

lizzo delle frequenze, *audience*, ricavi), mentre, invece, divengono cruciali le regole per l'accesso agli strumenti di comunicazione. In questo panorama di grandi mutamenti, il servizio pubblico radiotelevisivo rimane il garante strutturale del pluralismo, sperimenta nuovi prodotti e nuovi processi, ha una responsabilità chiara circa la qualità e diversificazione della programmazione, riveste un ruolo di primo piano nelle problematiche di *cultural divide*. Il digitale, dunque, rappresenta una sfida e un'occasione per il servizio pubblico di recuperare o rafforzare il proprio ruolo e la propria identità, di adeguare la propria *mission* al nuovo contesto".

Oltre al ruolo del servizio pubblico e alla figura del pluralismo, sopra descritti, l'ecosistema digitale trasforma altresì le forme di tutela di determinate fasce sociali, quali ad esempio i minori e i meno abbienti.

In particolare, la vigilanza sui contenuti trasmessi assume nuova rilevanza. Al riguardo, con riferimento alle nuove prospettive nel campo della tutela dei minori, è d'uopo sottolineare come il carattere multi-rete e multi-piattaforma dell'ecosistema renda opportuna una crescente sensibilizzazione dei diversi *player* che diffondono contenuti ai minori e la promozione di un utilizzo dei diversi mezzi di comunicazione in modo sempre più informato, consapevole e responsabile. In questo contesto, – come rilevato nel Libro bianco sui contenuti –, a fronte delle diverse minacce per i minori, classificabili in tre categorie principali, adescamenti, molestie e contenuti problematici, gli strumenti di tutela adottabili possono presupporre interventi di natura: tecnologica (ad esempio, introducendo *firewall*, filtri e antivirus, disabilitando le chiamate telefoniche in uscita verso una o più categorie di numerazioni speciali, impostando specifici *software* tra cui si segnalano le recenti tecnologie PICS - *Platform for Internet Content Selection*); comportamentale, attraverso i codici di condotta (ossia, i codici di autoregolamentazione che, in base al d.lgs. 70/2003 sul commercio elettronico e al d.lgs. 206/2005 recante il codice del consumo, definiscono le regole di comportamento di coloro che vi aderiscono, individuando, fra l'altro, un soggetto responsabile o un organismo incaricato del controllo sulla loro applicazione, garantendo la protezione dei minori e la salvaguardia della dignità umana); educativa, ossia l'educazione di adulti, bambini e adolescenti, con l'obiettivo di rendere i minori utenti della rete attivi e consapevoli.

D'altra parte, l'ecosistema digitale, come detto, è caratterizzato dalla diffusione di forme di pagamento in capo ai telespettatori. Nell'attuale contesto di mercato, la presenza di servizi a pagamento nell'ambiente radio-televisivo pone il tema dell'accesso ai contenuti, nella misura in cui l'esborso monetario può costituire un freno, per il telespettatore, alla visione di determinati programmi. Benché l'acquisto dipenda in larga misura da scelte individuali, si possono verificare situazioni di esclusione, per ragioni economiche, di determinate fasce della popolazione. In parallelo, occorre tutelare alcuni eventi di particolare valore sociale e garantire la loro diffusione sulle piattaforme *free-to-air*. In tal senso opera il *policy maker*, ad esempio individuando la lista degli eventi sportivi che devono essere resi disponibili a tutti, così come in altre aree tipiche del servizio pubblico, quali la qualità dei contenuti trasmessi e la produzione di programmi ritenuti meritevoli di essere diffusi. Infatti, questi temi, tipici del mondo analogico, restano attuali nell'ecosistema digitale.

Un ulteriore tema di estremo rilievo, all'attenzione del *policy maker*, è rappresentato dalla corretta utilizzazione dei contenuti e delle opere d'ingegno veicolati nel contesto multi-rete, multi-piattaforma e multi-servizio che contraddistingue l'ecosistema digitale. In tale ambito, i meccanismi di protezione e di *enforcement* dei diritti degli autori nelle reti di comunicazione elettronica congiuntamente alla declinazione delle

garanzie volte ad assicurare un'effettiva concorrenza tra i diversi *player* del settore, inclusi i produttori di contenuti, nonché a promuovere gli investimenti strumentali alla produzione di contenuti innovativi individuano aree di attività per i regolatori del settore, fermi restando i poteri dell'autorità giudiziaria e il quadro normativo vigente.

Al riguardo, il *Telecom Package* del 2009 promuove il diritto di accesso a internet quale principio fondante dell'ordinamento comunitario, in quanto la garanzia di accesso alla rete appare funzionale all'esercizio delle libertà di espressione e di comunicazione che si manifestano attraverso l'utilizzo di reti di comunicazione elettronica. Peraltro, l'esercizio di tali libertà si interseca con i limiti derivanti dalla necessità di garantire strumenti di controllo dei contenuti da parte dei legittimi titolari, ponendo in primo piano il ruolo dei *policy maker*, chiamati a individuare un punto di equilibrio fra la libertà di circolazione dei contenuti in rete (artt. 15 e 21 Cost.), il diritto alla riservatezza (artt. 2 e 3 Cost.) e l'esercizio dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

Si discute, pertanto, se il conseguimento di tale finalità comporti la predisposizione di nuove misure volte a modulare *ex ante* l'attività degli attori della catena del valore: titolari dei diritti autoriali e dei diritti connessi (autori e enti di gestione collettiva), operatori di rete, gestori delle piattaforme, fornitori di contenuti e servizi, utenti finali. Questi ultimi, in particolare, assumono nell'attuale contesto tecnologico e di mercato una nuova centralità. L'impiego delle tecnologie digitali, infatti, può comportare che l'utente stesso divenga autore di contenuti, la cui portata è ampliata a dismisura in ragione delle capacità trasmissive offerte dalle reti di nuova generazione.

A fronte degli scenari prospettati in rapporto agli attuali sviluppi tecnologici e di mercato, emerge l'esigenza di apprestare regole specifiche, atte a garantire un'adeguata modulazione delle misure volte a contrastare gli utilizzi illeciti dei contenuti su internet, in ragione della categoria di destinatari cui sono rivolte, sia essa quella dell'anonimo fruitore dei contenuti o dei soggetti che possono trarre profitto dalla commercializzazione non autorizzata (c.d. fenomeno della pirateria *online*).

In tale scenario, il dibattito sull'adeguatezza del quadro normativo applicabile in materia di tutela della proprietà intellettuale nel settore delle comunicazioni elettroniche investe diversi aspetti. Innanzitutto, rileva la durata della tutela riconosciuta alle opere dell'ingegno, che presenta implicazioni non secondarie in termini di stimolo all'innovazione e alla concorrenza, oltre che di tutela dei titolari dei diritti e garanzia di un'adeguata remunerazione.

Strettamente connesso a questo ultimo aspetto è un tema che assume particolare rilievo ai fini della regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche. L'industria, come visto, è contraddistinta da legami verticali tra i diversi livelli della filiera produttiva e dalla presenza di *gatekeeper* nell'accesso ad alcuni beni intermedi, che potrebbe potenzialmente incidere sul gioco concorrenziale e sugli incentivi a innovare e a investire nel settore. Infatti, tali incentivi dipendono dalla possibilità concessa agli *innovator* di appropriarsi dei frutti dello sforzo innovativo profuso. Il riconoscimento di un diritto di proprietà intellettuale è, però, nell'ecosistema digitale, condizione necessaria, ma talvolta non sufficiente. Se, infatti, l'accesso al mercato (ossia la commercializzazione del servizio o del contenuto innovativo) dipende dall'intermediazione svolta dalle piattaforme, l'innovatore è consapevole che il gestore della piattaforma potrebbe imporre forme di condivisione dei ricavi (*revenue sharing*) e in tal modo disincentivare la produzione di nuovi contenuti e servizi. D'altro canto, il gestore delle piattaforme e l'operatore di rete beneficerebbero di una fonte di ricavo aggiuntiva idonea a finanziare gli investimenti in infrastrutture e reti a banda larga.

L'azione del regolatore volta a garantire l'effettiva attuazione (*enforcement*) della normativa in materia di diritto d'autore e a promuovere una concorrenza sostenibile, capace di incentivare gli investimenti e l'innovazione, nei mercati dei contenuti è interessata, inoltre, dalla diffusione delle tecniche di gestione del traffico veicolato sulle reti, il c.d. *traffic management*. Infatti, a fronte del continuo incremento di contenuti trasmesso agli utenti per mezzo di diverse reti e piattaforme, il *traffic management* rappresenta, in taluni casi, uno strumento in grado di consentire il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale.

In siffatto scenario, l'attività regolamentare si presenta quindi notevolmente complessa, poiché i valori in gioco sono numerosi, e fra di loro antinomici. In virtù di ciò, l'Autorità, nel febbraio 2010, ha pubblicato un'indagine conoscitiva relativa al diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, anche alla luce dei nuovi principi (quali l'accesso ad internet e la neutralità della rete) affermati dal pacchetto di direttive comunitarie adottato nel 2009.

All'esito dell'indagine conoscitiva, l'Autorità ha posto a consultazione pubblica, con la delibera n. 668/10/CONS, un insieme di iniziative concernenti l'esercizio delle competenze in materia di tutela del diritto d'autore (cfr. par. 3.18). L'azione dell'Autorità si inquadra nel dibattito internazionale inerente all'adeguatezza delle norme a tutela del diritto d'autore rispetto agli attuali sviluppi tecnologici e di mercato che ha condotto, negli ultimi anni, a importanti processi di riforma in diversi ordinamenti (cfr. box 4).

Box 4 - Il dibattito internazionale sul diritto d'autore

In ambito europeo, l'Agenda Digitale pubblicata nel maggio 2010 e rivisitata nel mese di agosto (Commissione europea, *Un'agenda digitale europea*, COM(2010) 245 definitivo/2), ha assunto tra gli obiettivi fondamentali dell'azione della Commissione quello di semplificare il quadro normativo in materia di gestione dei diritti autoriali e di acquisizione delle licenze transfrontaliere, attraverso misure volte a superare l'attuale frammentazione dei mercati. La circostanza che, in Europa, l'ambito di operatività delle licenze sia ancora largamente circoscritto ai confini nazionali dei singoli Stati membri è indicata come uno dei maggiori ostacoli alla libera circolazione dei contenuti digitali, nonché agli usi autorizzati e innovativi delle opere protette, la cui diffusione richiederebbe un contesto commerciale più flessibile e dei canali di distribuzione efficienti. In questa prospettiva, si propone il miglioramento della *governance*, la trasparenza nella gestione collettiva dei diritti e l'adozione di un regime giuridico differenziato in ragione delle tipologie di opere, tenendo conto che l'accesso ai contenuti digitali musicali presenta, ad esempio, problematiche distinte da quelle dell'editoria *online*. Si prefigura altresì una maggiore cooperazione delle pubbliche amministrazioni nella gestione delle informazioni e delle banche dati di servizi e applicazioni. Di particolare rilevanza sono le iniziative adottate con riguardo alla direttiva 2004/48/CE sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (c.d. direttiva "*enforcement*"). Il 22 dicembre 2010 la Commissione europea ha infatti pubblicato una relazione sullo stato di attuazione della direttiva e indetto una consultazione pubblica, anche ai fini dell'analisi di impatto sulle proposte di modifica contestualmente avviata (Commissione, *Applicazione della direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale*, COM/2010/0779 def). Tra gli aspetti di maggior interesse si rileva il riconoscimento dell'esigenza di promuovere l'offerta legale di contenuti digitali che, sino ad oggi, non è riuscita a tenere il passo della domanda. La relazione dedica ampio spazio al tema della responsabilità degli intermediari, a proposito dei quali è evidenziato il ruolo positivo delle procedure di *notice and take down* (aspetto affrontato anche dalla recente consultazione dell'Autorità).

Il dibattito sul diritto d'autore in internet ha coinvolto in realtà l'insieme delle istituzioni europee. In risposta alla consultazione della Commissione, il 22 settembre 2010, il Parlamento europeo ha approvato il controverso *Rapporto sull'applicazione dei diritti della proprietà intellettuale nel mercato interno*. Il documento propone l'introduzione di misure alternative al tradizionale approccio fondato su divieti e sanzioni, volte piuttosto a incoraggiare l'offerta legale attraverso la ricerca di soluzioni condivise tra gli attori coinvolti nella catena del valore (richiamando in particolare i fornitori di accesso a internet). Misure di questo tipo sono rappresentate dagli accordi volontari, in virtù dei quali gli *Internet Service Provider* (ISP) potrebbero impegnarsi a introdurre nuove modalità di offerta. Sebbene si tratti di un documento non vincolante, il Rapporto evidenzia la varietà di posizioni assunte dagli attori istituzionali che partecipano al dibattito europeo: la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2010 *sulla trasparenza e la situazione dei negoziati ACTA*, infatti, presenta un approccio diverso al problema delle misure tecniche di protezione del *copyright* digitale e alla possibilità che limitazioni all'accesso individuale a internet siano disposte da autorità diverse dall'organo giudiziario. Peraltro, la recente posizione assunta dal Parlamento europeo ha sollevato un vivace dibattito tra gli *stakeholder* circa il tema dell'impatto della pirateria *online* sull'occupazione, evidenziando l'importanza centrale che assume, nell'attuale contesto, il ricorso a metodologie di analisi oggettive e affidabili ai fini di una valutazione preliminare degli effetti delle riforme prospettate sul sistema economico e sociale. Il quadro normativo europeo in materia di tutela del diritto d'autore lascia margini di discrezionalità ai legislatori nazionali circa l'adozione di regole, procedure e sistemi sanzionatori adeguati alla finalità di assicurare un'efficace tutela delle opere protette veicolate sulla rete internet.

In Francia, la riforma adottata con la *Loi* n. 669-2009 ha acquistato piena vigenza e operatività nell'ottobre 2010, a seguito di un difficile avvio caratterizzato dalle revisioni imposte dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nell'impianto normativo originario, nonché dalla successiva resistenza manifestata da operatori e fornitori di servizi. Attualmente, la legge attribuisce pregnanti poteri di monitoraggio e contrasto alla pirateria *online* all'Autorità amministrativa HADOPI (*Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur l'internet*), che esercita prerogative di polizia telematica ed è titolare di un procedimento di contestazione delle infrazioni agli utenti che può concludersi, in ultima istanza, con l'applicazione di una sanzione pecuniaria o una misura di sospensione della connessione internet disposta dall'autorità giudiziaria. Il destinatario delle misure, in ogni caso, non è l'autore effettivo della violazione, bensì il titolare del contratto di abbonamento a internet.

Nel Regno Unito, il *Digital Economy Act* (DEA) del 2010 ha invece attribuito un ruolo centrale a Ofcom, in quanto Autorità di regolazione nel settore delle comunicazioni elettroniche. In particolare, il DEA ha conferito a Ofcom il compito di dare attuazione ai nuovi obblighi previsti per i fornitori di accesso a internet, volti a instaurare una procedura di notifica agli utenti delle violazioni che siano state contestate dai titolari dei diritti in base alla trasmissione di apposite segnalazioni. Gli ISP sono altresì tenuti a registrare il numero di segnalazioni operate dai titolari dei diritti nei confronti dei propri utenti e a fornire, su richiesta degli interessati, l'elenco anonimo delle notifiche ("*copyright infringement list*"), da cui sia possibile verificare quante violazioni siano riferibili a uno stesso utente. Dopo tre segnalazioni, è prevista l'applicazione di misure sanzionatorie di carattere tecnico o giuridico. In attuazione di tali disposizioni, Ofcom ha adottato una proposta di regolamento (*Online Copyright Infringement Initial Obligations Code*) che è stata sottoposta a consultazione pubblica nell'estate del 2010. Sulla base delle indicazioni fornite dal testo legislativo, la proposta di Ofcom ha riguardato l'adozione di un sistema volto ad assicurare l'attendibilità degli elementi probatori su cui si fondano le contestazioni agli utenti, basato su una procedura standardizza-

ta e orientata a un corretto bilanciamento tra i diritti autoriali e le libertà fondamentali degli utenti che si realizzano attraverso l'accesso a internet. In particolare, la proposta di regolamento descrive gli attori coinvolti, la reportistica necessaria per le segnalazioni e la tempistica delle segnalazioni. In definitiva, nella procedura di segnalazione e notifica proposta da Ofcom, il fornitore di accesso a internet si configura come l'interfaccia per lo scambio di informazioni tra il detentore e l'utente, in quanto l'applicazione delle misure di contrasto si fonda sulla possibilità di ricondurre un indirizzo IP sospetto a determinati utenti. L'ISP, tuttavia, è tenuto a garantire l'anonimato degli utenti identificati, in assenza di un diverso ordine di un giudice. La proposta di regolamento, inoltre, non prevede interruzioni dei servizi di connessione all'utente, ma rinvia l'adozione di disposizioni specifiche alla conclusione di un primo periodo di attuazione del DEA. Coerentemente con questo approccio gradualistico, è previsto l'impegno di Ofcom a monitorare e relazionare costantemente al Governo sull'efficacia delle disposizioni adottate. Il regolamento di Ofcom affronta altresì il tema della risoluzione delle controversie tra autori, ISP e utenti.

In ambito internazionale, l'esigenza di adeguare la materia del diritto d'autore agli attuali sviluppi tecnologici e di mercato ha condotto gli Stati a ricercare soluzioni condivise attraverso i negoziati relativi al Trattato ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), recante nuove regole internazionali per la protezione della proprietà intellettuale e del diritto d'autore, anche di carattere *self-executing*. L'ultima versione consolidata del Trattato è stata approvata con riserva dopo i negoziati di Tokyo del 26 ottobre 2010. Le parti controverse riguardano per l'appunto gli obblighi di cooperazione da imporre agli ISP nella lotta alla pirateria, tra cui la comunicazione alle autorità competenti di informazioni rilevanti ai fini della repressione delle violazioni del *copyright*, il blocco dell'accesso e della trasmissione di contenuti illeciti, ai fini dell'esenzione da responsabilità del *provider*.

Mentre in ambito europeo si discute circa la compatibilità del quadro normativo vigente in materia di diritto d'autore con i principi fondamentali di libertà di accesso a internet e manifestazione del pensiero, negli Stati Uniti l'accordo ha sollevato un vivace dibattito anche in relazione al grado di trasparenza e di coinvolgimento del pubblico nei negoziati.

È indubbio che, nella materia considerata, le politiche adottate negli Stati Uniti siano destinate a produrre effetti sull'economia globale, in ragione dell'entità dell'industria musicale e cinematografica dell'economia statunitense e, di conseguenza, dei contenuti audiovisivi veicolati in internet. In particolare, nel marzo 2011 è stato presentato un Libro Bianco sulle possibili azioni da intraprendere (*White House, Administration's White Paper on Intellectual Property Enforcement Legislative Recommendations, March 2011*). Tra le innovazioni proposte vi è l'incriminazione di talune attività di *streaming* illegale, che si fonda sull'idea di contrastare il fenomeno della pirateria con misure deterrenti nei confronti dei *provider* che permettono lo scambio non autorizzato di opere protette su internet. Inoltre, si discute sulla possibilità di penalizzare i siti che non adottino misure di prevenzione adeguate, intervenendo sulla loro capacità di attrarre inserzionisti pubblicitari e ospitare transazioni economiche. Si propone, pertanto, l'adozione di una legge volta a integrare i contenuti controversi dell'accordo ACTA, coerentemente con i risultati pubblicati dal primo *Annual Report on Intellectual Property Enforcement*. La finalità perseguita dal Libro Bianco è di preservare gli usi legittimi delle opere protette *online*, puntando sul sostegno all'offerta legale e sulla cooperazione degli attori economici coinvolti. In tale prospettiva, le autorità statunitensi (IPEC) hanno avviato un'indagine conoscitiva sulla raccolta pubblicitaria *online*, finalizzata a individuare le misure più appropriate per colpire i siti illegali. Questa iniziativa è volta a esplorare la fattibilità di un tentativo di contrasto indiretto della pirateria, diretto cioè ad agire sulle fonti di remunerazione dei siti che distribuiscono illegalmente contenuti protetti, mediante forme di cooperazione con il mercato.

1.6. **La net neutrality**

La configurazione multi-rete, multi-piattaforma e multi-servizio dell'ecosistema digitale conduce, come visto, a un arricchimento della catena del valore, in cui operano numerosi soggetti: gli operatori di rete, i gestori delle piattaforme, i fornitori di servizi, i produttori di contenuti e i fornitori di servizi ICT. Peraltro, come specificato, ciascuna figura ricomprende, al suo interno, imprese che svolgono attività distinte. A titolo esemplificativo, gli operatori di rete, a seconda dello specifico supporto utilizzato nel segmento dell'accesso, sono qualificati quali operatori di rete fissa oppure di rete radio (*inter alia*, tlc mobili, satellite e DTT). Gli operatori di piattaforma sono identificabili nelle attività svolte dagli *over-the-top*, dagli *internet service provider* e dai grandi gruppi editoriali, radio-televisivi e della carta stampata. La fornitura dei servizi attiene a un'ampia gamma di attività – dai dati ai testi, dalla voce all'audio – così come i fornitori di ICT producono sia beni *hardware*, sia *software* e sistemi operativi. L'ecosistema digitale è contraddistinto, pertanto, da una pluralità di scambi, tanto più che i diversi attori del settore interagiscono nel mercato finale, in cui hanno luogo le transazioni con gli utenti, ma anche in mercati intermedi, in cui avvengono gli scambi tra operatori.

In ragione della pluralità degli attori che concorrono a definire la catena del valore dell'ecosistema digitale, e della pluralità di scambi e di interessi in gioco, ampio è il dibattito circa le forme più appropriate per l'intervento, laddove necessario, del *policy maker* al fine di garantire il perseguimento degli interessi pubblici che si sostanziano nella promozione della concorrenza e nella salvaguardia di diritti fondamentali, quali la libertà di espressione e il pluralismo dell'informazione. In questa cornice, si inquadra il dibattito concernente la neutralità della rete (c.d. *net neutrality*) e le sue diverse forme di declinazione. Principio in base al quale, in prima approssimazione, qualsiasi forma di comunicazione elettronica che sia veicolata da un operatore dovrebbe essere trattata senza distinzioni, vale a dire indipendentemente dal contenuto, dall'applicazione, dal servizio, dal terminale, nonché dal mittente e dal destinatario.

In particolare, il dibattito è incentrato sul rapporto tra il principio della *net neutrality* e il *traffic management*, ossia le diverse forme di gestione del traffico di rete rese disponibili dalle incessanti innovazioni tecnologiche. In considerazione dei potenziali effetti anticompetitivi o lesivi dei diritti degli utenti riconducibili in via ipotetica a siffatte pratiche, la riflessione in corso è volta ad analizzare come l'eventuale trattamento del segnale digitale possa incidere sulla fornitura dei servizi di accesso a internet e, di conseguenza, sui rapporti intercorrenti tra i diversi soggetti della catena del valore.

Il dibattito in questione, nel corso dell'ultimo anno, ha assunto crescente rilevanza nell'agenda internazionale ed europea (cfr. box 5 per una disamina dei principali documenti pubblicati dalle ANR negli ultimi dodici mesi). In tale contesto, numerose e rilevanti sono state le iniziative adottate dalle autorità chiamate a promuovere la concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche e, al contempo, garantire che i diritti fondamentali degli utenti, quali la libertà di manifestazione del pensiero e accesso all'informazione su internet, non entrino in un conflitto insanabile con altri interessi meritevoli di tutela. Avuto specifico riguardo all'ambito europeo, le problematiche connesse al tema della *net neutrality* sono state affrontate prevalentemente in un'ot-

tica esplorativa, attraverso la pubblicazione di indagini conoscitive, l'indizione di conferenze e consultazioni pubbliche volte all'instaurazione di un confronto costruttivo con i principali attori dei mercati interessati. Pertanto, la scelta dell'Autorità di avviare una consultazione del pubblico (delibera n. 40/11/CONS) volta ad acquisire elementi informativi sulle principali questioni evidenziate dal dibattito sulla *net neutrality* mostra piena coerenza con le principali iniziative dei regolatori europei (cfr. par. 3.30).

Box 5 - Il dibattito internazionale sul principio della neutralità della rete

La Commissione europea, il 30 giugno 2010, ha avviato una consultazione sulle principali problematiche legate al concetto di neutralità della rete, mediante pubblicazione del *Questionnaire for the public consultation on the open internet and net neutrality in Europe*. I principali temi sottoposti a consultazione hanno riguardato, in generale, la gestione del traffico internet in relazione al principio della neutralità della rete. Obiettivo della Commissione è stato approfondire le questioni, attuali e potenziali, inerenti alle specifiche tecniche di *traffic management*, avuto riguardo agli aspetti tecnici ed economici, nonché alle possibili compressioni che da quelli possono derivare ai diritti fondamentali degli utenti.

A seguito della consultazione pubblica, la Commissione ha pubblicato un rapporto di sintesi circa i contributi pervenuti all'istituzione europea dagli *stakeholder*. In dettaglio, le principali conclusioni, come sintetizzate dalla Commissione europea nel comunicato stampa IP/10/1482 del 9 novembre 2010, sono state le seguenti:

- a) "I partecipanti ritengono che il *quadro normativo UE rivisto in materia di telecomunicazioni, adottato nel 2009, fornisca gli strumenti di base per affrontare le problematiche legate alla neutralità della rete*. La vasta maggioranza dei partecipanti ritiene che l'efficacia di tali norme non debba essere valutata finché queste non verranno recepite e applicate a livello nazionale.
- b) In generale, le parti interessate ritengono che la gestione del traffico è un elemento necessario ed essenziale per gestire la rete in modo sicuro ed efficiente. Tuttavia, alcuni partecipanti hanno espresso preoccupazione in relazione al fatto che questo strumento possa essere usato in modo improprio per favorire un servizio a scapito di un altro. I programmi di "*packet inspection*" possono inoltre minacciare la *privacy*.
- c) Diversi partecipanti hanno espresso *preoccupazione per i nuovi modelli di impresa basati su internet che potrebbero causare in futuro problemi di neutralità* e hanno chiesto alla Commissione di chiarire la distinzione tra i concetti di "*best effort*" e "servizi gestiti".
- d) Il BEREC, l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche, *ha messo in guardia su possibili problemi di discriminazione che potrebbero causare effetti anticoncorrenziali*, le possibili conseguenze a lungo termine per l'economia di internet in termini di innovazione e libertà di espressione e le incertezze per i consumatori dovute alla mancanza di trasparenza.
- e) *I rappresentanti del settore sono complessivamente soddisfatti delle attuali strutture di mercato*, ma alcuni fornitori di contenuti temono che eventuali modifiche ai meccanismi di fissazione dei prezzi (ad es. il pagamento per la fornitura di contenuti) possano finire per rappresentare una *tassa sull'innovazione*.
- f) Molti partecipanti hanno espresso preoccupazione per il blocco dei servizi telefonici via internet (il protocollo VoIP) e lo strozzamento della banda (*bandwidth throttling*)."

Infine, la Commissione europea, il 19 aprile u.s., ha pubblicato la comunicazione *The open internet and net neutrality in Europe*. Nella presentazione del documento, la Commissione ha sottolineato l'esigenza di garantire che cittadini e imprese possano accedere facilmente a un'internet aperta e neutrale e a tal fine ha annunciato che "vigilerà affinché le nuove norme di telecomunicazione dell'UE sulla trasparenza, la qualità del servizio e la possibilità di cambiare operatore, che entreranno in vigore il 25 maggio 2011, siano applicate in modo da garantire che il principio di un'internet aperta e neutrale sia rispettato nella pratica. Ad esempio, la Commissione presterà attenzione in particolare all'esistenza di restrizioni generalizzate di servizi e applicazioni leciti e al fatto che le connessioni a banda larga dei cittadini e delle imprese siano veloci come indicato nella pubblicità dei fornitori di servizi internet".

Tra i contributi pervenuti nell'ambito della consultazione pubblica indetta dalla Commissione, merita particolare rilievo il documento prodotto dal BEREC (*Response to the European Commission's consultation on the open internet and net neutrality in Europe - 30 September 2010*), alla cui stesura l'Autorità ha partecipato attivamente e in cui si evidenzia il "ruolo sociale ed economico" di una rete internet aperta, data la crescente rilevanza strategica che le comunicazioni elettroniche vanno assumendo nella società contemporanea. Il BEREC, inoltre, condivide la posizione della Commissione, secondo cui l'adozione di regole europee *ad hoc* per la *net neutrality* è da ritenersi prematura poiché, allo stato attuale, la disciplina posta dal nuovo quadro regolamentare appare sufficiente a indirizzare le antinomie tra *net neutrality* e *traffic management*. Tuttavia, il BEREC ritiene necessaria una costante attività di monitoraggio delle effettive condizioni di neutralità e apertura di internet, in quanto propedeutica all'eventuale imposizione di livelli minimi di qualità dei servizi e, più in generale, all'adozione di specifiche misure di regolazione *ex ante* da parte delle ANR.

Il dibattito europeo sulla neutralità della rete non è stato alimentato soltanto dalle istituzioni dell'ordinamento europeo. Nel 2010, diverse ANR hanno adottato iniziative in materia di *net neutrality*, volte soprattutto a valutare l'opportunità di introdurre una regolamentazione *ad hoc* sulla gestione del traffico internet e sulle misure da adottare.

Nel Regno Unito, OFCOM ha avviato a giugno 2010 una consultazione pubblica che si è conclusa nel settembre dello stesso anno. Nel documento di consultazione – *Discussion Document "Traffic Management and Net Neutrality"* – OFCOM chiede contributi informativi in materia di *traffic management* e impatto sulla *net neutrality*, anche in previsione di futuri interventi regolamentari. In particolare, tra le principali questioni affrontate vi sono l'esigenza di ottenere dati relativi all'entità dei problemi di congestione del traffico e al potenziale impatto delle pratiche di *traffic management* sui rapporti economici tra gli attori della catena del valore e sugli incentivi all'innovazione. Inoltre, l'indagine è volta ad alimentare un dibattito circa il grado di efficacia dell'attuale sistema di tutela degli utenti e, in particolare, degli obblighi di trasparenza informativa riguardo alle tecniche di gestione del traffico internet attivate dagli ISP.

Sostanzialmente diversa è la posizione dell'autorità di settore francese. ARCEP, nel maggio 2010 ha sottoposto a consultazione pubblica un documento di approfondimento sulla *net neutrality* con l'obiettivo di approfondire le questioni relative alla trasparenza e alla non discriminazione nell'accesso ai contenuti, servizi e applicazioni presenti sulla rete, ai livelli minimi di qualità dei servizi e allo sviluppo e innovazione delle reti e dei servizi. A seguito della consultazione pubblica, l'ARCEP, a settembre 2010, ha pubblicato delle Linee Guida, valedoli sia per le reti fisse che per quelle mobili, con l'obiettivo generale di sostenere l'adozione di *best practices* a garanzia della neutralità di internet. In particolare, l'Autorità francese ha evidenziato, *inter alia*, l'importanza di consolidare le garanzie circa i requisiti di trasparenza informativa e qualità minima dei servizi a vantaggio degli utenti finali; di garantire che il traffico internet non sia oggetto di pratiche discriminatorie che non rispettino i criteri di rilevanza, pro-

porzionalità ed efficienza; di controllare, attraverso una costante attività di monitoraggio, le tecniche di gestione del traffico attuate dagli operatori e i livelli di qualità dei servizi erogati.

Da ultimo, l'autorità di settore croata per le poste e le comunicazioni, Hakom, il 13 gennaio 2011 ha avviato una consultazione pubblica sul tema *Internet and network neutrality*. L'obiettivo è valutare l'opportunità di una futura regolazione del settore che, anche sulla scorta delle informazioni acquisite, non limiti lo sviluppo e gli incentivi ad innovare e che, al contempo, possa garantire una maggiore trasparenza agli utenti a fronte del sempre più diffuso ricorso al *traffic management* da parte degli ISP. In effetti, anche l'autorità croata riconosce un ruolo fondamentale agli obblighi di trasparenza sulle condizioni economiche e tecniche dei servizi, in quanto talune tecniche di gestione del traffico possono contribuire a incrementare i livelli di efficienza delle reti. In particolare, il regolatore indica l'opportunità di garantire un'ampia informazione e il monitoraggio sulle ripercussioni di queste ultime sulla disponibilità e qualità dei servizi fruiti.

Il dibattito in Nord America assume invece connotati parzialmente diversi, in quanto le autorità di settore hanno già introdotto una regolamentazione *ad hoc* in materia di *net neutrality* e *traffic management*.

Il primo intervento regolamentare in questo senso si è registrato in Canada, dove già nell'ottobre 2009 CRTC aveva adottato un approccio fondato sulla distinzione tra pratiche di gestione del traffico legittime, in quanto necessarie a perseguire finalità meritevoli di tutela, come la sicurezza o la qualità delle connessioni, e quelle vietate, in quanto poste in essere con modalità irragionevolmente discriminatorie e anti-concorrenziali (*Telecom Regulatory Policy CRTC 2009-657, Review of the internet traffic management practices of internet service providers*). Tale impostazione riflette la finalità primaria che ispira il regolamento, ossia l'esigenza di bilanciare i diritti fondamentali degli utenti con gli interessi degli ISP a gestire il traffico generato sulle loro reti e l'interesse generale a promuovere l'innovazione e gli investimenti nelle reti di nuova generazione, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, che include la legislazione in tema di *privacy*. Nel corso del 2010, il regolamento dell'autorità canadese è stato oggetto di revisione a seguito dell'indizione di consultazioni pubbliche. Con la *Review of the internet traffic practices of internet service providers* del settembre 2010 ha inoltre adottato linee guida volte rafforzare la tutela dei diritti fondamentali di accesso a internet per talune categorie di utenti svantaggiati e, al tempo stesso, recepire i principi giurisprudenziali elaborati in materia di accertamento della legittimità delle pratiche di gestione del traffico dati su rete fissa e mobile, attraverso parametri fondati sulla trasparenza e sul carattere non arbitrario e anticoncorrenziale delle discriminazioni tra fonti di dati. Si tratta, in ogni caso, di criteri elastici e flessibili che trovano applicazione in procedimenti individuali in titolarità dell'autorità di settore, soltanto in relazione alle pratiche di *traffic management* che non siano state già dichiarate legittime dalla regolamentazione. Per le pratiche di *traffic management* che non siano espressamente esentate, il sistema dei controlli introdotto in Canada si fonda su un ulteriore criterio distintivo: l'adozione di pratiche di *traffic management* nei servizi *wholesale* è soggetta al controllo preventivo di CRTC, mentre per i servizi al dettaglio il regolatore interviene soltanto su segnalazione di utenti o operatori. Nel giugno 2010 è stato inoltre emendato il previgente regime di esenzione dal divieto di pratiche di *traffic management* discriminatorie previsto per i servizi di internet su rete mobile (decisione CRTC 2010-445 del 30 giugno 2010 recante *Modifications to forbearance framework for mobile wireless data services*). In particolare, la decisione citata stabilisce espressamente che il quadro regolatorio sulla *net neutrality* trova applicazione anche con riferimento all'offerta e fornitura di servizi di accesso a internet da rete mobile e al traffico dati su reti *wireless*.

Infine, particolare rilievo merita la recente decisione adottata dal regolatore statunitense, la FCC, il 21 dicembre 2010 (*Report and Order* n. 10-201) di introdurre un quadro regolatorio vincolante in materia di *net neutrality*. Le nuove regole sanciscono il diritto dei consumatori e degli *innovator* di conoscere le caratteristiche di base dei propri servizi di accesso a internet e le modalità di funzionamento e gestione delle reti che utilizzano e, soprattutto, di accedere e utilizzare liberamente i contenuti leciti che essi scelgono per finalità commerciali e sociali, con gli apparati che desiderano. A consumatori e *innovator* si riconosce altresì il diritto al *level playing field*. In altri termini, è compito del mercato, e non dei pubblici poteri, determinare *winner* e *losers* nell'ecosistema della rete. La FCC si limita pertanto a vietare discriminazioni non ragionevoli. In tale prospettiva, si chiarisce che il quadro regolatorio adottato non autorizza gli accordi commerciali comunemente definiti *pay for priority*. Quanto agli operatori, si riconosce l'esigenza di assicurare ai fornitori di banda larga adeguati margini di flessibilità per la gestione delle proprie reti in modo da far fronte ai problemi di congestione e sicurezza, anche per favorire la sperimentazione di nuovi modelli di *business*, come il *tiered pricing* e promuovere gli investimenti nelle reti a banda ultra-larga. Quindi, per esempio, la deliberazione stabilisce espressamente che i fornitori di banda larga possono attuare pratiche "ragionevoli" di gestione delle reti. I principi adottati con la decisione della FCC trovano applicazione, in una certa misura, anche al mercato mobile. La posizione assunta dal regolatore statunitense è riassumibile nella volontà di mantenere il carattere unitario di internet, che deve restare una piattaforma aperta, indipendentemente dalle modalità di accesso utilizzate da consumatori e utenti. D'altro canto, occorre sottolineare che, in aprile, il Congresso degli Stati Uniti ha approvato una risoluzione in cui è sottolineato che l'FCC non è titolata a imporre regole in merito al funzionamento di internet, mettendo in discussione pertanto la portata del sopra descritto *Report and Order* n. 10-201.

1.7. Le prospettive regolamentari

Il contesto multi-rete, multi-piattaforma e multi-servizio, come visto, pone questioni di estremo rilievo dal punto di vista normativo, e trasforma, senza soluzione di continuità, le forme di intervento regolamentari tanto nella dimensione verticale di ciascun mercato che compone il settore, quanto – e in special modo – nella dimensione orizzontale dell'industria.

L'azione regolamentare, infatti, presidia tipicamente i rapporti tra imprese che interagiscono nei mercati all'ingrosso (mercati *wholesale*) al fine di scambiare tra loro beni intermedi necessari per operare nei mercati al dettaglio dei servizi di comunicazione destinati agli utenti finali (mercati *retail*). L'ambito di applicazione è rappresentato dal singolo settore: le telecomunicazioni, la radiotelevisione e l'editoria. Da un lato, la regolamentazione, *inter alia*, promuove l'ingresso nel mercato delle imprese efficienti, garantisce l'applicazione di condizioni equivalenti in circostanze equivalenti in relazione all'accesso a specifici elementi di rete e definisce analoghi diritti e obblighi in capo agli operatori, in modo tale da assicurare agli utenti finali informazioni trasparenti, chiarezza circa la qualità dei servizi consumati, opportunità di cambiare fornitore senza sostenere costi indebiti nell'interruzione del rapporto commerciale (*switching practices*). Dall'altro lato, il regolatore, qualora individui una o più imprese come detentrici di un significativo potere di mercato, impone obblighi specifici – definiti in relazione alla natura dei potenziali problemi concorrenziali accertati e proporzionati rispetto alle finalità perseguite – con lo scopo di affermare condizioni di concorrenza effettiva e ripristinare condizioni simmetriche nel gioco concorrenziale.

Le azioni regolamentari in esame sono declinate, in un contesto multi-rete, multi-servizio e multi-piattaforma, tenendo nella massima considerazione la dimensione orizzontale dell'industria, ossia il legame esistente tra le diverse infrastrutture utilizzate per soddisfare i bisogni degli utenti finali. Le decisioni inerenti ai prezzi, alle quantità, alla qualità e alla gamma dei servizi forniti per mezzo di una determinata infrastruttura incidono sull'intero ecosistema digitale. In tal senso, la regolamentazione deve essere neutrale rispetto alle reti, alle piattaforme e ai servizi, e ciò si riverbera nell'azione quotidiana del regolatore rappresentata di volta in volta, e senza pretesa di completezza, dagli interventi nel campo della gestione delle risorse scarse (dalle frequenze elettromagnetiche ai piani di numerazione), della tutela del consumatore, ad esempio con riferimento alle Carte dei servizi e alla trasparenza delle informazioni, nonché della promozione della concorrenza. Ulteriori ambiti di intervento investiti dalla nuova configurazione dell'industria sono, come visto, la comunicazione politica, la disciplina della raccolta pubblicitaria, le forme di declinazione delle disposizioni inerenti al servizio pubblico radio-televisivo, i sistemi di rilevazione degli indici di ascolto e le forme di pubblicazione dei sondaggi, gli aspetti inerenti alla tutela dei minori e di altri diritti sensibili (quale il diritto di cronaca) coinvolti nel consumo di servizi di informazione e intrattenimento.

Gli strumenti regolamentari, anche nel nuovo quadro, prendono l'usuale forma di disposizioni *erga omnes*, volte a garantire la tutela degli utenti, oppure individuali, a tutela della concorrenza. L'insieme delle regole di carattere generale, che gravano su tutti gli operatori attivi nel mercato indipendentemente dalla loro dimensione e forza, e delle regole specifiche, che gravano su quelle imprese che beneficiano di vantaggi

strutturali derivanti dalle condizioni iniziali dei costi o della domanda (e pertanto hanno un significativo potere di mercato), sono volte a costruire pari condizioni di partenza nel gioco concorrenziale (c.d. *level playing field*) e sviluppare una competizione *on the merits*.

Al riguardo, la presenza di una pluralità di reti e piattaforme può indicare la tendenza verso una situazione di concorrenza effettiva. Gli sviluppi tecnologici e la convergenza dei prodotti e dei mercati può dare luogo a pressioni concorrenziali tra operatori attivi su mercati di prodotti distinti. Come sottolineato dalla Commissione europea nella raccomandazione del 17 dicembre 2007 relativa ai mercati rilevanti del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di regolamentazione *ex ante*, “[i]n questi mercati la «pressione» concorrenziale è spesso dovuta alla minaccia innovativa rappresentata dai potenziali concorrenti non ancora presenti sul mercato. Nei mercati innovativi, può instaurarsi una forma di concorrenza dinamica o a lungo termine tra imprese non necessariamente in concorrenza in un mercato «statico» preesistente. Ciò può avvenire anche nei mercati caratterizzati da un numero limitato ma sufficiente di imprese”.

D’altro canto, nell’evoluzione del settore nella direzione multi-rete e multi-piattaforma possono permanere ostacoli, strutturali o normativi, tali da non consentire il raggiungimento dell’obiettivo di garantire una concorrenza effettiva e tutelare l’interesse pubblico. I *bottleneck*, come sopra esaminato, possono manifestarsi lungo i diversi anelli che compongono la filiera produttiva.

In primo luogo, le reti di accesso rappresentano, tuttora e in prospettiva, un’infrastruttura essenziale difficilmente duplicabile per ragioni tecniche ed economiche. Al riguardo, in un settore caratterizzato dal persistere di differenze nel potere negoziale delle imprese e dal fatto che alcune di esse offrono i propri servizi avvalendosi dell’infrastruttura messa a disposizione da altre imprese, è opportuno stabilire un quadro di regole che garantisca il corretto funzionamento del mercato, al fine di assicurare che, in caso di fallimento del negoziato commerciale, gli acquirenti possano comunque disporre di un adeguato livello di accesso, di un’interconnessione e dell’interoperabilità dei servizi. Pertanto, il regolatore è chiamato a promuovere l’ingresso nel mercato di nuovi operatori, rimuovendo le barriere che si frappongono all’accesso alle reti, e, dall’altro lato, a incoraggiare investimenti efficienti e sostenibili in materia di infrastrutture; in altri termini, occorre temperare la necessità di avere un ambiente che favorisca gli investimenti senza ridurre gli spazi della concorrenza tra le imprese del settore. Ciò vale nelle reti *wired* e nelle reti *wireless*, sia di telecomunicazione che radiotelevisive: in ragione degli sviluppi tecnologici e della sensibile crescita della domanda, della disponibilità di nuove porzioni di spettro e del processo di *switch-over* verso le trasmissioni in tecnica digitale sulle reti terrestri – in fase di completamento –, gli operatori di rete sono chiamati a effettuare investimenti per la costruzione di reti di nuova generazione, senza che vi siano indebite alterazioni dei meccanismi concorrenziali.

In secondo luogo, i segnali veicolati sulle diverse reti sono trattati e arricchiti per mezzo di una pluralità di interfacce e piattaforme, fisiche e logiche, che consentono la fornitura di servizi agli utenti finali. I detentori delle piattaforme controllano il cliente finale nell’accesso ai servizi e ai contenuti (c.d. *gatekeeper*) sulla base di strategie commerciali fondate sull’utilizzo di sistemi proprietari – e pertanto potenzialmente chiusi – che fungono da veicolo per il reperimento, la trasmissione e la fruizione dei servizi e dei contenuti selezionati dall’impresa. In questo contesto possono prendere corpo posizioni di forza tali da ostacolare, da un lato, lo sviluppo di un sufficiente grado di con-

correnza e, dall'altro lato, una scelta effettiva tra una pluralità di fornitori di servizi di comunicazione elettronica e radio-televisivi, in virtù, tra l'altro, della presenza di indebite barriere al cambiamento. Inoltre, l'azione delle piattaforme investe il consumo di servizi di comunicazione e informazione il cui rilevante impatto sociale – in termini di partecipazione democratica, scambio e condivisione delle informazioni, e affermazione di diritti fondamentali quali la libertà di espressione, il diritto all'informazione e la libertà della ricerca – impone una vigilanza continua.

In terzo luogo, i contenuti svolgono un ruolo dirimente nel gioco concorrenziale tra le imprese che operano su diverse reti e piattaforme. La disponibilità di librerie di film e dei diritti di sfruttamento degli eventi sportivi costituisce un fattore in grado di orientare le scelte dei consumatori e, di conseguenza, il successo di una determinata piattaforma attiva su una specifica rete. Inoltre, in ragione delle nuove tecniche di gestione del traffico di rete, si modificano gli strumenti idonei a tutelare i diritti intellettuali sulla singola opera d'ingegno. In parallelo, la diffusione di contenuti sensibili per mezzo di una pluralità di mezzi trasforma le modalità di declinazione e implementazione degli obblighi in capo alle emittenti radio-televisive concernenti, *inter alia*, la tutela dei minori, la disciplina delle campagne elettorali e il servizio pubblico radiotelevisivo. Pertanto, lo spazio delle attività di vigilanza e d'indirizzo svolte dal *policy maker* è più ampio e richiede l'introduzione di nuove disposizioni tecniche e il loro continuo aggiornamento.

Trasversale alla disamina dei menzionati *bottleneck* è il tema degli incentivi all'innovazione e agli investimenti efficienti e sostenibili nel tempo, che rappresenta un ulteriore ambito di applicazione del presidio regolamentare svolto dal *policy maker*. Al riguardo, occorre sottolineare come l'ecosistema digitale abbia mostrato, finora, elevati livelli di innovazione sul versante dei contenuti e rilevanti investimenti nella costruzione di nuove infrastrutture, in virtù dei quali gli utenti beneficiano di nuovi servizi di comunicazione e di informazione e una pluralità di mezzi di ricezione del segnale (e quantità di banda). I progressi in esame sono stati resi possibili dalle incessanti innovazioni tecnologiche e dalle iniziative commerciali dei diversi soggetti economici. Allo stesso tempo, non è da sottovalutare il contributo fornito dall'azione pubblica e, in particolare, dalle disposizioni regolamentari poste in essere al fine di assicurare agli utenti i massimi vantaggi in termini di scelta, prezzi e qualità, di garantire che non vi siano distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore, nonché di promuovere investimenti efficienti e innovazione in infrastrutture nuove e migliorate. Tali funzioni restano cruciali nel nuovo contesto multi-rete, multi-piattaforma e multi-servizi che contraddistingue l'industria delle comunicazioni e dell'informazione.

In definitiva, nel corso dei prossimi anni il regolatore svolgerà la sua attività in uno scenario caratterizzato dallo sviluppo sempre più rapido di tecnologie digitali e da forme di comunicazione convergenti, che provocano inevitabili conseguenze sui ruoli tradizionalmente ricoperti dai protagonisti dell'ecosistema digitale. Pertanto, l'impianto regolamentare dovrà tenere il passo dell'incessante progresso tecnologico e della continua evoluzione del settore.

Assumendo come costante riferimento lo scenario tecnologico e normativo, l'azione regolamentare potrà proseguire, come in passato, nell'applicazione di alcuni canoni essenziali, quali l'adeguatezza dell'azione rispetto alle finalità dell'intervento, con lo scopo di stabilire norme idonee a tutelare i consumatori e a promuovere la concorrenza, e la necessità e proporzionalità delle norme, ossia dal fatto che le restrizioni imposte agli operatori non siano superiori alla misura strettamente occorrente ad assi-

curare il conseguimento dello scopo perseguito. Peraltro, in tale quadro che risulta in continua trasformazione, l'eventuale imposizione, modifica o revoca di specifici obblighi richiederà verifiche periodiche per valutarne la congruità, basate, come di consueto, su puntuali valutazioni, qualitative e quantitative, di merito.

Più in generale, in considerazione della pluralità e disomogeneità dei soggetti presenti nell'ecosistema digitale e dell'ampia gamma di interventi necessari – dalla regolamentazione alla vigilanza, dalle attività di contenzioso e quelle sanzionatorie, dalle segnalazioni alle attività di supporto ad altri organismi – l'azione del regolatore potrà caratterizzarsi per l'utilizzo di diversi strumenti di intervento tra loro non esclusivi e non gerarchicamente ordinati.

In primo luogo, il regolatore potrà utilizzare lo strumento della c.d. *moral suasion*, la cui efficacia è fondata sull'autorevolezza dello *status* di autorità indipendente come organo *super partes* e che può declinarsi nell'adozione di atti quali, linee guida, raccomandazioni, atti di indirizzo che, privi formalmente del carattere coercitivo, orientano le condotte dei protagonisti del mercato. Altro strumento è rappresentato dall'utilizzo di modelli di regolamentazione partecipata, o forme di co-regolamentazione, volti a instaurare, come già avvenuto in diverse occasioni, forme di dialogo cooperativo con i diversi *player* del settore in relazione a specifici temi e finalizzati a sottoscrivere protocolli d'intesa, accordi quadro o codici di autoregolamentazione¹². Evidentemente, come ulteriore e più tradizionale strumento di intervento, la regolamentazione diretta costituisce la principale forma nella disciplina dell'ecosistema digitale tramite l'adozione di atti deliberativi a carattere regolamentare opportunamente preceduti, come di consueto, da forme di partecipazione quali le consultazioni pubbliche o dall'analisi delle rilevanti questioni economiche, tecniche, regolamentari e giuridiche. Infine, il regolatore potrà intervenire, in futuro come oggi, con strumenti *ex post*, quali quelli inerenti all'attività definitoria delle controversie tra utenti e operatori e tra gestori, fermi restando gli specifici requisiti soggettivi e oggettivi previsti dal quadro normativo comunitario.

Gli strumenti in esame rientrano nella tradizionale cassetta degli arnesi del regolatore, da impiegare in funzione della configurazione assunta dall'ecosistema digitale. Si tratta, in ogni caso, di alternative di intervento che implicano scelte fondate sul ricorso all'analisi di impatto delle opzioni regolatorie, in coerenza con gli obiettivi fondamentali della strategia europea di *Better Regulation*, affermatasi nell'agenda istituzionale europea a partire dall'adozione del Libro bianco sul sistema di governo europeo e le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, e orientati alla garanzia di processi decisionali informati ai principi di democrazia e buona amministrazione.

Forme di intervento che tengono nella massima considerazione il nuovo contesto – multi-rete, multi-piattaforma e multi-servizio – che contraddistingue l'ecosistema digitale, come innanzi descritto, e l'evoluzione, in termini quantitativi e qualitativi, del settore delle comunicazioni, come illustrato nel successivo capitolo.

¹² Con particolare riguardo alle attività di *moral suasion* e di regolamentazione partecipata, il quadro regolamentare europeo prevede forme di cooperazione tra i soggetti attivi nel settore quale, ad esempio, la nuova previsione contenuta nell'art. 33, paragrafo 3 della direttiva 2002/22/CE: "Fatte salve le disposizioni nazionali conformi al diritto comunitario finalizzate alla promozione degli obiettivi della politica culturale e dei media, quali ad esempio la diversità culturale e linguistica e il pluralismo dei media, le autorità nazionali di regolamentazione e le altre autorità competenti possono promuovere la cooperazione fra le imprese fornitrici di reti e/o servizi di comunicazione elettronica e i settori interessati alla promozione di contenuti legittimi su tali reti e servizi. Tale cooperazione può includere il coordinamento delle informazioni di pubblico interesse da fornire a norma dell'articolo 21, paragrafo 4, e dell'articolo 20, paragrafo 1." (paragrafo così introdotto dalla direttiva 2009/136/CE)".

Il settore delle comunicazioni

PAGINA BIANCA

2.1. Il contesto internazionale

■ 2.1.1. Le telecomunicazioni

Il quadro generale

In sostanziale continuità con le tendenze riscontrate sul finire del 2009, i dati relativi alla crescita economica nel settore delle telecomunicazioni nel 2010 mostrano i segnali di una lenta ma progressiva ripresa dai contraccolpi subiti per effetto della crisi finanziaria globale registrata a partire dal 2007. In effetti, nel triennio 2007-2010 il settore, nel suo complesso, ha dimostrato una capacità di resilienza maggiore, rispetto ad altri comparti dell'economia, alle variazioni del PIL e presenta prospettive di crescita, con un incremento complessivo per l'intero 2010 indicato al 2,2% e una previsione stimata nel 2,5% per il 2011¹³.

A fronte di un trend positivo, non può tuttavia sottacersi che nei mercati più maturi, come quello della telefonia fissa, la crescita presenta ancora un segno negativo, mentre la ripresa è trainata dai mercati dati, come quelli dell'accesso a banda larga e ultra-larga in postazione fissa e *wireless*. In particolare, nel mercato della telefonia fissa si conferma un trend in declino, particolarmente evidente nei paesi di più consolidata industrializzazione, seppur riscontrabile ormai anche nelle economie emergenti. A determinare questa tendenza negativa concorrono la contrazione registrata nel numero di utenti e, soprattutto, la riduzione dei prezzi delle chiamate, solo parzialmente compensata dagli aumenti degli abbonamenti mensili proposti dagli operatori. Il fenomeno di declino descritto, pertanto, è imputabile non a fattori esogeni di carattere macroeconomico, bensì a mutamenti in corso all'interno del settore, dove si assiste a forme di sostituzione delle linee telefoniche fisse con tecnologie di accesso mobile e alla progressiva evoluzione verso un modello di consumo dominato dai dati. Un altro rilevante processo di sostituzione in atto riguarda la telefonia su protocollo IP, in quanto i servizi VoIP su rete fissa presentano elevati tassi di crescita sia in termini di utenti che di traffico. La pressione sui ricavi del traffico voce esercitata dallo sviluppo di nuovi servizi è rafforzata da un fenomeno, emerso in modo consistente nell'ultimo biennio, che riguarda la crescita dei servizi *mobile data*, nell'ambito del quale i servizi VoIP sono in rapida ascesa nel 2010, grazie fra l'altro alla diffusione delle offerte *unmanaged* proposte da fornitori VoIP indipendenti e al lancio di nuove offerte, quali ad esempio Google Voice per i terminali *smartphone* che utilizzano il sistema Android e il BlackBerry, in grado competere con l'offerta dei prodotti Apple (*smartphone* e *tablet*), e che concorrono all'incremento complessivo delle vendite di tali apparecchiature stimato per il 2010 pari al 19%.

13 La fonte dei dati in questa sezione, se non diversamente specificato, è Idate. I dati indicati nella presente sezione, per quanto coerenti con quelli contenuti nella precedente relazione annuale, non possono essere tuttavia confrontati con questi ultimi. Infatti la diversità delle fonti, dei tassi di cambio EUR/USD, nonché delle fasi di stima (preventiva o consuntiva), rendono alcuni dati presentati non perfettamente allineati con quelli riportati nella relazione annuale 2010. Come di consueto, il settore delle telecomunicazioni è articolato in tre macroaree: servizi tradizionali (voce) su rete fissa, servizi dati e internet in postazione fissa e servizi di comunicazione mobile e personale, ossia telefonia mobile.

In generale, i servizi mobili si confermano il segmento trainante della crescita nel settore delle telecomunicazioni, con un fatturato complessivo stimato pari a circa 560 miliardi di euro nel 2010 (537 miliardi di euro nel 2009), che rappresenta circa il 56% dei ricavi totali stimati per il settore nello stesso anno. Internet mobile e, in particolare lo sviluppo della banda larga, rappresenta a sua volta la componente principale di questa crescita del mercato, dove un fattore centrale è dato dalla diffusione di nuove apparecchiature terminali. La crescente domanda di *smartphones*, *tablet* e contenuti digitali da veicolare sulle nuove apparecchiature, nonché lo sviluppo di tecnologie *multi-touch* fanno del *mobile* internet il mercato che presenta maggiori potenzialità di crescita, idonee altresì a compensare il declino registrato nella fornitura dei servizi voce tradizionali. Elementi cruciali ai fini di una piena realizzazione delle aspettative di crescita del settore riguardano, tuttavia, l'offerta di applicazioni e la realizzazione di modelli di *business* in grado di valorizzare i servizi in questione e, soprattutto, la capacità di far fronte ai rischi di saturazione della capacità di banda connessi allo sviluppo del traffico dati su rete mobile. In questa ottica, le soluzioni verso cui si orientano gli operatori puntano a utilizzi più efficienti dello spettro (*streamlining*), l'incremento della densità di rete e l'integrazione con le tecnologie di accesso alle reti fisse, come il *wi-max* e il *wi-fi*.

L'altro segmento trainante del settore delle telecomunicazioni è quello dei servizi dati e internet in postazione fissa, che ha registrato ricavi complessivi pari a 283 miliardi di dollari per l'intero 2010 e un tasso di crescita stabile. Il segmento di punta è costituito dall'accesso alla banda larga su rete fissa, dove si registrano 65 milioni di nuovi utenti nel 2010, cui ha fatto riscontro un incremento del 14%, corrispondente a 5,5 milioni di nuovi abbonati al mese su scala mondiale. Nel 2010, il numero complessivo di utenti di internet nel mondo aventi accessi a banda larga ha superato la soglia dei 500 milioni.

Box 6 - Il settore delle telecomunicazioni nel mondo

A livello mondiale, l'andamento complessivo dei ricavi nel 2010 si conferma in tendenziale aumento, nonostante l'impatto negativo della crisi globale abbia determinato un incremento piuttosto lieve. In particolare, il settore delle telecomunicazioni ha continuato a crescere, sia in termini di ricavi che di utenti. Il comparto delle telecomunicazioni ha generato ricavi per poco più di 1000 miliardi di euro, in leggera crescita rispetto ai 987 miliardi del 2009. Nell'ultimo anno, il tasso di crescita medio dell'intero settore delle tlc è risultato pari al 2,2%, in lieve aumento rispetto al valore registrato nel 2009 pari a 1,1% (Figura 2.1). Complessivamente, a partire dal 2006, il mercato delle telecomunicazioni ha guadagnato circa 120 miliardi di euro.

Tuttavia, l'effetto della crisi economica che ha interessato il periodo 2008-2010 emerge dal confronto con il triennio precedente, connotato da tassi di crescita nettamente superiori. La telefonia mobile rappresenta la componente più significativa, e in tendenziale aumento, del fatturato complessivo generato dai servizi di telecomunicazione. In particolare, l'analisi dei ricavi in base alle diverse categorie di servizi erogati evidenzia come, alla fine del 2010, il settore mobile copra quasi il 56% del totale, mentre la telefonia fissa tradizionale rappresenti attualmente il 24% e i servizi internet ammontino a oltre il 20%. Da un punto di vista generale, nel settore mobile il fattore trainante della crescita è costituito dal traffico dati, mentre i servizi vocali registrano, anche nel 2010, un rallentamento. Il segmento della telefonia fissa risulta interessato dal progressivo spostamento del traffico voce verso i servizi internet a banda larga e, nell'ultimo perio-