

## 1. L'ecosistema digitale

tre, la misura imposta dalla direttiva SMA secondo la Corte appare altresì bilanciata da elementi che la rendono proporzionata e conforme al diritto dell'Unione: la realizzazione di estratti avviene solo per eventi di grande interesse pubblico, deve essere di durata non superiore a 90 secondi, e trasmessa solo all'interno di notiziari dal carattere generale, con indicazione della fonte (CGUE, causa C-283/11, 22 gennaio 2013).

La stessa Corte di giustizia UE di recente si è pronunciata sul tema della libera fruizione dei contenuti su piattaforme convergenti, allorché ha inquadrato nella nozione di "comunicazione al pubblico" i programmi diffusi *Live streaming* via internet da un'emittente diversa da quella originale, ritenendo tale trasmissione soggetta quindi all'obbligo di preventiva autorizzazione da parte del titolare dei diritti (CGUE, causa C-607/11, 7 marzo 2013).

Inoltre, nel settembre dello scorso anno, la stessa Commissione ha adottato un rapporto<sup>41</sup> atto a evidenziare il livello di promozione delle opere europee e indipendenti nell'ambito dei servizi lineari e, nell'ottica del principio della convergenza tecnologica e regolamentare, anche sui servizi non lineari, da parte dei singoli Stati membri.

La promozione  
delle opere  
europee

Un elemento di rilievo che accomuna la strategia europea in materia di contenuti e le altre priorità tematiche del settore riguarda il tentativo di affrontare le sfide della convergenza, superando l'attuale frammentazione dei sistemi di regole cui sono soggette le imprese afferenti a diversi settori delle comunicazioni (tlc, *media*, società dell'informazione) ma che sempre più si trovano a competere nell'arena dell'economia digitale, in virtù della possibilità di soddisfare gli stessi fabbisogni comunicativi e ricreativi con una pluralità di mezzi e servizi tra loro sostituibili. In questo contesto, le iniziative europee in materia di *copyright* tendono alla creazione di un sistema uniforme di protezione dell'industria creativa, in grado al tempo stesso di tener conto delle profonde differenze tra il mondo *online* e quello *offline*. Il libro verde sulla convergenza nel mondo degli audiovisivi considera che l'abbattimento degli ostacoli attualmente esistenti nei mercati europei di servizi e contenuti *online*, grazie agli effetti di rete tipici dell'economia di internet e dei *media*, consentirebbe agli operatori economici che sviluppano un'offerta legale di *media* audiovisivi di trasformare oltre 368 milioni di utenti internet in potenziali spettatori. In altri termini, la creazione di un mercato unico dei servizi internet audiovisivi consentirebbe di sfruttare economie di scala e vantaggi competitivi di operatori e *service provider* europei, a discapito dei concorrenti statunitensi che attualmente si avvantaggiano della frammentazione dei mercati nazionali.

La tutela  
dei diritti  
degli autori,

Sullo sfondo della recente pubblicazione del Libro verde sulla convergenza nel settore dei *media* in Europa vi è, da un lato, la questione dell'adeguatezza dell'attuale quadro normativo in materia di servizi di *media* audiovisivi allo scenario evolutivo di internet, dove crescente è la centralità dell'audiovisivo e dove tende ormai a spostarsi anche una parte della comunicazione politica che in passato si svolgeva attraverso i *media* tradizionali. Dall'altro, vi è il complesso di iniziative che riguardano i sistemi di tutela della proprietà intellettuale nell'ecosistema digitale. Nel contesto dell'Agenda Digitale Europea e della strategia della Commissione per la creazione di un mercato digitale europeo, il tema centrale per l'economia di internet è l'attuazione del Libro verde sulla

la distribuzione  
*online* di opere  
audiovisive,

<sup>41</sup> European Commission, *First Report on the Application of Articles 13, 16 and 17 of Directive 2010/13/EU for the period 2009-2010. Promotion of European works in EU scheduled and on-demand audiovisual media services*, COM(2012) 522 final, 24.9.2012.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

la promozione  
dell'offerta  
legale  
dei contenuti,

distribuzione online di opere audiovisive (COM(2011) 427 final)<sup>42</sup>. A tale riguardo, nel settembre 2012, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione contenente una serie di proposte volte a garantire un'efficace tutela del diritto d'autore senza tuttavia ostacolare la circolazione dei contenuti audiovisivi *online*<sup>43</sup>. Tra i presupposti della risoluzione vi è la considerazione che in un ambiente multiplatforma digitale, convergente e multimediale, le emittenti televisive europee potrebbero beneficiare di una maggiore flessibilità e durata dei sistemi di acquisto dei diritti (c.d. finestre di distribuzione), anche mediante la creazione di uno "sportello unico", sul modello di quelli già istituiti in alcuni paesi nordici. Si propone, inoltre, di incentivare lo sviluppo dell'offerta legale di contenuti a livello europeo, eliminando le barriere geografiche e linguistiche attualmente esistenti, migliorando il grado di interoperabilità e accessibilità dei sistemi di pagamento e micro-pagamento *online*, analizzando le attuali condizioni di tutela e remunerazione degli autori, anche al fine di verificare l'esistenza di disparità e asimmetrie nella gestione dei diritti. L'asse portante della strategia proposta dalla risoluzione del Parlamento europeo ruota, in ogni caso, intorno a tre elementi: i diritti di riproduzione delle opere (*copyright clearance*); i sistemi di gestione collettiva dei diritti autoriali; la creazione di licenze paneuropee. Sul primo punto, ai fini della circolazione transfrontaliera di opere audiovisive si propone l'applicazione della regola dello Stato di origine dell'impresa titolare di diritti di riproduzione. Inoltre, si invita la Commissione a esigere che le imprese digitali europee eliminino i controlli geografici (per esempio, il blocco degli indirizzi IP) nel territorio dell'Unione europea per consentire la fruizione transfrontaliera di servizi di *video streaming*.

i sistemi  
di gestione  
collettiva  
e le licenze.

Sui sistemi di gestione collettiva e licenze, la risoluzione prevede un punto di raccordo con la proposta di direttiva europea presentata nel luglio 2012 dalla Commissione e la cui adozione è prevista per la fine del 2013<sup>44</sup>. Sebbene la direttiva riguardi soltanto la gestione collettiva dei diritti di opere musicali, essa delinea alcuni strumenti e istituti in teoria applicabili all'intero settore dei contenuti audiovisivi sulle reti di comunicazioni elettroniche. Di particolare interesse, in questo senso, sono le disposizioni relative all'adozione, su base volontaria, di licenze paneuropee (anche secondo il modello delle licenze collettive estese, purché non obbligatorie), nonché la previsione di procedure di risoluzione alternativa delle controversie anche su base transfrontaliera.

La rapida disamina dei principali interventi di livello europeo ha dunque evidenziato i temi chiave connessi con il fondamentale principio del pluralismo delle fonti informative, su cui si è incentrato in larga parte il recente dibattito. Le tematiche sono state oggetto, in ambito interno, di costante attenzione anche da parte del decisore politico e della stessa Autorità.

Sul primo versante, occorre evidenziare come il tema del pluralismo dei contenuti si intrecci, altresì, con i recenti interventi promossi dall'Agenda Digitale Italiana. La diffusione delle tecnologie a banda larga e a banda ultra larga rappresenta, infatti, un elemento determinante per la diffusione di contenuti video su protocollo IP: dalla espansione capillare della rete veloce dipende lo sviluppo economico delle imprese e il

42 *Green paper on the online distribution of audiovisual works in the European Union: opportunities and challenges towards a digital single market*, Brussels, 13.7.2011 COM(2011) 427 final.

43 *Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2012 sulla distribuzione online di opere audiovisive nell'Unione europea 2011/2313(INI)*.

44 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on collective management of copyright and related rights and multi-territorial licensing of rights in musical works for online uses in the internal market*, COM(2012) 372 final.

## 1. L'ecosistema digitale

livello di competitività del sistema, nonché la creazione di un ambiente atto a consentire l'accesso al maggior numero di cittadini agli strumenti di conoscenza e partecipazione al dibattito socio-politico nazionale e internazionale. In altri termini, l'implementazione delle reti e delle piattaforme e la spinta verso la diffusione massiccia delle tecnologie digitali – accompagnata da politiche di alfabetizzazione delle fasce soggette a divario digitale di tipo culturale – genera un circolo virtuoso, nella misura in cui concorre alla piena realizzazione del principio del pluralismo dell'informazione, come prospettato sia a livello europeo sia nell'ordinamento italiano.

Nel solco degli interventi di livello europeo, volti a promuovere la piena espansione delle nuove tecnologie e a preservare il pluralismo delle fonti, nonché la liceità dei contenuti trasmessi, si inserisce altresì l'azione dell'Autorità. Ad esempio, con specifico riferimento alle garanzie di ordine qualitativo a presidio degli utenti appartenenti alle fasce deboli, l'Autorità ha avviato l'istituzione del tavolo tecnico per l'adozione di accorgimenti tecnici atti a escludere i minori dalla visione di contenuti nocivi nelle trasmissioni a richiesta, e ha da ultimo sottoposto a consultazione alcune proposte di regolamento in materia (cfr. par. 3.2.2.5). Le questioni regolamentari legate all'avvento della *connected tv*, vengono inoltre affrontate dall'Autorità nell'Indagine conoscitiva sulla "Televisione 2.0 nell'era della convergenza" attualmente in corso (delibera n. 93/13/CONS). Anche il tema delle promozioni delle opere europee e indipendenti è stato oggetto di intervento dell'Autorità (cfr. par. 3.2.2.6), che ha indetto una consultazione pubblica su di uno schema di regolamento concernente le modalità e i criteri di svolgimento della verifica degli obblighi di programmazione e investimento (cfr. delibera 430/12/CONS). Inoltre, l'Autorità ha approvato, nel novembre 2012, le Linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del Servizio pubblico generale radiotelevisivo, che precedono la stipula del contratto di servizio (triennio 2013-2015), specificando gli ulteriori obblighi che sottintendono alla missione del servizio pubblico, focalizzati a garantire sia maggiori opportunità di accesso ai contenuti sulle diverse piattaforme (satellite, IP), sia in termini di maggior attrattività, qualità e valore pubblico dell'offerta. Particolarmente incisivo, poi, è stato l'apporto del regolatore con riferimento alla disciplina della comunicazione politica durante il periodo elettorale, strumentale allo svolgimento delle funzioni di garanzia nell'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di propaganda e informazione politica (cfr. par. 3.2.4), non soltanto attraverso l'emanazione di provvedimenti di natura regolamentare, ma anche tramite l'esercizio della funzione di "moral suasion", in ragione della adozione di atti di richiamo alla corretta applicazione dei principi del pluralismo e della parità di trattamento nell'accesso ai programmi.

**Focus 5 - Verso la social TV? Integrazione broadband-broadcasting e nuove sfide per i regolatori europei**

La TV connessa si riferisce all'evoluzione tecnologica del tradizionale televisore in dispositivi ibridi e intelligenti ("smart tv") che consentono, dal punto di vista tecnico, l'accesso sia ai tradizionali programmi televisivi, sia a internet. Tuttavia, la connessione a internet il più delle volte avviene non direttamente con il televisore ma attraverso un altro dispositivo (per esempio, games console, set-top-box). Dal momento che i contenuti internet richiedono particolari accorgimenti tecnici per essere visualizzati sullo schermo televisivo, fino ad ora le piattaforme *broadband-broadcast* hanno garantito un accesso a internet senza restrizioni solo in taluni casi. Con l'impiego di *smart tv*, invece, sono state fino ad ora esplorate forme di fruizione innovative, in quanto consentono l'interazione contestuale con piattaforme di *social network* ("social tv") o attraverso portali e *widgets* che funzionano grosso modo come delle applicazioni per

*smartphone*, in modo che sullo schermo televisivo sia possibile far aprire una finestra che consente la navigazione in internet mediante il telecomando o anche dispositivi mobili come *tablet*.

Le sfide future riguardano soprattutto le modalità di implementazione di strumenti *social* che incentivino, attraverso la valorizzazione delle esperienze di *second screen*, l'interattività degli utenti e le forme di crossmedialità. I *broadcaster* andranno ad integrare sempre più l'aspetto *social* nelle loro attività, mentre i *social network* punteranno a fornire contenuti in anteprima rispetto ad altre piattaforme, sovrapponendosi al ruolo dei *broadcaster*. La linea di evoluzione prefigura, dunque, la convergenza tra *social* e *broadcast* nella direzione dell'offerta di servizi integrati. Si tratta di un fenomeno diverso da quelli della *connected TV* e della *OTT TV*, che pure si compongono con il primo, rendendo sempre più complesso lo scenario di evoluzione dei servizi di *media* audiovisivi.

In questo nuovo settore, le iniziative dei regolatori europei e nazionali, quindi, sono partite dall'analisi dei processi di convergenza tecnologica per arrivare all'identificazione di nuove forme di fruizione integrate e interattiva dei *media* tradizionali e non.

Nel giugno 2012, l'Assemblea plenaria dell'Agenda Digitale europea si è riunita con lo scopo di fornire una valutazione sui risultati conseguiti dall'Europa nel suo complesso e un aggiornamento sui temi che vanno assumendo maggiore rilevanza ai fini della piena attuazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale. Nel 2012, la Commissione ha deciso di dedicare un'apposita sessione di lavori al tema delle piattaforme convergenti e, in particolare, alla TV connessa. La discussione si è concentrata, in particolare, sui seguenti aspetti:

1. Convergenza dei terminali (*devices*) e delle piattaforme: è un *trend* che fa perno su nuovi modelli di diffusione televisiva e sul *cloud computing*. Di conseguenza, i contenuti audiovisivi tendono a diventare un *asset* strategico per gli operatori di telecomunicazioni, le imprese manifatturiere del settore ICT, le *internet company* e i *social media*, che si trovano a competere nella fornitura di nuove applicazioni attraverso lo sviluppo di nuovi modelli di business volti a incontrare la domanda di nuove modalità di fruizione dei contenuti audiovisivi.

2. Consumatori sempre più "alfabetizzati" dal punto di vista informatico e propensi a utilizzare dispositivi di accesso ai contenuti digitali secondo il modello "Anything Everywhere" utilizzando una varietà di terminali (*internet-enabled TV*, *PC*, *smartphone* e *tablet*).

Nell'ultimo anno, il tema dell'integrazione tra telecomunicazioni a banda larga e *media* nei nuovi mercati delle piattaforme *broadband-broadcast* è stato affrontato anche dal BEREC nel documento relativo alle questioni di concorrenza rispetto alle pratiche di differenziazione del traffico IP. Questo individua criteri e metodologie per l'identificazione dei mercati rilevanti di servizi, contenuti e applicazioni su cui possono dispiegarsi gli effetti anticompetitivi delle pratiche di *traffic management*.

Dal punto di vista empirico, il rapporto rileva una limitata evidenza di pratiche di *traffic management* discriminatorie da parte degli operatori di telecomunicazione nei confronti dei *content providers*. Peraltro, si riconosce un effetto positivo ad alcune forme di differenziazione del traffico, volte a favorire l'innovazione e lo sviluppo di servizi *premium* nel mercato della IPTV e VOD. Anche in questi casi, tuttavia, non possono escludersi a priori (cioè prima di un'accurata analisi di mercato, che tenga conto delle specificità del settore audiovisivo) effetti anticompetitivi legati alle possibili discriminazioni poste in essere nei confronti di alcuni *content providers* rispetto ad altri (per esempio, OTT verticalmente integrati e di dimensioni globali).

Da ultimo, nella *Prima relazione sullo stato di attuazione della direttiva SMAV*, pubblicata il 7 maggio 2012, la Commissione UE ha accordato un grande risalto al tema della

## 1. L'ecosistema digitale

TV connessa, come dimostra lo stesso titolo del documento "Servizi di *media* audiovisivi e dispositivi connessi: passato e futuro". Nel documento il fenomeno della TV connessa o ibrida è posto in relazione a quello, meno ampio, di OTT-TV. La Tv connessa, infatti, comprende una varietà di servizi che si distinguono anche dal punto di vista dell'integrazione tra piattaforme IP e radiodiffusione: alcuni di tali servizi non offrono un vero e proprio accesso a internet, ma solo a un numero limitato di applicazioni; altri, invece, assicurano un accesso aperto ai contenuti audiovisivi disponibili *online*. Il rapporto, inoltre, rileva come, allo stato attuale, benché offerte di TV connessa o ibrida siano già disponibili sui mercati in Germania e Italia (e presto anche in Francia e Gran Bretagna), si tratta di servizi ancora relativamente poco diffusi ma in rapida espansione. Infine, si evidenzia come l'espansione delle nuove piattaforme *broadband-broadcast* possa far presagire da qui al 2015 un aumento della pressione concorrenziale nei mercati di servizi e contenuti audiovisivi, ponendo una serie di nuove sfide ai regolatori nazionali. Sotto il profilo della concorrenza nel settore dei *media* e delle comunicazioni elettroniche, questi riguardano essenzialmente: il mantenimento di condizioni eque di concorrenza nei mercati di reti e servizi interessati dai processi di integrazione; la standardizzazione e l'interoperabilità dei formati; l'accesso alle piattaforme soggiacenti (cioè alle reti di comunicazione elettronica); i costi di commutazione e gli ostacoli al cambiamento di fornitore (*lock-in*); il controllo sul mercato della pubblicità e dell'accesso ai contenuti. La Relazione del maggio 2012 ha aperto la strada ai lavori del Parlamento Europeo che nel gennaio scorso ha pubblicato una prima proposta di Risoluzione sulla TV connessa<sup>45</sup>. Questa individua una sfida per la regolamentazione dei *media* nel trovarsi a dover considerare come risorsa scarsa non più il mezzo trasmissivo (internet) quanto le fonti di accesso ai contenuti digitali, prospettando l'eventualità che – in alcuni casi – accanto agli attuali obblighi di *must carry* si rendano necessarie regole di *must-be-found* per quei fornitori di servizi e contenuti che potrebbero trovarsi in una situazione privilegiata sulle nuove piattaforme ibride.

Anche in ambito nazionale, vi sono alcune interessanti iniziative. In Francia, per esempio, il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo (CSA) ha istituito nel febbraio 2012 un organismo interistituzionale con funzioni di vigilanza nel settore della TV connessa (*Commission de suivi de l'usage de la télévision connectée*). L'istituzione della Commissione di vigilanza sull'utilizzo della televisione connessa è il risultato di un percorso avviato con il Simposio europeo sulla televisione connessa (*HD Forum*), che ha manifestato una posizione riassumibile nei seguenti principi: (i) evitare vuoti di tutela in relazione ai settori di disciplina che possono giustificare una regolazione dei servizi di "connected TV" (tutela dell'infanzia, della dignità della persona umana, protezione dei consumatori, pluralismo, ecc.); (ii) allentare alcuni vincoli giuridici che attualmente gravano sugli attori della catena del valore (ad es. finestre di distribuzione); (iii) verificare l'adeguatezza degli attuali limiti di concentrazione proprietaria; (iv) affrontare il tema dei diritti di esclusiva nella circolazione delle opere audiovisive sulle nuove piattaforme integrate e, contestualmente, dell'equa remunerazione; (v) adozione di un approccio di co-regolamentazione con altri centri di competenze specialistiche (esperti di settore, attori economici, ecc.) in materia di circolazione dei contenuti audiovisivi in internet.

45 Si v. il Rapporto della Commissione "Cultura e istruzione" recante *Motion for a European Parliament Resolution on connected TV (2012/2300(INI))*.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

## 1.6. I temi della convergenza

I processi di convergenza,

L'evoluzione dell'ecosistema digitale nel 2012 conferma un'accelerazione dei processi di convergenza innescati dalle rapide innovazioni tecnologiche e da una vera e propria rivoluzione dei linguaggi digitali, che vede protagonisti gli utenti della rete. La convergenza è, innanzitutto, interna al settore delle comunicazioni come dimostrano i processi di integrazione e sostituzione tra servizi di poste e telecomunicazioni tradizionali e servizi internet per il soddisfacimento dei fabbisogni di comunicazioni interpersonali, per cui i servizi di email e PEC si affiancano o sostituiscono alcuni servizi postali, e con lo stesso *smartphone* gli utenti possono scegliere se parlarsi attraverso un servizio di telefonia vocale o un'applicazione VoIP, se scambiarsi messaggi via *sms* o con piattaforma di *social network* (cfr. par. 1.1 e 1.4). È del 25 febbraio 2013 il comunicato diffuso da Facebook sulla propria piattaforma, che annuncia nuovi accordi con gli operatori mobili per la fornitura di accesso gratuito o a prezzi ridotti al suo servizio di messaggistica disponibile nelle versioni *Messenger for Android*, *Messenger for iOS* e *Facebook for Every Phone*<sup>46</sup>. Sul fronte dei *media*, la convergenza tra televisione e internet rappresenta la nuova frontiera della regolamentazione, come ha chiarito il Libro verde pubblicato dalla Commissione ad aprile "Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori"<sup>47</sup>.

intra-settoriale

Questi fattori incidono profondamente sul sistema dei *media* e delle comunicazioni, moltiplicando i servizi disponibili, incrementando il traffico dati (tanto nella sua morfologia quanto nei dispositivi di accesso) e, conseguentemente, generando un'inedita pressione sulla struttura delle reti di comunicazione, nonché sulle sue strategie di regolazione. Lo sviluppo dei servizi *online* produce effetti su ogni aspetto della catena economica: infatti ciascun comparto è potenzialmente ristrutturato dalla affermazione di nuove logiche del mercato delle comunicazioni e dei *media* digitali. Si modificano le tipologie e gli equilibri dei soggetti in campo, con l'affermazione attraverso processi di fusione e acquisizioni societarie di enormi colossi multinazionali (che provengono sia dai "vecchi" settori delle telecomunicazioni, del *broadcasting* e del manifatturiero, sia nativi dell'ecosistema digitale, le cosiddette *net-heads*) e l'emergere di nuovi agili protagonisti dell'innovazione (*start-up* e operatori OTT).

Accanto agli effetti prodotti dai processi di convergenza interni al settore delle comunicazioni (convergenza "intra-settoriale"), lo sviluppo di internet presenta ricadute anche in termini di integrazione tra l'industria ICT e i settori dell'economia tradizionale. L'ultimo rapporto OCSE sullo sviluppo delle piattaforme di e-commerce "B2C" offre una stima dell'impatto economico di questi processi di integrazione tra "mondo *offline*" e internet<sup>48</sup>. Mentre il continente asiatico si candida a diventare il più grande mercato di e-commerce a livello globale, in Europa il valore delle vendite *online* al dettaglio nel periodo 2008-2011 è quasi raddoppiato e, nel 2012, le vendite *online* hanno rappresentato oltre il 30% delle transazioni commerciali al dettaglio. A livello globale, internet contribuisce a produrre il 3,4% del PIL dei Paesi del G8.

46 L'iniziativa commerciale riguarda 18 Paesi, tra cui Italia, Portogallo, Irlanda, Brasile, Egitto e India.

47 COM (2013) 231 final.

48 OECD (2013), "Empowering and Protecting Consumers in the Internet Economy", OECD Digital Economy Papers, No. 216, OECD Publishing.

## 1. L'ecosistema digitale

La convergenza "inter-settoriale" contribuisce, a sua volta, a determinare pressioni sulle reti e a condizionare gli assetti di mercato e i modelli di *business*: le composizioni delle *revenue* dei singoli mercati vengono rimodulate dall'offerta di nuovi servizi digitali e si definiscono nuove strategie finanziarie e di *marketing* per mettere a profitto le nuove risorse economiche che l'ecosistema produce, per esempio i *big data*. Le grandi quantità di informazioni prodotte ogni istante in internet, memorizzate e analizzate in formato digitale, sono il frutto di innovazioni tecnologiche che consentono di processare *data set* sempre maggiori (il limite al 2012 è nell'ordine di *exabytes*), raccolti anche per effetto dell'utilizzo di dispositivi mobili intelligenti (per esempio, *information-sensing mobile device*, ma anche macchine fotografiche digitali) a servizio di diverse aree di conoscenza, dalla meteorologia al marketing, che impattano, a loro volta, sui servizi internet, per esempio i motori di ricerca.

e  
inter-settoriale.

In definitiva, l'*information technology* che ha guidato sin dagli anni ottanta l'era della globalizzazione, rappresenta tuttora il motore della convergenza. La figura seguente illustra la produzione di dati in ogni minuto di esercizio di internet: 100.000 nuovi tweets e 204 milioni di email a fronte di 72 ore di nuovi video e 3.000 foto in *upload* e 47.000 nuove applicazioni scaricate attraverso l'utilizzo di dispositivi connessi alla rete che, nel 2008, hanno superato la popolazione mondiale (Figura 1.25).

■ **Figura 1.25.** Caratterizzazione del traffico su internet (2012)



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Domo

La crescita continua di dati e informazioni veicolati in internet non è certo esente da rischi. Nello stesso minuto in cui hanno luogo oltre 2 milioni di *search queries* su Google e 6 milioni di visualizzazioni su Facebook, venti utenti della rete subiscono un furto di identità e si verificano 135 crimini informatici attraverso *botnet infections*.

I processi di convergenza che fanno da sfondo all'evoluzione dell'ecosistema digitale condizionano, peraltro, la principale questione che si pone per i regolatori nel settore delle comunicazioni: come mantenere, cioè, la rete aperta e neutrale garantendo, al tempo stesso, elevati livelli di sicurezza e sostenibilità economico-finanziaria agli investimenti nelle reti di nuova generazione. Sono questi, infatti, i principali problemi cui tentano di dare risposta le diverse iniziative intervenute in materia di *net neutrality*. Dal punto di vista della politica del diritto, il dibattito tra regolatori nazionali ed europei nell'ultimo anno è stato contrassegnato da una maggiore consapevolezza circa le

La neutralità  
della rete

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

reali dinamiche che caratterizzano l'andamento del traffico internet e il relativo impatto sui mercati *retail* dell'accesso a internet e *wholesale* dell'interconnessione IP. L'inevitabilità del ricorso a talune pratiche di gestione dei flussi di traffico e delle classi di qualità dei servizi internet, di per sé non anticompetitive e, in certi casi, necessarie a garantire il corretto funzionamento della rete, rappresenta infatti un dato ampiamente condiviso tra i regolatori e gli *stakeholder*. In quasi tutte le sedi istituzionali, pertanto, i termini del confronto si sono spostati sulle condizioni di trasparenza e competitività da garantire nei mercati affinché sia preservata la libertà di scelta e di accesso all'informazione da parte degli utenti (cfr. focus 6).

### **Focus 6 - Recenti sviluppi in materia di neutralità della rete**

Il 2012 è stato contrassegnato da un forte impulso delle istituzioni europee alle politiche di *net neutrality*, nel segno della garanzia di condizioni di trasparenza e concorrenzialità dei mercati.

Il dibattito in ambito europeo è stato inaugurato dalla pubblicazione, nel maggio 2012, di un'indagine congiunta a cura del BEREC e della Commissione europea sulle pratiche di differenziazione del traffico sulle reti di comunicazioni elettronica<sup>49</sup>. L'indagine ha evidenziato che tra gli operatori europei le pratiche di *traffic management* più diffuse riguardano il blocco e/o il *throttling* dei servizi P2P sia su reti mobili che fisse, nonché il blocco del traffico VoIP soprattutto su reti mobili. In ogni caso, la maggior parte degli ISP presenta sul mercato almeno una offerta di accesso a internet "unrestricted", ossia che esclude restrizioni all'accesso fondate su differenziazioni del traffico generato da specifiche applicazioni o servizi. A fronte di questi dati, il documento passa in rassegna un'ampia gamma di pratiche di *traffic management* variamente utilizzate dagli operatori. Queste vanno dall'impiego di *data caps* ad altre limitazioni di tipo contrattuale o tecnico che concorrono, nell'insieme a determinare una situazione di mercato in cui il 20% dei consumatori europei sottoscrive più o meno consapevolmente contratti che autorizzano gli operatori a imporre restrizioni nell'accesso a servizi o applicazioni. La presentazione di questa indagine ha suscitato la reazione del Vice Presidente della Commissione, Neelie Kroes, che ha annunciato l'avvio di un processo volto all'adozione di una raccomandazione europea recante norme di indirizzo (non vincolanti) su alcuni aspetti chiave identificati dal BEREC attraverso l'indagine, nello stesso periodo, di tre consultazioni pubbliche.

Di conseguenza, nel luglio 2012, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sulle principali questioni regolamentari messe a fuoco dal BEREC<sup>50</sup>. In particolare, il questionario posto in consultazione ha inteso raccogliere informazioni su alcuni temi chiave, tra cui: l'evoluzione delle pratiche di *traffic management* in uso da parte degli operatori, la rimozione di eventuali barriere al cambio di operatore (*switching*) in vista del mantenimento di condizioni di concorrenzialità nei mercati e libertà di scelta dei consumatori, le regole di trasparenza sulla gestione del traffico e sulla qualità dei servizi, l'impatto di talune forme di *traffic management* sulla riservatezza dei dati personali in rete, gli accordi in materia di interconnessione IP, le modalità di esercizio del potere regolamentare spettante alle NRA in materia di *net neutrality*, con particolare riguardo all'imposizione di limiti in materia di qualità dei servizi e velocità di connessione. La consultazione pubblica si è chiusa nell'ottobre 2012 e le informazioni acquisite dovrebbero servire a mettere a punto una raccomandazione europea, la cui pubblicazione è prevista per la seconda metà del 2013.

Inoltre, a conclusione delle tre consultazioni pubbliche indette nel corso dell'estate, la tredicesima assemblea plenaria del BEREC ha approvato e pubblicato, nel dicembre 2012, linee guida non vincolanti in materia di imposizione di livelli minimi di qualità dei servizi, un rapporto su *traffic management* e condizioni di concorrenza e una posizione comune in tema di

49 BoR (12) 30 "A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe" Findings from BEREC's and the European Commission's joint investigation.

50 On-line public consultation on "specific aspects of transparency, traffic management and switching in an Open Internet", luglio 2012.

## 1. L'ecosistema digitale

interconnessione IP nel contesto della *net neutrality*<sup>51</sup>. A corredo dei citati documenti sono state altresì pubblicate due sintesi che illustrano, rispettivamente, i risultati di tre anni di approfondimenti e analisi di buone prassi in materia, nonché le posizioni del BEREC in relazione ai quattro principali aspetti analizzati: regole di trasparenza sulle pratiche di *traffic management*, imposizione di livelli minimi di qualità dei servizi, interconnessione IP, rapporto tra concorrenza e discriminazioni del traffico internet.

In sintesi, il BEREC ha espresso un giudizio di complessiva adeguatezza del quadro normativo delineato dalle direttive del 2009 in rapporto al tema della *net neutrality*. Questo, infatti, oltre al potere di definire livelli minimi di QoS (che rappresenta l'*extrema ratio* per i regolatori nazionali), attribuisce poteri in materia di accesso e interconnessione *end-to-end* ai sensi dell'articolo 5 della direttiva "Accesso", nonché di risolvere eventuali controversie sorte tra operatori o tra operatori e utenti. Si tratta di funzioni che presuppongono una verifica caso per caso circa l'impatto delle pratiche di *traffic management* nei mercati *wholesale* e *retail* dell'accesso a internet e, di conseguenza, garantiscono l'adozione di soluzioni adeguate alle circostanze del caso concreto in presenza di eventuali deviazioni dal principio di neutralità della rete. Questo tipo di approccio è considerato preferibile in rapporto all'attuale fase di sviluppo di internet che, secondo le più recenti analisi del BEREC, è ancora prematura ai fini dell'introduzione di regole *ex ante*. In particolare, a queste conclusioni è pervenuto il rapporto sull'interconnessione IP nel contesto della *net neutrality* volto a fornire una prima valutazione delle problematiche emergenti nei mercati *wholesale* in relazione agli accordi commerciali e alle soluzioni tecniche individuate per la gestione dei rapporti tra ISP e altri intermediari nella catena del valore di internet (BEREC, *An assessment of IP interconnection in the context of net neutrality* BoR (12) 130). Nel rapporto si legge che, a livello *wholesale*, l'ecosistema di internet è riuscito, fino ad ora, a garantire, tra l'altro, un adattamento degli accordi di interconnessione agli sviluppi tecnologici, ai mutamenti nei rapporti di forza tra i vari attori economici, alla composizione e all'andamento della domanda e all'affermazione di nuovi *business model* – il tutto in assenza di un intervento regolamentare *ex ante*. Con l'intento di pervenire a una migliore comprensione dei rapporti commerciali nei mercati dell'interconnessione IP, l'analisi del BEREC evidenzia che lo sviluppo di offerte per la fornitura di servizi di accesso a internet con livelli garantiti di QoS, tali da determinare una degradazione inaccettabile dei servizi in *best effort*, non è né tecnicamente né economicamente uno scenario realistico. Al tempo stesso, l'ecosistema di internet ha nondimeno sviluppato dei sistemi alternativi di miglioramento della *quality of experience* quali il controllo dei fenomeni di congestione del traffico a livello di porte logiche di accesso alla rete (*end-point congestion control*), nonché mediante l'utilizzo delle *content delivery networks* (CDNs). In effetti, mentre la differenziazione per classi di qualità dei servizi può essere appropriata nelle reti di accesso per gestire la scarsità di banda disponibile (ad es., ridurre la latenza nei servizi VoIP), sulle IP *backbone networks* l'insorgenza di questioni di congestione appare meno rilevante e, pertanto, risulta più difficile giustificare pratiche di gestione del traffico IP fondate sulla differenziazione della QoS.

A livello *retail*, la pubblicazione di linee guida sull'imposizione di livelli minimi di QoS – insieme con le indagini sulle pratiche di *traffic management* e l'impatto delle discriminazioni di traffico sulla concorrenza – chiude il quadro strategico delineato dalla cosiddetta "BEREC doctrine" in materia di *net neutrality*, inaugurata con le linee guida in materia di trasparenza<sup>52</sup>. In definitiva, muovendo da una distinzione tra servizi di accesso a internet e servizi specializzati (che per definizione si fondano su un accesso limitato alla rete mediante l'impiego di una serie di restrizioni tecniche, e richiedono livelli di QoS garantiti) il BEREC ha escluso che, nell'attuale fase, sia opportuno regolamentare il fenomeno del *traffic management* qualificando le diverse tecniche di prioritizzazione dei flussi di traffico generati da specifi-

51 Una sintesi dei documenti oggetto di consultazione pubblica nell'estate 2012 è contenuta nel documento BoR (12) 34.

52 "BEREC Guidelines for Quality of Service in the scope of Net Neutrality" BoR (12) 131.

che applicazioni o utenti in base a esercizi di classificazione *ex ante*. Al contrario, si individuano alcuni criteri che possono assistere la valutazione caso per caso che le ANR sono chiamate a compiere nelle ipotesi di controversie o incidenti segnalati dai consumatori. Questi sono: selettività della pratica di discriminazione del traffico, possibilità di controllo da parte del consumatore, proporzionalità (necessarietà e adeguatezza) rispetto all'obiettivo perseguito (es. gestione dei rischi di congestionamento), "agnosticismo" rispetto alle applicazioni cui l'utente sceglie di accedere.

Allo stato attuale, quindi, l'approccio suggerito dal BEREC ai regolatori nazionali consiste nel costante monitoraggio sulle pratiche di *traffic management* e sulla qualità dei servizi di accesso a internet, di modo che – in presenza di eccessiva degradazione della qualità dei servizi di accesso a internet o di scarsa reperibilità sul mercato si offerte di accesso illimitato alla rete – l'imposizione di livelli minimi di servizio potrebbe assumere la forma di soglie staticamente predefinite di QoS, nonché il divieto di pratiche di blocco o *throttling* che colpiscano applicazioni specifiche. In ogni caso, il ricorso a tali strumenti previsti dal quadro regolatorio dovrà essere preceduto da un attento scrutinio di proporzionalità e coadiuvato dal ricorso a sistemi di monitoraggio della QoS improntati a parametri tecnici e socio-economici coerenti con gli obiettivi di *net neutrality*.

Mentre sul fronte della regolazione il dibattito tra le autorità europee si concentra su un progressivo affinamento delle tecniche di garanzia della trasparenza e della concorrenzialità dei mercati delle comunicazioni elettroniche, il 2012 ha visto l'adozione dei primi interventi legislativi da parte dei Parlamenti nazionali. In particolare, il primo Stato membro Ue ad adottare una legge di garanzia della neutralità di internet è stato l'Olanda, dove un emendamento al vigente testo legislativo in materia di telecomunicazioni (*Telecommunicatiewet*, 7.4.a) vieta ai fornitori di accesso a internet qualsiasi misura tecnica diretta a bloccare, o comunque impedire, l'accesso a siti *web* e applicazioni, nonché eventuali differenziazioni tariffarie da parte degli ISP fondate sull'accessibilità o meno di determinate applicazioni o servizi. L'emendamento, entrato in vigore il 1° gennaio 2013, lascia comunque impregiudicate le restrizioni all'accesso a internet che siano giustificate da esigenze meritevoli di tutela per l'ordinamento: gestione dei rischi di congestionamento del traffico sulle reti, mantenimento della sicurezza e dell'integrità della rete, contrasto agli illeciti *online* da parte degli utenti (in caso di violazioni a conoscenza dell'ISP è previsto un sistema di notifiche all'utente), nonché imposizione di filtri a richiesta dell'utente purché la richiesta sia dettata da ragioni espressamente dichiarate e non sia oggetto di transazioni commerciali.

Anche in Slovenia, il 2013 è stato inaugurato con l'adozione di norme legislative sulla *net neutrality*. In occasione dell'adozione della legislazione attuativa delle direttive europee del 2009 (ZEKom-1), entrata in vigore il 15 gennaio, è stato enunciato il principio di parità di trattamento di tutto il traffico internet trasportato su reti di comunicazioni elettroniche aperte al pubblico, indipendentemente da contenuti, applicazioni, servizi, dispositivi e fonti di trasmissione e ricezione. Il principio, che ricalca la definizione di *net neutrality* adottata dal BEREC, è declinato dalla legge slovena agli articoli 3 e 203: da un lato, si identifica un nuovo obiettivo per l'autorità nazionale di regolazione (APEK), chiamata ad assicurare il carattere aperto e neutrale della rete; dall'altro, è fatto divieto agli ISP di imporre restrizioni tecniche e commerciali fondate su discriminazioni dei flussi di traffico generati da specifici servizi o applicazioni, fatte salve le ragionevoli esigenze di tutela di altri interessi rilevanti, sulla scorta di quanto previsto dalla legislazione olandese.

Del resto, il principio di neutralità di internet ha trovato affermazione nelle legislazioni nazionali anche al di fuori dall'Europa. Oltre al caso cileno, primo ordinamento nazionale a codificare il principio nel 2010, uno studio dell'ITU pubblicato nell'ottobre 2012 identifica tra i "riformatori attivi" in questa materia anche Singapore e gli Stati Uniti, nonché il Brasile dove è stato presentato il primo "Internet Bill of Rights" (*Marco Civil da Internet*) a livello mondiale che, tuttavia, non è ancora stato approvato<sup>53</sup>.

53 ITU, GSR 2012 Discussion Paper "Net neutrality: A regulatory perspective".

## 1. L'ecosistema digitale

Gli sviluppi intervenuti nell'ultimo anno sono oggetto di un costante monitoraggio da parte dell'Autorità che contribuisce al dibattito internazionale partecipando attivamente alla definizione di regole globali ed europee nelle corrispondenti sedi istituzionali (ITU, BEREC, Commissione). A ciò si aggiunge il monitoraggio interno del mercato nazionale, indispensabile ai fini dell'adozione di un corretto approccio regolamentare nel quadro di principi e strumenti definiti dalla normativa europea di riferimento.

Tra gli elementi di contesto che concorrono a preservare il carattere aperto e neutrale di internet vi è la garanzia della sicurezza delle reti e delle informazioni veicolate sulle reti, come ha recentemente chiarito la Commissione in occasione della pubblicazione del nuovo *Piano di sicurezza informatica dell'UE per tutelare l'internet aperta, la libertà e le opportunità nella rete* (febbraio 2013)<sup>54</sup>. In Europa, l'impatto dei rischi di attacchi informatici è stato stimato attraverso indagini statistiche che mostrano come essi incidano sui comportamenti di consumatori e imprese nei mercati dell'economia digitale<sup>55</sup>. Per esempio, a causa di esperienze negative dovute ad attacchi informatici subiti, il 18% degli utenti di internet si dichiara oggi meno propenso all'acquisto *online* di beni e servizi, mentre il 15% è meno disposto a compiere operazioni di *online banking*. A fronte di questi dati, l'attività di monitoraggio condotta dall'Eurostat in tema di *cyber security* ha evidenziato che nel 2012 soltanto il 26% delle imprese in Europa ha definito una politica aziendale in materia di sicurezza informatica.

La sicurezza delle reti e la *cyber security*

Il tema della *cyber security* insiste pertanto sul corretto funzionamento di numerosi mercati e attività produttive, che spaziano – a scopo esemplificativo – dai servizi finanziari e creditizi a quelli del *gaming and gambling*, dai servizi alle imprese a quelli destinati alla cura delle persone, dai servizi della pubblica amministrazione all'*e-commerce*. Esso peraltro coinvolge direttamente il settore ICT nella misura in cui le reti e i servizi di comunicazione elettronica sono il veicolo attraverso il quale sono perpetrate le violazioni informatiche nello spazio cibernetico. In tal senso, il carattere trasversale delle questioni sollevate dall'esigenza di garantire forme di *cyber security* nei sistemi nazionali rappresenta un esempio della crescente correlazione tra l'industria delle comunicazioni e gli altri settori che compongono il tessuto produttivo, ossia di quel processo che concorre a una convergenza inter-settoriale già all'attenzione del legislatore (cfr. focus 7).

### **Focus 7 - La cyber security nelle politiche pubbliche**

Il tema della *cyber security* è un tema all'ordine del giorno in quanto la pervasività della rete e l'aumento vertiginoso della diffusione dei dispositivi di accesso, in particolare quelli mobili, costituiscono fattori intrinseci di aumento dei rischi di sicurezza per il mondo digitale. La sicurezza è stata individuata come una delle priorità dell'Agenda Digitale Europea e la sua revisione del dicembre 2012 ha confermato tale indicazione prevedendo l'obiettivo dell'adozione di una direttiva europea sulla *cyber security*, il cui primo passo è consistito, a inizio del 2013, nell'emanazione di una proposta di Direttiva europea.

Più in generale l'aumento della diffusione di internet nella società ha reso la sicurezza dello spazio cibernetico essenziale per l'economia mondiale. Inoltre, la *cyber security* è fondamentale per garantire l'operatività dei sistemi critici a livello nazionale quali quel-

<sup>54</sup> Il piano rappresenta uno strumento di attuazione della strategia europea sulla sicurezza informatica – "Uno spazio informatico aperto e sicuro".

<sup>55</sup> Special Eurobarometer 390, Cyber Security report, luglio 2012

li dedicati alla risposta alle emergenze e alla protezione delle infrastrutture. Molte delle violazioni alla sicurezza delle reti mirano al furto di identità o di dati finanziari o di segreti industriali. Pertanto, accanto ai profili di responsabilità civile e penale eventualmente sollevati dagli attacchi alla sicurezza e all'integrità delle reti, il perpetrarsi di siffatte violazioni nell'economia globale può servire a procurare indebiti vantaggi ad alcuni attori economici a causa del possibile accesso indebito a informazioni riservate. Oggi le minacce alla sicurezza della rete, dopo una prima fase pionieristica oramai terminata, sono portate in prevalenza, non più da singoli individui isolati, ma da gruppi organizzati. Costoro possono essere classificati in tre tipologie principali: il *cybercrime*, l'*hacktivism* e il *military hacking*. La prima area è mossa da motivazioni miranti al guadagno illecito, la seconda da motivazione di attivismo politico dimostrativo, mentre la terza considera il cyberspazio come un nuovo teatro operativo di conflitto<sup>56</sup>. Gli aspetti tecnici per porre in essere un attacco informatico sono in generale complessi e in continuo divenire<sup>57</sup>.

A fronte di questa realtà, il concetto di *cyber security* si riferisce agli obiettivi di *policy* che perseguono il contrasto agli attacchi informatici attraverso reti di comunicazioni elettroniche mediante l'adozione di idonee misure di sicurezza fisica, logica e procedurale. Queste riguardano sia aspetti di tipo preventivo che attività di gestione delle emergenze in atto. L'approccio prevalente al tema della *cyber security* si fonda su strumenti di gestione del rischio, ossia il processo mediante il quale si misura o si stima il rischio presente in un certo contesto (c.d. *risk assessment*) e, successivamente, si sviluppano delle strategie per governarlo. Queste ultime di norma consistono nell'adozione di contromisure che portino il rischio residuo a un livello di accettabilità, prendendo in considerazione il valore degli *asset* da proteggere e il budget a disposizione. Tali contromisure, riguardanti sia la prevenzione che la gestione degli incidenti, devono inoltre essere sottoposte a un periodico processo di vigilanza riguardo la loro effettiva validità, adozione ed aggiornamento. Il ciclo descritto si può altresì basare su standard internazionali, quali ISO/IEC 27001, e principi di *best practice*.

In generale, per affrontare adeguatamente le problematiche di *cybersecurity* sono richiesti investimenti significativi in termini di quantità di lavoro (*effort*), competenze tecniche specialistiche (*skills*) ed attrezzature (*hardware* e *software*). I centri operativi di livello aziendale per il contrasto al *cybercrime* sono detti SOC (*Security Operation Center*). I principali operatori di telecomunicazioni dispongono di propri SOC che operano sia a fini della salvaguardia della sicurezza delle infrastrutture interne che per gestire servizi di sicurezza offerti ai propri clienti.

Stante l'importanza del tema *cybersecurity* nella società dell'informazione, numerose sono state le iniziative avviate da autorità nazionali e organismi sovranazionali su questo fronte negli ultimi anni. Ad esempio, negli USA – dove già nel 2008 è stato istituito il *National Cybersecurity Center (NCSC)* come ufficio preposto alla sicurezza informatica nell'ambito dello *United States Department of Homeland Security (DHS)* – è stata adottata una specifica legislazione in materia (*Comprehensive National Cybersecurity Initiative* e il *Cybersecurity Act* del 2010).

Molteplici sono altresì le iniziative nell'Unione Europea. Già dal 2004 l'UE si era dotata di un'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione *European Network and Information Security Agency (ENISA)* che, essenzialmente, agisce come piattaforma di scambio di informazioni e *best practice* tra le istituzioni UE, le Autorità nazio-

56 È da segnalare la terminologia di *Cyber warfare* che consiste nell'affidarsi ad attacchi internet ai fini di ottenere vantaggi militari, politici ed economici sui propri avversari.

57 In quest'ambito si segnalano almeno i seguenti aspetti tecnici essenziali: *Distributed Denial of Service (DDoS)*: un tipo di attacco il cui scopo è quello di interrompere un servizio saturandone le capacità di risposta. *Zero day*: un attacco che sfrutta la vulnerabilità di un *software* precedentemente sconosciuta. *Botnet*: è una rete di computer, infettati da *malware*, ciascuno posseduto da un normale utente inconsapevole, che in realtà viene controllata da un'unica entità, il *botmaster* a fini illegali.

## 1. L'ecosistema digitale

nali e le imprese, analizzando i rischi attuali ed emergenti, contribuendo quindi ad assicurare un elevato livello di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'Unione.

Come riportato in precedenza, l'adozione di una strategia in materia di *cyber security* è stata identificata come una delle priorità dell'Agenda Digitale Europea, di cui rappresenta il terzo pilastro (*Pillar III: Trust & Security*). La revisione degli obiettivi dell'Agenda nel dicembre 2012 ha più specificamente identificato l'obiettivo di adottare una direttiva europea sulla *cyber security*, cui ha fatto seguito la proposta di Direttiva, COM(2013) 48 final, "Concerning measure to ensure a high common level of network and information security across the Union" del 7 febbraio 2013. A fronte di alcuni studi pubblicati nel 2012<sup>58</sup>, che mostrano l'incidenza degli attacchi informatici sulle imprese europee, oltre che sull'attività delle stesse istituzioni, la direttiva propone un ampliamento degli obblighi di sicurezza e integrità delle reti, attualmente fissati dalle direttive del quadro europeo in materia di comunicazioni elettroniche<sup>59</sup>. La proposta di direttiva prevede, infatti, che anche gli altri attori della catena del valore di internet, che forniscono servizi della società dell'informazione – ad esempio, motori di ricerca, piattaforme di e-commerce e *social network* – siano assoggettati all'obbligo di adottare sistemi di gestione del rischio informatico mediante specifiche misure di prevenzione, controllo e notifica di eventuali incidenti o attacchi a reti e infrastrutture strategiche di ICT. In particolare, all'art. 14 "Security requirements and incident notification", si prevede che gli Stati membri debbano assicurare che le PA e gli operatori del mercato valutino e gestiscano le situazioni di rischio nelle reti e nei sistemi informativi, da essi controllati o utilizzati, adottando le misure tecniche e organizzative necessarie a garantire un livello di sicurezza adeguato al grado di rischio accertato. In particolare, le misure in parola devono essere atte a prevenire e minimizzare l'impatto di eventuali incidenti sulle reti e sui sistemi informativi ai fini della continuità dei servizi erogati.

Un altro aspetto di rilevanza nella direttiva riguarda i profili di competenza. All'art. 6 si prevede, infatti, che ciascuno Stato membro individui un'autorità nazionale competente in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. I destinatari degli obblighi di prevenzione e controllo (pubbliche amministrazioni, operatori di telecomunicazioni, fornitori di servizi della società dell'informazione e imprese del settore ICT) sono tenuti a notificare a siffatte autorità, gli incidenti di sicurezza che hanno prodotto un impatto significativo sui servizi principali da loro erogati. Le autorità competenti dei singoli Stati membri sono altresì titolari di funzioni di *reporting* periodico alle istituzioni europee in relazione alle notifiche ricevute e alle azioni intraprese, nonché di cooperazione amministrativa nell'ambito di un'organizzazione a rete prevista dalla proposta di direttiva all'articolo 8.

L'esigenza di mettere a punto un quadro normativo coerente per la *cyber security* è stato altresì avvertito dal legislatore italiano. In occasione delle modifiche apportate al Codice delle comunicazioni elettroniche nel 2012, è stato introdotto il nuovo articolo 16 bis "Sicurezza e integrità", che recepisce l'articolo 13bis della direttiva quadro 2002/21/CE come modificata nel 2009. In attuazione delle disposizioni ivi dettate, un nuovo decreto recante "Direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale" (DPCM 24 gennaio 2013 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 marzo 2013) inquadra il tema della sicurezza cibernetica nell'ambito delle preesistenti strutture di sicurezza nazionale. In particolare individua un "Tavolo interministeriale di crisi cibernetica" e prevede, all'art. 8, la creazione di un apposito "Nucleo per la sicurezza cibernetica" da istituire presso l'Ufficio del Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale *task force* è di derivazione interministeriale e prevede il coinvolgimento anche dell'Agenzia per l'Italia digitale. È altresì da segnalare l'art. 11 del DPCM che riguarda gli operatori privati, che forniscono reti e servizi di comunicazioni elettroniche, tenuti a fornire informazioni sulle violazioni del regime di prevenzione e sicurezza.

58 Si v. in particolare, PWC, *Information security breaches survey*, 2013.

59 Considerando n. (23) e (24) della proposta di direttiva.



## 1. L'ecosistema digitale

In un quadro siffatto, l'azione dell'Autorità si colloca innanzitutto nell'esigenza di proseguire l'opera di riduzione degli ostacoli che si frappongono allo sviluppo dinamico dell'ecosistema digitale. Barriere che hanno carattere durevole oppure che sorgono con l'evoluzione del settore, e si traducono in barriere all'ingresso nel mercato oppure in ostacoli all'azione di soggetti – imprese, consumatori e cittadini – già attivi nel mercato. Tali barriere, difatti, rallentano o impediscono l'accesso degli utenti a determinati servizi oppure delle imprese a specifiche risorse di rete, con il risultato, qualora permangano nel tempo, di una riduzione della gamma di servizi a disposizione dei consumatori oppure di investimenti insufficienti nell'installazione di reti a banda larga e ultra larga.

L'azione dell'Autorità

Numerose regole attualmente in vigore hanno inciso sulle barriere all'ingresso nei mercati, nella direzione di una loro riduzione, e concorrono a determinare un settore aperto e contendibile, concorrenziale e plurale. Peraltro, gli sviluppi tecnologici e dei mercati tendono a superare alcuni ostacoli tipicamente osservati nell'industria delle comunicazioni. Internet, in particolare, è portatore di caratteristiche economiche fondamentali: basse barriere all'entrata, che permettono innovazioni di processo e di prodotto; costi di transazione limitati, che consentono di moltiplicare gli scambi; introduzione di nuovi modelli di *business*, agevolata dalla versatilità della tecnologia; accesso quasi istantaneo a servizi e contenuti. Cionondimeno, taluni ostacoli strutturali sono tuttora rinvenibili nel settore e talvolta ne sorgono di nuovi.

Persistono, difatti, ostacoli tecnologici ed economici che incidono sui costi di produzione e creano condizioni asimmetriche tra operatori storici e nuove imprese, alterando potenzialmente l'accesso al mercato oppure la concorrenza nel mercato da parte di quest'ultime: vantaggi di costo assoluti, limiti di capacità e la presenza di costi irrecuperabili possono rallentare il pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali. Parimenti, le procedure amministrative e i processi che conducono allo scambio di fattori produttivi possono risultare, in taluni casi, ingiustificatamente onerosi e richiedere misure affinché si riducano i costi di transazione e, dunque, gli ostacoli al corretto funzionamento del settore. Infine, sussistono ostacoli di natura sociale che frenano l'accesso ai servizi, alle applicazioni e ai contenuti digitali e, di conseguenza, possono susistere margini per ampliare le possibilità di comunicazione delle persone, delle imprese e delle istituzioni.

Pertanto, le condizioni economiche e tecniche del settore dettano al *policy maker*, da un lato, la necessità di apprestare nuove regole, allineate con lo stato di avanzamento dei mercati, e, dall'altro lato, l'opportunità di aggiornare le norme esistenti attraverso un lavoro di manutenzione dell'apparato regolamentare in vigore. Propedeutiche allo svolgimento dei lavori in questione sono le attività di monitoraggio, studio e di registro, che in un quadro siffatto assumono valenza strategica.

In tale contesto, numerosi sono gli interventi specifici e concreti che l'Autorità è chiamata ad assumere nel prossimo futuro, nel solco di misure già adottate e attualmente in vigore. Tra le questioni principali emergono senz'altro diversi aspetti centrali per lo sviluppo dell'ecosistema digitale.

Alcuni dossier:

In particolare, le trasformazioni tecnologiche e di mercato sollecitano – in linea con le indicazioni provenienti dalla Commissione europea e dal Parlamento italiano – nuovi interventi del regolatore al fine di garantire l'accesso equo e non discriminatorio di tutti gli operatori alle reti, delineare le misure atte ad agevolare la concorrenza, e garantire i diritti del consumatore finale. Nei prossimi mesi l'azione dell'Autorità sarà dunque protesa verso l'implementazione delle regole sull'accesso alle reti in fibra e in

- le reti NGN

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

rame, tema su cui, d'altro canto, già da tempo l'Autorità ha concentrato la sua azione<sup>60</sup>. A tal proposito, l'Autorità, nel mese di aprile 2013, ha predisposto uno schema di provvedimento, sottoposto a consultazione pubblica e al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, atto a definire i mercati rilevanti dei servizi all'ingrosso ed al dettaglio di accesso alla rete fissa sia in rame che in fibra, la valutazione del loro livello attuale e prospettico di concorrenza, nonché le misure regolamentari da adottare<sup>61</sup>. A complemento della regolamentazione asimmetrica derivante dall'analisi di mercato, l'Autorità ha al contempo approvato, inoltre, lo schema di provvedimento, sottoposto a consultazione pubblica, concernente l'imposizione di obblighi simmetrici di accesso alla tratta terminale di rete in fibra ottica<sup>62</sup>.

- la regolazione  
dei mercati  
rilevanti  
(*media*, tlc e  
servizi postali)

Accanto alle proposte regolamentari atte a incidere sul segmento delle comunicazioni elettroniche, appare evidente che il raggio d'azione del regolatore nazionale si estende, nell'attuale panorama mediatico, su di una pluralità di mercati rilevanti (ovvero quelli i cui prodotti e/o servizi sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell'uso al quale sono destinati) che presentano delimitazioni sempre meno nette: *pay tv*, *tv in chiaro*, radio, giornali, periodici. I confini tra mercati sfumano infatti per effetto di una maggiore sostituibilità su entrambi i fronti: dal lato dell'offerta e dal lato della domanda. Una delle sfide regolamentari rimesse all'Autorità riguarda, in tale ottica, l'opportunità di considerare le svariate forme pubblicitarie diffuse su internet (*search*, *social network*, *mobile*) nell'ambito della valutazione dei mercati rilevanti che compongono il Sic (Sistema integrato delle comunicazioni) anche in linea con le recenti novità introdotte dal legislatore con la legge 103/2012 e, in particolare, la previsione per cui sono incluse nella valorizzazione del Sic – a partire dal 2012 – tutte le aree economiche riconducibili ad internet (pubblicità online, comprensiva del *search*, dei *social network* nonché di quella operata attraverso dispositivi mobili).

- la gestione  
delle risorse  
scarse

In tale solco si inseriscono, altresì, le misure per la gestione dello spettro frequenziale, volte a garantire l'uso efficiente di risorse scarse in coerenza con le indicazioni provenienti dall'Europa e con i requisiti di temporaneità e di rivedibilità della pianificazione dell'etere, in ragione del mutare dell'assetto tecnologico e di mercato, tenendo conto delle diversità tra gli operatori nel mercato.

- la neutralità  
della rete

Mentre l'intervento regolamentare in materia di allocazione dello spettro è prevalentemente improntato all'osservanza del principio di neutralità tecnologica negli usi delle reti di comunicazioni elettroniche, il concetto di neutralità pervade l'azione del regolatore anche in rapporto ai nuovi mercati di servizi, applicazioni e contenuti *online*, il cui sviluppo pone ai regolatori la questione del *se* e del *come* sia opportuno intervenire al fine di garantire il carattere aperto e neutrale di internet. In tale contesto, il dibattito tra operatori di telecomunicazioni e fornitori di servizi internet è quanto mai acceso e attuale, presentando proposte e soluzioni differenziate quanto alla sostenibilità dei modelli di *business* attualmente prevalenti nei mercati dell'interconnessione IP, ai rapporti di forza tra i diversi attori della catena del valore nell'ecosistema di internet, alle garanzie di trasparenza e concorrenza nei mercati al dettaglio.

60 Con specifico riferimento alle reti in fibra, cfr. ad esempio, Individuazione degli obblighi regolamentari relativi ai servizi di accesso alle reti di nuova generazione (delibera n. 1/12/CONS).

61 Delibera n. 238/13/CONS, *Consultazione pubblica concernente l'identificazione ed analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa (mercati nn. 1, 4 e 5 fra quelli individuati dalla Raccomandazione 2007/879/CE)*.

62 Delibera n. 239/13/CONS, *Consultazione pubblica concernente la regolamentazione simmetrica in materia di accesso alle infrastrutture fisiche di rete*.