



“Un primo passo verso un mercato unico digitale”: è stato adottato il regolamento sull’accesso aperto a internet e sull’abolizione dei sovrapprezzi di roaming
Francesca Capotorti

Il 27 ottobre 2015 il Parlamento europeo ha [approvato](#) in seconda lettura il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti l’accesso ad un internet aperto 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. Il regolamento entrerà in vigore tre giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e si applicherà - ad eccezione di alcune specifiche disposizioni (su cui v. *infra*) - a partire dal 30 aprile 2016.

Il testo approvato segna il punto di arrivo degli intensi negoziati avviati a seguito della [proposta](#) della Commissione presentata l’11 settembre 2013, facendo seguito all’invito in tal senso del Consiglio europeo di primavera del 2013 e in linea con l’[Agenda digitale europea](#) nell’ambito della strategia Europa 2020 dell’UE. Come ben sottolinea la proposta, l’obiettivo è quello di realizzare un mercato unico digitale (il Vicepresidente della Commissione, Andrus Ansip, responsabile per il Mercato unico digitale, ha parlato del regolamento come [“primo passo verso un mercato unico digitale”](#)) e di costruire un “continente connesso”, elemento decisivo per stare al passo con l’economia mondiale, ormai basata su internet, assicurando così una crescita intelligente e sostenibile.

Le misure adottate al fine di realizzare siffatto obiettivo partono dalla constatazione che la frammentazione dei mercati nazionali delle comunicazioni, presente oggi nell’Unione, ostacola la crescita, in quanto crea barriere all’ingresso, aumentando del pari i costi per gli operatori che intendano fornire servizi transfrontalieri, e, correlativamente, influisce negativamente sui consumatori, i quali hanno possibilità di scelta più limitate, servizi meno innovativi e di qualità inferiore, a prezzi elevati. Del resto, dato il ruolo di fondamentale importanza delle tecnologie dell’informazione e delle telecomunicazioni (TIC), è evidente come tale frammentazione si ripercuota in maniera negativa sull’efficienza e la produttività di tutti i settori dell’economia.

In considerazione di ciò, con il regolamento in questione si è inteso garantire la libertà di fornire e di consumare servizi digitali ovunque ci si trovi all’interno dell’UE: i cittadini e le



“Un primo passo verso un mercato unico digitale”: è stato adottato il regolamento sull’accesso aperto a internet e sull’abolizione dei sovrapprezzi di roaming
Francesca Capotorti

imprese avranno, dunque, accesso a servizi di comunicazione elettronica ovunque essi siano erogati nell’Unione, senza restrizioni transfrontaliere o costi aggiuntivi ingiustificati. Al tempo stesso, le imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica potranno invece operare e fornire i loro prodotti e servizi, a prescindere dal loro luogo di stabilimento o da quello dei loro clienti nell’UE.

In particolare, le novità più significative si ricollegano all’obiettivo di definire le norme comuni necessarie per salvaguardare l’accesso aperto a internet, nonché per abolire i sovrapprezzi di roaming al dettaglio.

L’accesso aperto a internet: la c.d. neutralità della rete

Sotto il primo profilo, il regolamento, partendo dalla considerazione che un numero elevato di utenti finali riscontra blocchi o rallentamenti di applicazioni o servizi specifici, dovuti alle pratiche di gestione del traffico, comprende le prime norme comuni di diritto dell’Unione europea per garantire un accesso aperto a internet (cfr. cons. 3), noto anche come “neutralità della rete”. Come si evince dal primo considerando e dall’art. 1, par. 1, esso mira infatti a definire norme comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a internet e tutelare i relativi diritti degli utenti finali.

Un ruolo centrale al riguardo è svolto dall’art. 3, che, da un lato, attribuisce agli utenti finali **il diritto di accedere ai contenuti di loro scelta e di diffonderli, indipendentemente dalla sede** dell’utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall’origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio; dall’altro lato impone ai fornitori di tali servizi di **trattare tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze**, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate.

In tale quadro normativo, si prevede che gli operatori possano ancora fare ricorso a misure di gestione ragionevole del traffico solo per il tempo strettamente necessario, intendendosi



“Un primo passo verso un mercato unico digitale”: è stato adottato il regolamento sull’accesso aperto a internet e sull’abolizione dei sovrapprezzi di roaming
Francesca Capotorti

per “ragionevoli” misure trasparenti, non discriminatorie e proporzionate, che non siano basate su considerazioni di ordine commerciale, ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi per specifiche categorie di traffico. I blocchi (che determinano difficoltà o restrizioni di accesso a determinati servizi o siti internet) o le strozzature (tecnica impiegata per gestire il traffico e decongestionarlo, che può essere usata per rallentare un certo tipo di traffico colpendo così la qualità dei suoi contenuti), invece, saranno autorizzati solo in un numero limitato di casi, ossia per conformarsi ad atti legislativi dell’Unione, per preservare l’integrità e la sicurezza della rete o per far fronte ad una congestione del traffico eccezionale o temporanea. Pur dovendo i fornitori garantire la qualità generale dei servizi di accesso a internet, saranno poi consentiti accordi su servizi ottimizzati per contenuti specifici laddove un’ottimizzazione si rendesse necessaria.

Sempre con l’obiettivo di assicurare l’accesso aperto a internet, il regolamento detta altresì una serie di disposizioni comuni in materia di trasparenza, prescrivendo innanzitutto ai fornitori di servizi di fornire al consumatore in forma chiara e comprensibile una serie di informazioni, elencate all’art. 4 e soggette a pubblicazione, al momento della conclusione di un contratto che include servizi di accesso a internet, ad esempio sulla velocità dei servizi in questione.

Il regolamento prevede altresì una serie di misure volte a garantire l’effettivo rispetto dei diritti e degli obblighi fin qui descritti. Saranno innanzitutto i consumatori a poter invocare i propri diritti, avvalendosi di procedure trasparenti, semplici ed efficienti, che il regolamento impone ai fornitori di adottare per trattare i reclami. Il controllo sarà affidato alle autorità nazionali di regolamentazione, a loro volta chiamate a riferire annualmente dei risultati raggiunti alla Commissione e al BEREC (Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche). Spetterà, infine, al singolo Stato membro stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive da irrogare ed adottare tutte le misure necessarie ad assicurare la loro applicazione, misure che andranno notificate alla Commissione.

L’abolizione dei sovrapprezzi di *roaming* al dettaglio

Con l’obiettivo di offrire agli utenti finali la sicurezza di restare connessi quando viaggiano



“Un primo passo verso un mercato unico digitale”: è stato adottato il regolamento sull’accesso aperto a internet e sull’abolizione dei sovrapprezzi di roaming
Francesca Capotorti

all’interno dell’Unione, favorendo altresì la convergenza dei prezzi e di altre condizioni (cfr. cons. 1), il regolamento in esame istituisce un nuovo meccanismo di prezzi al dettaglio per i servizi di *roaming* già regolamentati al fine di abolire i sovrapprezzi del *roaming* al dettaglio senza distorsioni nei mercati nazionali e visitati (art. 1, par. 2).

La definizione di *roaming* si rinviene all’art. 2, par. 2, l. f), del regolamento (UE) n. 531/2012, che lo descrive come «l’utilizzo di un’apparecchiatura mobile da parte di un cliente in roaming per effettuare o ricevere telefonate intraunionali, per inviare o ricevere SMS intraunionali o per utilizzare trasmissioni di dati a commutazione di pacchetto mentre si trova in uno Stato membro diverso da quello in cui è situata la rete del fornitore nazionale, in virtù di accordi tra l’operatore della rete d’origine e l’operatore della rete ospitante» (cfr. sull’utilizzo del termine “unionale”, cfr. su questa Rivista [Latronico](#)).

Al fine di assicurare una transizione agevole dal regolamento (UE) n. 531/2012 all’abolizione dei sovrapprezzi di *roaming* al dettaglio, la nuova disciplina prevede che il cambiamento, definito “radicale” dal cons. 25, sia strutturato in due fasi: in un primo momento, a partire dalla data di applicazione del regolamento, le tariffe di *roaming* saranno solamente ridotte (le maggiorazioni non potranno superare i 5 centesimi al minuto per le chiamate, 2 centesimi per i messaggi e 5 centesimi a megabyte per i dati); dal 15 giugno 2017 i sovrapprezzi saranno, invece, definitivamente aboliti, a condizione che siano stati affrontati i problemi attualmente registrati nei mercati del *roaming* all’ingrosso. Si tratta, pertanto, di un’**abolizione condizionata**. È evidente, infatti, che l’obiettivo ultimo di eliminare la differenza tra le tariffe nazionali e le tariffe di *roaming* non possa essere conseguito in maniera sostenibile con il livello attuale di tariffe all’ingrosso (cons. 21). A tal fine, la Commissione, incaricata di riesaminare il mercato all’ingrosso del *roaming*, dovrà presentare una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 15 giugno 2016 (art. 19, par 2), intesa a modificare le tariffe all’ingrosso per servizi di *roaming* regolamentati o a fornire un’altra soluzione per far fronte a tali problematiche. In particolare è richiesto alla Commissione di tener conto della necessità di assicurare che gli operatori di una rete ospitante siano in grado di recuperare tutti i costi della fornitura di servizi di *roaming* all’ingrosso.



“Un primo passo verso un mercato unico digitale”: è stato adottato il regolamento sull’accesso aperto a internet e sull’abolizione dei sovrapprezzi di roaming
Francesca Capotorti

Se certamente tali misure “preliminari” si rendono indispensabili al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato digitale, non sembrano essere sufficienti, da sole, ad eliminare il rischio che l’abolizione delle tariffe di *roaming* incida sensibilmente sull’evoluzione dei prezzi nazionali fissati dagli operatori, i quali, al fine di recuperare i costi, potrebbero essere portati ad aumentare le tariffe nazionali, realizzando così, a detrimento dei consumatori, quello che il cons. 23 definisce “effetto materasso”.

Invero, il legislatore dell’Unione sembra avvedersi della necessità di garantire la sostenibilità del modello di tariffazione nazionale, laddove prevede (art. 6 *quater*) la possibilità per il fornitore di domandare un’autorizzazione all’autorità nazionale di regolamentazione ad applicare un sovrapprezzo ai servizi di *roaming*, qualora, in circostanze specifiche ed eccezionali, non sia altrimenti in grado di recuperare i suoi costi globali effettivi e previsti della fornitura di servizi di *roaming* regolamentati, e solo nella misura necessaria per recuperare i predetti costi, tenuto conto delle tariffe massime all’ingrosso applicabili. Del pari, i fornitori di *roaming* potranno applicare una “politica di uso corretto” al consumo di servizi di *roaming* al dettaglio, al fine di prevenire l’utilizzo abusivo o anomalo di tali servizi da parte dei clienti in *roaming* in uno Stato membro diverso da quello del loro fornitore nazionale per scopi diversi dal viaggio occasionale.

Il raggiungimento degli scopi che tali disposizioni si prefiggono è legato anche al futuro operato della Commissione, chiamata *ex art. 6 quinquies* ad adottare norme dettagliate per l’attuazione della politica di utilizzo corretto e della sostenibilità dell’abolizione dei sovrapprezzi del *roaming*, tenendo in conto una serie di parametri, tra cui quello del “livello di concorrenza, prezzi ed entrate nel mercato nazionale e qualsiasi rischio rilevabile che il *roaming* ai prezzi al dettaglio nazionali incida in maniera sensibile sull’evoluzione di tali prezzi”.