

INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI PER UNA VALUTAZIONE E UNA VALUTAZIONE D'IMPATTO CONDOTTE IN PARALLELO

Con questo documento la Commissione intende informare il pubblico e i portatori di interessi dei suoi lavori, in modo che possano esprimersi sul progetto di iniziativa e partecipare efficacemente alle attività di consultazione. I destinatari sono invitati a esprimersi sul modo in cui la Commissione interpreta il problema e sulle possibili soluzioni e a trasmettere tutte le informazioni di cui dispongono al riguardo, anche sulle possibili conseguenze delle diverse opzioni.

TITOLO DELL'INIZIATIVA	Atto legislativo sulle reti digitali
DG CAPOFILIA (UNITÀ RESPONSABILE)	Direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie (Unità B1 - Attuazione e applicazione della politica nel settore delle comunicazioni elettroniche)
PROBABILE TIPO DI INIZIATIVA	Proposta legislativa
CALENDARIO INDICATIVO	T4 del 2025
INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI	Politica Connettività

Questo documento ha scopo puramente informativo. Non pregiudica in nulla la decisione finale della Commissione di proseguire o no l'iniziativa, né il contenuto finale della stessa. Tutti gli elementi dell'iniziativa qui descritti, compresa la sua tempistica, possono cambiare.

A. Contesto politico, definizione del problema e analisi della sussidiarietà

Contesto politico

Come indicato nelle relazioni [Letta, Draghi](#) e [Niinistö](#) e nella comunicazione della Commissione "[Bussola per la competitività dell'UE](#)", un'infrastruttura di rete digitale all'avanguardia gioca un ruolo fondamentale per la competitività futura dell'economia, della sicurezza e dell'assistenza sociale in Europa. È indispensabile disporre di una connettività di alta qualità, affidabile e sicura per gli utenti finali e per i settori economici chiave. Grazie alla crescente importanza dei requisiti di prestazione e sicurezza per tali servizi, le reti digitali stanno attraversando una trasformazione tecnologica in cui le capacità di cloud ed edge computing stanno diventando parte integrante dell'infrastruttura di connettività. È fondamentale sviluppare un quadro giuridico moderno e semplificato che incentivi la transizione dalle reti preesistenti alle infrastrutture in fibra ottica, 5G e basate sul cloud, nonché disporre di una maggiore portata attraverso la fornitura di servizi e la gestione transfrontaliera. Questo aspetto è stato esaminato per la prima volta nel [Libro bianco della Commissione del 2024 dal titolo "Come affrontare adeguatamente le esigenze dell'Europa in termini di infrastruttura digitale?"](#). L'adozione di un atto legislativo sulle reti digitali, prevista per il quarto trimestre del 2025 nell'ambito del [programma di lavoro della Commissione per il 2025](#), accompagnata dal riesame e dalla valutazione del codice europeo delle comunicazioni elettroniche (EECC) e dei relativi atti giuridici, rappresenta un'opportunità per semplificare e armonizzare ulteriormente il quadro giuridico, al fine di rafforzare la competitività e promuovere un mercato unico più integrato.

Valutazione

L'articolo 122, paragrafo 1, dell'EECC prevede che la Commissione esamini l'applicazione di questa direttiva, a partire dalla sua applicabilità a decorrere dal 21 dicembre 2020, in particolare l'articolo 61, paragrafo 3, e gli articoli 76, 78 e 79. Inoltre l'articolo 122, paragrafo 2, prevede che la Commissione proceda al riesame dell'ambito di applicazione dei servizi universali tenendo conto degli sviluppi sociali, economici e tecnologici. L'articolo 123 prevede altresì che la Commissione riferisca in merito all'applicazione delle disposizioni relative ai diritti degli utenti finali.

L'esame dell'EECC ne valuterà l'applicazione alla luce degli obiettivi attuali e della sua idoneità a rispondere alle nuove sfide più importanti individuate. Nei settori più pertinenti verranno esaminati i criteri di valutazione della pertinenza, dell'efficacia, dell'efficienza, del valore aggiunto dell'UE e della coerenza.

Problema che si intende affrontare con l'iniziativa

Il settore della connettività dell'UE è ancora frammentato lungo i confini nazionali, per cui gli utenti finali e gli operatori dell'UE non possono sfruttare appieno il potenziale del mercato unico. L'EECC, in quanto direttiva, presenta dei limiti per quanto riguarda i tempi di recepimento (con un ritardo di recepimento fino a 4 anni) e il livello di armonizzazione (attenzione primaria ai mercati nazionali). La realizzazione del mercato unico è stata

ostacolata anche dalle pratiche di alcuni Stati membri che vanno oltre le norme dell'UE, aggravando la frammentazione del mercato e aumentando gli oneri normativi complessivi.

Il quadro normativo ha prodotto in larga misura vantaggi per i consumatori e la concorrenza nel settore a seguito della sua liberalizzazione avvenuta 30 anni fa. Tuttavia, come descritto nel Libro bianco "Come affrontare adeguatamente le esigenze dell'Europa in termini di infrastruttura digitale?" e sottolineato nelle relazioni Letta e Draghi, il settore delle comunicazioni elettroniche nell'UE necessita di innovazione e investimenti. Persistono ostacoli al funzionamento transfrontaliero e all'espansione, i quali frenano altresì la diffusione di reti ad altissima capacità e la trasformazione tecnologica verso reti e servizi basati sul cloud. Due cause profonde della frammentazione nei mercati nazionali sono il fatto che i) le condizioni cui è subordinata l'autorizzazione generale variano da uno Stato membro all'altro e ii) le procedure e le condizioni di assegnazione dello spettro radio sono solo scarsamente coordinate da una procedura di valutazione tra pari volontaria e non documentata, mentre gli investimenti non sono sempre sufficientemente incentivati attraverso le condizioni di assegnazione.

Inoltre la crescente domanda di accesso al mercato satellitare dell'UE, associata a una procedura di autorizzazione frammentata e non armonizzata, rischia di causare discriminazioni tra operatori, la scelta opportunistica del foro e ostacoli allo sviluppo di servizi satellitari transfrontalieri, con conseguenti mancati benefici in termini di maggiore resilienza della rete, copertura e servizi salvavita.

Inoltre il quadro normativo rimane complesso ed è sempre più inadatto ai cambiamenti tecnologici e di mercato, ad esempio per quanto riguarda: i) obblighi diversi imposti dalle autorità nazionali di regolamentazione per affrontare il fallimento del mercato, ii) mancanza di misure proattive per promuovere l'abbandono del rame, iii) mancanza di chiarezza giuridica delle norme relative a un'internet aperta per quanto riguarda il trattamento normativo dei servizi innovativi e iv) sfide a livello di cooperazione tra i vari attori digitali nell'ecosistema delle infrastrutture digitali.

Infine, per quanto riguarda la governance, l'esperienza degli ultimi 15 anni ha dimostrato i limiti dell'attuale sistema di governance, dato che l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e il gruppo "Politica dello spettro radio" (RSPG) svolgono un ruolo consultivo nei confronti della Commissione ma hanno un ruolo limitato nel contribuire alla promozione del mercato unico.

Base per l'azione dell'UE (base giuridica e analisi della sussidiarietà)

Base giuridica

Si prevede che l'atto legislativo sulle reti digitali si baserà sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il cui obiettivo è l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno mediante il rafforzamento delle misure relative al ravvicinamento delle norme nazionali.

Necessità pratica di un'azione dell'UE

L'iniziativa apporterà un valore aggiunto significativo rispetto alle azioni intraprese a livello degli Stati membri. Il rafforzamento della competitività europea richiede l'accesso a infrastrutture digitali veloci, sicure e resilienti. In un contesto in cui il panorama della connettività digitale sta cambiando rapidamente con la convergenza delle tecnologie delle telecomunicazioni, dei satelliti, del cloud e dell'edge, guidata dalla virtualizzazione e dall'IA, l'UE riuscirà a conseguire tali obiettivi solo attraverso un contesto giuridico più armonizzato in tutta l'UE che eviti pratiche amministrative nazionali o condizioni di attuazione incoerenti che limitano le opportunità del mercato unico.

L'esperienza acquisita con l'EECC dimostra che gli Stati membri non sono stati in grado di affrontare tempestivamente le sfide settoriali a causa delle lunghe tempistiche necessarie per il recepimento del codice nel diritto nazionale. Inoltre il recepimento delle direttive nel diritto nazionale è stato spesso accompagnato da ulteriori livelli di norme che hanno portato a un eccesso di regolamentazione.

In generale, la portata dei problemi nell'ecosistema digitale richiede un'iniziativa legislativa a livello dell'UE, in quanto i problemi in questione hanno sempre più una dimensione europea e possono essere risolti in modo più efficiente a livello dell'Unione, il che comporta nel complesso maggiori benefici, un'attuazione più rapida e armonizzata e costi inferiori rispetto a quelli derivanti dall'intervento dei singoli Stati membri.

B. Obiettivi e opzioni strategiche

Per sostenere gli obiettivi strategici dell'Unione in materia di benessere dei consumatori, competitività industriale, sicurezza e resilienza e sostenibilità ambientale, l'atto legislativo sulle reti digitali mira a incentivare tutti gli operatori del mercato a innovare e investire nella connettività avanzata e a promuovere un ecosistema di connettività e infrastrutture di calcolo che promuovano l'iniziativa "continente dell'IA".

Semplificazione: l'atto legislativo sulle reti digitali i) mirerà a ridurre gli obblighi di comunicazione esistenti (fino al 50 %), a eliminare gli oneri normativi superflui (ad esempio gli obblighi per i fornitori di servizi di commercio elettronico tra imprese e di servizi IoT) e a riorientare gli obblighi di servizio universale sugli aspetti relativi

all'accessibilità economica; ii) potrebbe portare alla fusione, all'interno dell'atto legislativo sulle reti digitali, di vari strumenti legislativi direttamente correlati (ad esempio EECC, regolamento BEREC, regolamento relativo a un'internet aperta, programma relativo alla politica in materia di spettro radio); e iii) potrebbe proporre un regime di autorizzazione semplificato e una serie ridotta e più armonizzata di condizioni comuni, in modo che gli operatori possano operare più facilmente a livello transfrontaliero, nonché un ulteriore coordinamento e un'attuazione comune di altri obblighi applicabili ai fornitori di servizi (ad esempio sicurezza e applicazione della normativa). Un ulteriore potenziale di armonizzazione risiede, tra l'altro, nella tutela degli utenti finali.

Spettro radio: l'atto legislativo sulle reti digitali potrebbe proporre di i) rafforzare la procedura di valutazione tra pari, garantire l'autorizzazione tempestiva dello spettro radio sulla base di una tabella di marcia in evoluzione e stabilire procedure e condizioni comuni per l'autorizzazione nazionale dello spettro radio; ii) garantire una durata più lunga delle licenze e rinnovi più semplici, nonché orientare i progetti di aste dello spettro radio verso l'efficienza dello spettro e l'installazione di reti come base per la rapida introduzione del 6G; iii) introdurre un'autorizzazione flessibile, compresa la condivisione dello spettro radio (in linea con i principi del diritto della concorrenza) e agevolare le richieste di armonizzazione dello spettro; iv) rafforzare la sovranità e la solidarietà dell'UE per quanto riguarda l'armonizzazione dello spettro radio e nell'affrontare le ingerenze transfrontaliere provenienti da paesi terzi; e v) creare condizioni di parità per le costellazioni satellitari utilizzate per accedere al mercato dell'UE.

Parità di condizioni: l'atto legislativo sulle reti digitali potrebbe prevedere i) la creazione di una cooperazione efficace tra gli attori del più ampio ecosistema della connettività, conferendo alle autorità nazionali di regolamentazione/al BEREC il potere di agevolare la cooperazione a determinate condizioni e in casi debitamente giustificati; e ii) un chiarimento delle norme sull'internet aperta in materia di servizi innovativi, ad esempio mediante orientamenti interpretativi, pur preservando pienamente i principi dell'internet aperta.

Regolamentazione dell'accesso: l'atto legislativo sulle reti digitali potrebbe proporre di i) applicare la regolamentazione ex ante (ossia le condizioni di accesso a livello nazionale) dopo la valutazione dell'applicazione di misure simmetriche (ad esempio la normativa sull'infrastruttura Gigabit o altre forme di accesso simmetrico già esistenti) solo a titolo di salvaguardia, a seguito di un'analisi di mercato basata sulla prova esistente dei tre criteri e su una definizione del mercato geografico, e fatta salva la revisione della Commissione, del BEREC e di altre autorità nazionali di regolamentazione, con il mantenimento dei poteri di veto da parte della Commissione; ii) semplificare e rafforzare la prevedibilità delle condizioni di accesso introducendo uno o più prodotti di accesso armonizzati paneuropei con caratteristiche tecniche predefinite, che costituirebbero una misura correttiva predefinita imposta agli operatori con un significativo potere di mercato qualora fossero individuati problemi di concorrenza; e iii) accelerare l'abbandono del rame fornendo un pacchetto di strumenti per la copertura in fibra ottica e i piani nazionali di abbandono del rame e stabilendo una data predefinita di abbandono del rame a livello dell'UE, unitamente a un meccanismo di deroga per tutelare gli utenti finali che non dispongono di alternative adeguate.

Governance: al fine di rafforzare la dimensione del mercato unico, l'atto legislativo sulle reti digitali potrebbe prendere in considerazione una governance rafforzata dell'UE dotata di sufficiente capacità amministrativa e normativa (competenze consultive o decisionali), attraverso il potenziamento dei rispettivi ruoli del BEREC, dell'Ufficio BEREC e dell'RSPG affinché svolgano vari compiti paneuropei e promuovano il mercato unico digitale.

C. Probabile impatto

Si prevede che l'iniziativa abbia i seguenti impatti probabili:

- impatto economico: potenziale innovazione e investimenti in reti e servizi digitali avanzati che rafforzerebbero la competitività del settore e l'economia in generale, nonché la sicurezza economica e la resilienza. In particolare, l'impatto delle misure volte a incentivare le operazioni transfrontaliere e la fornitura di servizi sarà valutato in linea con gli obiettivi del mercato unico. Le norme semplificate dovrebbero in particolare consentire alle PMI di contribuire all'ecosistema;
- impatto sociale: vantaggi per i cittadini e i consumatori grazie alla disponibilità di servizi digitali, alla crescita e ai posti di lavoro creati nell'UE, nonché al mantenimento della sovranità e della resilienza sociale. Le misure comprenderanno salvaguardie per tutelare gli utenti finali vulnerabili, ad esempio nell'abbandono delle infrastrutture preesistenti e nel settore dei servizi universali;
- impatto ambientale: contribuendo a un uso più ampio della connettività per soluzioni industriali pulite, nonché alla sostenibilità del settore stesso attraverso infrastrutture e servizi sostenibili di ultima generazione, un uso efficiente delle reti e delle risorse scarse come lo spettro radio, un migliore utilizzo dell'energia e una minore impronta di carbonio.

D. Strumenti per legiferare meglio

Valutazione d'impatto e valutazione

Nel 2025 sarà effettuata una valutazione d'impatto, basata sulla valutazione dell'EECC, sostenuta dalla raccolta di prove e dai contributi dei portatori di interessi, al fine di orientare la proposta della Commissione. Sarà inoltre preparata seguendo gli orientamenti per legiferare meglio. La valutazione d'impatto e la valutazione trarranno vantaggio anche dai risultati degli studi commissionati dalla Commissione al fine di raccogliere le prove necessarie. I contraenti che conducono tali studi interagiranno anche con i portatori di interessi attraverso indagini, interviste o seminari supplementari.

Strategia di consultazione

La Commissione sta svolgendo ampie consultazioni per raccogliere informazioni chiave e garantire che l'interesse pubblico sia adeguatamente rispecchiato nell'elaborazione dell'atto legislativo sulle reti digitali.

Oltre alla pubblicazione del presente invito a presentare contributi per raccogliere riscontri su come la Commissione interpreta il problema, sulle possibili opzioni strategiche e su tutte le informazioni pertinenti sull'impatto delle diverse opzioni considerate, sono già state svolte molteplici attività di consultazione. L'iniziativa terrà conto dei riscontri dei portatori di interessi al Libro bianco "Come affrontare adeguatamente le esigenze dell'Europa in termini di infrastruttura digitale?" del febbraio 2024 e alla consultazione esplorativa sul futuro del settore delle comunicazioni elettroniche e delle relative infrastrutture, avviata nel febbraio 2023. Poiché negli ultimi anni la Commissione ha svolto ampie consultazioni, attraverso la consultazione esplorativa e il Libro bianco, riguardanti l'ambito di applicazione della presente iniziativa, non avrà luogo alcuna nuova consultazione pubblica distinta.

I contributi saranno inoltre raccolti attraverso tre studi distinti, che sono già stati assegnati e che riguardano i settori seguenti:

- facilitatori normativi per le reti transfrontaliere/completamento del mercato unico;
- politica di accesso, compreso il riesame della raccomandazione sui mercati rilevanti e il riesame delle disposizioni in materia di accesso dell'EECC;
- questioni finanziarie, compreso il futuro del servizio universale.

Come parte integrante degli studi, è prevista un'ulteriore interazione con i portatori di interessi attraverso, ad esempio, interviste, questionari e seminari. Ci si attende che la relazione finale degli studi sia pubblicata una volta ultimata entro la fine del 2025. La Commissione sarà inoltre sostenuta, se del caso, dal BEREC e dal gruppo "Politica dello spettro radio", nonché da seminari ad hoc con le autorità nazionali. Una relazione di sintesi, che riassume i risultati di tutte le attività di consultazione, sarà pubblicata come allegato alla valutazione d'impatto.

Motivi della consultazione

Mediante la presente consultazione, la Commissione intende raccogliere:

1. il parere dei portatori di interessi sui problemi attuali ed emergenti relativi i) alla mancanza di investimenti e di innovazione nel settore europeo delle comunicazioni elettroniche, ii) alla persistente frammentazione del mercato unico delle comunicazioni elettroniche e iii) al complesso quadro normativo per le comunicazioni elettroniche;
2. il parere dei portatori di interessi sui possibili approcci strategici per affrontare tali sfide, comprese le opzioni disponibili, e il loro potenziale impatto; e
3. elementi di prova e dati alla base di tali pareri.

Destinatari

La consultazione mira a raccogliere i pareri di diversi portatori di interessi. Sono inclusi:

- fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica, compresi gli operatori satellitari e le emittenti;
- portatori di interessi nella catena del valore (produttori di forniture, fornitori di contenuti e applicazioni, fornitori di servizi cloud, ecc.);
- Stati membri, autorità nazionali di regolamentazione o altre autorità nazionali competenti;
- organismi dell'Unione europea;
- amministrazioni pubbliche (nazionali e regionali);
- consumatori, organizzazioni di consumatori e utenti dei servizi di connettività;
- esperti accademici e istituti di ricerca;
- organizzazioni non governative;
- cittadini.

Tutti i portatori di interessi sono invitati a partecipare.

