soltanto il 2% di famiglie che fruiscono di tali linee¹;
- U. considerando che la trasparenza in termini di gestione del traffico sulle reti non garantisce da sola la neutralità di internet;

¹ SWD(2013)217 - Ruolino di marcia dell'Agenda digitale, pag. 43.

- V. considerando che occorre prestare attenzione alle questioni che riguardano la concorrenza, sia tra fornitori di servizi delle comunicazioni elettroniche, sia tra questi ultimi e i fornitori di servizi della società dell'informazione, in particolare alle minacce nei confronti del carattere aperto di internet;
- W. considerando che su molte reti permangono intralci alla concorrenza e che non è stato definito né applicato un principio di neutralità della rete per garantire la non discriminazione dei servizi per gli utenti finali;
- X. considerando che in Europa la distribuzione della quarta generazione è stata ostacolata da una mancanza di coordinamento nell'allocazione dello spettro radio, in particolare dal ritardo degli Stati membri nello svolgimento dei processi di autorizzazione per consentire l'uso della banda a 800 MHz per i servizi di comunicazioni elettroniche entro il 1° gennaio 2013, come previsto dal programma relativo alla politica in materia di spettro radio (PPRS);
- Y. considerando che il PPSR ha invitato la Commissione a rivedere l'uso dello spettro fra 400 MHz e 6GHz e a valutare la possibilità di liberare e mettere a disposizione frequenze supplementari per nuove applicazioni come, ad esempio, ma non esclusivamente, la banda a 700 Mhz;
- Z. considerando che l'innovazione e lo sviluppo di nuove tecnologie e infrastrutture dovrebbero essere tenuti in considerazione nella valutazione dell'impatto del quadro giuridico sulle opzioni offerte agli utenti e ai consumatori;
- Aa. considerando che il quadro normativo deve restare neutrale e che a servizi equivalenti si applicano le medesime regole;
1. lamenta il ritardo con cui gli Stati membri hanno recepito le modifiche del 2009 al quadro normativo per le comunicazioni elettroniche e richiama l'attenzione sulla frammentazione del mercato interno delle comunicazioni, dovuta alle varie forme di attuazione del quadro normativo nei 28 Stati membri;
 2. sottolinea che se il quadro ha fatto progressi sostanziali verso il conseguimento dei suoi obiettivi, il mercato europeo delle telecomunicazioni resta frammentato a livello nazionale e impedisce a imprese e cittadini di beneficiare appieno del mercato unico;
 3. ritiene che solo disponendo di un mercato europeo competitivo di servizi a banda larga ad alta velocità sia possibile stimolare l'innovazione, la crescita economica e la creazione di posti di lavoro e offrire prezzi competitivi agli utenti finali;
 4. ritiene che la prossima revisione debba mirare a un'ulteriore evoluzione del quadro normativo, al fine di affrontare qualunque carenza e tenere conto degli sviluppi tecnologici, sociali e di mercato e delle tendenze future;
 5. ritiene che gli aspetti da considerare in una revisione dell'intero quadro normativo includano:
 - i) la revisione, attesa ormai da tempo, dell'obbligo di servizio universale, compreso l'obbligo di offrire una connessione internet a banda larga a un prezzo equo, in risposta

- all'urgente necessità di ridurre il divario digitale e, in tal modo, di ridurre le limitazioni imposte dalle linee guida in materia di aiuti di stato;
- ii) la competenza delle autorità nazionali di regolamentazione per tutte le questioni, incluso lo spettro, trattate dal quadro normativo; i poteri conferiti alle autorità nazionali di regolamentazione negli Stati membri e, di conseguenza, la portata dell'obbligo di indipendenza di dette autorità;
 - iii) la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione e le autorità nazionali per la concorrenza;
 - iv) gli obblighi simmetrici relativi all'accesso alla rete (articolo 12 della DQ) visto che, in taluni Stati membri, alle autorità nazionali di regolamentazione non sono stati conferiti tali poteri normativi;
 - v) le norme sugli effetti leva (articolo 14 della DQ) e sulla posizione dominante condivisa (allegato II della DQ), dal momento che, nonostante gli emendamenti del 2009, le autorità nazionali di regolamentazione ancora trovano tali strumenti difficili da utilizzare;
 - vi) i processi di revisione del mercato;
 - vii) l'impatto dei servizi che sono completamente sostituibili a quelli forniti dai fornitori tradizionali; in determinati casi sarebbero necessari alcuni chiarimenti quanto alla portata della neutralità tecnologica del quadro, nonché sulla dicotomia fra servizi della "società dell'informazione" e delle "comunicazioni elettroniche";
 - viii) la necessità di abrogare la normativa superflua;
 - ix) la revoca della normativa a condizione che un'analisi di mercato abbia dimostrato che il mercato in questione è davvero competitivo ed esistono le modalità e gli strumenti per il monitoraggio prolungato nel tempo;
 - x) l'opportunità data alle autorità nazionali di regolamentazione di riferire in merito alla loro esperienza sugli obblighi di non discriminazione e i rimedi;
 - xi) l'efficacia e i meccanismi delle procedure di cui all'articolo 7/7 bis ("coregolamentazione"): mentre, in linea generale, sia la Commissione sia l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) concordano sul buon funzionamento di tali procedure, che consentono un'adeguata ponderazione, la prima è del parere che in alcuni casi le autorità nazionali di regolamentazione non abbiano adeguato la totalità delle loro misure normative o lo hanno fatto con lentezza, mentre l'ultimo lamenta i ridotti vincoli temporali;
 - xii) la situazione in cui la seconda fase della procedura non viene avviata a causa del ritiro, da parte di un'autorità nazionale di regolamentazione, del proprio progetto di misura o in cui un'autorità nazionale di regolamentazione non propone un rimedio a un problema riconosciuto su un determinato mercato, nel qual caso l'unica soluzione è una procedura di infrazione: in entrambi i casi, deve esistere un modo per avviare un'adeguata procedura a norma dell'articolo 7/7 bis;
 - xiii) l'efficacia e i meccanismi della procedura a norma dell'articolo 19: la Commissione ha utilizzato i poteri di cui all'articolo 19 in due occasioni (la raccomandazione sulle reti

NGA a settembre 2010 e la raccomandazione sulla non discriminazione e le metodologie di costo); dal momento che, a differenza della procedura di cui all'articolo 7/7 bis, non esiste un calendario per la procedura di cui all'articolo 19, il dialogo normativo tra il BEREC e la Commissione è stato meno regolare, il che ha portato il BEREC a lamentare il brevissimo preavviso con il quale è stato richiesto il suo parere e la Commissione a lamentare la riluttanza di alcune autorità nazionali di regolamentazione nel periodo di elaborazione e attuazione;

xiv) i servizi e gli operatori paneuropei, tenendo conto della disposizione (non utilizzata) di cui all'articolo 15, paragrafo 4 della DQ che consente alla Commissione di identificare i mercati transnazionali; è opportuno attribuire un'attenzione maggiore alla fornitura concorrenziale di servizi di comunicazione alle imprese europee, nonché all'applicazione efficace e coerente di rimedi per le imprese in tutta Europa;

xv) l'individuazione di mercati transnazionali come primo passo, almeno per quanto riguarda i servizi alle imprese; permettere ai fornitori di notificare al BEREC la loro intenzione di servire tali mercati e la supervisione, da parte del BEREC, dei prestatori di servizi a tali mercati;

xvi) il BEREC e il suo funzionamento, nonché l'estensione dell'ambito delle sue competenze;

xvii) la libertà di accesso al contenuto per tutti, a seguito dell'articolo 1, paragrafo 3 bis, della DQ e la neutralità della rete, sulla base dell'articolo 8, paragrafo 4, lettera g) della DQ;

xviii) la raccomandazione sui mercati rilevanti;

xix) la regolamentazione delle apparecchiature, incluso l'abbinamento di apparecchiature e sistemi operativi;

xx) i recenti sviluppi mondiali in materia di sicurezza informatica e di spionaggio informatico e le aspettative dei cittadini europei per quanto riguarda il rispetto della loro vita privata quando utilizzano le comunicazioni elettroniche e i servizi della società dell'informazione e

xxi) il fatto che internet sia diventato un'infrastruttura fondamentale per svolgere una vasta gamma di attività economiche e sociali;

6. ritiene che gli obiettivi principali della revisione debbano:

i) fornire la garanzia che i servizi pienamente sostituibili siano soggetti alle medesime norme; a tal fine dovrebbe essere presa in considerazione la definizione di “servizio di comunicazione elettronica” di cui all'articolo 2, lettera c) della DQ;

ii) assicurare che i consumatori abbiano accesso a informazioni complete e comprensibili sulle velocità di connessione a internet, per consentir loro di confrontare i servizi offerti dai diversi operatori;

iii) promuovere ulteriormente la concorrenza effettiva e sostenibile, principale motore di investimenti efficaci nel tempo;

- iv) aumentare la concorrenza sul mercato europeo della banda larga ad alta velocità;
 - v) creare un quadro stabile e sostenibile per gli investimenti;
 - vi) fornire la garanzia di un'applicazione armonizzata, coerente ed efficace;
 - vii) agevolare lo sviluppo di fornitori paneuropei e la fornitura di servizi commerciali transfrontalieri;
 - viii) assicurare che il quadro sia adatto all'era digitale e fornisca un ecosistema di internet che sostiene l'intera economia;
 - ix) aumentare la fiducia degli utenti nel mercato interno delle comunicazioni, anche adottando misure per attuare il futuro quadro normativo per la protezione dei dati personali e misure volte ad aumentare la sicurezza delle comunicazioni elettroniche nel mercato interno;
7. ritiene che l'obiettivo generale del quadro debba continuare a essere la promozione di un ecosistema settoriale di concorrenza e investimento, a beneficio di consumatori e utenti, incoraggiando al contempo la creazione di un effettivo mercato interno delle comunicazioni e promuovendo la competitività globale dell'Unione;
 8. sottolinea che il quadro normativo deve rimanere coerente, pertinente ed efficace;
 9. ritiene che, il quadro debba servire a mantenere una coerenza e fornire certezza normativa per assicurare una concorrenza leale ed equilibrata in cui gli attori europei abbiano tutte le possibilità; ritiene che tutte le disposizioni proposte dalla Commissione, fra cui un'autorizzazione unica europea, gli aspetti relativi alla tutela del consumatore e le modalità tecniche per le aste di spettro, potrebbero svolgere un ruolo importante al fine di creare un mercato unico per le comunicazioni, ma che devono anche essere valutati alla luce di tale obiettivo; ritiene che la procedura per la revisione del quadro, come richiesto nel presente documento, debba essere vista come un passo in avanti per l'economia digitale dell'Unione e dovrebbe pertanto essere affrontata tramite un approccio coerente e pianificato;
 10. sottolinea che la non discriminazione dell'informazione nell'invio, la trasmissione e la ricezione è indispensabile per favorire l'innovazione ed eliminare gli ostacoli a livello di ingresso;
 11. pone l'accento sul rinvio di condotta anticoncorrenziale e discriminatoria nella gestione del traffico; invita pertanto gli Stati membri a prevenire qualsiasi violazione della neutralità della rete;
 12. rileva che le disposizioni che consentono alle autorità nazionali di regolamentazione di intervenire per imporre la qualità dei servizi in caso di blocchi o restrizioni anticoncorrenziali dei servizi – abbinate a una migliore trasparenza contrattuale – costituiscono forti strumenti di garanzia del fatto che i consumatori abbiano accesso ai servizi scelti e l'uso degli stessi;
 13. evidenzia che la priorità della qualità del servizio da utente a utente, unitamente ai massimi sforzi per garantire le prestazioni migliori, potrebbero mettere a repentaglio la neutralità della rete; invita la Commissione e le autorità competenti a monitorare queste

tendenze e, se del caso, a predisporre i parametri di qualità del servizio da misurare di cui all'articolo 22 della direttiva sul servizio universale e i diritti degli utenti; chiede che si tenga conto, ove necessario, dell'adozione di ulteriori misure legislative a livello unionale;

14. evidenzia che, per stimolare l'innovazione, aumentare la scelta dei consumatori, ridurre i costi e rafforzare l'efficienza nella distribuzione delle infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità, occorre prendere in esame e proporre ai consumatori una combinazione di misure diverse di tutte le tecnologie disponibili, in modo da impedire il deterioramento del servizio, il blocco degli accessi e il rallentamento del traffico della rete;
15. evidenzia che le autorità nazionali competenti dovrebbero adoperarsi per applicare principi normativi, procedure e condizioni per l'uso dello spettro che non impediscano ai fornitori di comunicazioni elettroniche europee di fornire reti e servizi in più Stati membri o in tutta l'Unione;
16. è convinto che un maggiore coordinamento dello spettro, unito all'applicazione di principi comuni per i diritti di utilizzo dello spettro in tutta l'Unione, costituirebbe un rimedio fondamentale per affrontare il problema della mancanza di prevedibilità per quanto riguarda la disponibilità di spettro, incentivando in tal modo gli investimenti e l'economia di scala;
17. sottolinea che i pagamenti di incentivi e/o la revoca del diritto di utilizzo in caso di mancato utilizzo dello spettro radio potrebbero essere importanti misure per disporre di spettro radio armonizzato sufficiente al fine di stimolare servizi senza filo a banda larga ad alta capacità;
18. accentua che una vendita all'asta europea dei servizi senza filo di quarta generazione e quinta generazione, con un numero limitato di licenziatari che servano collettivamente l'intero territorio dell'UE, consentirà l'offerta di servizi europei senza filo, intaccando le basi su cui poggia il roaming;
19. invita gli Stati membri a conferire una priorità assai maggiore agli aspetti delle comunicazioni elettroniche riguardanti i consumatori; evidenzia il fatto che i mercati ben funzionanti, con consumatori fiduciosi e ben informati, costituiscono la spina dorsale del mercato dell'UE nel suo insieme;
20. evidenzia che, giacché i consumatori scelgono sempre più sovente contratti a pacchetto, comprendenti molteplici servizi, riveste particolare importanza la rigorosa applicazione dei requisiti di informazione precontrattuale e di aggiornamento delle informazioni contrattuali in essere;
21. pone l'accento sull'importanza del potenziamento dei requisiti di informazione ai consumatori in merito alle restrizioni dei servizi, agli incentivi per l'acquisto di apparecchi e alla gestione del traffico; invita gli Stati membri e la Commissione ad assicurare l'applicazione coerente del divieto di pratiche pubblicitarie ingannevoli;
22. evidenzia che l'impacchettamento dei contenuti può rappresentare un ostacolo al cambio di operatore e chiede alla Commissione e al BEREC di considerare i possibili aspetti

anticoncorrenziali implicati a tal proposito;

23. constata che vi sono casi in cui gli operatori hanno limitato le funzioni di “tethering”(telefono cellulare utilizzato come router/hotspot) dei telefoni cellulari dei loro utenti, nonostante il contratto concluso annunci un utilizzo di dati illimitato; invita pertanto la Commissione e il BEREC a esaminare la questione della pubblicità potenzialmente ingannevole alla luce della necessità di una maggiore chiarezza al riguardo;
24. osserva l'importanza del cambio di operatore e la comodità della portabilità del numero in un mercato dinamico, della trasparenza contrattuale e della comunicazione di informazione ai consumatori in materia di cambiamenti di contratto; si rammarica del mancato conseguimento degli obiettivi in materia di portabilità e chiede un'azione da parte della Commissione e del BEREC;
25. sostiene gli Stati membri che hanno messo in atto requisiti più rigorosi per l'accesso equivalente agli utenti con disabilità e invita tutti gli Stati membri a seguire il loro esempio; invita il BEREC a migliorare la promozione di norme e l'accesso destinati agli utenti disabili;
26. encomia tutti gli Stati membri per l'applicazione del numero telefonico unico di emergenza: il 112; chiede miglioramenti per quanto concerne il tempo di risposta nella localizzazione del chiamante; constata come vari Stati membri abbiano già configurato tecnologie che offrono una localizzazione del chiamante quasi istantanea;
27. plaude al lavoro della Commissione sull'applicazione pratica dei numeri 116, specialmente della linea diretta per la segnalazione dei bambini scomparsi (116000); chiede una miglior promozione dei suddetti numeri da parte della Commissione stessa;
28. osserva che la Commissione ha tralasciato le sue ambizioni verso un sistema di numerazione telefonica paneuropeo;
29. sottolinea il considerevole progresso compiuto nella fornitura dell'accesso universale alla banda larga – a livello di ingresso – pur notando la forte disparità registrata dallo stesso; incoraggia gli Stati membri al conseguimento degli obiettivi dell'agenda digitale stimolando gli investimenti privati e pubblici nella nuova capacità di rete;
30. evidenzia il fatto che l'aumento dei volumi di dati, la disponibilità limitata delle risorse dello spettro e la convergenza di tecnologie, apparecchiature e contenuti richiedono una gestione intelligente del flusso di dati e vari mezzi di diffusione, ad esempio, l'associazione fra la diffusione digitale terrestre e le reti a banda larga senza filo;
31. sottolinea che una revisione deve basarsi su ampie consultazioni con tutte le parti interessate e su un'analisi approfondita di tutte le questioni;
32. invita pertanto la Commissione ad avviare la prossima revisione dell'intero quadro normativo, così da consentire un'adeguata discussione nella prossima legislatura;
33. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla

Commissione.

MOTIVAZIONE

La Commissione ha presentato le sue più recenti proposte di modifica del quadro dell'Unione per le comunicazioni elettroniche a novembre 2007; il quadro rivisto è stato adottato dal Parlamento e dal Consiglio due anni dopo, a novembre 2009, in seguito a negoziati lunghi e difficili. Il termine per il recepimento nell'ordinamento nazionale era il 25 maggio 2011, ossia 18 mesi dopo l'adozione. Tuttavia, soltanto una piccola minoranza di Stati membri ha recepito le norme entro i tempi previsti, e gli ultimi Stati membri hanno notificato il completo recepimento delle stesse soltanto a gennaio 2013.

Anche se la Commissione ha l'obbligo di rivedere periodicamente il quadro e si è di recente impegnata a rivedere due parti integrali dello stesso (la direttiva 2002/58/CE relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche e la raccomandazione sui mercati rilevanti), finora non ha annunciato la sua intenzione di procedere a una revisione totale.

Sei anni dopo la proposta della Commissione, la prima valutazione da fare è che il mercato interno delle comunicazioni elettroniche resta ancora incompleto; non vi è, per esempio, alcun vettore paneuropeo. Benché il relatore ritenga essenziale un mercato unificato, il pacchetto è stato inizialmente progettato per conferire certezza normativa al settore; tale pacchetto dovrebbe essere considerato parte di un disegno più ampio, ossia uno strumento che potrebbe garantire le condizioni necessarie a stimolare e a combinare investimenti e concorrenza, avendo così un impatto sulla vita dei cittadini.

È per questa ragione che l'efficienza del quadro dovrebbe essere valutata alla luce di tali risultati, mentre la prima questione da affrontare è la ragione per cui all'adozione del pacchetto non è seguito il livello atteso d'investimenti.

Considerando la crisi economica, il contesto sociale e il potere di tale settore in termini di crescita e creazione di posti di lavoro, una strategia valida per la Commissione dovrebbe prendere in considerazione la possibilità che il quadro stesso non offra una risposta a tutte le sfide del settore e che vi sono molte altre normative diverse che hanno un impatto sugli attori.

È pertanto deplorabile che ancora si attenda che la Commissione crei un qualche nesso tra le diverse componenti come protezione dei dati, questioni relative ai consumatori, investimenti e concorrenza, linee guida in materia di aiuti di Stato ecc.

Sorprende poi che il commissario responsabile per la strategia digitale abbia appena annunciato la sua intenzione di lanciare un pacchetto completo e definitivo di proposte legislative per produrre un reale mercato unico, ossia il mercato interno per le comunicazioni elettroniche previsto dalle proposte del 2007, entro Pasqua 2014.

Il relatore, sulla base della sua comprensione dell'attuale punto di vista della Commissione, è in generale favorevole all'idea di un passaporto unico europeo (con le necessarie misure di accompagnamento concernenti la supervisione, il dumping fiscale nonché la protezione dei consumatori, del lavoro e dei dati) e di una maggiore armonizzazione dell'assegnazione e delle aste dello spettro, per facilitare un approccio europeo ed evitare gli errori del passato,

per esempio riguardo al prezzo pagato per lo spettro. Il relatore è naturalmente favorevole anche all'idea di un ulteriore sviluppo del concetto di neutralità della rete per poi renderlo parte integrante del diritto sostanziale. Tuttavia, il relatore ritiene che tali questioni siano difficili e sensibili e che, pertanto, richiedano una consultazione e un'analisi approfondite. Inoltre, non ritiene appropriato presentarle ai legislatori in maniera frammentata. Le regole non possono cambiare continuamente. Piuttosto, il relatore preferirebbe che tali questioni, come pure altri aspetti che la presente relazione identificherà, rientrino nella prossima revisione generale del quadro.

In realtà, anche se il quadro del 2009 rappresenta un miglioramento evidente e gradito rispetto al suo predecessore, perché (per esempio) fornisce alle autorità nazionali di regolamentazione strumenti normativi efficienti e coerenti, il relatore ritiene che, dalla sua adozione, siano emerse nuove sfide e che si sia configurato contemporaneamente un nuovo ecosistema, derivante dalla nascita di nuove tecnologie, nuovi attori e modelli commerciali e nuove necessità e attese dei consumatori.

Tra questi, l'accesso di prossima generazione (inclusa la raccomandazione della Commissione sulle reti NGA), la politica dello spettro radio, la neutralità della rete e la sicurezza informatica. Il relatore è estremamente preoccupato per la recente tendenza della Commissione, che talvolta utilizza proposte nuove (come il progetto di raccomandazione sui costi e la non discriminazione) per definire rimedi estremamente dettagliati e che, pertanto, appare quasi incline a sostituirsi alle autorità di regolamentazione. Prima di presentare una nuova proposta, la Commissione dovrebbe identificare una falla nella legislazione, definire chiaramente obiettivi comuni e organizzare una consultazione pubblica completa e formale su come raggiungerli.

Il relatore, pertanto, si sarebbe aspettato un allontanamento della Commissione dalla rigida visione del ruolo della regolamentazione, creando dinamismo e proponendo misure per utilizzare meglio gli strumenti del quadro già a disposizione, piuttosto che proporre una nuova iniziativa, la cui adozione da parte dei legislatori prima della fine della legislatura sembra quasi impossibile. Inoltre, quest'ultima proposta porterebbe persino a una maggiore incertezza, riducendo quindi gli investimenti.

Per questa ragione, il relatore accoglie con favore questa opportunità per soppesare il quadro e valutare dove la Commissione si colloca in relazione a questioni che erano già sul tavolo nel 2009 ma che, all'epoca, sono state solo sfiorate per mancanza di consenso.

Spettro

Per quanto riguarda lo spettro, il quadro ha adottato un principio "temperato" di neutralità dei servizi e della tecnologia, e ha avviato il primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio, nel quale si è poi chiesto un inventario dell'uso delle frequenze da parte degli Stati membri. Questa era l'occasione, per la Commissione, di rivestire un ruolo maggiore per lo spettro, ma a una condizione: che fosse in grado di dimostrare la sua capacità di coordinamento in questo settore e che provasse il valore aggiunto europeo. Tuttavia, dopo qualche anno, ancora si attendono autentici servizi paneuropei, e l'inventario promesso non si è ancora materializzato.

Neutralità della rete

I negoziati sul famoso emendamento 138 hanno portato a una dichiarazione da parte della Commissione ad agire sulla discriminazione dei contenuti e sulla neutralità della rete. Le autorità di regolamentazione hanno lavorato duramente all'identificazione di alcuni problemi, come i contenuti bloccati e l'insufficiente qualità dei servizi; tuttavia, la Commissione non è ancora andata avanti su questo grande tema, se non con una debole comunicazione basata sulla trasparenza e la facilità del passaggio da un fornitore di servizi internet a un altro.

Come già affermato, la neutralità della rete è un tema caldo che necessita una profonda consultazione e un'attenta deliberazione; non si può correre il rischio di perdere l'occasione di un dibattito sui diritti fondamentali dei cittadini. Tuttavia, il relatore insisterà sulla necessità di andare ben oltre i meri orientamenti, così da pervenire a uno strumento realmente vincolante.

Attori OTT ("over-the-top")

Il quadro legislativo, in particolare l'articolo 10 della direttiva autorizzazioni, è incentrato sugli operatori; tuttavia, il panorama delle comunicazioni include ora altri operatori, come gli attori OTT ("over-the-top"). Inoltre, l'articolo 2, lettera c) della direttiva quadro esclude espressamente i servizi della società dell'informazione. Il relatore vorrebbe valutare la necessità che i fornitori OTT siano soggetti alla stessa normativa in relazione ai contenuti, all'accesso o alla vita privata e alla protezione dei dati personali, quando forniscono servizi comparabili a quelli attualmente inclusi nell'ambito di applicazione del quadro normativo.

Servizio universale

Anche se il quadro del 2009 già richiedeva una revisione dell'obbligo di servizio universale per integrare gli sviluppi tecnologici, la Commissione non ha pubblicato alcun piano sulla questione. Il relatore vorrebbe invitare nuovamente la Commissione a presentare una proposta che tenga conto della necessaria riduzione del divario digitale e che risponda alle limitazioni imposte dalle linee guida sugli aiuti di Stato, che dovrebbero essere riviste.

Roaming

In un certo senso, il roaming presenta un particolare problema politico. Anche se questo tema non è stato affrontato nel pacchetto sulle telecomunicazioni, e il relatore non è convinto che così dovrebbe essere, sembra che alcuni responsabili decisionali sosterrrebbero la rapida pubblicazione di una nuova versione.

Il relatore dovrebbe ricordare che l'attuale regolamento sul roaming è stato adottato soltanto un anno fa, e impone una serie di misure strutturali sui vettori tese a creare concorrenza e quindi ad abbassare i prezzi del roaming ai livelli nazionali. Tale regolamento dovrebbe essere rivisto nel 2016. Anche con le migliori intenzioni, sorprenderebbe se ora la Commissione valutasse di proporre idee alle quali si è opposta soltanto un anno fa, idee che sono state presentate e respinte sia in Parlamento sia in Consiglio. Il relatore è totalmente a favore dell'abolizione delle tariffe di roaming, e il suo gruppo ha proposto tale abolizione nell'ultima revisione del regolamento sul roaming; tuttavia, ora occorre invece confidare nel funzionamento del sistema proposto dalla Commissione, migliorato dal Parlamento europeo e istituito lo scorso anno nell'ambito del nuovo regolamento: questo è uno di quei casi in cui la certezza e la coerenza normativa in vista della revisione 2016 del regolamento sul roaming (che potrebbe essere portata avanti e inclusa nella revisione complessiva) dovrebbero avere la precedenza, a meno che la Commissione non possa provare che si è semplicemente sbagliata solo un anno fa e che un ulteriore cambiamento ora apporterebbe più benefici che svantaggi.

Il mercato interno delle comunicazioni elettroniche non è incentrato soltanto sul roaming.

Il relatore ha condotto la sua "mini-consultazione" per avere un'idea migliore su questi temi. Il relatore ha posto al BEREC e alla Commissione una serie di quesiti affinché il relatore stesso e gli altri membri possano beneficiare del loro pensiero attuale. Le loro risposte sono state distribuite, e sono ora disponibili sul sito web della commissione ITRE: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/itre/itre_20130619_0900.htm.

Il relatore ritiene particolarmente interessanti una serie di questioni sollevate dal BEREC. Esse includono:

- la constatazione che la portata e la velocità del cambiamento nel settore delle comunicazioni, inclusa la nascita di nuove tecnologie, nuovi attori e nuovi modelli commerciali, nonché la crescente convergenza di reti, servizi e applicazioni e contenuti dal 2009, hanno posto nuove sfide e richiedono una riflessione circa il loro impatto futuro e circa la prossima revisione del quadro;
- la necessità di un quadro stabile e coerente per garantire gli investimenti e la concorrenza, anche facilitando le azioni contro eventuali comportamenti contrari alla concorrenza, attualmente difficili da risolvere, come la posizione dominante condivisa;
- la necessità di un maggiore coinvolgimento dell'autorità nazionali di regolamentazione, per esempio nello spettro, un ampliamento del loro obbligo di indipendenza e la necessità di preservare le loro competenze anche in tempi di restrizioni di bilancio, come pure la necessità di un migliore coordinamento tra le autorità nazionali di regolamentazione e le autorità per la concorrenza;
- la necessità di affinare i ruoli, le procedure e la cooperazione tra il BEREC e la Commissione, inclusa una consultazione più intensiva e sistematica del BEREC da parte della Commissione prima della presentazione di una nuova proposta, dal momento che tale strumento già esiste ma che non è pienamente utilizzato dalla Commissione;
- l'obbligo di servizio universale (tema, quest'ultimo, che sarà trattato dai membri della commissione IMCO);
- il ruolo e la pertinenza di una regolamentazione asimmetrica e simmetrica, segnatamente in un contesto di reti NGA;
- la questione dei mercati rilevanti e l'abolizione della regolamentazione;
- il difficile tema dei dispositivi, come i ricevitori telefonici, che di per sé rappresentano pacchetti di servizi ai quali gli utenti sono vincolati.

In particolare, per quanto riguarda gli investimenti e la presentazione delle reti ad altissima velocità, il relatore desidera sottolineare che, indipendentemente dall'infelice proposta del Consiglio di ridurre fortemente il bilancio del meccanismo per collegare l'Europa, lo stimolo degli investimenti nello sviluppo delle infrastrutture delle telecomunicazioni è almeno tanto importante quanto la regolamentazione delle reti esistenti, e che l'assenza di un coordinamento dell'UE sarebbe estremamente dannosa per il futuro.

In linea generale, il relatore ritiene che le generazioni della normativa sulle comunicazioni elettroniche che hanno portato al quadro attuale abbiano funzionato bene, creando un'industria dinamica e generando vantaggi assai sostanziali per i consumatori e gli altri utenti. Come già

indicato in precedenza, esistono però alcune questioni che sembra debbano essere prese in considerazione nella prossima revisione del quadro. Ciò non dimostra che il quadro è sbagliato; dimostra semplicemente la velocità dello sviluppo e il suo impatto sul settore.

Da ultimo, il quadro dovrebbe potersi sviluppare. Come affermato in moltissime occasioni dal relatore durante i negoziati della revisione 2009, tale sviluppo dovrebbe tradursi in un'evoluzione, non in una rivoluzione. Evoluzione significa identificare i settori in cui è necessario migliorare e, ancora una volta, trovare soluzioni fattibili e compromessi tra i moltissimi aspetti contrastanti. Si tratta di un compito di grande rilievo economico, con un enorme potenziale d'incidenza, nel bene e nel male, sui cittadini. Un compito che richiede un attento dibattito e un'attenta analisi.

La Commissione ha ben presentato alcuni degli obiettivi di revisione del quadro nelle proposte del 2007. Tali obiettivi sono ancora gli stessi: la necessità di una più efficiente gestione dello spettro; la necessità che la regolamentazione (ove necessaria) sia efficiente e semplice, nonché il completamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche. Da allora, sono emerse nuove tematiche dalla portata e dalla velocità del cambiamento nel settore delle comunicazioni, nonché nuove richieste degli utenti. Alcune di queste sono già state illustrate. Va altresì evitata la frammentazione, sia rispetto alle norme diverse applicabili a diversi Stati membri sia in riferimento al quadro normativo, che non costituisce un insieme coerente. Un quadro ben concepito, fondato su ciò che già esiste, dovrebbe poter fornire al suo interno i principi, le regole e gli strumenti per rispondere a queste importanti tematiche.

9.9.2013

PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI

destinato alla commissione per l'industria, la ricerca e l'energia

sulla relazione di applicazione sul quadro regolamentare concernente le comunicazioni elettroniche
(2013/2080(INI))

Relatore: Malcolm Harbour

SUGGERIMENTI

La commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori invita la commissione per l'industria, la ricerca e l'energia, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. condivide l'opinione secondo cui occorre trattare tutte le problematiche evidenziate nella relazione nel contesto di una revisione globale dell'intero quadro – compresa la direttiva sul servizio universale – e non su base frammentata; che tale revisione dovrebbe fondarsi su un'ampia consultazione e su un'accurata analisi e che la Commissione dovrebbe adesso dare inizio alla prossima revisione del quadro, al fine di consentire un'opportuna discussione nella prossima legislatura;
- B. condivide l'opinione che nonostante i progressi compiuti, l'Unione europea stia avanzando solo a piccoli passi verso il raggiungimento degli obiettivi della banda larga dell'agenda digitale entro i tempi previsti;
 - 1. invita gli Stati membri a conferire una priorità assai maggiore agli aspetti delle comunicazioni elettroniche riguardanti i consumatori; pone in rilievo come i mercati ben funzionanti, con consumatori fiduciosi e ben informati, costituiscano la spina dorsale del mercato dell'UE;
 - 2. sottolinea che, giacché i consumatori scelgono sempre più sovente contratti a pacchetto, comprendenti molteplici servizi, riveste particolare importanza la rigorosa applicazione dei requisiti di informazione precontrattuale e di aggiornamento delle informazioni contrattuali in essere;

3. pone l'accento sull'importanza del potenziamento dei requisiti di informazione ai consumatori in merito alle restrizioni dei servizi, agli incentivi per l'acquisto di apparecchi e alla gestione del traffico, e invita gli Stati membri e la Commissione ad applicare in modo coerente il divieto di pratiche pubblicitarie ingannevoli;
4. pone l'accento sul rinvio di condotta anticoncorrenziale e discriminatoria nella gestione del traffico e pertanto invita gli Stati membri a prevenire qualsiasi violazione della neutralità della rete;
5. sottolinea che la priorità della qualità del servizio da utente a utente, accanto ai massimi sforzi per garantire le prestazioni migliori, potrebbero mettere a repentaglio la neutralità della rete; invita la Commissione e le autorità di regolamentazione a monitorare queste tendenze e, se del caso, a predisporre i parametri di qualità del servizio da misurare di cui all'articolo 22 della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e, ove necessario, prendere in considerazione ulteriori misure legislative dell'UE;
6. sottolinea che l'impacchettamento dei contenuti può rappresentare un ostacolo al cambio di operatore e chiede alla Commissione e all'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) di considerare i possibili aspetti anticoncorrenziali implicati a tal proposito;
7. constata che vi sono casi in cui gli operatori hanno limitato le funzioni di "tethering" (telefono cellulare utilizzato come router/hotspot) dei telefoni cellulari dei loro utenti, nonostante il contratto concluso annunci un utilizzo di dati illimitato; chiede pertanto alla Commissione e al BEREC di esaminare gli aspetti che in casi analoghi potrebbero essere assimilati a pratiche pubblicitarie ingannevoli e di tener conto della necessità di una maggiore chiarezza in proposito;
8. osserva l'importanza del cambio di operatore e la comodità della portabilità del numero in un mercato dinamico, della trasparenza contrattuale e dell'informazione ai consumatori in materia di cambiamenti di contratto; si rammarica del mancato conseguimento degli obiettivi in materia di portabilità e chiede un'azione da parte della Commissione e del BEREC;
9. sostiene gli Stati membri che hanno messo in atto requisiti più rigorosi per l'accesso equivalente agli utenti con disabilità e invita tutti gli Stati membri a seguire il loro esempio; invita il BEREC a promuovere le disposizioni e l'accesso agli utenti con disabilità in maniera migliore;
10. rileva che le disposizioni che consentono alle autorità nazionali di regolamentazione di intervenire per imporre la qualità dei servizi in caso di blocchi o restrizioni anticoncorrenziali dei servizi – abbinate a una migliore trasparenza contrattuale – costituiscono forti strumenti di garanzia del fatto che i consumatori abbiano accesso ai servizi scelti e l'uso degli stessi;
11. encomia tutti gli Stati membri per l'applicazione del numero telefonico unico di emergenza: il 112; chiede miglioramenti per quanto concerne il tempo di risposta nella localizzazione del chiamante; pone in luce come vari Stati membri abbiano già

configurato tecnologie che offrono una localizzazione del chiamante quasi istantanea;

12. plaude al lavoro della Commissione sull'applicazione pratica dei numeri 116, specialmente della linea diretta per la segnalazione dei bambini scomparsi (116000); chiede una miglior promozione dei suddetti numeri da parte della Commissione stessa;
13. osserva che la Commissione ha tralasciato le sue ambizioni verso un sistema di numerazione telefonica paneuropeo;
14. sottolinea il considerevole progresso compiuto nella fornitura dell'accesso universale alla banda larga – a livello di ingresso – pur notando la forte disparità registrata dallo stesso; incoraggia gli Stati membri al conseguimento degli obiettivi dell'agenda digitale stimolando gli investimenti privati nella nuova capacità di rete.
15. sottolinea che, per stimolare l'innovazione, aumentare la scelta dei consumatori, ridurre i costi e rafforzare l'efficienza nella distribuzione delle infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità, occorre prendere in esame e proporre ai consumatori una combinazione di misure diverse di tutte le tecnologie disponibili, in modo da impedire il deterioramento del servizio, il blocco degli accessi e il rallentamento del traffico della rete;
16. evidenzia il fatto che l'aumento dei volumi di dati, la disponibilità limitata delle risorse dello spettro e la convergenza di tecnologie, apparecchiature e contenuti richiedono una gestione intelligente del flusso di dati e vari mezzi di diffusione, ad esempio, l'associazione fra la diffusione digitale terrestre e le reti a banda larga senza filo.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	5.9.2013
Esito della votazione finale	+ : 25 - : 1 0 : 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Claudette Abela Baldacchino, Adam Bielan, Preslav Borissov, Birgit Collin-Langen, Malcolm Harbour, Philippe Juvin, Franz Obermayr, Sirpa Pietikäinen, Phil Prendergast, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Andreas Schwab, Catherine Stihler, Emilie Turunen, Barbara Weiler
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Ildikó Gáll-Pelcz, Liem Hoang Ngoc, María Irigoyen Pérez, Pier Antonio Panzeri, Olle Schmidt, Olga Sehnalová, Marc Tarabella, Wim van de Camp, Patricia van der Kammen
Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Małgorzata Handzlik, Cornelis de Jong

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	26.9.2013
Esito della votazione finale	+ : 50 - : 0 0 : 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Josefa Andrés Barea, Jean-Pierre Audy, Zigmantas Balčytis, Ivo Belet, Bendt Bendtsen, Jan Březina, Maria Da Graça Carvalho, Giles Chichester, Pilar del Castillo Vera, Christian Ehler, Adam Gierek, Norbert Glante, Robert Goebbels, Fiona Hall, Jacky Hénin, Romana Jordan, Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz, Angelika Niebler, Jaroslav Paška, Aldo Patriciello, Vittorio Prodi, Miloslav Ransdorf, Herbert Reul, Teresa Riera Madurell, Amalia Sartori, Salvador Sedó i Alabart, Francisco Sosa Wagner, Konrad Szymański, Britta Thomsen, Patrizia Toia, Catherine Trautmann, Ioannis A. Tsoukalas, Claude Turmes, Marita Ulvskog, Adina-Ioana Vălean, Kathleen Van Brempt, Alejo Vidal-Quadras
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Francesco De Angelis, Elisabetta Gardini, Satu Hassi, Jolanta Emilia Hibner, Eija-Riitta Korhola, Paweł Robert Kowal, Bernd Lange, Werner Langen, Marian-Jean Marinescu, Markus Pieper, Lambert van Nistelrooij
Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Pier Antonio Panzeri, Britta Reimers