



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.10.2011
SEC(2011) 1230 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio
sugli orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni**

{COM(2011) 657 definitivo}
{SEC(2011) 1229 definitivo}

Il presente documento costituisce la sintesi della valutazione di impatto relativa alla proposta legislativa di regolamento sugli orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazione, nel quadro del Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe facility*, CEF) nel periodo di programmazione successivo al 2013.

1. CONTESTO POLITICO, QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La **base giuridica** per l'intervento in questo settore è costituita dall'articolo 172 del TFUE. Gli articoli 170-172 prevedono un intervento dell'Unione a favore della costituzione e dello sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Mentre il regolamento-cappello separato che istituisce il Meccanismo per collegare l'Europa definisce le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione dell'aiuto finanziario dell'Unione alle reti transeuropee, gli orientamenti proposti dal regolamento oggetto della presente sintesi stabiliscono gli obiettivi, le priorità e le grandi linee delle misure prospettate per le reti a banda larga e le infrastrutture di servizi digitali nel campo delle telecomunicazioni.

Nell'ambito della strategia per l'Europa 2020¹, l'obiettivo dell'iniziativa faro dell'**Agenda digitale europea**² è "ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili grazie a un mercato digitale unico basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili".

Nella comunicazione "**Un bilancio per la strategia Europa 2020**" (di seguito la comunicazione sul QFP), adottata 29 giugno 2011, la Commissione ha proposto l'istituzione del Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe facility*, CEF). Sono state realizzate varie **consultazioni** con gli Stati membri, esponenti del settore e parti interessate. In particolare, ricordiamo una tavola rotonda della Vicepresidente della Commissione Neelie Kroes con i dirigenti di imprese leader mondiali del settore (fornitori di contenuti, costruttori di attrezzature, investitori e operatori di telecomunicazioni), e la prima assemblea dell'Agenda digitale svoltasi il 16 e il 17 giugno 2011 a Bruxelles.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

L'internet a banda larga e i servizi digitali transnazionali sono le infrastrutture digitali del futuro e costituiscono le precondizioni per una società competitiva, inclusiva e sostenibile, come riconosce la strategia Europa 2020.

La valutazione di impatto individua in generale determinati problemi relativi alla fornitura di reti a banda larga, ad esempio: la mancanza di investimenti, che non permette di sfruttare il potenziale di crescita e di benefici per la società, una scarsa pressione competitiva sugli operatori storici a investire in reti a banda larga moderne e una strategia inadeguata del sostegno pubblico a favore della creazione di reti a

¹ COM(2010) 2020.

² COM(2010) 245.

banda larga in zone in cui esse non sono redditizie sotto il profilo commerciale. Per i servizi digitali, il settore privato non sostituirà certo gli investimenti pubblici in elementi cruciali di tali servizi (come piattaforme, servizi generici ecc.) e, nonostante gli sforzi per realizzare l'interoperabilità sul piano tecnico, i confini nazionali possono oggi costituire una barriera per i servizi pubblici on-line.

3. OBIETTIVI

Oltre a adempiere il mandato sancito dagli articoli succitati del trattato, **l'obiettivo generale** dell'iniziativa proposta è quello di ricavare vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico digitale basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, come sopra esposto.

Per raggiungere tale obiettivo generale l'Unione dovrebbe realizzare seguenti **obiettivi operativi**:

- (a) influenzare le dinamiche del mercato per quanto riguarda gli investimenti nella banda larga incoraggiando gli investitori, sia nuovi che tradizionali, a lanciarsi nella realizzazione dell'infrastruttura a banda larga e garantendo la parità di trattamento tra tali investitori;
- (b) incoraggiare gli Stati membri a compiere gli sforzi supplementari necessari per l'impiego di servizi digitali interoperabili, in modo da permettere che questi servizi essenziali possano funzionare su scala transfrontaliera e da sfruttare le risorse in termini di contenuti digitali atti a creare opportunità commerciali.

4. OPZIONI

La valutazione di impatto ha individuato due opzioni strategiche: la prima è procedere come ora (status quo); la seconda, valuta le modalità di finanziamento delle reti a banda larga e dell'infrastruttura digitale attraverso il Meccanismo CEF. La seconda opzione si suddivide in tre sub-opzioni che propongono modi diversi di attuazione del Meccanismo CEF nel campo delle telecomunicazioni.

In base all'**opzione 1, ossia lo status quo**: per la banda larga gli incentivi agli investimenti continuerebbero a dipendere dagli approcci regolamentari e gli investitori alternativi continuerebbero a incontrare difficoltà di finanziamento dato che si tratta di colmare un fabbisogno in investimenti fino a 220 miliardi di euro. Il sostegno dell'Unione continuerebbe ad essere concesso principalmente attraverso i Fondi strutturali, con il problema cronico della capacità di assorbimento, e attraverso la concessione di sovvenzioni. Per le infrastrutture di servizi digitali lo scenario dello status quo comporterebbe il proseguimento dell'attuale sostegno limitato nell'ambito di progetti pilota (benché la maggior parte delle soluzioni tecnologiche abbiano raggiunto la maturità e siano pronte ad essere messe sul mercato) e delle attuali attività di coordinamento, senza che gli Stati membri siano in alcun modo incentivati a rendere interoperabili a livello transfrontaliero le soluzioni adottate.

Opzione 2 - Meccanismo per collegare l'Europa: si tratta i) di reti in banda larga che coprono un portafoglio geograficamente diversificato di progetti che concorrono al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea e ii) dello sviluppo,

della realizzazione e della sostenibilità di infrastrutture di servizi digitali. L'opzione 2 può essere attuata in tre diversi modi (sub-opzioni):

- (1) **solo sovvenzioni:** il sostegno finanziario sia per le reti in banda larga che per le infrastrutture di servizi digitali sarebbe concesso esclusivamente mediante sovvenzioni; l'attuazione pratica sarebbe in gran parte esternalizzata e affidata ad un'agenzia esecutiva esterna come la TEN EA;
- (2) **solo strumenti finanziari:** in base a quest'ipotesi la Commissione collaborerebbe strettamente con le istituzioni finanziarie internazionali, le quali dovrebbero selezionare i progetti in base alla loro redditività finanziaria e garantire la necessaria diligenza. Si potrebbero usare i seguenti strumenti finanziari: partecipazione al capitale di fondi di investimento, contributo finanziario alla fornitura e all'allocazione di capitali destinati al finanziamento di prestiti e/o garanzie e altri strumenti di condivisione dei rischi (comprese le obbligazioni, ma non limitati ad esse) e altri strumenti finanziari specializzati, come prestiti, garanzie, controgaranzie, capitale di rischio e strumenti di qualsiasi altra forma legale.
- (3) **Finanziamento combinato:** la terza sub-opzione combinerebbe i due tipi di approccio di cui sopra. La struttura di gestione combinerebbe elementi di entrambe le sub-opzioni sopra illustrate. I programmi annuali di lavoro dovrebbero precisare la decisione sul mix appropriato di sovvenzioni e strumenti finanziari prescelti, in linea con la politica e i bisogni del settore.

5. ANALISI DEGLI IMPATTI

5.1. Impatto dell'adozione dell'opzione 1

Lo scarso assorbimento dei Fondi strutturali e la carenza di capacità di amministrazione dei fondi evidenziata nella Relazione strategica 2010 sulla politica di coesione³ continuerebbe a compromettere la costruzione e l'adozione delle reti in banda larga.

Sul piano dell'apporto di **sforzi supplementari da parte degli Stati membri per la diffusione e l'uso di servizi digitali transnazionali interoperabili**, l'opzione 1 comporterebbe il proseguimento dell'attuale programma quadro per la competitività e l'innovazione in materia di tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni (CIP ICT). Sarebbe impossibile, in base all'esperienza maturata nel corso della fase pilota, mettere in atto un'infrastruttura paneuropea di servizi digitali.

In altri termini, quest'opzione non permetterebbe di sormontare un ostacolo cruciale per il mercato unico digitale. Secondo una stima della Copenhagen Economics⁴ il **costo del mancato completamento** del mercato unico digitale in Europa si situa intorno al 4,1% del PIL fino al 2020.

³ COM(2010) 110 del 31.3.2010. Si veda:

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/ms_reports_en.htm.

⁴ The Economic Impact of a European Digital Single Market, 2010

5.2. Impatto generale dell'adozione dell'opzione 2

L'impatto dell'opzione 2 si può suddividere in impatti economici, sociali e ambientali.

- (1) **Impatti economici:** una serie di studi evidenzia che la disponibilità di reti a banda larga ad alta velocità comporterà ricadute significative sulla produttività e sul PIL pro capite. Queste reti determinerebbero anche importanti esternalità positive con benefici per l'intera società. In quanto vettore di una tecnologia a finalità generale la diffusione della banda larga si ripercuote positivamente sulla produttività (per ogni aumento del 10% della penetrazione della banda larga in un dato anno si ottiene un aumento dell'1,5% della produttività della manodopera nei successivi cinque anni⁵), sull'accumulo di capitale e in definitiva sulla crescita del PIL. Le infrastrutture di servizi digitali sono in grado di dare un contributo decisivo alla riduzione dei costi nel settore pubblico e dei costi delle transazioni per le imprese e i privati cittadini.
- (2) **Impatti sociali:** il potenziamento combinato dell'infrastruttura banda larga e dell'infrastruttura di servizi digitali comporterà in definitiva un miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei. I benefici principali provengono dalla disponibilità di servizi come la pubblica amministrazione e la sanità in rete e il commercio elettronico. Va ricordata anche un'importante componente sociale in termini di creazione diretta e indiretta di posti di lavoro.
- (3) **Aspetti ambientali:** Le reti a banda larga permettono di ridurre le emissioni in quanto riducono la necessità di trasporti (telelavoro) e di ottimizzare il consumo di energia (reti intelligenti).

Altri impatti considerevoli sono ricollegabili alle ricadute delle reti a banda larga e delle infrastrutture di servizi digitali su altri settori, tra cui i più importanti sono l'educazione e la formazione, la sanità, l'occupazione, i trasporti e l'energia.

5.3. Impatti specifici delle sub-opzioni

Sub-opzione 1

Con l'adozione della sub-opzione 1 (solo sovvenzioni) gli obiettivi fissati negli orientamenti potrebbero essere solo parzialmente raggiunti. Per quanto riguarda l'obiettivo di **influenzare le dinamiche del mercato** per quanto riguarda la banda larga è probabile che le sovvenzioni siano solo parzialmente efficienti ed efficaci. In termini di efficienza, il tasso di cofinanziamento necessario per le reti a banda larga sarà relativamente elevato e le sovvenzioni avrebbero solo un effetto leva limitato. Pur dotate di una certa efficacia nel sostenere e offrire assistenza tecnica, le sovvenzioni non sono lo strumento più efficiente per mobilitare gli investimenti privati.

⁵ Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche, and Milind Singh (2009): Digital Highways. The Role of Government in 21st Century Infrastructure. Booz & Company.

L'efficacia dello strumento delle sovvenzioni può invece risiedere nell'**incoraggiare gli Stati membri a impegnarsi nella realizzazione di servizi digitali transfrontalieri**. In questo caso le sovvenzioni costituirebbero un investimento perno che garantirebbe il cofinanziamento dell'UE a favore di infrastrutture che gli Stati membri da soli non svilupperebbero. I tassi di cofinanziamento delle infrastrutture di servizi digitali sono generalmente elevati, ma gli investitori privati hanno solo un interesse limitato alla realizzazione di questo tipo di infrastruttura.

Sub-opzione 2

L'adozione della sub-opzione 2 (solo strumenti finanziari) permetterebbe di raggiungere in gran parte l'obiettivo di **influenzare le dinamiche del mercato per quanto riguarda gli investimenti nella banda larga**. Nelle zone in cui i progetti di reti a banda larga possono essere finanziariamente sostenibili, gli strumenti finanziari agirebbero da facilitatore di investimenti sia pubblici che privati, facendo abbassare di fatto il costo medio ponderato del capitale e abbreviandone il periodo di rimborso. Il ricorso agli strumenti finanziari rafforzerebbe l'efficienza grazie al maggior **effetto moltiplicatore** che offrono. In base alle stime relative all'emissione di prestiti obbligazionari e al meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi, un contributo finanziario di 1 miliardo di euro proveniente dal bilancio dell'UE è in grado di attirare altri finanziamenti dei settori pubblico o privato capaci di generare investimenti lordi nelle reti a banda larga per importi compresi tra 6 e 15 miliardi di euro, in funzione del fabbisogno di finanziamento e dei profili di rischio degli investimenti soggiacenti. Tuttavia, senza sovvenzioni la preferenza andrebbe sempre - a parità delle altre condizioni - ai progetti da realizzare nelle zone urbane e suburbane, in generale più redditizie rispetto alle zone rurali. Inoltre gli strumenti finanziari stenterebbero probabilmente a determinare un vero effetto leva per l'assistenza tecnica, la pianificazione, la mappatura e altre attività di supporto che generalmente sono cofinanziate attraverso la concessione di sovvenzioni.

Infine, è improbabile che gli strumenti finanziari riescano a **incoraggiare gli Stati membri a impegnarsi nella realizzazione di servizi digitali transfrontalieri**. L'esperienza fatta col PIC dimostra che in questo campo è già difficile incitare gli Stati membri a partecipare al processo. Gli investitori privati, invece, se possono essere interessati nella fase applicativa, è poco probabile che si impegnino a investire nella fase di creazione dell'infrastruttura di servizi digitali in quanto si tratta di un'architettura che non può essere sfruttata commercialmente.

Sub-opzione 3

La sub-opzione 3 (finanziamento combinato), se adottata, costituirebbe un buon equilibrio tra sovvenzioni e strumenti finanziari. Secondo tale sub-opzione lo sforzo di investimento maggiore dovrebbe provenire dagli strumenti finanziari e il resto dalle sovvenzioni. Quest'ipotesi presuppone una combinazione tra sovvenzioni e strumenti finanziari non solo in senso verticale (i due tipi di finanziamento sarebbero disponibili sia per le reti di a banda larga che per le infrastrutture di servizi digitali), ma anche in senso trasversale nell'ambito di un progetto.

Potrebbe in questo modo essere pienamente raggiunto l'obiettivo di **influenzare le dinamiche del mercato per gli investimenti nella banda larga**. Nel campo della banda larga, la fetta più importante dei finanziamenti dovrebbe provenire dagli

strumenti finanziari in modo da poter sfruttare al massimo il potenziale del mercato e da coinvolgere il maggior numero possibile di attori nei consorzi da finanziare. Questa soluzione sarebbe efficace perché gli attori pubblici e privati avrebbero accesso al capitale a costi bassi e disporrebbero di un orizzonte temporale per gli investimenti abbastanza lungo. Ne nascerebbe oltretutto una forte sinergia tra il Meccanismo per collegare l'Europa e i Fondi strutturali non solo in termini di sovvenzioni, ma anche di ingegneria finanziaria e di sostegno per la razionalizzazione dell'attuazione dei progetti, fattori che hanno finora impedito l'assorbimento dei fondi dell'UE sia nel settore della coesione che dello sviluppo rurale.

Per quanto riguarda l'obiettivo di **incoraggiare gli Stati membri a impegnarsi nella realizzazione di servizi digitali transfrontalieri**, quest'approccio permetterebbe alla Commissione una certa flessibilità nei confronti degli strumenti finanziari quando indice inviti a presentare proposte in materia di applicazioni, senza correre il rischio di escludere gli investitori privati dalle infrastrutture di servizi digitali. D'altro lato quest'approccio garantirebbe il versamento di sovvenzioni ad un tasso di finanziamento elevato per gli strati superiori (servizi essenziali).

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

La relazione sulla valutazione d'impatto conclude che per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale e della strategia Europa 2020 nel campo delle TIC l'opzione più indicata è l'opzione 2 con la sua sub-opzione 3 (finanziamento combinato), come illustra la tabella che segue.

Obiettivi	Opzione 1 (status quo)	Opzione 2 Meccanismo per collegare l'Europa		
		Sub-opzione 1 sovvenzioni	Sub-opzione 2 strumenti finanziari	Sub-opzione 3 finanziamento combinato

Obiettivo generale

Trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, garantendo a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013 e l'accesso a internet a velocità nettamente superiori (30 Mb o più) entro il 2020, e assicurando che almeno il 50% delle famiglie europee si abboni a connessioni internet di oltre 100 Mb.	0	+	+	++
--	---	---	---	----

Obiettivo specifico n. 1. Influenzare le dinamiche del mercato per gli investimenti nella banda larga incoraggiando gli investitori sia nuovi che tradizionali a lanciarsi nella realizzazione dell'infrastruttura a banda larga e garantendo la parità di trattamento tra tali investitori.

1a Nelle zone in cui i progetti di reti a banda larga possono essere finanziariamente sostenibili, garantire l'accesso al capitale per gli investitori, compresi gli investitori pubblici e privati alternativi, a costi ragionevoli (tassi di interesse) con un orizzonte temporale sufficientemente lungo.	0 (n.p.)	+	++	++
1b Nelle zone in cui l'interesse commerciale è basso, offrire di sostegno finanziario pubblico sufficiente per la realizzazione delle reti a banda larga	0	++	+	++
1c In tutta l'Unione, garantire che gli investitori pubblici e privati sviluppino le capacità per realizzare progetti di infrastrutture a banda larga, fornendo assistenza tecnica, ad esempio per la pianificazione e la mappatura	0	+	0	+

1d Attraverso il sostegno di progetti di infrastruttura garantire il massimo effetto leva possibile dei fondi dell'Unione per gli investimenti privati e gli (altri) investimenti pubblici	0	-	++	++
---	----------	---	----	----

Obiettivo specifico 2: Incoraggiare gli Stati membri a realizzare gli sforzi supplementari necessari per l'uso di servizi digitali transnazionali interoperabili e per sfruttare le risorse di contenuti digitali che creano opportunità commerciali.

Incoraggiare gli Stati membri a realizzare gli sforzi supplementari necessari per l'uso di servizi digitali transnazionali interoperabili e per sfruttare le risorse di contenuti digitali che creano opportunità commerciali.	0	++	-	++
--	----------	----	---	----

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione ed altri organismi di esecuzione e come la BEI, la BERS e le agenzie esecutive per la rete transeuropea di trasporto (TEN-T EA) effettueranno un monitoraggio continuo dell'impatto degli investimenti realizzati nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa con reti a banda larga (e con le reti di trasporto e di energia) in linea con gli indicatori proposti nel regolamento generale sul Meccanismo per collegare l'Europa. Tali indicatori riguarderanno tra l'altro i seguenti campi:

- offerta: accesso alla banda larga (nel rispetto degli obiettivi della Agenda digitale che prevedono l'accesso a 30 Mb per tutti i cittadini e l'accesso a 100 Mb per almeno il 50% dei cittadini entro il 2020);

- domanda: adozione della banda larga (nel rispetto dell'obiettivo dell'Agenda digitale consistente nell'assicurare l'accesso a 100 Mb ad almeno il 50% dei cittadini entro il 2020);
- indicatori generali relativi ai programmi di investimento come grado di uso dei fondi e durata delle sovvenzioni;
- rapporto tra sovvenzioni e strumenti finanziari innovativi.

La Commissione pubblicherà periodicamente una relazione sullo stato di avanzamento degli investimenti in reti a banda larga e in infrastrutture di servizi digitali nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa e la presenterà al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

Oltre al monitoraggio permanente da parte della Commissione e degli altri organismi esecutivi, si procederà ad una valutazione indipendente di medio termine dell'intero quadro del Meccanismo per collegare l'Europa, tenendo conto del calendario e dell'avanzamento della programmazione, nonché ad una valutazione ex post, dopo un certo numero di anni dalla fine del periodo di programmazione. Tali valutazioni dovranno stabilire la pertinenza, l'efficienza, l'efficacia e l'impatto preliminare dell'intervento. Sarà riservata una particolare attenzione ai temi della governance e alla pertinenza dei meccanismi di attuazione.