

- Ican, *governance* del sistema di gestione degli indirizzi internet. È previsto, infatti, che entro il 2020 saranno almeno 3 miliardi i dispositivi connessi che utilizzeranno, quindi, il DNS come piattaforma per la fruizione di un numero di servizi molto più ampio rispetto a quelli per i quali la rete è stata inizialmente concepita. Questo mutamento – in cui alla fruizione di servizi richiesti dalle persone si affianca una rete che produce “*near continuous use service for always-on sensors and machines*” – si ripercuote sugli utilizzi dei nomi di dominio, a partire da quelli di primo livello generici, composti da tre o più lettere che, nel 2012, sono stati liberalizzati dall’Icann con la finalità di consentire l’attivazione di indirizzi più riconoscibili, eventualmente associati a un *brand* aziendale (per es. quello che oggi ha il dominio .com può diventare .cocacola). Al fine di non ingenerare confusione nei consumatori e accompagnare questi processi di mercato e tecnologici con un’adeguata azione regolamentare coordinata, a livello internazionale, dalla rete di organizzazioni governative e non, l’ICANN sottolinea come lo sviluppo delle comunicazioni m2m ponga delle sfide che riguardano soprattutto la sicurezza, la stabilità e l’efficienza nel tempo del sistema di allocazione dei domini. In questo quadro, l’affermazione di un mercato delle applicazioni per il mobile (45 miliardi di *download* nel 2013 e una previsione di 350 miliardi entro il 2018) rende sempre più importante una revisione del sistema univoco di identificazione e del suo collegamento con gli indirizzi IP al fine di snellire le procedure di registrazione quando in gioco è la connessione dei dispositivi in modalità m2m. In tal senso, un maggiore coinvolgimento dell’industria su questi aspetti è ritenuto dall’ICANN un obiettivo da perseguire nel prossimo futuro. Analoghe considerazioni sono svolte, in ambito governativo, dall’Internet Governance Forum (IGF), istituito dalle Nazioni Unite, che ha avviato una consultazione pubblica sul tema della *governance* di internet (marzo 2014) in cui si riflette su diverse questioni sollevate dall’Icann.

- Consiglio d’Europa, L’importanza del multilateralismo e dell’adozione di un approccio *multistakeholder* nella *governance* di internet è stata affermata anche in rapporto al settore dei *media* e dell’audiovisivo. Al riguardo, è soprattutto il Consiglio d’Europa che anima il dibattito internazionale, in stretta cooperazione con Ican e IGF, spostando tuttavia l’accento sugli aspetti di tutela del consumatore e dei diritti digitali (*Strategy on Internet Governance 2012-2015. Mid-Term Report by the Secretary General of the Council of Europe*, 14th of February 2014). Difatti, in un contesto di forte espansione di servizi audiovisivi e contenuti digitali in rete, le istituzioni internazionali richiamano soprattutto il ruolo di legislatori e autorità di settore per la tutela del consumatore dai rischi di violazioni della riservatezza e della sicurezza connessi al trattamento dei dati personali degli utenti, soprattutto in “ambienti cloud”. In tale contesto, si privilegia un approccio cognitivo-comportamentale alla tutela del consumatore, promuovendo azioni di sensibilizzazione per un utilizzo consapevole e responsabile degli *user generated content* (ITU, 2013).

L’integrazione tra industrie creative, *broadcasting* e banda larga richiama altresì il ruolo della regolamentazione dei servizi di *media* audiovisivi, dove i *media* tradizionali sono esposti a una crescente pressione competitiva da parte di nuove forme di servizi digitali audiovisivi e di *social media*, non sempre catalogabili all’interno delle definizioni normative utilizzate in ambito nazionale e internazionale. A livello globale, peraltro, la dinamica competitiva tra vecchi e nuovi *media* si gioca, da un lato, sui temi “orizzontali” e cioè sulla vendita di spazi pubblicitari, sulla tutela della proprietà intellettuale e sulla remuneratività degli investimenti sostenuti per l’acquisto di contenuti *premium* (diritti sportivi, opere cinematografiche, ecc.); dall’altro lato, sull’asimmetria delle regole imposte all’informazione sui *media* tradizionali e attraverso servizi digitali.

- UPU. I processi di convergenza e integrazione tra i mercati delle comunicazioni investono ormai anche la regolazione del settore postale. La strategia globale per il periodo 2013-2016 definita al 25° Congresso mondiale dell’Universal Postal Union (UPU) comprende tra gli obiettivi prioritari la modernizzazione dei servizi postali attraverso l’impiego di strumenti ICT e l’integrazione con l’economia dei servizi digitali, con particolare riguardo all’e-commerce (*Doha Postal Strategy 2013-2016*).

Nella stessa direzione, si colloca l'iniziativa della Commissione europea che, a dicembre 2013, ha presentato una *roadmap* per i servizi postali dove l'integrazione con le piattaforme di *e-commerce* occupa un posto di primo piano (cfr. par. 1.3.3).

In generale, sul fronte della convergenza, le iniziative dell'ultimo anno sono state contrassegnate dalla ricerca di indirizzi e approcci innovativi alle sfide regolamentari poste dall'affermazione di nuovi mercati nell'ecosistema connesso, nonché da qualche tentativo di superare l'attuale frammentazione dei vigenti sistemi normativi e istituzionali per i settori delle telecomunicazioni, dei *media* e dei servizi della società dell'informazione. In ambito europeo, infatti, i mutamenti intervenuti nei contesti tecnologici e di mercato accompagnano un quadro di riforme avviate per dare risposta alle due questioni fondamentali per la competitività del settore: il governo della convergenza e la creazione di condizioni ottimali per gli investimenti in innovazione, a sostegno della crescita e dell'occupazione nei mercati ICT.

Le sfide della
convergenza e
l'azione della
Commissione
europea

Alcuni esempi di tali tendenze sono rinvenibili nella revisione delle priorità strategiche dell'Agenda Digitale Europea, che la Commissione ha identificato nell'ambito della propria agenda di lavoro in riferimento al periodo 2013-2014. Qui il governo della convergenza passa soprattutto per la formulazione di politiche dedicate a temi trasversali, che attraversano i singoli mercati delle comunicazioni: l'aggiornamento del quadro europeo per i diritti d'autore, la creazione di infrastrutture per i servizi digitali, le iniziative di *e-inclusion* e di politica industriale per l'innovazione nel settore manifatturiero legato alle ICT.

Gli interventi citati testimoniano un generale riconoscimento del ruolo strategico dell'ICT per la creazione di reddito e posti di lavoro in Europa, sancito altresì nelle conclusioni del Consiglio europeo di marzo 2013. Il documento pone un particolare accento sull'integrazione dei mercati delle infrastrutture delle telecomunicazioni e dei servizi digitali per contrastare la crisi economica e finanziaria in cui versa il continente europeo. In particolare, si indicano come prioritari la rimozione degli ostacoli all'integrazione dei mercati dei servizi digitali e il sostegno allo sviluppo dell'intero settore ICT, in ragione dell'impatto occupazionale e sul PIL.

Nella prospettiva del superamento della crisi economico-finanziaria, Consiglio e Commissione concordano sui dati che indicano questo come un settore che presenta una forte correlazione tra investimenti e crescita: si calcola che un incremento del 10% di utenti domestici alla banda larga sia in grado di generare un incremento di PIL pari a 1,5 punti percentuali e 20 milioni di nuovi posti di lavoro in Europa entro il 2020. Numeri che sostengono l'opportunità di uno sforzo sul piano degli investimenti pubblici nell'intera industria europea dell'ICT, in grado di stimolare sia l'offerta che la domanda di reti e servizi, senza tralasciare gli interventi di formazione della forza lavoro e di alfabetizzazione digitale.

Nell'ottica della Commissione, incentivi agli investimenti sono stati adottati sia attraverso misure di sostegno finanziario sia attraverso una revisione del quadro normativo. Sotto il primo aspetto, è stato adottato il Pacchetto "Europe Infrastructure", comprensivo di due regolamenti, la cui azione sinergica dovrebbe sostenere gli investimenti nelle reti e infrastrutture ICT: il *Regolamento UE 1316/2013 recante il programma Connecting Europe Facility*; ed il *Regolamento UE 283/2014* recante le linee guida per la realizzazione di reti transeuropee. Con questa iniziativa la Commissione ha così inteso dare attuazione alle indicazioni del Consiglio europeo circa il contributo delle industrie ICT alla crescita in Europa (*smart, sustainable and inclusive growth*) stimolando gli investimenti in banda larga e nei servizi digitali "internet-based". In particolare, il pacchetto infrastrutture risponde alla logica di integrazione tra reti di telecomunicazioni e servizi digitali e tende alla piena realizzazione di un'economia digitale incentrata sull'ecosistema internet. Esso prevede un'azione complementare tra il programma di co-finanziamento delle reti con misure di contesto volte a stimolare la domanda di banda larga: garantire interoperabilità transfrontaliera in materia di "infrastrutture per servizi digitali", e cioè sistemi di identificazione elettronica (eIDs), firme elettroniche (*e-signatures*) mobilità delle imprese, giustizia elettronica (*e-justice*), cartelle sanitarie elettroniche

e piattaforme culturali come Europeana. Nel complesso, il programma ha stanziato 1,14 miliardi di euro, di cui 170 milioni destinati a infrastrutture e reti a banda larga, mentre 970 milioni saranno dedicate alle infrastrutture per i servizi digitali per la fornitura di servizi transfrontalieri ai cittadini, alle imprese e alla PA. La Commissione stima che soltanto il ricorso ad appalti pubblici *online* (*e-procurement*) e l'impiego degli strumenti tipici dell'amministrazione elettronica (*e-government*) possa ridurre i costi amministrativi del 15-20% su base annua.

Sul fronte delle regole, nell'ultimo anno gli interventi della Commissione hanno pertanto perseguito l'obiettivo di garantire un contesto normativo favorevole agli investimenti e sufficienti condizioni di prevedibilità e stabilità per lo sviluppo di reti a banda larga. La priorità assoluta della Commissione in campo digitale per il 2013 è stata infatti di rivedere le regole europee volte a garantire adeguati incentivi agli investimenti nella regolamentazione dell'accesso non discriminatorio alla rete e una nuova metodologia di determinazione dei costi per l'accesso all'ingrosso alle reti a banda larga, la neutralità della rete e i meccanismi di riduzione dei costi di ingegneria civile per l'introduzione della banda larga. Accanto all'intervento normativo si è cercato un forte coordinamento con gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore della banda larga, oggetto di una revisione conclusa nel 2013, e con i programmi di finanziamento delle reti di comunicazioni transeuropee, citati in precedenza.

1.2.1. Le comunicazioni elettroniche

L'ultimo anno è stato interessato da un forte impulso della Commissione a una rivisitazione del quadro normativo europeo delle comunicazioni elettroniche. L'opportunità di tale intervento è oggetto di un dibattito pubblico – avviato a seguito del Consiglio europeo di marzo 2013 e dei primi annunci del Commissario europeo Neelie Kroes – di un nuovo pacchetto di misure destinate a rafforzare l'integrazione europea nel settore delle comunicazioni elettroniche, al fine di garantire maggiore armonizzazione e prevedibilità nella regolamentazione dei mercati. La proposta si è concretizzata nello scorso autunno quando la Commissione europea ha presentato il pacchetto legislativo "Un continente connesso" [COM(2013)634].

Il pacchetto
*Connected
Continent*

Il programma di riforma del mercato delle telecomunicazioni è stato pubblicato dalla Commissione l'11 settembre 2013 e comprende una Comunicazione al Parlamento e al Consiglio (che ne illustra le finalità generali), una proposta di Regolamento recante la revisione dell'attuale quadro normativo europeo delle comunicazioni elettroniche in vista della definitiva realizzazione di un Mercato Unico delle Comunicazioni Elettroniche [COM(2013)627] – c.d. "Regolamento Telecom Single Market" – e la raccomandazione "relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga" (2013/466/UE).

Con il pacchetto "Connected Continent" la Commissione si propone di superare alcune criticità riscontrate nel settore delle comunicazioni elettroniche, prima fra tutte la frammentazione del mercato europeo in 28 mercati nazionali, che contribuisce – nell'ottica della Commissione – a un insoddisfacente livello di coerenza e prevedibilità della regolamentazione, ingiustificati livelli dei prezzi per alcuni specifici servizi e investimenti insufficienti in reti e servizi di comunicazione elettronica. A fronte di queste criticità, l'obiettivo di piena realizzazione di un mercato unico, connotato cioè da un livello più elevato di armonizzazione delle regole e integrazione dei mercati, è perseguito attraverso una varietà di misure.

Con riferimento alla proposta di Regolamento "Telecom Single Market", per la prima volta il negoziato sulla revisione del quadro europeo delle comunicazioni elettroniche ha visto una partecipazione "coordinata" delle autorità nazionali attraverso i pareri resi dal Berec in funzione consultiva a partire da ottobre 2013 e nel corso del procedimento legislativo (cfr. cap. 4.1.1). Circa i contenuti della

proposta, è tuttora in corso l'iter legislativo che, nei primi mesi del 2014, ha apportato significative variazioni al testo originario in virtù dei pareri resi dai comitati parlamentari ITRE e IMCO e dell'approvazione in prima lettura di rilevanti emendamenti votati a maggioranza dal Parlamento europeo il 4 aprile 2014. Il nuovo testo della proposta legislativa è attualmente all'esame del Consiglio europeo. Fatta questa premessa, si procede a un esame dei più rilevanti ambiti di riforma contenuti nella proposta.

La proposta di regolamento Telecom Single Market

Sul fronte dei mercati, la proposta TSM aveva introdotto l'istituto dell'autorizzazione unica europea per gli operatori presenti in diversi Stati membri, basata sul regime autorizzativo dello Stato membro della sede aziendale ove hanno luogo le principali decisioni in merito agli investimenti e alla gestione dei servizi e delle reti (artt. 3-7). La Commissione aveva inteso così favorire la libera circolazione dei servizi di comunicazione elettronica garantendo effettività alla concorrenza intracomunitaria e al diritto dei consumatori di scegliere gli operatori più convenienti, indipendentemente dallo Stato di origine delle imprese. Nel corso dell'iter parlamentare questa parte della proposta è stata peraltro eliminata, in considerazione delle difficoltà operative e di coordinamento tra ANR dello Stato di origine e quella di destinazione dei servizi. In luogo dell'autorizzazione unica è stato previsto un sistema unico di notifica coordinato dal BEREC.

Un altro ambito di riforma dibattuto riguarda la riduzione delle tariffe per le chiamate intra-europee e per il *roaming* internazionale. La proposta ha introdotto una modifica del Regolamento 531/2012 (c.d. *Roaming III Regulation*) consistente in un meccanismo di incentivi per gli operatori mobili alla sottoscrizione volontaria di accordi bilaterali o multilaterali di *roaming*, con la finalità di favorire un graduale allineamento dei prezzi (c.d. *roam like at home*). Accogliendo le proposte del comitato ITRE, il Parlamento UE ha modificato questa parte del pacchetto legislativo, nella direzione di prevedere l'abolizione delle tariffe al dettaglio per i servizi mobili di *roaming* internazionale entro il 15 dicembre 2015. Sempre a livello *retail* si ragiona sull'introduzione di una clausola di *fair use* per consentire la replicabilità dei *pattern* di consumo degli utenti, corredata tuttavia da meccanismi correttivi e tariffe di *roaming* regolamentate in caso di superamento di determinate soglie. A livello *wholesale*, invece, è stata prevista una revisione da parte della Commissione delle condizioni di mercato, e un possibile intervento legislativo in materia di tariffe di terminazione mobile entro il 2015.

Il *roaming* internazionale

Tra gli obiettivi della riforma avviata nel 2013 vi è anche la creazione di nuove opportunità di investimento per le imprese attraverso l'armonizzazione delle regole allocative di alcuni *input* tecnologici essenziali, quali lo spettro e le reti di accesso alla banda larga fissa (NGAN).

Per quanto riguarda lo spettro, la proposta di Regolamento TSM punta alla definizione di principi comuni applicabili dalle autorità nazionali quando disciplinano l'utilizzo dello spettro radio per le comunicazioni mobili a banda larga, nonché l'attribuzione alla Commissione di un potere finalizzato innanzitutto ad armonizzare le condizioni di assegnazione o di riassegnazione dei diritti d'uso. Per quanto riguarda l'accesso alle reti locali (*local radio access network* "LRAN"), peraltro, l'iter parlamentare ha rafforzato le disposizioni che prevedono l'eliminazione di barriere alla condivisione dei punti di accesso e l'adozione di sistemi di allocazione dinamica che dovrebbero rendere più efficiente l'utilizzazione delle risorse spettrali. Inoltre, è previsto il potere della Commissione di adottare misure esecutive vincolanti, ancorché soggette al potere di veto degli Stati membri, in materia di *spectrum trading and leasing*. L'obiettivo di queste misure consiste nella semplificazione delle condizioni per lo sviluppo e la fornitura di servizi innovativi (WiFi, *small cells*, ecc.) in ragione dell'ottimizzazione degli usi conseguente a una riduzione dei rischi di congestionamento delle reti mobili.

La regolamentazione dello spettro

Circa le condizioni di assegnazione e autorizzazione, è in discussione l'adozione di tempistiche coordinate a livello europeo per l'assegnazione e la durata dei diritti d'uso per bande di frequenze armonizzate. Inoltre, è prevista una

procedura di consultazione con la Commissione prima dell'indizione di aste o dell'avvio di altre procedure allocative di diritti a livello nazionale. I recenti emendamenti del Parlamento europeo hanno altresì introdotto l'istituto dell'autorizzazione condivisa (*joint authorisation*) tra due o più Stati membri che intendano cooperare nell'assegnazione di diritti individuali d'uso dello spettro.

A margine del dibattito sulle disposizioni del Regolamento Telecom Single Market, vi è un generale riconoscimento da parte dei regolatori e *policy maker* sull'opportunità di migliorare il coordinamento tra le politiche nazionali e le attività di pianificazione degli usi dello spettro a livello internazionale e regionale. Al riguardo, l'azione della Commissione si ricollega a quella di altre istituzioni e organismi internazionali ed europei. Ad esempio, l'ITU nel 2013 ha sottolineato nuovamente come la pressione sulle reti esercitata dallo sviluppo dei servizi rappresenti un elemento determinante del ruolo centrale assunto dalle attività di cooperazione internazionale e regionale in materia di pianificazione e allocazione dello spettro. In un contesto di scarsità delle risorse frequenziali, i regolatori sono chiamati a pianificare gli usi dello spettro e allocare le risorse frequenziali secondo principi volti a massimizzarne l'efficienza, al fine di sostenere la crescita dei mercati emergenti: comunicazioni *machine-to-machine*, servizi di *cloud* e "applicazioni *over-the-top*" per le comunicazioni interpersonali (VoIP, *instant messaging*) e i *social media* integrati con altri *media* (*connected tv*). In tal senso, l'ITU ha individuato alcune buone prassi nazionali nelle politiche di gestione dello spettro riconducibili, in modo schematico, ai canoni della pianificazione strategica: riferimento ai principi generali che disciplinano la materia (valorizzazione e ottimizzazione degli usi, trasparenza e oggettività dei criteri di allocazione, ecc.), preliminare identificazione dei fabbisogni allocativi anche in rapporto alle finalità di interesse generale cui è preordinata l'assegnazione delle diverse risorse frequenziali, coordinamento internazionale e regionale, coerente pianificazione e gestione a livello nazionale, nonché ricorso sistematico alla consultazione.

Le raccomandazioni ITU trovano riscontro nell'attività di pianificazione strategica posta in essere dal regolatore britannico Ofcom. A tal proposito, e nell'ottica di garanzia della piena partecipazione dei regolati al processo di *rule making*, nel marzo 2014 OFCOM ha pubblicato un *Invitation to Comment* all'*Annual plan* per l'anno 2014/2015, ove gli *stakeholders* sono stati chiamati a presentare le proprie osservazioni circa le tematiche e le aree che, in ragione della delicatezza e delle criticità dei temi coinvolti, dovrebbero costituire le priorità di intervento dell'autorità inglese per gli anni successivi. I rispondenti, fra l'altro, hanno chiesto a OFCOM di pianificare le politiche volte al miglioramento dell'utilizzo dello spettro, oberato dalla domanda di frequenze radio legata all'esplosione del traffico *wireless*. Dal dibattito sulle nuove *policy* regolatorie dello spettro - oggetto altresì di orientamenti specifici da parte del governo britannico⁷ - è scaturito un recente *statement* di OFCOM sulle strategie di prezzo e sul costo delle licenze *fee* per i multiplex DTT.⁸ Inoltre, il piano strategico presentato da OFCOM nell'aprile scorso⁹ prevede sei aree prioritarie di intervento, da intraprendere nell'arco del prossimo decennio, per garantire l'uso efficiente dello spettro radio nel Regno Unito (fra queste, il reperimento di nuove risorse spettrali a servizio delle comunicazioni mobili e dello sviluppo di nuove tecnologie; l'efficientamento dell'utilizzo della banda 700 Mhz, tradizionalmente dedicata al *broadcasting* in favore degli operatori mobili; la liberazione delle porzioni di spettro utilizzate dal Ministero della difesa).

⁷ Department for culture Media & Sport, *Connectivity, Content and consumers. Britain's digital platform for growth; The UK Spectrum Strategy Delivering the best value from spectrum for the UK*, 10 marzo 2014.

⁸ OFCOM, *Spectrum Pricing: A framework for setting cost based fees* (2014).

⁹ OFCOM, *Spectrum management strategy. Ofcom's strategic direction and priorities for managing spectrum over the next 10 years* (aprile 2014).

In ordine alle reti di accesso fisse, le nuove regole proposte nel settembre 2013, e attualmente in discussione, intervengono sia sul piano delle discipline sostanziali in materia di NGAN e regolamentazione dei mercati rilevanti, sia sulle procedure e sull'assetto dei poteri che caratterizzano il c.d. "concerto regolamentare".

La
regolamentazione
delle reti fisse

Sul piano delle discipline sostanziali, merita alcuni cenni la proposta di adottare "prodotti europei" di accesso virtuale alla banda larga, formulata nella versione originaria del regolamento TSM, per far fronte all'insufficiente armonizzazione della regolamentazione nazionale dei servizi di accesso all'ingrosso che – nell'ottica della Commissione – rappresenterebbe un ostacolo all'ingresso di operatori di altri Stati membri nei mercati nazionali e alla fornitura di servizi transfrontalieri di qualità. In particolare, la proposta aveva previsto regole comuni per l'imposizione di rimedi regolamentari per i servizi all'ingrosso sulle reti NGA degli operatori SMP, tra cui quelli riconducibili alla categoria dei *virtual broadband access products*. Tali regole, inerenti ai requisiti di efficacia, interoperabilità e qualità per i servizi di *virtual unbundling*, di *IP bitstream* e accesso ai segmenti terminali delle linee affittate, riflettevano in realtà una prassi decisionale già seguita dalle ANR. Queste, infatti, nel controllare le offerte di riferimento per i servizi all'ingrosso (OIR) e i prezzi dell'accesso a NGAN nei mercati *wholesale*, tendono a considerare gli ostacoli all'investimento in reti alternative, l'effettiva garanzia di non discriminazione nell'accesso e la concorrenza nei mercati *retail* in termini di possibilità di scelta e qualità dei servizi. Gli elementi di novità della proposta riguardavano, piuttosto, l'obbligo, per le ANR che intendessero imporre obblighi di *virtual broadband access products*, di includere un'offerta di riferimento con caratteristiche armonizzate a livello europeo, nonché la possibilità di valutare, a seconda delle circostanze specifiche, l'imposizione di un prodotto europeo di accesso virtuale a banda larga in luogo di obblighi di VULA non armonizzati. Un altro aspetto molto discusso della proposta TSM riguardava, inoltre, la regolamentazione della qualità dei servizi di interconnessione e accesso all'ingrosso e, in particolare, la previsione di un diritto dei fornitori di comunicazioni elettroniche di offrire e utilizzare a condizioni ragionevoli prodotti armonizzati per la connettività con una qualità del servizio garantita, che avrebbe dovuto servire anche da fattore abilitante per lo sviluppo dei mercati di servizi internet innovativi.

Obblighi
regolamentari in
materia di NGAN

Nel corso dell'iter parlamentare, tuttavia, l'ITRE ha rigettato la proposta di istituire regole comuni per i servizi di accesso *wholesale* e altresì rimodulato le norme tese a garantire il diritto per gli operatori di reti fisse NGA (*incumbent*, OLO e operatori di reti via cavo) di offrire livelli differenziati di qualità dei servizi (QoS) di accesso all'ingrosso, al fine di instaurare una concorrenza fondata sulla fornitura di servizi di connettività per classi di qualità garantita (*Service level agreements* – SLA). Gli emendamenti approvati prevedono infatti soltanto la possibilità di considerare, sotto il profilo della proporzionalità, l'obbligo di pubblicare un'offerta di riferimento per la fornitura di servizi all'ingrosso per il mercato dei servizi *wholesale* di accesso ad "alta qualità". Questo tipo di OIR armonizzata dovrebbe peraltro essere soggetta al controllo preventivo della Commissione e del BEREC. La soluzione adottata appare coerente con le indicazioni fornite nel parere del BEREC di ottobre 2013 circa la proposta di regolamento [BoR (13) 142] che aveva criticato *inter alia* le disposizioni relative all'armonizzazione degli obblighi regolamentari in materia di *virtual broadband access products*, sia per la preferenza accordata ai rimedi attivi, sia per l'eccessivo livello di dettaglio delle condizioni tecniche fissate a livello europeo, che avrebbero impropriamente limitato la discrezionalità dei regolatori nazionali.

La previsione di un mercato rilevante dei servizi "*wholesale high quality access*" è piuttosto controversa tra gli *stakeholders* europei ed è frutto, altresì, del processo di revisione della raccomandazione n. 2007/879/CE sui mercati rilevanti, che si sta svolgendo parallelamente alla riforma "Connected Continent". Una prima versione della nuova raccomandazione è stata pubblicata a gennaio 2014 per finalità di consultazione con gli *stakeholders* e con le strutture interne alla Commissione (*inter-service consultation*). In esito a tali consultazioni, la Commissione ha

Processo di
revisione dei
mercati rilevanti

integrato la proposta senza tuttavia alterarne l'impianto complessivo. Il 24 marzo, infine, la versione definitiva della proposta è stata sottoposta al Berec per il parere di competenza ai sensi dell'art. 15, comma 4, della direttiva quadro. L'aspetto centrale della revisione riguarda la riduzione della lista dei mercati rilevanti elencati nella Raccomandazione del 2007, che dovrebbero passare da sette a quattro: servizi di terminazione vocale su rete fissa; servizi di terminazione vocale su rete mobile; servizi di accesso all'ingrosso, suddiviso nei due sotto-mercati, accesso all'ingrosso a livello locale e accesso all'ingrosso a livello centrale per clientela residenziale e PMI; accesso all'ingrosso per la clientela non residenziale.

Sarebbero quindi eliminati dalla lista dei mercati rilevanti quelli dei servizi di accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa e di raccolta all'ingrosso su rete fissa. Per i mercati al dettaglio, la scelta della Commissione è stata giustificata in rapporto alle principali tendenze osservabili nei mercati delle reti di comunicazioni elettroniche: progressiva sostituzione tra telefonia tradizionale e servizi VoIP *managed*, sviluppo di reti di accesso di nuova generazione, maggiore penetrazione della telefonia mobile, progressiva convergenza fisso-mobile e diffusione dei servizi di accesso all'ingrosso, quali *l'unbundling del local loop* (ULL) e il *bitstream*. In tale contesto, il permanere di fallimenti di mercato e la presenza di specifiche condizioni (per esempio i *"captive user"*) potrebbero richiedere interventi regolamentari di tipo puntuale da parte delle singole ANR, a garanzia dell'accessibilità delle tariffe. Al riguardo, resta comunque aperto il dibattito, ad esempio in relazione alla pressione competitiva effettivamente esercitata dai servizi VoIP e dalla disponibilità di offerte *bundle* che includano, oltre ai servizi di accesso, anche servizi voce e di connettività dati, varia fortemente nei singoli contesti nazionali. Ulteriore terreno di discussione – idoneo a incidere sulle valutazioni riguardanti i mercati suscettibili di regolamentazione *ex ante* – riguarda l'instaurarsi di un processo di sostituzione tra servizi di accesso su rete fissa e mobile. Nell'ottica della Commissione prevale, piuttosto, una relazione di complementarità che potrebbe comunque determinare pressioni competitive degli operatori mobili rispetto ai servizi di rete fissa, per esempio in virtù dello sviluppo di offerte di tipo *homezone*. Anche in questo caso, tuttavia, le situazioni nazionali presentano un elevato livello di variabilità nel contesto europeo.

Raccomandazione
sugli obblighi di
non
discriminazione e
le metodologie di
determinazione
dei costi

Sullo sfondo delle proposte in materia di regolamentazione dell'accesso alle reti fisse vi è il dibattito sulle modalità più corrette per incentivare gli investimenti nella banda larga. Al riguardo, la Commissione europea ha adottato, lo scorso 11 settembre, la Raccomandazione relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga allo scopo di predisporre ulteriori incentivi per favorire gli investimenti in reti NGA, assicurando: parità di condizioni attraverso l'applicazione di principi di non discriminazione più stringenti; prezzi regolamentati stabili e prevedibili per l'accesso all'ingrosso alle reti in rame; maggiore certezza quanto alle circostanze che determinano la non imposizione di prezzi di accesso all'ingrosso regolamentati per i servizi NGA. Nel complesso, gli obblighi di non discriminazione sono declinati con maggiore dettaglio e, in particolare, ampio spazio è dato al principio di *equivalence of input*. L'adozione di tale principio dovrebbe favorire meccanismi pro-concorrenza in virtù dell'assoluta parità di trattamento nell'utilizzo della rete di accesso tra l'operatore SMP e i suoi concorrenti, gli operatori alternativi.

L'introduzione di questa raccomandazione è stata accompagnata da un dibattito, tuttora in corso, tra i regolatori europei circa le più appropriate modalità di determinazione dei prezzi dei servizi all'ingrosso. Alcuni sono favorevoli a una stabilizzazione dei prezzi dell'*unbundling*, che non devono scendere per non deprimere gli investimenti nella fibra ottica. È questa, per esempio, la linea adottata dal regolatore tedesco che sta contemporaneamente adottando le misure necessarie per garantire flessibilità ai prezzi dell'accesso alle nuove reti in fibra per sfruttare i vantaggi della concorrenza basata sulle infrastrutture rispetto al concetto del "ladder

of investment". Al contrario, altre autorità, per esempio quella austriaca, hanno sottolineato l'opportunità di concentrarsi sull'introduzione di regole ispirate all'*equivalence of output* (EOO), che comporterebbero minori costi di attuazione. Nell'impianto delineato dalla Raccomandazione dell'11 settembre, in ogni caso, l'*equivalence of output* è invece considerato un approccio residuale, in quanto secondo la Commissione è preferibile una situazione in cui gli operatori alternativi richiedenti l'accesso possano competere con le divisioni a valle dell'operatore SMP verticalmente integrato, utilizzando esattamente gli stessi prodotti all'ingrosso regolamentati, agli stessi prezzi e con gli stessi processi per le operazioni. Inoltre, la Commissione giudica che l'*equivalence of input* sia più adatta a garantire trasparenza e ad affrontare la questione delle asimmetrie informative.

A chiudere il disegno di riforma della regolamentazione *ex ante* per le reti di comunicazioni elettroniche – avanzato nel 2013 e tuttora in corso – vi sono le proposte di revisione delle procedure di consultazione e notifica per le analisi di mercato e l'imposizione di obblighi regolamentari. A fronte dell'obiettivo di una più forte armonizzazione delle regole, la Commissione aveva delineato un percorso volto, nel medio-lungo periodo, all'instaurazione di un vero e proprio regolatore unico europeo benché, la proposta di regolamento TSM si fosse limitata alla creazione di un ponte levatoio verso questo traguardo (c.d. *tipping point*) rafforzando i poteri di veto e di amministrazione diretta della Commissione. Con riguardo ai meccanismi di coordinamento istituzionale, il pacchetto legislativo Connected Continent mirava infatti a una maggiore armonizzazione nell'applicazione del diritto europeo delle comunicazioni elettroniche, perseguita con il rafforzamento dei meccanismi di cooperazione istituzionale, e soprattutto un accresciuto ruolo del Berec e della Commissione, quale garante della creazione di un quadro di regole *ex ante* comuni.

Sul piano della metodologia per le analisi di mercato, la riforma TSM ha codificato il *three criteria test* già utilizzato dalla Commissione ai fini dell'individuazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche suscettibili di regolamentazione *ex ante*, che diventa una prescrizione della direttiva quadro. È stata prevista, inoltre, la possibilità di includere nell'analisi l'identificazione di ostacoli alla concorrenza in relazione all'attività dei c.d. Over-The-Top (OTT) che forniscono servizi digitali e applicazioni, oltre che all'attività degli operatori di reti e servizi di comunicazioni elettroniche. Ciò potrà comportare un più ampio ricorso a criteri e metodologie di analisi per la valutazione della sostituibilità tra i servizi di telecomunicazioni tradizionali e prestazioni analoghe offerte mediante *apps* (per esempio le applicazioni per il VoIP o l'*instant messaging*).

In effetti, la dinamica competitiva Telco-OTT rappresenta un aspetto centrale e fortemente dibattuto nell'attuale fase dell'iter legislativo relativo alla proposta TSM. Come è noto, i termini del dibattito vanno collocati nel conto dello sviluppo dell'ecosistema di internet e in rapporto ai diversi interessi in gioco.

Da un lato, vi sono i rischi connessi alla crescita esponenziale dei volumi di traffico internet generati da nuovi servizi *bandwidth hungry*. In assenza di adeguati investimenti e contestuali investimenti in banda larga i sostenitori di un rafforzamento delle regole in materia di *net neutrality* paventano lo scenario di "internet a due velocità" dovuto al ricorso più intenso e sistematico, da parte degli operatori di reti, a pratiche di degradazione della qualità dei servizi in *best effort*, sia al fine di far fronte a rischi di congestionamento delle reti, sia al fine di privilegiare la fornitura di servizi in ragione di accordi *pay for priority*. Dall'altro lato, vi sono le ragioni degli *stakeholder*, che sostengono la necessità di poter negoziare liberamente condizioni di interconnessione e accesso alle reti tali da garantire adeguata remunerazione agli investimenti richiesti dall'incremento esponenziale del traffico IP, soprattutto sulle reti mobili.

La proposta di Regolamento TSM della Commissione propende per un approccio regolamentare alla net neutrality teso al rafforzamento delle garanzie di accesso alla rete per gli utenti mediante un divieto generalizzato di ricorso al *traffic management*, che può essere rimosso solo in presenza di ragioni oggettive e

Procedure per le
analisi dei
mercati e
l'imposizione di
obblighi
regolamentari

Net neutrality e
tutela del
consumatore

tassativamente elencate. Peraltro, è prevista un'area di esenzione per la fornitura di servizi specializzati (come l'IPTV) che richiedono livelli di qualità più elevati, benché una puntuale definizione di questi servizi è oggetto di discussione, in quanto non esiste una nozione unitaria e quella fornita dalla proposta TSM è stata più volte "ritoccata" nel corso dell'iter legislativo: nella versione del regolamento approvata da ultimo i servizi specializzati sono quelli forniti attraverso una rete ad accesso condizionato e con livelli qualitativi predefiniti. Infine, gli accordi tra OTT e Telco per la fornitura di tali servizi sono autorizzati solo a condizione che ciò non pregiudichi la fornitura dei servizi di accesso a internet.

Su questi aspetti, peraltro, le norme proposte si ricollegano alle disposizioni in materia di monitoraggio sulla qualità dei servizi. La proposta prevede un rafforzamento della procedura di notifica già descritta all'articolo 22.3 USD che rappresenta in concreto l'unico rimedio esperibile dalle ANR al fine di garantire effettività al diritto degli utenti di accedere liberamente a servizi, contenuti e applicazioni attraverso la rete.

Tra gli elementi di maggiore rilievo del pacchetto legislativo "Connected Continent" vi è la proposta – peraltro modificata nel corso dell'iter parlamentare – di attribuire alla capacità di "accedere liberamente a contenuti, applicazioni servizi e terminali" lo statuto di diritto degli utenti direttamente azionabile di fronte al giudice nazionale. Nell'attuale quadro normativo europeo, infatti, la capacità degli utenti di accedere liberamente a contenuti, servizi e applicazioni rappresenta un obiettivo della regolazione (art. 8 (4) (g) Dir. Quadro) ma non è qualificata come diritto soggettivo da cui discende una pretesa direttamente azionabile. Ciò comporta che, fermo il regime di trasparenza sulle pratiche di *traffic management*, in futuro potrebbero essere vietate tutte le pratiche di differenziazione del traffico che non rispondono a esigenze tecniche di prevenzione dei rischi di congestionamento, sicurezza e integrità delle reti o giuridiche, inerenti cioè all'esecuzione di norme e ordini delle autorità nazionali per la prevenzione e la repressione di illeciti in internet (tutela della *privacy*, del diritto d'autore, dei minori, ecc.).

Sullo sfondo delle molteplici iniziative regolamentari adottate nell'ultimo anno vi è l'idea che una maggiore integrazione dei mercati nazionali potrebbe favorire la nascita di nuovi "giganti europei", assecondando un processo di consolidamento già particolarmente evidente nel settore dei servizi mobili, con prospettive positive anche in termini di sostenibilità economica e remuneratività degli investimenti privati in banda larga. Il consolidamento dei mercati è, infatti, un processo che si interseca con la convergenza tra i diversi settori delle comunicazioni e che impone un ripensamento sul ruolo dei regolatori e sull'intero impianto regolamentare a tutela della concorrenza.

Focus 3 – Accesso alla rete e recenti sviluppi del dibattito sulla *net neutrality* in Europa e negli Stati Uniti

Con il pacchetto legislativo "Connected Continent", la Commissione ha proposto di sancire il diritto degli utenti di internet di accedere liberamente a contenuti, informazioni e servizi digitali. Gli emendamenti apportati nel corso dell'iter parlamentare hanno altresì esteso le garanzie di accesso a dispositivi terminali e applicazioni, vietando discriminazioni in base alla fonte, all'ubicazione e al destinatario delle comunicazioni via internet. A fronte di qualche perplessità circa la concreta attuazione della norma, espresse nel parere reso dal Berec nell'ottobre 2013 [BoR (13) 142], essa costituisce una specificazione della libertà di espressione sancita dal diritto europeo e riflette una terza dimensione del dibattito sulla *net neutrality*, rispetto ai temi della tutela della concorrenza e dei consumatori nei mercati pluri-versante dell'accesso a internet.

Diverse istituzioni si sono confrontate, nell'ultimo anno, con l'esigenza di approfondire il potenziale impatto del *traffic management* sulle libertà democratiche e i diritti fondamentali affidati alla cura dell'Autorità.

Nel contesto europeo il tema è stato recentemente sollevato dal Consiglio d'Europa attraverso l'iniziativa *Multi-stakeholder dialogue on 'Network Neutrality' and Human Rights* (maggio 2013) volta a delineare un percorso condiviso per la garanzia dei valori democratici sottesi al mantenimento di una rete aperta e neutrale. Il Consiglio d'Europa, nel documento, mette in

luce l'importanza del mantenimento di rete aperta e neutrale al fine della garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali di espressione e informazione tutelati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, evidenziando l'opportunità di condurre valutazioni rigorose (*risk assessment*) sul potenziale impatto delle pratiche di *traffic management* sui diritti fondamentali e i valori democratici amplificati dalla rivoluzione digitale di internet.

Il tema appare particolarmente rilevante se si considera la notizia del blocco di Twitter in Turchia nel febbraio 2014. L'autorità di regolamentazione turca BTK, infatti, dispone del potere di imposizione agli ISP di filtri e altre misure restrittive dell'accesso alla rete. La legge turca n. 5651 (regolamentazione delle pubblicazioni su Internet e lotta ai crimini commessi per mezzo di tali pubblicazioni) stabilisce che, a decorrere dal 22 agosto 2011, i fornitori di servizi Internet offrono ai propri clienti quattro opzioni per l'installazione di filtri per l'utilizzo di Internet, che limiteranno l'accesso a molti siti web. Ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 5651, la BTK può bloccare i siti web in presenza di «sospetti fondati» che sia commesso con l'intento di commettere alcuni reati specifici. A tal proposito, in un caso molto recente, la Corte Europea dei diritti umani ha statuito che le misure di blocco del governo turco avverso un sito privato di un privato cittadino costituisce una restrizione al libero accesso a Internet: la mancanza di un quadro giuridico rigoroso di riferimento (riserva di legge) e di una garanzia giurisdizionale atta a evitare possibili abusi (riserva di giurisdizione) costituisce una violazione della libertà di espressione, e una violazione dell'art. 10 della Convenzione.

Negli Stati Uniti, invece, il dibattito sulla *net neutrality* si è concentrato maggiormente sugli obblighi di non discriminazione e sull'impatto che le regole adottate dalla FCC nel 2010 possono produrre sull'innovazione. Nel gennaio 2014 la sentenza DC Circuit, *Verizon vs Fcc*, ha confermato la competenza della FCC a esercitare poteri regolamentari in materia di trattamento del traffico internet da parte dei fornitori di accesso alla banda larga ove ciò sia giustificato dall'esigenza di preservare e facilitare il "circolo virtuoso di innovazione", che ha storicamente connotato lo sviluppo della Rete. Tuttavia, ha dichiarato illegittimo l'obbligo di non discriminazione in quanto i fornitori di servizi di accesso alla banda larga non sono qualificabili come operatori di tlc ai sensi del *Telecommunication Act* statunitense.

Il problema "collaterale" rispetto alle regole di garanzia di un internet aperta e neutrale è quello non tanto dell'accesso alle informazioni in rete quanto dell'accesso alla rete in sé. Mentre il diritto degli utenti di internet di accedere liberamente all'informazione on line può ricomprendersi nella garanzia costituzionale "della libertà di essere informati", la consistenza di un diritto soggettivo di accesso alla rete - complessivamente intesa come infrastruttura di comunicazione e mezzo di esercizio della libertà di espressione sancita anche all'art. 10 CEDU e 11 Carta dei diritti fondamentali UE - è ancora oggetto di dibattito scientifico e parlamentare. Sicché, se ancora si discute sulla configurabilità di un diritto fondamentale di accesso a internet, inteso come "libertà positiva" o "diritto sociale" dei cittadini a prestazioni positive da parte degli operatori, è innegabile l'indispensabilità dell'accesso alla rete per l'effettivo esercizio di altre libertà democratiche e diritti fondamentali.

Il riconoscimento del valore democratico della garanzia di accesso a internet è testimoniato, per esempio, dal fatto che nel 2013, anno dedicato alla cittadinanza europea, la Commissione abbia inserito tra le azioni dell'Agenda digitale europea anche l'iniziativa *e-Participation*, diretta a imprimere un rafforzamento dei presidi partecipativi nei processi decisionali, attraverso l'impiego di strumenti ICT, che favoriscano il dialogo tra cittadini e istituzioni europee (si v. la piattaforma "Puzzled by Policy") ma anche l'inclusione sociale delle categorie di soggetti più deboli.

A dispetto dei dati sulla bassa penetrazione della banda larga in diversi paesi europei, l'accesso a internet rappresenta ormai uno strumento imprescindibile non soltanto per l'interazione sociale tra gli utenti, ma anche per il dialogo tra istituzioni e cittadini: i servizi di *e-governement*, le iniziative di trasparenza e comunicazione *online*, la fornitura di servizi sanitari (*e-health*) e socio-assistenziali in rete attribuiscono all'accesso alla rete la valenza di servizio sempre più essenziale per la partecipazione alla vita pubblica e la fruizione di servizi pubblici.

1.2.2.I servizi media

L'ultimo anno conferma la crescente attenzione dimostrata da regolatori e *policy maker* all'impatto regolamentare della convergenza nel settore audiovisivo, trainata soprattutto dall'evoluzione tecnologica dei terminali che sta modificando sostanzialmente le modalità di offerta e fruizione. In ambito internazionale, nel 2013 il *Global Forum on Competition* dell'OCSE è stato dedicato alle dinamiche competitive nel settore televisivo (OECD, *Competition Issues in Television and Broadcasting*, ottobre 2013). La conferenza ha evidenziato, tra l'altro, l'impatto regolamentare della

penetrazione di nuovi apparati e tecnologie trasmissive nei mercati televisivi e degli effetti dinamici della convergenza in questo settore (cfr. par. 1.3). La compresenza di molteplici piattaforme trasmissive che utilizzano segnali digitali (digitale terrestre, satellite, cavo, Internet), la crescente penetrazione della banda larga, l'avvento della OTT TV e di apparati "intelligenti", soprattutto mobili, per la ricezione di programmi radiotelevisivi (c.d. "TV connessa") mette in concorrenza tra loro imprese afferenti a mercati tradizionalmente distinti. Lo scenario competitivo è, peraltro, connotato da alcuni aspetti specifici: l'ampliamento della gamma di servizi audiovisivi (lineari e a richiesta) che possono offrire i medesimi contenuti digitali; la differenziazione dei livelli di qualità delle prestazioni offerte dai singoli *broadcaster* (per es. HDTV); l'affermazione di tecnologie abilitanti che possono essere utilizzate per creare nuove barriere all'ingresso nel mercato (per es. i *set-top-box*); l'incremento delle possibilità di scelta dell'utente tra una maggiore varietà di offerte tra loro sostituibili; l'evoluzione dei sistemi di *pricing* (per es. *pay-per-view*).

L'ampliamento della gamma di piattaforme e servizi richiede, pertanto, un approccio regolamentare fortemente orientato al principio di neutralità tecnologica che, nel contesto attuale, risulta prevalentemente applicato al settore delle comunicazioni elettroniche. Tra le raccomandazioni formulate dall'OCSE alle autorità del settore in occasione del *Global Forum on Competition* 2013 vi è l'adattamento della definizione di mercato rilevante in rapporto al nuovo scenario di convergenza, connotato anche da una crescente diffusione di offerte *quadruple play* (telefonia fissa e mobile, TV e internet). In linea generale, l'OCSE ritiene quasi sempre applicabile una tripartizione tra mercati all'ingrosso dell'accesso, mercati all'ingrosso dei contenuti e mercato delle offerte retail, con la possibilità di delimitare ulteriormente la definizione dei singoli mercati in base a diversi altri parametri: il tipo di *broadcaster*, la piattaforma trasmissiva, la TV a pagamento o i contenuti *premium*. In Europa questo tipo di definizioni ampie del mercato televisivo sono già stata applicate in alcuni casi antitrust (CME/Balkan News Corporation e TV Europe in Bulgaria).

Sul fronte della regolamentazione dell'accesso ai mercati dei servizi di *media*, si evidenziano nuovi tipi di ostacoli alla concorrenza. Per esempio, sebbene si registri una crescente concorrenza tra piattaforme trasmissive e il processo di digitalizzazione abbia contribuito a incrementare l'offerta di canali, emergono nuovi *bottleneck* nell'accesso ai mercati televisivi. Per esempio, in Irlanda si discute sull'opportunità di intervenire per regolamentare l'accesso agli impianti trasmissivi per il digitale terrestre (Comreg (2012), *Market Review: Broadcasting Transmission Services in Ireland, Consultation Paper and Draft Decision*, Document No. 12/77). Il programma di lavoro di Ofcom per il 2013-14, invece, identifica il *contenuti premium* ed in particolare i diritti sportivi come un nuovo *asset strategico*, il cui controllo può comportare restrizioni nell'accesso ai mercati delle piattaforme televisive tradizionali ed emergenti (Ofcom, *Annual Plan*, 2013/2014).

L'impatto
regolamentare
della tv connessa

Tra gli sviluppi tecnologici che influenzano maggiormente la convergenza nel settore dei media vi è la diffusione di apparati per le offerte integrate *broadband-broadcasting*. Uno studio pubblicato dall'OCSE nel febbraio 2014 ha identificato le principali questioni di policy e regolatorie derivanti dallo scenario evolutivo del settore audiovisivo, il cui elemento di maggiore novità è costituito dal crescente sviluppo di servizi e piattaforme per la fruizione di contenuti e programmi audiovisivi attraverso una varietà di dispositivi "intelligenti" connessi a reti a banda larga fisse e mobili (OECD, *Connected Televisions: Convergence and Emerging Business Models*, 2 febbraio 2014). L'impatto dell'evoluzione tecnologica sui mercati è, come rilevato nel par.1.2, l'instaurazione di un complesso sistema di rapporti e interdipendenze tra i tradizionali *broadcaster*, i produttori di *hardware*, gli sviluppatori di applicazioni che consentono la fruizione di contenuti video in *streaming* (es. Netflix e Hulu) e gli operatori di reti a banda larga. Sul fronte regolamentare, i *set top box* proprietari diventano un *asset strategico* che, in alcuni ordinamenti (Stati Uniti, Francia, Regno Unito) ha già richiesto l'imposizione di regole *ex ante* in capo agli operatori via cavo e via satellite in materia di garanzia dell'accesso, dell'interoperabilità e della sicurezza.

L'OCSE considera appropriate queste misure, che pure possono incidere negativamente sull'innovazione, soprattutto nei mercati nazionali della televisione digitale caratterizzati da elevati costi di *switching* e bassa concorrenzialità, soprattutto se il segmento della *paytv* è dominato da offerte bundle di tipo *triple-play*.

In Europa, il tema della convergenza nel settore audiovisivo ha assunto un ruolo centrale nell'agenda della Commissione europea, che già nell'aprile 2013 vi aveva dedicato la pubblicazione del Libro Verde "Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori", cui hanno fatto seguito una consultazione pubblica conclusa in autunno e una risoluzione del Parlamento UE (v. *infra*). Rispetto alle analisi condotte in ambito OCSE, la Commissione ha affrontato attribuisce alla convergenza una portata più ampia, che va oltre gli sviluppi tecnologici e di mercato legati al fenomeno della "TV connessa". Nell'ottica della Commissione, infatti, lo scenario di convergenza che si presenta ai regolatori nazionali è definito come la progressiva fusione tra i servizi tradizionali di emittenza radiotelevisiva e internet, da cui emergono molteplici possibilità di visione, che vanno dai televisori a cui è aggiunta la connettività a internet, ai *set-top box* che offrono contenuti audiovisivi OTT e mediante *apps*, per arrivare ai servizi di *media* audiovisivi forniti da computer, fissi e portatili, *tablet* e altri dispositivi mobili. Tra gli effetti di questo processo, la Commissione individua il venir meno della linea di demarcazione tra la trasmissione lineare ricevuta attraverso il televisore o la radio e i servizi audiovisivi digitali fruibili a richiesta attraverso una varietà di dispositivi. Inoltre, il Libro verde pone l'accento sulla convergenza tra produzione e fruizione (*user-generated content*) determinata dalle funzionalità offerte dai nuovi apparati, per ricostruire uno scenario contrassegnato dal passaggio dalla fruizione passiva a una partecipazione attiva e interattiva, come quella che caratterizza i servizi di social *media*. Lo sviluppo delle tecnologie digitali, e la conseguente integrazione fra piattaforme, servizi e contenuti, sono quindi considerati quali non soltanto come fattori in grado di stimolare gli investimenti e l'occupazione ma anche lo strumento idoneo a rafforzare la partecipazione democratica e l'informazione pluralistica, a prescindere dal dispositivo di accesso utilizzato. Pertanto, la Commissione auspica che l'accresciuta possibilità di fruizione di contenuti e servizi audiovisivi digitali sia accompagnata da un quadro regolatorio uniforme, flessibile, orientato alla consapevolezza dell'utente, dunque trasparente, comprensibile e orientato alla neutralità dal punto di vista tecnologico.

Nello specifico, il Libro Verde ha approfondito le tematiche legate al fenomeno della televisione connessa, per poi introdurre ampie considerazioni inerenti la catena del valore nei mercati audiovisivi convergenti, e interrogarsi sull'adequazione della direttiva Servizi Media Audiovisivi rispetto alle sfide future che attendono il settore del *broadcasting*. Sicché, la Commissione ha aperto una consultazione pubblica sul Libro Verde, chiusa il 20 settembre 2013, atta a raccogliere i diversi contributi degli *stakeholders* partecipanti (*broadcaster*, operatori del servizio pubblico, *telco*, manifatturieri); la consultazione ha incentrato il dibattito sulle modalità attraverso le quali è possibile tramutare il fenomeno della convergenza in opportunità di crescita economica e sviluppo dei mercati dei servizi audiovisivi, pur garantendo, allo stesso tempo, la continuità dei valori e dei principi fondamentali sottesi alla regolamentazione dell'audiovisivo. La consultazione ha quindi avuto l'obiettivo di accertare la necessità o meno, almeno nel breve periodo, di introdurre modifiche alla Direttiva AVMS, e disegnare nuove regole per garantire un accesso non discriminatorio alle diverse piattaforme, alla luce della convergenza *fra device*, servizi e contenuti.

I contributi resi per lo più concordano sul fatto che la direttiva Servizi Media Audiovisivi non appare suscettibile di modifiche, quanto meno nel breve termine, in ragione del persistere delle differenze fra servizi lineari e non lineari, considerati come non intercambiabili fra loro (cd. *two tier approach*). Tuttavia, qualora nel lungo periodo la convergenza tra i due tipi di servizi introducesse distorsioni del mercato, si potrebbe dar luogo a una revisione dell'approccio regolatorio, ma di tipo graduale.

Il dibattito europeo sul Libro verde della Commissione in materia di tv connessa

Come sottolineato dalla stessa Autorità nel documento di partecipazione alla consultazione, si osserva un incremento del grado di concorrenza tra servizi lineari e non lineari alla luce del processo di convergenza, che vede attenuarsi progressivamente le linee di demarcazione fra gli stessi. Difatti, oggi la rigidità del palinsesto della tv lineare viene superata dalle nuove modalità di offerta della tv connessa, che risponde alle esigenze di consumo di un'utenza sempre più interessata a costruire in totale autonomia il proprio palinsesto. Inoltre, durante la consultazione è stato sottolineato che, nel lungo periodo, alcuni obiettivi chiave della Direttiva (come la tutela dei minori e i limiti contenutistici alle comunicazioni commerciali) debbano riguardare indifferentemente tutti gli operatori che offrono ai consumatori servizi di comunicazione audiovisiva. Pertanto – prosegue l'Autorità – appare opportuno bilanciare *pro futuro* la pressione regolamentare fra fornitori di servizi *media* audiovisivi e gli altri *player*, come gli OTT.

Le iniziative nazionali in materia di tv connessa

Gli Stati membri, nel corso dell'ultimo anno, hanno adottato iniziative di carattere regolamentare sul tema della tv connessa. Ad esempio, in Francia, il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo – Autorità indipendente deputata a proteggere il pluralismo dell'informazione nei diversi segmenti dei *media* – nell'ambito della Rapporto annuale 2013 (aprile 2014), ha formulato al Governo alcune proposte legislative, fra cui l'opportunità della introduzione di una nuova categoria di servizi, (*digital audiovisual services*) e della promozione di accordi volontari (*conventionnement*) con gli operatori volti a favorire lo sviluppo del mercato della tv interconnessa. Sul tema si segnala altresì che il Parlamento europeo ha approvato la Risoluzione "sulla preparazione a un mondo audiovisivo caratterizzato dalla piena convergenza"; fra le motivazioni a sostegno dell'adozione del nuovo atto il Parlamento ha sottolineato che le convergenze nel settore dell'audiovisivo si caratterizzano per essere di tipo orizzontale (convergenza dei settori), verticale (convergenza delle catene del valore) o funzionale (convergenza delle applicazioni/servizi). È stato quindi evidenziato che la convergenza fra radiodiffusione, stampa e internet rappresenta ormai una realtà, per cui appare necessario che la politica europea in materia di *media*, cultura e reti adegui il quadro normativo alle nuove condizioni createsi, definendo l'applicazione di un livello di regolamentazione uniforme, con particolare riferimento alle norme poste a presidio della tutela dei minori e della pubblicità sui servizi lineari, fermo restando la rilevanza delle procedure di co-regolamentazione e *self-regulation*. La Risoluzione, fra l'altro, intende incentivare la rimozione delle barriere tecnologiche, economiche e giuridiche che potrebbero frapporsi durante la fruizione dei contenuti sulle piattaforme convergenti, come la formazione di posizione di controllo esclusivo degli accessi ai diversi *media*, o la difficoltà di reperimento di forme di finanziamento sostenibili, o la scarsa trasparenza informativa nei confronti del consumatore finale. È evidente che il fenomeno della convergenza fra piattaforme, contenuti e servizi, da un punto di vista tecnico-economico appare strettamente legato a quello della digitalizzazione del segnale e dell'occupazione dello spettro di cui si è dato conto anche nel paragrafo precedente (cfr. par. 1.3.1). Le ANR sono costantemente impegnate a delineare soluzioni che coniughino l'esigenza del massimo utilizzo della capienza spettrale con quella coincidente con lo sfruttamento economico dello stesso, tramite l'imposizione di oneri a carico degli operatori licenziatari. Le politiche di assegnazione dello spettro, unitamente ai processi di digitalizzazione e ampliamento dell'offerta di servizi radiotelevisivi, hanno sollecitato da più parti in Europa un dibattito sulla riforma del servizio pubblico radiotelevisivo. In Francia, per esempio, sono state adottati interventi legislativi e regolamentari di riforma che sottolineano, peraltro, l'importanza dei requisiti di indipendenza del regolatore (CSA) sia per l'esercizio di funzioni attinenti alla destinazione delle risorse frequenziali al servizio pubblico radiotelevisivo, sia in relazione al controllo sugli obblighi di servizio pubblico (*LOI n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*). Anche il tema del finanziamento degli obblighi di servizio pubblico radiotelevisivo appare peraltro investito dall'impatto regolamentare della convergenza. Per esempio, in Belgio il contratto di servizio, recentemente approvato dalla Commissione Europea per quanto riguarda i profili di compatibilità con la disciplina

sugli aiuti di Stato, ha previsto una lista di "new media services" (pubblicazione sul sito *web* di contenuti informativi analoghi a quelli trasmessi con i programmi di informazione tv e radio) da includere tra gli obblighi di servizio pubblico della società belga RTBF (cfr. press-release IP-14-523).

L'impatto regolamentare dei processi di convergenza nel settore dei *media* si manifesta anche sul piano del coordinamento tra i pubblici poteri impegnati, a vario titolo, nella definizione di un quadro normativo appropriato alle nuove modalità di offerta e fruizione dei contenuti audiovisivi nell'attuale contesto tecnologico e di mercato. La dimensione prevalentemente nazionale della regolamentazione del settore radiotelevisivo e delle attività di *broadcasting* è, in effetti, messa in crisi dal processo di digitalizzazione dei segnali e dalla "migrazione" di contenuti e servizi audiovisivi verso modalità trasmissive fondate sul protocollo IP (OECD, 2013). Dal momento che gli utenti possono accedere da internet, anche illegalmente, ai programmi di *broadcaster* stranieri - dagli eventi sportivi alle puntate dei *talent show* di maggior successo - la cooperazione internazionale in ambito regolamentare e antitrust diventa un fattore essenziale per tutelare l'industria e i consumatori. In ambito europeo, si manifesta la tendenza a replicare il modello del "concerto regolamentare" realizzato nel settore delle comunicazioni elettroniche mediante il rafforzamento delle reti amministrative transazionali e dei meccanismi di cooperazione che si svolgono "in linea orizzontale" tra le diverse Autorità competenti. A tal proposito, si segnala che, al fine di garantire il raccordo verticale tra la Commissione europea le singole ANR sulla questione delle politiche regolatorie nel segmento dei contenuti, la Commissione europea ha istituito il Gruppo europeo dei regolatori dei servizi *media* audiovisivi (ERGA), formato da rappresentanti delle diverse Autorità nazionali, che si è riunito per la prima volta il 4 marzo 2014. Il Gruppo ha il compito specifico di affiancare la Commissione in riferimento alla attuazione della direttiva sui Servizi Media Audiovisivi; pertanto, esprime pareri d'ufficio o su richiesta della Commissione in merito all'applicazione della Direttiva SMAV da parte degli Stati membri; facilita e accelera lo scambio di informazioni fra Commissione e Stati membri sul livello di implementazione dell'attività di regolamentazione; promuove il dialogo sugli sviluppi dei fenomeni osservati, realizzando uno scambio reciproco di esperienze e *best practices*.¹⁰

L'istituzione
dell'ERGA

I numerosi benefici derivanti dalla cooperazione fra le diverse Autorità nazionali e la Commissione europea sono stati d'altronde sottolineati dai vari partecipanti alla consultazione pubblica lanciata e conclusa dalla Commissione europea "sull'indipendenza dei regolatori con competenze nel segmento dei servizi *media* audiovisivi". Lo scopo di questa consultazione è stato quello di raccogliere le diverse opinioni degli *stakeholders* sulla questione dell'indipendenza degli organismi di regolamentazione competenti nei servizi di *media* audiovisivi, e sulle possibili modalità atte a rafforzare la loro indipendenza, compresa la revisione dell'articolo 30 della direttiva 2010/13/UE sui servizi di *media* audiovisivi. I vari partecipanti hanno evidenziato come la cooperazione tra le autorità di regolazione appare essere cruciale per lo sviluppo di regole certe, uniformi e condivise.

Il tema della libera fruizione dei contenuti nel mercato unico presenta evidenti risvolti di tipo *antitrust*. In proposito, si segnala che la Commissione europea ha avviato un'istruttoria sugli accordi di licenza tra i maggiori studi di produzione cinematografica statunitensi e le *pay tv* europee (cfr. Commissione europea, press release IP-14-15). Scopo dell'Indagine avviata dalla Commissione è quello di verificare se tali *agreements* impediscono alle emittenti europee di fornire i propri servizi oltre i confini nazionali, negando *ex ante* la possibilità di servire potenziali abbonati di altri Stati membri o imponendo di bloccare l'accesso transfrontaliero ai loro servizi sulla base di una licenza territoriale di esclusiva. La Commissione valuterà se tali accordi di

¹⁰ L'High Level Group on Media Freedom and Pluralism, nel suo rapporto 2013, ha fortemente raccomandato l'istituzione di un organismo regolatorio nel campo dei servizi media audiovisivi.

licenza violino le regole Ue in materia di intese e abusi di posizione dominante, che vietano accordi anti-competitivi (Articolo 101 del Trattato Ue).

Le implicazioni derivanti dalla convergenza fra servizi e contenuti, e i complessi risvolti concorrenziali e regolamentari derivanti da fenomeni tecnologici in costante evoluzione, sotto altro punto di vista, appaiono strettamente connessi a quello della tutela della proprietà dei contenuti in rete.

L'avvento della tecnologia digitale e di internet ha, come è noto, ridisegnato le modalità attraverso le quali un contenuto è creato, distribuito e reso fruibile. La possibilità di accedere ai contenuti digitali tramite i più disparati *device*, fissi e mobili, quindi, determina una necessità di ripensamento delle tradizionali regole poste a tutela del diritto d'autore. Sul punto la Commissione europea ha individuato una *road map* volta a realizzare una crescente armonizzazione del *framework* regolatorio in materia di *copyright*: in primo luogo, si segnala che la stessa Commissione europea, nell'ambito delle ultime misure previste in tema di mercato digitale unico, ha lanciato una consultazione pubblica sulla riforma del *copyright*. La consultazione pubblica si è conclusa lo scorso 5 marzo 2014, e dovrebbe condurre alla revisione e a una maggiore armonizzazione del *framework* regolatorio europeo. La consultazione ha avuto a oggetto, fra l'altro, il tema della accessibilità transfrontaliera dei contenuti, ovvero della possibilità della cd. "*cross-border portability*", per cui i diversi contenuti, non più territorialmente bloccati, potrebbero essere fruibili liberamente dagli utenti all'interno del territorio dell'Unione, e non più esclusivamente nello Stato in cui l'utente abbia sottoscritto il proprio abbonamento.

Nella sua comunicazione sui contenuti nel mercato unico digitale (cfr. Commissione europea, IP/12/394), in proposito sono state previamente definite due tracce parallele di intervento: in primo luogo, la Commissione si prefigge di rivedere e modernizzare il quadro legislativo sul diritto d'autore UE, come annunciato nella strategia "Un mercato unico per i diritti di proprietà intellettuale" (cfr. Commissione europea, IP/11/630); in secondo luogo, la Commissione suggerisce di adottare soluzioni concordate fra i vari *stakeholder* a presidio dei diritti patrimoniali d'autore, e a garanzia dell'applicazione di regole uniformi nel mercato unico.

Diritto d'autore

Nell'ottica della piena condivisione delle strategie regolamentari, la Commissione, pertanto, ha lanciato l'iniziativa *Licences for Europe*, piattaforma condivisa atta a implementare il dialogo tra i principali *stakeholders* coinvolti, all'interno della quale sono stati tracciati una serie di impegni, monitorati dalla Commissione, strumentali alla revisione del quadro normativo. Il progetto favorisce il dibattito attraverso la creazione di gruppi di lavoro, cui hanno preso parte i diversi soggetti interessati, incentrati sui seguenti *topic*: (i) accesso transfrontaliero e portabilità dei servizi; (ii) *user generated content* e licenze per i microautenti di materiale protetto; (iii) audiovisivi e istituzioni di conservazione del patrimonio culturale; (iv) estrazione di testo e di dati.

In tema di politiche europee sulla riforma del diritto d'autore si segnala, altresì, l'adozione della direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multi territoriali per i diritti su opere musicali per l'uso *online* nel mercato interno. La direttiva stabilisce: (i) "i requisiti necessari per garantire il buon funzionamento della gestione dei diritti d'autore e dei diritti connessi da parte degli organismi di gestione collettiva" (ii) "i requisiti per la concessione di licenze multiterritoriali da parte di organismi di gestione collettiva dei diritti d'autore per l'uso online di opere musicali". Nello specifico, la direttiva agevola i fornitori *online* nel compito di ottenere le licenze d'uso per la musica in più Paesi europei, alle stesse condizioni di cui godono nel proprio, e intende armonizzare gli *standard* di *governance* delle Società di Gestione Collettive (SGC), come ad esempio la SIAE. Inoltre, prevede l'obbligo da parte delle SGC di consentire ai propri autori iscritti l'utilizzo delle licenze *Creative Commons* con opzione NC (Non Commerciale). La direttiva quindi, ha il compito di coordinare le normative nazionali riguardo l'attività di gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi, nonché l'obiettivo di garantire standard elevati in materia di gestione finanziaria e trasparenza.

Il tema del diritto d'autore e della tutela della proprietà intellettuale dei contenuti pubblicati sulla rete è oggetto di un vivace dibattito nei paesi membri che perdura da alcuni anni: sulla scorta delle *best practices* e delle esperienze maturate nel contesto europeo, da ultimo, nel febbraio 2014, il Consiglio dei ministri spagnolo ha adottato una proposta legislativa volto a riformare le regole a presidio del diritto d'autore in rete. La proposta prevede, fra l'altro: l'introduzione di un sistema di compensazione per la riproduzione di copie private; un rafforzamento dei meccanismi di *enforcement*; una rimodulazione delle società di gestione collettiva in coerenza con le nuove regole di derivazione europea; l'introduzione dell'obbligo per gli aggregatori di contenuti di corrispondere un compenso ai relativi *publisher*.

Nel solco degli interventi europei, si inseriscono le numerose iniziative dell'Autorità, istituzionalmente preposta alla regolamentazione e vigilanza del segmento dei servizi *media* audiovisivi, e titolare di attribuzioni specifiche in materia di diritto d'autore. Al riguardo, occorre in primo luogo segnalare che l'Autorità, nel corso nell'ultimo anno ha raccolto gli esiti di numerose attività di carattere istruttorio e di approfondimento, al fine di individuare le implicazioni regolamentari legate ai temi della convergenza, della libera fruizione e della tutela dei contenuti digitali. In tal senso, si segnalano, la pubblicazione dei rapporti del programma di studio e ricerca SCREEN – Servizi e Contenuti per le Reti di Nuova Generazione, nonché la pubblicazione degli esiti di due Indagini conoscitive: l'Indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e della pubblicità *online* e l'Indagine conoscitiva sulla *connected television*. Si segnala, inoltre, la pubblicazione del Libro bianco sulla "Televisione 2.0 nell'era della convergenza" e del Libro Bianco "Media e Minori" (su questi temi, vedi *infra*, par. 3.2). La costante attenzione dell'Autorità per le tematiche riguardanti la regolamentazione dei contenuti digitali appare, d'altro canto, essere confermata dall'adozione del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica (delibera n. 680/13/CONS), nel quale sono assunte iniziative di *promotion* e delineate procedure di *enforcement* atte a realizzare il contemperamento fra numerosi diritti fondamentali, quali ad esempio la libertà di espressione e manifestazione del pensiero, la libertà di comunicazione, il diritto alla *privacy*, la tutela della libertà di iniziativa economica e dei diritti morali e patrimoniali di proprietà intellettuale.

L'insieme delle iniziative assunte a livello europeo – di cui è stata proposta una breve selezione – insiste, in ogni caso, sul tema della convergenza delle piattaforme, dei servizi e dei contenuti, che si intreccia strettamente con quello del pluralismo delle idee e della libertà di informazione nella società democratica. Il dibattito sul principio del pluralismo nel corso degli ultimi mesi è stato piuttosto intenso, sia a livello dei singoli paesi dell'Unione che europeo. La Commissione europea ha concluso la consultazione sul rapporto dell'*High Level Group*. L'obiettivo della consultazione è consistito nel raccogliere le osservazioni dei vari partecipanti sulle raccomandazioni presentate dal Gruppo Europeo di alto livello, al fine di consentire un dibattito aperto e condiviso sui temi sulla libertà dei *media* e il pluralismo all'interno dell'Unione europea. D'altronde, il tema della pluralismo dei contenuti è stato oggetto, nel Regno Unito, di un recente rapporto della *House of Lords – Committee on communications*, intitolato "Media plurality", contenente una serie di proposte al Parlamento e al governo atte a innovare le regole poste a presidio di tale valore. Il rapporto suggerisce al regolatore Ofcom di condurre una revisione periodica dello stato del pluralismo interno, al fine di ridisegnare le regole che presidono alle funzioni del Parlamento, del governo e del regolatore indipendente. Sullo stesso tema insistono le conclusioni del Consiglio europeo e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri sulla libertà e il pluralismo nell'ambiente digitale, secondo le quali negli ultimi anni i notevoli cambiamenti legati all'avvento delle nuove tecnologie, e l'eccessiva concentrazione proprietaria possono determinare un rafforzamento delle posizioni dei soggetti *gatekeeper*, con evidenti impatti sulla possibilità di accesso alle informazioni da parte degli utenti finali. Le Conclusioni (cfr. 2014/C 32/04), nel far propri gli indirizzi

La convergenza
delle piattaforme