

**LIBRO VERDE SULLA CONVERGENZA TRA I SETTORI  
DELLE TELECOMUNICAZIONI, DELL'AUDIOVISIVO E  
DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E SULLE  
SUE IMPLICAZIONI NORMATIVE**

**VERSO UN APPROCCIO ALLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE**

## SINTESI

### **Il contesto della convergenza**

Tutti sono ormai d'accordo sul fatto che a livello tecnico si stia andando verso la convergenza: in altri termini, che la tecnologia digitale permetta ora di fornire su molte reti diverse i servizi tradizionali e quelli nuovi (trasmissione di segnali vocali, dati, suoni o immagini).

L'attività nel mercato mostra che gli operatori dei settori interessati dalla convergenza stanno cogliendo le opportunità offerte dai progressi tecnologici per migliorare i servizi tradizionali e per lanciarsi in nuove attività. Telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione vedono svilupparsi prodotti e piattaforme multisettoriali e assistono alla nascita di partecipazioni incrociate. Tra i nuovi prodotti e servizi disponibili, citeremo a titolo d'esempio:

- telebanca e teleacquisti da casa via Internet;
- comunicazioni vocali via Internet;
- accesso alla posta elettronica e al WWW via reti mobili di telefonia e uso di collegamenti senza fili, a casa o sul lavoro, per allacciamenti con le reti fisse di telecomunicazioni;
- servizi dati su piattaforme di radiotelecomunicazioni digitali;
- servizi on-line e servizi televisivi in comune, grazie a sistemi quali la WebTv, e diffusione a mezzo satelliti digitali e modem collegati alle reti cablate;
- diffusione via Web di informazioni, notizie sportive, concerti e altri servizi audiovisivi.

Si tratta di sviluppi che forniscono esempi concreti di Società dell'informazione in Europa, ne mostrano la possibile influenza sulla vita di tutti i cittadini e sottolineano il significativo cambiamento nella varietà e diversità di offerta dei tradizionali servizi di telecomunicazioni e informazione.

### **I temi in discussione: la posta in gioco per l'Europa**

Gli sviluppi in corso hanno implicazioni profonde. La convergenza non riguarda esclusivamente la tecnologia; riguarda anche i servizi e i nuovi modi di lavorare e interagire con la società. I cambiamenti descritti nel Libro verde potrebbero migliorare sensibilmente la qualità di vita dei cittadini europei, permettere alle regioni dell'Europa di meglio integrarsi nel cuore dell'economia europea, rendere le attività produttive più efficienti e concorrenziali sui mercati mondiale e nazionali.

La nascita di nuovi servizi e lo sviluppo di quelli esistenti dovrebbero ampliare il mercato mondiale dell'informazione e aprire nuove strade ai cittadini, sfruttando il ricco patrimonio culturale europeo, il suo potenziale innovativo e le sue ambizioni creative.

La natura globale delle odierne piattaforme di comunicazione (e in particolare di Internet) fornisce la chiave per spalancare la porta alla futura integrazione dell'economia mondiale e creare opportunità e sfide non solo per l'Unione europea ma anche per i suoi vicini dell'Europa centrale e orientale, del bacino mediterraneo e, in senso più ampio, del terzo mondo. D'altra parte, grazie ai limitati investimenti necessari per essere presenti sul WWW, le imprese di qualsiasi dimensione sono ora in grado di essere presenti a livello regionale o mondiale e i consumatori possono profittare di una più ampia offerta di beni e servizi: la globalizzazione sarà quindi la chiave di volta dei futuri sviluppi, e i cambiamenti in Europa si riflettono negli sviluppi a livello globale

Se saprà assimilare i cambiamenti e creare un contesto favorevole, piuttosto che ostile, al processo evolutivo, l'Europa avrà messo a punto un potente strumento per l'occupazione e la crescita, per una maggiore scelta dei consumatori e per favorire la diversità culturale. Se non saprà assimilare i cambiamenti, o se non lo farà con sufficiente rapidità, è molto probabile che mondo del lavoro e cittadini dovranno usare la corsia "per veicoli lenti" per andare verso quella rivoluzione dell'informazione che imprese, utenti e politici del mondo intero stanno già affrontando.

I politici e i responsabili avranno un ruolo fondamentale nel garantire che tale contesto venga creato, ma al di là del quadro normativo che rappresenta l'argomento centrale del Libro verde sarà necessario, come sottolineato nella recente riunione al vertice sull'occupazione, cercare di fornire ai lavoratori europei le conoscenze richieste dalla Società dell'informazione. Bisognerà continuare a sostenere le attività di ricerca e sviluppo: politici, autorità regionali e locali e istituzioni europee dovranno essere in prima linea, ad esempio adottando le tecnologie e i servizi messi a disposizione dal processo di convergenza.

### **È fondamentale disporre di un quadro normativo adatto**

Il futuro quadro normativo avrà un'importanza fondamentale. L'Unione europea ha già messo a punto un quadro di riferimento globale per gestire il passaggio delle telecomunicazioni da una situazione di monopolio a una di piena concorrenza, il 1° gennaio 1998, e un quadro di riferimento per il mercato unico delle emissioni radiotelevisive: è importante che il futuro nuovo quadro normativo sia saldamente situato nel contesto dei risultati già raggiunti. Il Libro verde rappresenta inoltre una tappa cruciale per consentire alla Comunità di lanciare uno sguardo al di là della data limite del 1998 e di valutare le implicazioni nei settori interessati dalla convergenza.

Il Libro verde ritiene che lo sviluppo dei nuovi servizi potrebbe essere ostacolato dal sopravvivere di un certo numero di barriere (incluse quelle di tipo normativo) a differenti livelli di mercato, ma esistono punti di vista contrastanti sulla capacità degli attuali quadri normativi di far fronte a un contesto in evoluzione. Secondo alcuni, lo sviluppo di nuovi servizi e prodotti viene frenato dall'incertezza normativa; le norme attuali sono state infatti create in un contesto nazionale, analogico e monomediale, ma i servizi vanno sempre più spesso al di là dei tradizionali limiti di settore e geografici e possono essere diffusi su una gran varietà di piattaforme. Viene quindi rimessa in discussione la filosofia alla base degli approcci normativi nei differenti settori interessati dalla convergenza. I sostenitori di questo punto di vista affermano che l'incertezza normativa ostacola gli investimenti e mette in pericolo le possibilità di realizzazione della Società dell'informazione.

Un punto di vista alternativo considera che le caratteristiche specifiche di ciascun settore attuale limiteranno la portata della convergenza dei servizi e che l'industria dei media ha il compito di custodire i valori sociali, etici e culturali della nostra società, indipendentemente dalla tecnologia cui si affida per arrivare sino al consumatore. In altri termini, condizioni economiche e contenuto dei servizi d'informazione debbono essere regolamentati separatamente se se ne vogliono garantire l'efficacia e la qualità.

È necessario affrontare i problemi e indicare soluzioni, tenendo conto di tutti gli interessi nei vari settori toccati dalla convergenza. Le possibilità di cambiamento verranno al tempo stesso individuate con mezzi differenti e a livelli diversi (tecnologia, industria, servizi e mercati). La digitalizzazione significa che la convergenza è già a buon punto a livello tecnologico, ma il Libro verde non dà per scontato che la convergenza a un livello porti inevitabilmente a uno stesso grado di convergenza ad altri livelli. In ogni caso, non è detto che la convergenza nelle tecnologie, nelle industrie, nei servizi e/o nei mercati richieda necessariamente un contesto normativo uniforme.

## Forum di discussione sul Libro verde

Il Libro verde risponde a un bisogno di discussione: s'interroga, analizza i problemi, indica le alternative e pone domande sulle quali sollecita punti di vista. Non assume in questa fase posizioni definitive e non trae conclusioni.

I **capitoli I e II** analizzano il fenomeno della convergenza: i presupposti tecnologici, gli attuali sviluppi del mercato, i possibili contraccolpi nei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione.

Il **capitolo III** individua le barriere, esistenti e potenziali, che potrebbero ostacolare gli sviluppi tecnologici e di mercato: alcune riflettono i problemi attuali del mercato o dell'industria dei settori interessati dalla convergenza, altre gli approcci normativi in vigore. Alcune barriere vengono già affrontate dalle iniziative comunitarie (diritti di proprietà intellettuale, commercio elettronico e firma digitale) e vengono allora segnalate le iniziative in atto; in altri casi, servono da spunto per studiare l'eventuale necessità di adattare gli attuali quadri normativi alla luce del fenomeno della convergenza.

Il **capitolo IV** fornisce un dettagliato esame dei problemi legati agli attuali e eventuali futuri quadri normativi o approcci, che possiamo suddividere in otto grandi categorie:

- definizioni
- accesso al mercato e licenze
- accesso alle reti, ai sistemi di accesso condizionato e al contenuto
- accesso allo spettro di frequenze
- norme
- fissazione dei prezzi
- interessi dei consumatori

Il capitolo si chiude con una discussione sugli obiettivi d'interesse pubblico, i possibili modelli di futuri quadri normativi e i problemi sollevati sul piano internazionale.

Il **capitolo V**, infine, definisce un assieme di principi per la futura politica normativa nei settori interessati dalla convergenza e identifica le opzioni possibili per i futuri approcci normativi da usare come base di discussione.

La Commissione ritiene che cinque mesi di consultazioni permetteranno un'ampia partecipazione e un approfondito dibattito sui temi fondamentali per i cittadini, il mondo imprenditoriale e l'ulteriore sviluppo della Società dell'informazione. I commenti possono essere inviati per lettera o per via elettronica; per favorire il dibattito è stato creato un sito Web specifico, che permette di prendere conoscenza dei commenti trasmessi per via elettronica<sup>1</sup>, e sono state inoltre previste sedute pubbliche. La Commissione intende preparare entro giugno 1998 una comunicazione, alla luce dei commenti ricevuti.

---

<sup>1</sup> L'indirizzo web è <http://www.ispo.cec.be/convergencegp>. Al momento della pubblicazione della comunicazione sui risultati della consultazione, tutti i commenti ricevuti (tranne quelli per i quali sia stata chiesta la riservatezza) saranno resi disponibili su supporto cartaceo.

## **Conclusione: andare avanti**

Il Libro verde costituisce un passo sulla strada per garantire allo sviluppo sociale ed economico dell'Europa i vantaggi della convergenza. La comunicazione di giugno riassumerà i risultati della consultazione pubblica, permetterà al Parlamento europeo, al Consiglio dei ministri, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni di definire le posizioni politiche e consentirà di delineare chiaramente gli obiettivi della futura politica.

Il Libro verde - che inizia una nuova fase dell'approccio politico dell'Unione europea alla realtà delle comunicazioni e rappresenta quindi un elemento fondamentale del quadro di riferimento globale creato per sostenere lo sviluppo di una Società dell'informazione - si colloca nel contesto dei risultati attuali del quadro per le telecomunicazioni (avviato con lo storico Libro verde sulle telecomunicazioni del 1987<sup>2</sup> e per i media (lanciato da varie iniziative comunitarie) e costruisce sui risultati già ottenuti, offrendo a tutte le parti interessate l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista sulla futura portata della normativa nei settori interessati dalla convergenza e nella realtà delle comunicazioni dopo il 1998.

Questo primo passo intende aprire la strada allo sviluppo di un appropriato contesto normativo che renda più facile, all'avvicinarsi del 21° secolo, cogliere appieno le opportunità offerte dalla Società dell'informazione, nell'interesse dell'Europa e dei suoi cittadini.

---

<sup>2</sup> COM(87)290 def.

## INDICE

### INTRODUZIONE

vii

### Capitolo I - Definizioni e sviluppi della convergenza

1

- 1 Convergenza : campo di applicazione
- 2 Il ruolo motore della tecnologia
- 3 Gli attuali sviluppi del mercato
- 4 Sintesi e domande

### Capitolo II - Impatto della convergenza nei settori interessati

9

- 1 Il contesto socio-economico
- 2 Le tendenze del mercato
- 3 La prospettiva dei consumatori
- 4 Sintesi e domande

### Capitolo III - Barriere alla convergenza

17

- 1 Barriere esistenti
- 2 Barriere potenziali
- 3 Domanda

### Capitolo IV - Implicazioni normative

21

- 1 Sfide agli attuali approcci normativi
- 2 Eliminare le barriere: i problemi normativi
- 3 Soddisfare gli obiettivi d'interesse pubblico
- 4 Opzioni per un futuro modello normativo
- 5 Problemi sul piano internazionale

### Capitolo V - Principi e opzioni per il futuro

39

- 1 Principi per una futura politica normativa nei settori interessati dalla convergenza
- 2 Opzioni per uno sviluppo normativo
- 3 Calendario delle azioni future
- 4 Conclusioni

### ALLEGATO - Normativa esistente

43

## Introduzione

La Società dell'informazione sta diventando una realtà: il suo sviluppo riceve impulso dai rapidi cambiamenti tecnologici che trasformano le industrie dell'informazione con una velocità e con caratteristiche tali da porre nuove sfide ai responsabili politici.

Uno dei fattori più significativi è il crescente ricorso a tecnologie identiche da parte di settori differenti (in particolare telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione), reso sempre più evidente negli ultimi anni dall'emergere di Internet e dalla maggiore capacità delle reti esistenti di supportare servizi di telecomunicazioni e di trasmissione.

Esistono punti di vista differenti sulle implicazioni della convergenza, fenomeno relativamente nuovo, per la società e l'attività economica: si è in genere concordi sul fatto che gli sviluppi dell'elettronica digitale e del software stanno creando il potenziale tecnologico per un nuovo approccio alla diffusione e all'uso dei servizi d'informazione, ma si è molto meno d'accordo sulla portata e sui cambiamenti di tali sviluppi nelle pratiche attuali e sui tempi richiesti. Alcuni ritengono che la convergenza porterà a una trasformazione rapida e completa degli attuali settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione, al punto che aree oggi indipendenti finiranno col confluire in una sola, annullando in sostanza le reciproche differenze, prima ben nette.

Altri ritengono che le caratteristiche specifiche di ciascun settore limiteranno la portata della convergenza dei servizi, e che l'industria dei media ha il compito di custodire i valori sociali, etici e culturali della nostra società, indipendentemente dalla tecnologia cui si affida per arrivare sino al consumatore. In altri termini, condizioni economiche e contenuto dei servizi d'informazione debbono essere regolamentati separatamente se se ne vogliono garantire l'efficacia e la qualità. Altri, infine, pensano che, qualora si verifichi, la convergenza avverrà in ogni caso su un arco di tempo relativamente lungo.

È comunque evidente che le implicazioni insite in tali sviluppi sono potenzialmente molto profonde: la nascita di nuovi servizi e gli sviluppi di quelli già esistenti ampliaranno il mercato globale dell'informazione e offriranno così ulteriori opportunità di crescita economica e di occupazione. Al tempo stesso, il mutato contesto dei servizi di

comunicazione permetterà di migliorare la qualità di vita dei cittadini europei, grazie a una maggiore possibilità di scelta dei consumatori, a un più facile accesso ai benefici della Società dell'informazione e alla tutela della diversità culturale.

Le prospettive di sviluppo economico e sociale dell'Europa sono quindi positive e dovrebbero essere incoraggiate: la politica dovrà creare un contesto favorevole alla convergenza, affinché le opportunità potenziali possano essere colte in tempo.

Come punto di avvio per formulare le appropriate politiche è ora necessario procedere a un dibattito ampio e approfondito sul fenomeno della convergenza e sulle sue implicazioni, e l'obiettivo del Libro verde è appunto quello di provocarlo.

Il dibattito - che dev'essere inquadrato nel contesto delle altre azioni portate avanti dalla Commissione nei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione - è fondamentale per il futuro panorama delle comunicazioni che comincerà a delinearsi dopo la completa liberalizzazione dei servizi e delle infrastrutture di telecomunicazioni (1° gennaio 1998): il processo avviato dal Libro verde dovrà garantire che il riesame globale (da effettuare a fine 1999) dell'efficacia del pacchetto normativo 1998 per le telecomunicazioni tenga conto dell'impatto della convergenza nel settore. Una comunicazione della Commissione affronta inoltre il problema del riesame della direttiva sulle reti via cavo (condotta alla luce della liberalizzazione e più in particolare per rispettare l'impegno ribadito nelle direttive sulle reti via cavo<sup>3</sup> e sulla completa concorrenza nelle telecomunicazioni<sup>4</sup>. L'analisi mira a dar vita a una struttura aperta e competitiva per la fornitura delle telecomunicazioni e delle reti televisive via cavo, con un probabile significativo impatto sui mercati interessati dalla convergenza, e intende in particolare incoraggiare la concorrenza, evitando il nascere di nuove barriere e strozzature anticoncorrenziali: una concorrenza vigorosa nei settori in questione incoraggerà lo sviluppo di nuovi servizi innovativi a vantaggio dei consumatori della Comunità europea e darà

<sup>3</sup> Direttiva della Commissione 95/51/CEE, GU L256, del 26.11.95

<sup>4</sup> Direttiva della Commissione 96/19/CE, GU L74, del 22.3.96

alle industrie e ai fornitori di servizi europei il know-how necessario per competere sui mercati mondiali.

Dato per scontato l'obiettivo di fondo di garantire una struttura di base del mercato concorrenziale, la necessità di procedere rapidamente a un'analisi della situazione si deve al fatto che possono nascere in tempi brevi nuovi mercati, di natura essenzialmente globale: qualora i quadri normativi applicabili in ciascuno Stato membro, o addirittura in Europa, non dovessero essere idonei allo sviluppo dei nuovi mercati, e dovessero quindi ostacolarlo, l'Europa si troverebbe in svantaggio competitivo rispetto ai concorrenti mondiali più flessibili.

Una scelta limitata e una minore fiducia nei nuovi servizi potrebbe ridurre la partecipazione dei consumatori e avere conseguenze negative sulla crescita economica e l'occupazione.

Il Libro verde analizza la natura della convergenza e si occupa in particolare della fornitura dei servizi e delle reti soggiacenti che permettono di trasferirli; esamina inoltre le implicazioni, sostanziali e apparenti, della normativa cui il fenomeno potrebbe dar luogo. Affronta inoltre alcuni aspetti del quadro normativo per la fornitura di servizi, ma le future iniziative nel settore non dovranno pregiudicare il lavoro attualmente in corso nella Commissione per l'applicazione della vigente legislazione comunitaria.

Il Libro verde non assume una posizione definitiva sulle nuove strutture normative (riconosce anzi che la convergenza dovrebbe portare a una normativa più "leggera" nei settori delle telecomunicazioni e dei media e a una normativa quantomeno non più "pesante" in quello delle reti); analizza piuttosto la convergenza così come si manifesta nel mercato, identifica i problemi normativi creati da tali sviluppi e s'interroga in proposito.

Le parti interessate sono invitate a contribuire al dibattito, rispondendo agli interrogativi suscitati e offrendo il contributo ritenuto utile. La consultazione si prolungherà per i cinque mesi successivi alla data di pubblicazione del Libro verde e si concluderà con la stesura

entro giugno 1998 di una relazione sui risultati raggiunti.

Le proposte (in quattro copie) possono essere trasmesse per e-mail, telefax o posta a:

Commissione europea, DGXIII A4

All'attenzione del Sig. ELalor

200, rue de la Loi, BU310/62

B-1049 Bruxelles (Belgio)

Telefax: (+32 2) 296 90 09

e/o

Commissione europea, DGXC1

All'attenzione del Sig. G. Paulger

200, rue de la Loi, L-102 5/25

B-1049 Bruxelles (Belgio)

Telefax: (+32 2) 299 92 01

e/o

E--mail: [convergencegp@cec.be](mailto:convergencegp@cec.be)

Copie dei contributi trasmessi saranno disponibili dopo la conclusione della consultazione, salvo quando sia stato chiesto di considerarli riservati. Per la pubblicazione del Libro verde e dei contributi ricevuti è stato aperto un sito Web all'indirizzo:

<http://www.ispo.cec.be/convergencegp>

## Capitolo I

### Definizioni e sviluppi della convergenza

Il Libro verde, ulteriore passo verso la Società dell'informazione in Europa, esamina i temi politici fondamentali legati in senso lato alle infrastrutture di telecomunicazioni, ai media e alle tecnologie dell'informazione, che in buona parte del documento verranno chiamati per comodità i "settori pertinenti".

Il Libro verde non esamina i temi politici legati al più ampio pacchetto di servizi che trasformeranno la Società dell'informazione in realtà (ad esempio il commercio elettronico, che ingloba una serie di attività capaci di rivoluzionare settori estremamente differenti, quali il commercio al dettaglio, il turismo e i servizi finanziari) e che includono aree nelle quali l'azione comunitaria è già ben avviata (diritti di proprietà intellettuale, diritto d'autore e i diritti connessi, pluralismo dei media, riservatezza e protezione dei dati personali, cifratura e firma digitale): rientrando nel più ampio quadro di riferimento che si sta delineando per i nuovi servizi e le nuove attività nella Società dell'informazione, vengono considerati estranei all'obiettivo del Libro verde e vengono semplicemente citati, se necessario ai fini della trattazione.

Il Libro verde si sofferma piuttosto sull'infrastruttura soggiacente che aiuterà a creare e a diffondere tra i consumatori i servizi della Società dell'informazione: sistemi di componenti, reti e servizi associati ai settori pertinenti. Nei tre settori i sistemi stanno subendo cambiamenti radicali, soprattutto grazie all'uso della tecnologia digitale, con prevedibili conseguenze politiche e normative.

Il Libro verde si occupa in particolare della diffusione on-line dei servizi e affronta il problema dell'editoria off-line solo nei limiti in cui rappresenta un mercato potenziale del settore on-line.

Il Libro verde tratta le tendenze future in senso generale e non cerca di definire i mercati ai fini dell'applicazione della legislazione comunitaria. Le posizioni analizzate nel documento non pregiudicano quelle che, alla luce delle norme di concorrenza, la Commissione potrà assumere nel valutare i casi allo studio o futuri.

In tale ottica, il capitolo 1 descrive la convergenza e gli sviluppi tecnologici ad essa legati, individua gli attuali sviluppi nel mercato e descrive la reazione dei fornitori di servizi e dei consumatori, considerata un indice significativo della possibile direzione dei cambiamenti. Come sempre quando si tratta di nuovi mercati, le reazioni dei produttori e fornitori di servizi danno una prima

indicazione sui possibili futuri sviluppi, anche se temperate da quelle dei consumatori, che devono accettare e adottare i nuovi servizi prima che i mercati possano diventare realtà.

#### I.1 Definire la portata della convergenza

Il termine "convergenza" sfugge a una definizione precisa ma viene di solito indicata come:

- la capacità di differenti piattaforme di rete di gestire servizi di tipo fondamentalmente simile, o
- l'unificazione di apparecchiature di largo consumo (ad esempio telefono, televisione e computer).

La seconda definizione è quella più frequentemente citata nella stampa popolare: i consumatori ne comprendono facilmente il senso e inoltre riflette la più generale battaglia per il controllo dei futuri mercati attualmente in corso tra le industrie dei computer, delle telecomunicazioni e delle emissioni radiotelevisive.

Anche se colpisce la fantasia popolare, l'unificazione delle apparecchiature di largo consumo è però per il momento molto meno reale della convergenza delle reti: gli operatori di telecomunicazioni cominciano a distribuire (anche se solo su base sperimentale) programmi audiovisivi attraverso le loro reti e sono adesso tra i leader nella fornitura di accesso a Internet e alle infrastrutture dorsali. Le emittenti offrono già da qualche anno servizi di dati sulle loro reti e miglioreranno i servizi nel corso dei prossimi 12-18 mesi grazie all'emissione digitale dei programmi radiofonici e televisivi e all'offerta di opzioni interattive.

Gli operatori di reti via cavo non si limitano alla tradizionale diffusione dei programmi televisivi ma propongono anche un'ampia gamma di servizi di telecomunicazioni (inclusa, in alcuni Stati membri, la telefonia vocale) e cominciano a offrire modem per collegamenti via cavo che permettono un accesso a Internet a velocità più elevata. Le tecnologie audio e video non si limitano alla fornitura di servizi al pubblico, ma cominciano ad essere usate nelle reti aziendali "Intranet" come ulteriore possibilità di distribuzione delle informazioni in tempo reale. Applicazioni di

questo tipo cominciano ad apparire anche in siti Web destinati a utenze mirat<sup>5</sup>.

La piattaforma di rete e l'ambiente consumatore/utilizzatore rappresentano due elementi della fornitura della "catena di valore" che spazia dalla creazione del contenuto alla sua presentazione, alla fornitura del servizio e alla diffusione finale tra i consumatori (cfr. fig. 1). La "catena di valore" è un concetto utile per analizzare il comportamento di aziende e mercati alla luce della convergenza.

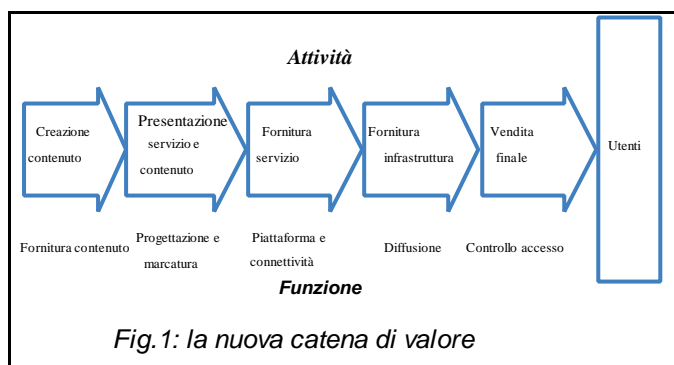


Fig. 1: la nuova catena di valore

Fonte: Squires Sanders Dempsey LLP and Analsys Ltd.

Le aziende tendono oggi ad essere presenti in uno o più elementi della catena di valore e, secondo alcuni, la convergenza può incitare una parte a studiare l'opportunità di estendere le proprie attività al di là di quelle tradizionali, come apparirebbe già chiaro da alcune recenti fusioni e acquisizioni (cfr. sotto).

Il cambiamento potenziale indotto dal fenomeno della convergenza può essere considerato a tre differenti livelli (tecnologico, industriale e commerciale) (cfr. fig. 2), ma non bisogna dare per scontato che la convergenza a un livello porti inevitabilmente a uno stesso grado di convergenza ad altri livelli o che la convergenza nelle tecnologie, nelle industrie, nei servizi e/o nei mercati richieda necessariamente un contesto normativo uniforme.

La convergenza tecnologica, di cui gli esempi sopra citati sono una buona dimostrazione, si basa sull'applicazione comune delle tecnologie digitali a sistemi e reti associate alla diffusione dei servizi. Come indica la sezione 1.2, la convergenza tecnologica è già in atto e i continui progressi rafforzeranno ulteriormente il processo nei differenti elementi della catena di valore.

Diversi commenti individuano una tendenza verso la convergenza industriale nelle alleanze, fusioni e

joint ventures costruite sull'esperienza tecnica e commerciale dei partner per sfruttare i mercati attuali o quelli futuri. Alleanze, fusioni e joint ventures continueranno ad essere esaminate dalla Commissione alla luce delle norme di concorrenza. Molte alleanze sono "orizzontali" (cioè tra aziende che operano nello stesso segmento della catena di valore), mentre a quelle destinate a sfruttare le potenziali opportunità della convergenza del mercato partecipano in genere aziende che operano in segmenti differenti della catena di valore, con una maggiore integrazione verticale. In alcuni casi, le alleanze hanno già dovuto far fronte a difficoltà che dimostrano l'incertezza dei mercati e i rischi associati.



Fig. 2: le fasi della convergenza

È anche difficile essere precisi sui servizi cui la convergenza potrà dar vita: molti, di nuovo tipo, saranno il risultato dei progressi tecnologici nei settori interessati e potrebbero essere del tutto indipendenti dall'attività intersettoriale; altri saranno invece il risultato diretto della reciproca influenza tra settori quali, ad esempio, quello delle telecomunicazioni e delle emissioni radiotelevisive. In casi come quest'ultimo, il documento parlerà di "servizi convergenti"; quando sia più utile far ricorso ad una definizione generale parlerà invece semplicemente di "nuovi servizi", senza far riferimento ad una precisa definizione giuridica.

## 1.2 Il ruolo motore della tecnologia

Il Libro verde si occupa non tanto di tecnologia quanto dei nuovi fenomeni commerciali e industriali, resi possibili dagli sviluppi tecnologici che stanno modificando il tradizionale rapporto fornitore/consumatore. Capirne la natura può permettere una migliore valutazione del potenziale del cambiamento.

### Le tecnologie digitali agevolano la convergenza

Come già detto, la tendenza soggiacente è l'adozione comune di tecnologie digitali nei settori pertinenti: le tecnologie digitali riguardano una gamma di discipline associate in genere alle industrie dei computer e delle telecomunicazioni

<sup>5</sup> Cfr. *Webcasting and convergence: policy implications*. OCSE, DSTI/ICCP/TISP (97)6; di prossima pubblicazione dicembre 1997.

(microelettronica digitale, software e trasmissione digitale) che, applicate separatamente nel corrispondente settore, hanno già dimostrato la loro maggiore efficienza, flessibilità e economicità e hanno provato fino a che punto possano migliorare il potenziale creativo e favorire l'innovazione.

La tecnologia informatica svolge un ruolo essenziale nella creazione e nella produzione del contenuto, sia per il settore cinematografico che per quello delle emissioni radiotelevisive. Il modo in cui viene prodotto, distribuito e consumato il materiale audiovisivo sta evolvendo: il contenuto diventa "scalabile" e può dunque essere usato in contesti diversi e distribuito su infrastrutture di reti differenti. La chiave di volta è la famiglia di norme tecniche MPEG per la codifica digitale delle immagini in movimento<sup>6</sup> che, codificate in questo formato, possono essere modificate, trasformate, o trasmesse alla stregua di qualsiasi altra informazione digitale: i sistemi e le reti che gestiscono l'informazione sono naturalmente indifferenti alla natura del materiale d'origine (immagine, suono o testo che sia). La codifica digitale della fonte rappresenta dunque la base della convergenza tecnica.

La trasmissione digitale può essere diffusa su reti via etere o su infrastrutture terrestri, cablate o meno. Nel primo caso, l'impatto più significativo della digitalizzazione è l'immediato aumento di capacità e quindi la fine di una scarsità che ha limitato la crescita del settore fin dagli albori; ma potenza di trattamento e software stanno anche permettendo la diffusione di apparecchiature di largo consumo quali le periferiche esterne (*set-top box*). Una migliore funzionalità del software aiuta a eliminare i problemi di durata del prodotto legati all'hardware, a ridurre l'inerzia nel mercato e ad agevolare l'innovazione; fornisce inoltre ai dispositivi una capacità logica tale da permettere alle emittenti di emulare le capacità di commutazione che normalmente caratterizzano le telecomunicazioni. Ad esempio, gli operatori di televisione a pagamento (*pay-tv*) satellitare possono oggi dirigersi ai singoli utenti grazie a sistemi di accesso condizionato, spesso combinati con le reti terrestri di telecomunicazioni che offrono un percorso di ritorno "ibrido" per i servizi interattivi.

### Tecnologie di rete per la convergenza

Con la progressiva diffusione delle infrastrutture alternative di telecomunicazioni, le reti ad alta

velocità su fibre ottiche diventano capaci, in combinazione con la moderna tecnologia di server, di operare in trasmissione virtuale<sup>7</sup> a costi economicamente sostenibili: la notevole efficienza (di dati e spettrale) delle trasmissioni digitali apre la possibilità di diffondere segnali audio e video di elevata qualità su un'ampia gamma di infrastrutture di rete differenti, le tecnologie di trasmissione a banda stretta (ad esempio, ISDN<sup>8</sup>, xDSL<sup>9</sup> e ATM<sup>10</sup>) garantiscono alle strutture attuali e future un ruolo importante nella gestione e diffusione dei nuovi servizi, le tecniche di compressione previste dalle norme tecniche MPEG permettono di migliorare le capacità delle reti attuali e consentono a quelle con capacità di trasmissione limitata di supportare servizi prima considerati possibili esclusivamente su sofisticate e molto più costose infrastrutture a banda larga.

Tra le tecnologie di trasferimento multimediale desta notevole interesse l'ATM, una tecnologia a commutazione ad alta velocità in grado di gestire sulla stessa rete traffico di telecomunicazioni con caratteristiche differenti (voce, dati, immagini) che è stata scelta dall'UIT come base dell'ISDN a larga banda (la generazione destinata a succedere all'attuale ISDN a banda stretta).

La continua concorrenza tra tecnologie differenti può modificare la posizione di un approccio rispetto agli altri e non permette di prevedere con sicurezza le future architetture di rete. Il problema potrebbe comunque rivelarsi relativamente secondario, dato che applicazioni e servizi stanno

---

<sup>6</sup> MPEG - *Motion Picture Experts Group*: la famiglia di norme tecniche che va da MPEG-1 a MPEG-4, delle quali MPEG-2 (televisione ad alta qualità e canali audio e multipli a qualità CD) è quella più largamente diffusa.

---

<sup>7</sup> Lo stesso contenuto viene diffuso a più utenti, ma su loro specifica richiesta e non necessariamente nello stesso momento.

<sup>8</sup> ISDN: *Integrated Services Digital Network*. La versione a banda stretta delle norme tecniche è stata definita nel corso degli ultimi 30 anni dagli operatori di telecomunicazioni che desideravano digitalizzare la rete di accesso degli utilizzatori. Il rischio di obsolescenza tecnica dovuto al lungo periodo di gestazione è stato attenuato da altre tecnologie (in particolare la compressione dei dati) e dall'emergere di applicazioni *ad hoc* (in particolare l'accesso Internet).

<sup>9</sup> xDSL : *x-Digital Subscriber Loop* (in cui x indica la tecnologia del momento). Si tratta di tecnologie che sfruttano le reti di telecomunicazioni esistenti (il doppietto in rame) per la trasmissione di dati ad alta velocità. I dati vengono trasferiti a valle a 1,5 Mbps nel caso dell'ADSL (A per asimmetrico) o a 6 Mbps nel caso dell'HDLS (H per high-speed); entrambe sono ora state superate da tecnologie a più alta velocità.

<sup>10</sup> ATM: *Asynchronous Transfer Mode*. Una tecnologia di commutazione ad alta velocità che lavora a livello di trasferimento di base. Si differenzia dai protocolli applicativi a livello più alto (ad esempio IP, Internet Protocol) che possono funzionare a livello superiore a quello dei protocolli di trasferimento come l'ATM.

diventando sempre più indipendenti dalla sottostante infrastruttura di trasferimento.

### **Indipendenza dalla piattaforma grazie alla tecnologia Internet**

L'esempio più evidente di una tale indipendenza dalla piattaforma è quello dell'IP (Internet Protocol), il protocollo di rete *de facto* per Internet, capace di indirizzare e trasferire tutti gli elementi di un servizio multimediale (testo, immagine, video e suono) e utilizzato anche nei prodotti Intranet, grazie ai quali le aziende o i gruppi chiusi dispongono di un'infrastruttura per le applicazioni multimediali interne.

Internet può essere descritta come una rete di reti interconnesse su base aperta, che usa il protocollo IP e che gestisce link di trasmissione affittati dagli operatori di telecomunicazioni. Nell'ultima decade la rete, all'inizio sponsorizzata dal mondo universitario e governativo, si è sviluppata con grande rapidità: da una capacità di dorsale di 56kbit/s nel 1986 è passata a 45Mbit/s nel 1993 e a 155Mbit/s nel 1996. Il considerevole aumento di capacità dell'infrastruttura di Internet è la risposta alla folgorante crescita del numero di utenti e alla gamma di applicazioni e strumenti software appositamente sviluppata.

L'approccio aperto e non esclusivo agli standard Internet ha permesso alle aziende di adottare i miglioramenti introdotti da terzi e di introdurre a loro volta; ad esempio, molti ritengono che il rapido sviluppo delle capacità WWW (World Wide Web) sia stato accelerato dall'approccio aperto allo sviluppo dei browser adottato da fornitori quali Netscape, Microsoft e Sun. Lo sviluppo dei numerosi protocolli (nuovi o potenziati) che i fornitori di servizi prevedono di attivare entro i prossimi tre anni migliorerà ulteriormente le possibilità di Internet come sistema di trasferimento multimediale.

Questa sintetica descrizione degli sviluppi tecnologici salienti non ha la pretesa di essere esauriente e vuole solo sottolineare il ruolo della tecnologia come motore del cambiamento. La tecnologia si sviluppa senza soste: l'applicazione ai servizi innovativi e il trasferimento di questi ultimi al mercato lascia intravedere cambiamenti ancora più stupefacenti.

### **I.3 Gli attuali sviluppi del mercato**

L'applicazione di nuove tecnologie ai singoli settori sta introducendo cambiamenti significativi, esaminati qui di seguito uno per uno. Tali cambiamenti non segnalano di per se una convergenza, ma, come sopra detto, la base comune delle tecnologie applicate dovrebbe fornire un punto di partenza per il suo sviluppo.

### **I servizi di radiotelevisione digitale stanno modificando l'odierno panorama audiovisivo**

Agl'inizi degli anni '90 divenne evidente che la tecnologia digitale poteva essere usata in maniera efficiente ed economica per diffondere i segnali radiotelevisivi: sembrava particolarmente promettente la possibilità di far ricorso alla compressione digitale (piuttosto che alla trasmissione analogica utilizzata in quel momento) per diffondere un numero molto maggiore di programmi sulle stesse infrastrutture (cavi televisivi, transponder satellitari, spettro terrestre).

Nel settore televisivo sono stati recentemente lanciati in Europa i primi servizi di televisione digitale, a partire dal lavoro realizzato nel quadro del progetto DVB (Digital Video Broadcasting)<sup>11</sup> e nel contesto del quadro normativo creato con la direttiva sulla televisione senza frontiere, la direttiva sull'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi e le altre misure<sup>12</sup> adottate; sul piano mondiale, altri paesi stanno adottando la tecnologia DVB e gli standard europei. Ai primi servizi commerciali, inaugurati in Francia nell'aprile 1996, hanno poi fatto seguito numerosi altri e attualmente oltre 200 emittenti digitali sono disponibili in Francia, Germania, Spagna, Italia, Benelux e nei paesi dell'Europa settentrionale. Si ritiene che attualmente funzionino in Europa oltre 1.000.000 di televisori digitali, e la cifra potrebbe raddoppiare entro la fine del 1998.

Anche se il mercato comincia appena a svilupparsi, è già possibile osservare un certo numero di fenomeni interessanti (nuovi sviluppi nel settore televisivo o perfezionamenti importanti di tecniche consolidate) che appaiono man mano che la compressione digitale offre soluzioni redditizie per eliminare le limitazioni di capacità:

- **Bouquet di programmi e canali tematici:** le emittenti commercializzano i propri servizi digitali sotto forma di bouquet di programmi che completano i programmi "generali" con altri (centrati, ad esempio, sulle informazioni, gli sport o i film) in grado di offrire agli

---

<sup>11</sup> Il DVB è un organismo cui partecipano oltre 200 organizzazioni di 30 paesi, europei e terzi (emittenti pubbliche e private, fabbricanti di materiale professionale o per il grande pubblico, operatori di reti satellitari, cablate o terrestri e responsabili politici) che ha definito un pacchetto completo di specifiche per le emissioni televisive digitali sui diversi supporti (inclusi cavo, satellite, reti terrestri e sistemi a microonde). L'ETSI ha poi trasformato le specifiche in standard.

<sup>12</sup> La direttiva 89/552/CEE *Televisione senza frontiere* (del 1989) è stata recentemente modificata e aggiornata (direttiva 97/36/CE). La direttiva *sull'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi* (95/47/CE) è stata adottata nell'ottobre 1995.

spettatori una maggiore scelta e la copertura delle loro aree d'interesse specifico. Già apparsi nell'era analogica, grazie alla tecnologia digitale i canali tematici continueranno ad aumentare e giungeranno a livelli di specializzazione ancora più elevati. Per essere redditizi, i canali dovranno attirare un pubblico più vasto, e il funzionamento a livello paneuropeo potrebbe essere un sistema per arrivare al risultato.

- **NVOD (Near-video-on-demand, video quasi a richiesta):** La disponibilità di grandi capacità di trasmissione a prezzi contenuti renderà tra poco possibili i servizi NVOD

**Esempio:** 60 canali satellitari permettono di trasmettere simultaneamente 10 film di 90 minuti, ognuno dei quali riparte a intervalli di 15 minuti.

- **PPV (Pay-per-view, televisione pagata a consumo):** è anche possibile commercializzare avvenimenti specifici o ritrasmissioni di film sulla base di abbonamenti individuali. Si tratta di un servizio già attivo nel Regno Unito con la tecnologia analogica (campionati di pugilato) e in Spagna con la tecnologia digitale (incontri del campionato di calcio). La maggiore capacità della televisione digitale permette la ritrasmissione simultanea di numerosi avvenimenti (l'esempio più ovvio è quello degli'incontri del campionato di calcio) che permettono agli spettatori di sceglierne uno pagando per la trasmissione specifica.

Tali tecniche - che introducono un cambiamento radicale nel tradizionale sistema di programmazione radiotelevisiva e possono aumentare la scelta del consumatore - permettono, grazie all'intrinseca maggiore flessibilità del canale digitale rispetto a quello analogico, di offrire altri servizi (dati, grafici, animazioni o una loro combinazione). Si tratta di caratteristiche che si ritrovano nelle emissioni sia televisive che radiofoniche (che offrono agli ascoltatori una qualità di suono comparabile a quella dei CD). La trasmissione di dati multimediali già permette di telecaricare programmi informatici (come i videogiochi), trasferire file di dati e accedere direttamente a Internet grazie al proprio televisore o computer in rete.

**Esempio:** nel 1996 Hughes Olivetti Telecom ha lanciato DirectPC, un servizio di accesso via satellite, che collega 2000 siti europei a Internet con una velocità fino a 20 volte superiore a quella dei tradizionali modem

L'arrivo della radio digitale lascia intravedere eccitanti prospettive per il combinarsi di audio e

video e per i collegamenti ai siti Internet che vendono CD o biglietti per la trasmissione di videobande<sup>13</sup>. CNN e BBC stanno cominciando a rendere disponibile parte del loro materiale radio su Internet, ampliando la loro area d'interesse tradizionale, e stanno nascendo nuove emittenti Web che ritrasmettono dal vivo avvenimenti quali lo sport, i concerti, l'attualità.

**Esempio:** I cittadini irlandesi hanno potuto seguire in tutto il mondo le elezioni nel loro paese grazie a un sito web ([www.itv.com](http://www.itv.com))

Tra le altre innovazioni nel settore, da ricordare la televisione in formato 16:9 e la possibilità tecnica di immagini a più elevata definizione.

### **La liberalizzazione delle telecomunicazioni aumenta le possibilità di scelta e riduce i costi**

In meno di dieci anni il settore europeo delle telecomunicazioni è passato da un regime monopolistico rigido e inefficiente a un contesto industriale dinamico e competitivo e alla liberalizzazione totale dei servizi e delle infrastrutture, che nella maggior parte degli Stati membri sarà effettiva da gennaio 1998; le radici di questa radicale trasformazione vanno cercate, almeno in parte, in una prima fase di convergenza (tra informatica e telecomunicazioni) avvenuta oltre dieci anni or sono, cui hanno fatto ben presto seguito quella del mercato e l'apparizione di servizi innovativi "ad elevato valore aggiunto" ispirati a entrambi i settori, che hanno permesso alle aziende di ampliare la potenza di calcolo ben oltre i limiti fisici del sito in cui hanno sede.

Le tradizioni normative del settore delle telecomunicazioni erano in netto contrasto con quelle del settore informatico, cresciuto in un contesto di mercato libero; per consentire ai due settori di svilupparsi, la convergenza richiedeva quindi una qualche forma previa di razionalizzazione delle due diverse filosofie. Il Libro verde del 1987<sup>14</sup> era arrivato alla conclusione che una maggiore armonizzazione e una progressiva apertura del mercato delle telecomunicazioni avrebbero dato vita al contesto più favorevole per tale sviluppo; le prime misure sono state adottate nel 1988 e sono culminate nella completa liberalizzazione del settore delle

<sup>13</sup> Radio with Images, Financial Times, 11.11.97

<sup>14</sup> Verso una economia europea dinamica Libro verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni (COM(87)290, Bruxelles, 30.06.1987).

telecomunicazioni dal 1° gennaio 1998<sup>5</sup>. Il graduale processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni e di apertura del mercato mondiale sta già ricompensando con sostanziosi benefici industrie e consumatori: prezzi più bassi, servizi migliori e di nuovo tipo per gli utenti. Anche così, il livello globale e la struttura dei costi continuano a condizionare pesantemente il decollo commerciale dei nuovi servizi.

Quello delle comunicazioni mobili costituisce un settore particolarmente dinamico.

**Esempio:** in Scandinavia quasi un cittadino su tre dispone di un telefono portatile e in Europa si contano circa 37 milioni di utenti della telefonia mobile.

Sempre di più i sistemi mobili stanno incorporando una componente multimediale. Un caso particolare di convergenza del mercato all'interno del settore delle telecomunicazioni è quello tra telefonia fissa e mobile: in alcuni Stati membri e in alcune fasce di popolazione (ad esempio studenti e piccoli imprenditori) i telefonini stanno prendendo il posto degli apparecchi fissi.

L'esempio di convergenza in atto tra reti mobili e fisse mostra comunque solo una parte di una più ampia tendenza alla piena integrazione delle tecnologie via cavo e via etere, obiettivo fondamentale della prossima generazione di sistemi mobili digitali di comunicazione: sarà così possibile offrire agli utenti, ovunque si trovino, una piattaforma adatta a ricevere senza soluzione di continuità servizi vocali, di dati, multimediali e audiovisivi. L'obiettivo, con importanti implicazioni sui settori interessati dalla convergenza, è stato messo per la prima volta in evidenza dal Libro verde sulle comunicazioni mobili del 1994<sup>6</sup> e successivamente affrontato nelle due recenti comunicazioni della Commissione sulle comunicazioni mobili universali<sup>7</sup>.

### **Internet offre nuovi servizi all'utenza d'affari e al pubblico in generale**

È tuttavia in un terzo settore, quello di Internet, che i cambiamenti sono stati più radicali. Internet, allo stesso tempo simbolo e motore principale della convergenza, è un supporto per distribuire agli utenti servizi già esistenti (ad esempio posta

elettronica, video, audio e telefonia vocale) o radicalmente nuovi (ad esempio il WWW), trasformatosi fulmineamente da rete governativa e universitaria in formidabile piattaforma di comunicazioni e commercio. Contraddistinto da un tasso di sviluppo senza precedenti (il numero di utilizzatori raddoppia ogni anno), Internet ha cominciato a influenzare un certo numero di settori economici e ha dato vita a un'economia in rapido sviluppo basata sul commercio elettronico.

Internet mette fuori gioco le tradizionali reti di elaboratori, dando una prima indicazione di come può fornire una piattaforma capace di sostituire in futuro i metodi di vendita classici (ad esempio, il commercio sulle reti aziendali chiuse sta cedendo il passo al commercio multidimensionale su reti aperte globali); ma sta anche fornendo un sistema alternativo per accedere all'attività di base delle telecomunicazioni (anche se esistono ancora differenze dal punto di vista qualitativo) grazie alla telefonia via Internet, che in certi casi non richiede nemmeno il ricorso al computer. Internet rappresenta inoltre una valida piattaforma per i servizi di radiodiffusione.

**Esempio:** Attualmente esistono su Internet<sup>18</sup> 650 stazioni radio via Web e 250 stazioni in "animazione reale", che offrono programmi delle emittenti europee e americane.

Le nuove tecniche Internet (ad esempio il multicasting, emissione multipla) offrono la possibilità di diffondere contenuti audio e video ad un massimo di 50.000 utenti con un solo invio e non più con 50.000 messaggi diversi ed eliminano così gradualmente le differenze tra settori prima ben distinti. Molti ritengono che sia ormai solo una questione di tempo e poi Internet diventerà il più importante canale per la diffusione video e audio (in particolare musica).

Come piattaforma, Internet si è tuttavia sviluppata in modo diverso dalle forme tradizionali di emissione e comunicazione: è stata pilotata essenzialmente dagli utenti e sono i dispositivi privati (router che svolgono le funzioni centrali, e non periferiche di rete) e gli utenti stessi che continuano a fornire in buona parte il contenuto. La natura decentrata di Internet è vista da molti come il fattore singolo più importante del suo successo e come un insegnamento per il contesto della convergenza. Una caratteristica che rivela in modo chiaro la tendenza alla convergenza è il fatto che Internet funzioni simultaneamente da strumento editoriale e da strumento di comunicazione, supportando, a

<sup>15</sup> Direttiva della Commissione 96/19/CE e pacchetto di disposizioni legislative adottate dal PE e dal Consiglio. Son state concesse proroghe ad alcuni Stati membri.

<sup>16</sup> Verso l'ambiente delle comunicazioni personali: Libro verde relativo ad un comune orientamento nel settore delle comunicazioni mobili e personali nell'Unione europea (COM(94)145 def., del 27.4.94).

<sup>17</sup> COM(97)217, del 29.5.97, e COM(97)513, del 15.10.97.

<sup>18</sup> www.timecast.com (citato nella relazione OCSE, op.cit., note 5)

differenza dei mezzi tradizionali, un'ampia gamma di modi di comunicazione, transazionali e distribuiti allo stesso tempo: da singolo a singolo, da singoli a molti, da molti a molti. Un utilizzatore di Internet può indifferentemente "parlare" o "ascoltare", mischiando comunicazione pubblica (il cui contenuto è, almeno nel caso delle radiodiffusioni, tradizionalmente regolamentato) e comunicazione privata (tradizionalmente libera); il continuo alternare tra un modo all'altro, ciascuno basato su principi differenti, rappresenta una delle maggiori sfide normative di Internet.

### Fusioni e alleanze stanno ridisegnando la realtà industriale

Il processo di convergenza in atto, l'apertura del settore delle telecomunicazioni alla piena competitività in Europa e nel mondo e il rapido sviluppo di Internet e dei servizi on-line stanno portando alla nascita di nuove strutture di mercato e di nuovi ruoli per gli operatori. Nel 1996, oltre il 15% del valore totale delle fusioni e delle acquisizioni a livello mondiale (mille miliardi di dollari) è stato generato dall'attività di quelle che in senso lato possono essere definite "industrie delle informazioni e della comunicazione": si tratta di un'ampia gamma di operazioni che vanno dalle alleanze orizzontali (per ripartire i rischi e assimilare conoscenze supplementari) all'integrazione verticale (quando gli operatori di un segmento di mercato cercano di ottimizzare la convergenza tecnologica, di entrare in segmenti a più alto valore aggiunto o di ottenere economie di scala). Uno studio condotto per conto della Commissione europea ha analizzato i motivi alla base di alcune delle più importanti operazioni (non tutte concluse in modo positivo) elencate nelle tabelle 1 e 2 qui sotto.<sup>19</sup> Anche se non riflettono necessariamente il punto di vista della Commissione e non debbono essere considerate una valutazione di conformità alle norme di concorrenza, forniscono tuttavia utili esempi della mutevole situazione di mercato.

Tabella 1: Fusioni e alleanze orizzontali

Filosofia	Esempi
Maggior potere di mercato / economie di scala	Vebacom - Urbana Systemtechnik, Cable and Wireless Communications Demon - Cityscape
Costo elevato delle nuove tecnologie	Canal Plus - Nethold

(digitali)	
Incerta domanda di nuovi servizi	Multimediatelebetriebsgesellschaft (Kirch, Bertelsmann, etc.)
Internazionalizzazione	BT-MCI, Global One, UUNet - Unipalm Pipex
Opportunità offerte dalla riforma normativa	MFS/Worldcom, Telenet Flanders, NYNEX/Bell Atlantic

Tabella 2: Fusioni e alleanze verticali

Filosofia	Esempi
Domanda incerta	Hughes Olivetti Telecom (DirecPC), @Home
Posizionamento sul mercato e accesso a nuove specializzazioni	Bertelsmann - AOL, BBC WorldWide - ICL, STET - IBM
Controllo dei canali di distribuzione al consumatore	BT - BSkyB, Disney - ABC - Capital Cities
Riposizionamento in punti della catena di valore a più alto margine	Microsoft Network - NBC (MSNBC Internet new channel)
Spiazzamento della concorrenza di aziende dei settori di mercato collegati	US West - Time Warner, Oracle - Sun - Netscape (Network Computer)

Lo studio è arrivato alla conclusione che nelle tendenze in atto possono essere individuati due filoni: uno verso il consolidamento delle attuali attività e l'altro verso la diversificazione, per rispondere alle nuove opportunità offerte dalla liberalizzazione dei mercati comunitario e mondiale e a quelle che potrebbero nascere dalla convergenza. L'attività di fusione verticale viene considerata un indicatore più importante dei cambiamenti delle strutture industriali imposti dal fenomeno della convergenza.

Alla base dell'analisi vi è una realtà incontrovertibile: poiché pochi (se non proprio nessuno) degli attuali operatori di mercato avranno le capacità e le risorse necessarie a gestire l'intera catena di valore in un contesto convergente, l'emergere di nuovi protagonisti nei settori toccati dalla convergenza dipenderà inevitabilmente da alleanze di vario tipo. In tale situazione, le norme di concorrenza continueranno a svolgere una funzione di primo piano nella valutazione delle nascenti fusioni.

### Politica della concorrenza: la necessità di proteggere la competitività dei mercati

<sup>19</sup> *Adapting the EU Regulatory Framework to the Developing Multimedia Environment* Squire, Sanders & Dempsey LLP and Analysys Ltd., di prossima pubblicazione (dicembre 1997)..

In passato la Commissione ha applicato le norme di concorrenza anche ai casi di convergenza<sup>20</sup>, inclusi alcuni di quelli sopra menzionati. Ad esempio, in base alle norme di concorrenza la Commissione ha approvato, dopo alcune modifiche apportate per proteggere la libera concorrenza, le operazioni di BT/MCI e di GlobalOne, considerate tali da incoraggiare il progresso tecnico, ma ha agito contro altre che chiudevano indebitamente il mercato ed erano quindi incompatibili con le norme comunitarie sulla concorrenza: in particolare si è opposta agli accordi MSG e Nordic Satellite, dato che la posizione degli operatori nei mercati convergenti e la posizione che avrebbero verosimilmente occupato in futuro erano tali da poter condurre alla chiusura dei mercati, e di conseguenza a una tariffazione probabilmente troppo elevata e a una perdita d'innovazione e diversificazione dei prodotti, a tutto detrimento del rapido sviluppo di tali settori in Europa. Gli accordi sono stati proibiti perché non era possibile rimediare alla situazione apportando loro dei semplici ritocchi.

In futuro la Commissione intende continuare a favorire gli accordi che incoraggiano il progresso tecnico e l'ingresso di nuovi operatori sul mercato; d'altra parte intende continuare a opporsi agli accordi e alle fusioni che chiudono i mercati, che rafforzano o danno vita a posizioni dominanti, o che danno infine alle parti la possibilità d'impedire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato. Come ha già fatto nel caso di Microsoft o degli operatori di telecomunicazioni nei mercati liberalizzati, la Commissione intende inoltre impedire agli operatori che sfruttano una posizione dominante già esistente di abusarne.

#### **I.4 Sintesi e domande**

Il capitolo ha cercato di definire il fenomeno della convergenza tra telecomunicazioni, media e TI, ha descritto le tecnologie di base che lo hanno reso possibile e ha ricordato il suo primo manifestarsi nelle piattaforme di rete destinate alla diffusione e alla trasmissione on-line di servizi. La conclusione sottolinea che esiste un consenso generale sulla nozione di convergenza tecnologica, ma vi è una certezza molto minore per quanto riguarda l'opportunità e il calendario di una convergenza completa dei servizi e dei mercati.

#### **Domanda n° 1: Natura e impatto della convergenza, oggi**

Il capitolo I sottolinea la natura del fenomeno

della convergenza, gli sviluppi tecnologici e di mercato, la soggiacente sfida per l'Europa.

- (A) La convergenza è una realtà sul piano tecnologico, ma in che misura e a che velocità sta operando a livello dell'industria, dei servizi e dei mercati?
- (B) Gli effetti della convergenza sono già percepiti nel mondo del lavoro e nella nostra esistenza quotidiana? E in caso affermativo, in che modo?

<sup>20</sup> Per ulteriori particolari, consultare la Relazione annuale sulla concorrenza della Commissione europea per gli anni 1994, 1995 e 1996.

## Capitolo II Impatto della convergenza nei settori interessati

Dopo aver discusso il contesto socioeconomico della convergenza, il capitolo II esamina le tendenze di mercato per valutare l'impatto potenziale nei settori esaminati e si chiude con una discussione sulle possibili risposte dei consumatori a tali sviluppi.

### II.1 Il contesto socioeconomico

#### Aspetti sociali

La base politica della convergenza è fornita dal concetto di Società dell'informazione, che permea l'attuale maniera di vedere il futuro sviluppo economico e che dovrebbe avere sulla società e l'occupazione lo stesso impatto della rivoluzione industriale nel secolo scorso.

In tale contesto, i nuovi servizi e attività resi possibili dalle diverse tendenze tecnologiche e di mercato sopra indicate possono potenzialmente influire su tutte le fasi della nostra esistenza: dalla vita familiare a quella lavorativa, dalla maniera di condurre gli affari alla maniera di vivere, dall'accesso al sistema sanitario alla gestione e diffusione dei servizi pubblici e al modo in cui i cittadini partecipano alla società democratica. Al giorno d'oggi, in alcuni Stati membri la gente usa i servizi telefonici per collegarsi alla banca, trattare con l'assicurazione, acquistare un computer o prenotare i biglietti teatrali. Arrivare a effettuare tali operazioni via televisore o Pc è oramai solo questione di tempo. È dunque indispensabile fare in modo che gli utilizzatori si sentano a proprio agio e usino con facilità le nuove tecnologie e servizi, e come vedremo più avanti il quadro normativo ha un compito importante da svolgere per far sì che gli utilizzatori abbiano fiducia nella nuova realtà.

Dopo lo storico Libro bianco del 1993<sup>21</sup> e il rapporto Bangemann dell'anno successivo<sup>22</sup>, una serie d'iniziative comunitarie ha tentato di concretizzare l'impatto delle implicazioni sociali della Società dell'informazione: iniziative pilota più o meno simili sono state intraprese quasi contemporaneamente negli Stati Uniti e in altre parti del mondo, e con la riunione dei G7 a Bruxelles, indetta nel 1995 per mettere a punto una strategia globale di sviluppo verso la Società

<sup>21</sup> *Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo (Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo)*, (COM(93)700, Bruxelles, 5 dicembre 1993.

<sup>22</sup> *L'Europa e la società dell'informazione planetaria*, raccomandazioni del gruppo Bangemann al Consiglio europeo (26 maggio 1994).

dell'informazione, è stata poi aggiunta una dimensione internazionale.

#### Iniziative comunitarie a favore della Società dell'informazione

Le profonde implicazioni sociali vengono affrontate da una serie di iniziative cui partecipa anche la Commissione: il Forum della Società dell'informazione,<sup>23</sup> il Gruppo ad alto livello di esperti sugli aspetti sociali della Società dell'informazione<sup>24</sup>, il Libro bianco della Commissione sull'insegnamento e l'istruzione<sup>25</sup>, il Libro verde "Vivere e lavorare nella Società dell'informazione"<sup>26</sup> e il gruppo Bangemann, nuovamente riunito per esaminare i progressi dopo il rapporto del 1994. Sin dall'inizio la Commissione ha riconosciuto l'importanza della convergenza per l'industria audiovisiva europea dei programmi, il principale supporto di diffusione dei valori socioculturali<sup>27</sup>, e due suoi recenti documenti (un Libro verde e una comunicazione) hanno affrontato il problema del contenuto illegale o potenzialmente nocivo per i minori<sup>28</sup>. Anche il Parlamento europeo<sup>29</sup> e il Consiglio<sup>30</sup> sono attivi nel settore, e in una comunicazione recentemente adottata mostrano come la Società dell'informazione debba influire su un'ampia gamma di politiche dell'UE<sup>1</sup>.

Le molte iniziative ora in corso per la Società dell'informazione sono coordinate in un piano

<sup>23</sup> *Networks for people and their Communities*, primo rapporto annuale alla Commissione europea del Forum per la Società dell'informazione, giugno 1996

<sup>24</sup> *Building the European Information society for us all*, relazione finale del Gruppo ad alto livello di esperti, aprile 1997.

<sup>25</sup> *Apprendere nella Società dell'informazione: piano d'azione per una iniziativa europea nell'istruzione (1996-'98)*(COM(96)471, 2.10.1996).

<sup>26</sup> Libro verde "Vivere e lavorare nella società dell'informazione: priorità alla dimensione umana" (COM(96)389, 22.7.1996).

<sup>27</sup> Libro verde "Scelte strategiche per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'Unione europea"(COM(94)96, 6.4.1994).

<sup>28</sup> Libro verde "Tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione" (COM(96)483, 16 ottobre 1997) e *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al CES e al CdR: informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet* (COM(96)487, 16.10.97).

<sup>29</sup> Relazione Herman, 19.9.1996

<sup>30</sup> Risoluzione del Consiglio *Nuove priorità politiche per la Società dell'informazione* del 21.11.96 (GU C 386, 12.12.96, p.1)

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione "L'impatto della società dell'informazione sulle politiche dell'Unione europea: preparare le prossime tappe" (COM(96)395 def, del 24.7.96).

d'azione evolutivo<sup>32</sup> che rappresenta la seconda fase della risposta della Commissione al Rapporto Bangemann: la prima si è occupata di struttura normativa, reti, servizi e contenuto, questioni socioculturali<sup>33</sup>; la seconda, un risultato del vertice di Corfù<sup>34,35</sup>, si fonda su una serie aggiornata di priorità (contesto professionale, istruzione e formazione, salvaguardia dell'interesse pubblico, dimensione internazionale).

### Impatto sulla competitività economica e industriale

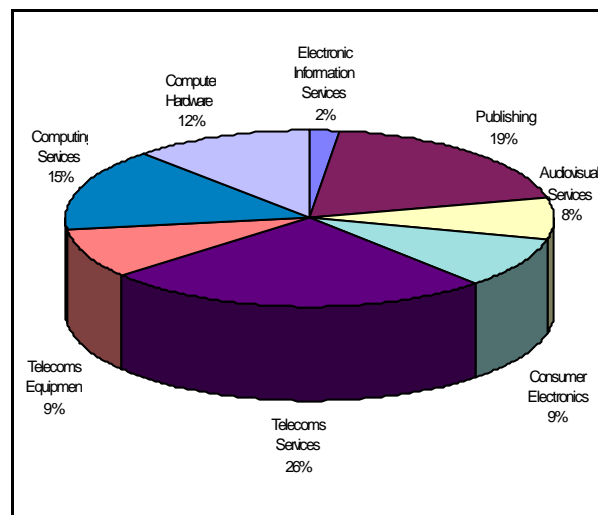
Il dibattito sulla convergenza avviato dal Libro verde è molto più di un semplice esercizio accademico o teorico: nei prossimi anni, la capacità della Comunità europea di sfruttare la convergenza e di dar vita a una versione europea della Società dell'informazione sarà l'elemento decisivo per la crescita, la competitività e la creazione di nuovi posti di lavoro. Il pericolo è che l'Europa non sia in grado di profittare delle opportunità offerte dalla convergenza e che venga quindi superata da altre forti aree commerciali, attente a capitalizzare i benefici di un approccio più positivo.

Le implicazioni socioeconomiche e professionali della Società dell'informazione vengono attualmente esaminate in differenti forum<sup>36</sup> a livello comunitario: l'impatto dei nuovi servizi che nasceranno dalla convergenza verrà sentito dall'economia nel suo insieme e dai singoli settori interessati.

L'esempio più significativo è quello del nascente settore del commercio elettronico che, in forma diretta (ordini elettronici di merci tangibili) o indiretta (ordini on-line e distribuzione dei servizi), permette di vendere a basso costo superando i confini regionali e nazionali.

Nel ricordare le potenziali opportunità offerte dal commercio elettronico ai consumatori e al mondo del lavoro (in particolare alle PMI<sup>37</sup>) in Europa, una recente comunicazione della Commissione ha sottolineato che le sue entrate globali si aviano a superare i 200 miliardi di ECU entro il 2000 e ha ribadito che una struttura normativa favorevole, a livello sia comunitario che mondiale, rappresenta il presupposto indispensabile per ogni ulteriore sviluppo.

**Fig. 3: Distribuzione delle entrate globali 1996 (1750 miliardi di ECU) dei settori interessati**



(Fonte: IDATE)

Per quanto riguarda l'impatto della convergenza sui settori interessati, uno studio ha indicato che se il mercato non si svilupperà in modo da permettere di trarre pienamente vantaggio dal fenomeno<sup>38</sup>, le entrate potrebbero subire entro il 2005 una perdita pari a circa il 40%. Per avere un'idea dell'ordine di grandezza in gioco, si osservi la figura 3: le entrate dei settori interessati sono state nel 1996 di circa 1750 miliardi di ECU, 508 dei quali sono stati attribuiti ai mercati dell'UE<sup>39</sup>.

L'espansione del mercato dei servizi e dei mezzi di distribuzione avrà probabilmente un effetto moltiplicatore sulla produzione di contenuto, anche se spesso solo a causa degli obblighi normativi imposti a emittenti particolari: sembra ad esempio provato che il successo del canale

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione "L'Europa in prima linea nella Società dell'informazione globale: piano d'azione evolutivo" (COM(96)607 def., 27.11.1996).

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione "La via europea verso la Società dell'informazione: piano d'azione" (COM(94)347, 19.7.94).

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione "La società dell'informazione da Corfù a Dublino: le nuove priorità emergenti" (COM(96)395, 24.7.96).

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione "L'impatto della Società dell'informazione sulle politiche dell'Unione europea: preparare le prossime tappe" (COM(96)395, 24.7.1996).

<sup>36</sup> Cfr ad esempio *L'azione per l'occupazione: un patto di fiducia* CSE/1262/96, (GU C 56, del 24.2.97), e *Coesione e Società dell'informazione* COM(97)7 def., 22.1.97).

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione "Un'iniziativa europea in materia di commercio elettronico" (COM(97)157 def., aprile 1997).

<sup>38</sup> Cfr. KPMG, *Public Policy Issues arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence*, Settembre 1996.

<sup>39</sup> Fonte: *Market developments in telecommunications and integrated communications services to the year 2010*, Studio dell'IDATE per la Commissione, 12/97.

televisivo francese a pagamento Canal+ abbia avuto una positiva influenza sull'industria cinematografica francese e che l'arrivo sulla scena inglese di Channel4 abbia impresso un formidabile impulso ai produttori indipendenti di contenuto nel Regno Unito.

I futuri sviluppi possono rendere problematico svolgere la missione di servizio pubblico. In primo luogo, man mano che si sviluppa il mercato della televisione a pagamento gli operatori potrebbero dover aumentare i propri investimenti nel contenuto locale per mantenere la qualità e la differenziazione del prodotto: ad esempio, BSkyB (l'operatore britannico di televisione a pagamento via satellite) è ora un investitore di primo piano nell'industria cinematografica britannica e Canal+ sta acquistando i diritti delle cineteche francesi. In secondo luogo, la concorrenza tra i mezzi di diffusione (terrestre, cavo, satellite, ecc.) sposterà, specialmente in ambiente digitale, la strozzatura dalla diffusione al contenuto e provocherà un aumento dei costi per i diritti sul contenuto.

### **Effetti sull'occupazione**

I segnali trasmessi dal mercato sembrano indicare una tendenza verso maggiori investimenti, e quindi posti di lavoro, nel settore del contenuto per soddisfare la crescente richiesta. L'Europa è in buona posizione per rispondere alla sfida, utilizzando le proprie capacità creative nella diversità dei contesti culturali che coesistono sul suo territorio: la produzione non sta tuttavia aumentando con sufficiente rapidità e l'UE deve quindi sviluppare la competitività delle proprie aziende, in modo che il pubblico possa trarre il massimo beneficio dalle opportunità offerte dai nuovi media e che la crescita del mercato possa trasformarsi in nuovi posti di lavoro, in misura sufficiente a portare il numero di addetti al settore in Europa (1,8 milioni) al livello americano (2,6 milioni).

Indipendentemente dagli effetti moltiplicatori come motore della Società dell'informazione, la convergenza avrà probabilmente un impatto diretto e positivo sull'occupazione nei settori interessati: l'espansione del mercato e la prevista domanda di nuovi contenuti e servizi farà aumentare la richiesta di gente con le capacità creative necessarie, sia nelle grandi imprese intenzionate a riorientare le proprie attività verso i nuovi mercati che nelle PMI interessate a sfruttare le nicchie di mercato. Queste ultime potranno aggiungere all'uso di piattaforme digitali standardizzate (ad esempio Internet) l'abilità di sviluppare applicazioni software e servizi per l'utenza professionale e privata. L'obiettivo dev'essere quello di sfruttare appieno la convergenza tecnologica e integrare le differenti

componenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione per dar vita a servizi innovativi.

La riconversione del personale rappresenterà un punto cruciale: per vincere sui nuovi mercati sarà necessaria gente con le conoscenze adatte, e ciò richiederà una formazione specializzata. La Commissione ha lanciato un certo numero d'iniziative nel settore della formazione (in particolare il piano d'azione "Apprendere nella Società dell'informazione: piano d'azione per una iniziativa europea nell'istruzione"<sup>40</sup>) e alcune attività nell'ambito dei programmi "Leonardo" (formazione) e "Socrate" (istruzione).

### **Ricerca e sviluppo**

L'appoggio europeo alle attività di R&S in cooperazione (con i programmi ACTS, Esprit e Applicazioni telematiche) ha avuto un ruolo fondamentale in molti degli sviluppi tecnici che hanno reso possibile la convergenza, contribuendo a rafforzare le industrie europee delle tecnologie dell'informazione, delle telecomunicazioni e del software. Buona parte del lavoro è servito a permettere lo sviluppo di standard tecnici (poi adottati dall'industria e formalizzati dagli organismi europei di normalizzazione) e a contribuire alla messa a punto di piattaforme tecniche e di strumenti per il commercio elettronico.

Le attività di RST del 4° programma quadro hanno inoltre incoraggiato una maggiore partecipazione delle PMI, che possono ad esempio giovare di sistemi e servizi per favorire il telelavoro: in questo senso l'IADS (Integrated Applications for Digital Sites, applicazioni integrate per siti digitali)<sup>41</sup> rappresenta un buon esempio specifico di approccio integrato ai sistemi e servizi utili per le PMI. Le applicazioni multimediali on-line e off-line diffondono servizi integrati delle autorità centrali e locali (gestione dei trasporti, telemedicina, istruzione e formazione) all'utenza (professionale e privata) e agli altri organismi, con un sistema di facile uso ed economicamente efficace.

Dopo l'adozione della proposta per il Quinto programma quadro (aprile 1997), la Commissione ha riesaminato le attività di ricerca nei settori TI, telecomunicazioni e telematica, per raggrupparle in un unico programma integrato che, nel contesto della convergenza, include l'attività di

---

40 Op.cit. (nota 25).

41 Oggetto nel 1997 di un bando di gara, nel quadro del programma Applicazioni telematiche. I siti digitali sono siti fisici in aree geografiche (zone rurali, le cittadine, i paesi o le regioni) nelle quali le esigenze dell'utenza privata e professionale possono essere soddisfatte con applicazioni TI e di telecomunicazioni multimediali.

R&S nel settore del contenuto multimediale e audiovisivo<sup>42</sup>

## II.2 Le tendenze del mercato

La presente sezione esamina le tendenze di mercato, senza tuttavia fornire una valutazione alla luce delle norme di concorrenza. Le attività e le strategie d'investimento degli operatori del mercato per far fronte ai nuovi sviluppi si vanno ora chiarendo e forniscono un buon indizio di come siano percepite i futuri orientamenti. Un indicatore di convergenza è la volontà degli operatori di mercato di sfruttare le possibilità offerte dalle nuove piattaforme (in particolare Internet) per espandere le proprie attività al di là dei confini (in senso geografico e produttivo) dei mercati in cui sono tradizionalmente attivi: buoni esempi sono le emissioni via Web sopra citate e l'ingresso degli operatori di telecomunicazioni nell'area di attività di Internet con la fornitura di servizi di telefonia vocale in rete. Si tratta di servizi nuovi soltanto nel senso che sono il risultato di un'incursione in aree nuove per il fornitore in questione: alcuni servizi sono però realmente innovativi.

### Nuovi servizi

Le flessibilità dell'informazione digitale rende possibile offrire non solo servizi tradizionali più ricchi e in numero maggiore (ad esempio radio e televisione digitali o comunicazioni mobili di migliore qualità) ma anche un'ampia gamma di nuovi servizi e applicazioni: dai giornali elettronici ai mercati e ai cataloghi on-line, dalla banca a domicilio all'uso di siti Web multimediali come mezzo di comunicazione interna o strumento di lavoro.

#### Esempi:

- emittenti radiotelevisive si stanno espandendo in nuove aree (trasmissione dati, emissioni web via Internet e servizi di telecomunicazioni);
- operatori di telecomunicazioni offrono servizi audiovisivi (video-on-demand e televisione via cavo);
- fornitori di servizi Internet cominciano a diffondere materiale audiovisivo, fornitori di accesso Internet mettono a disposizione programmi per la telefonia vocale.

Nonostante i limiti attuali, una serie di applicazioni sta eliminando il divario tra *televisione intelligente* e *video via Internet*. L'area in cui i due settori stanno convergendo costituisce il terreno più fertile per l'innovazione e

l'attività imprenditoriale, così come per la creazione di tipi di contenuto radicalmente nuovi. Si stanno sviluppando forme innovative di "canali Internet" a grafica avanzata che mettono a frutto la creatività in aree di attività prima distinte (produzione video, grafica computerizzata e gestione dell'informazione). Videogiochi in rete ad alte prestazioni stanno d'altra parte dando vita a gruppi di giocatori senza tener conto delle frontiere. In un ambiente digitale omogeneo e scalabile, stanno facendo la loro apparizione innovative applicazioni multimediali ibride (ad esempio: la televisione digitale a base di "spot d'informazione commerciale" con meccanismi Internet che permettono di ordinare in modo interattivo, i cataloghi su CD-ROM con collegamento a Internet per aggiornare il contenuto o i prezzi, i siti Web commerciali con estensioni locali su CD-ROM per dimostrazioni multimediali ad alto uso di memoria).

All'altra estremità della catena di valore, quella della diffusione, gli operatori si stanno riposizionando in aree di attività per loro nuove. Su tutte le reti vengono aggiunte nuove possibilità ai servizi esistenti, e i servizi stessi evolvono e riuniscono in sé prestazioni prima offerte separatamente. I programmi televisivi sono migliorati con l'aggiunta di dati che permettono di disporre al tempo stesso di testo e immagine: ad esempio un progetto pilota arricchisce la trasmissione delle corse di cavalli con testi supplementari e con la possibilità di scommettere on-line. La radio digitale offre gli stessi vantaggi.

### Nuovi operatori

Se la convergenza permette di ampliare le proprie attività agli operatori in posizione dominante dei settori telecomunicazioni e emissioni, permette però anche l'ingresso di nuovi potenti operatori delle industrie editoriale e della TI. Per i fornitori d'informazioni (ad esempio gli editori, gli operatori di basi di dati e i servizi d'informazione finanziaria) Internet rappresenta un'estensione cruciale del proprio know-how tradizionale e un mezzo ideale per riciclare e "riorientare" i ricchi archivi d'informazioni.

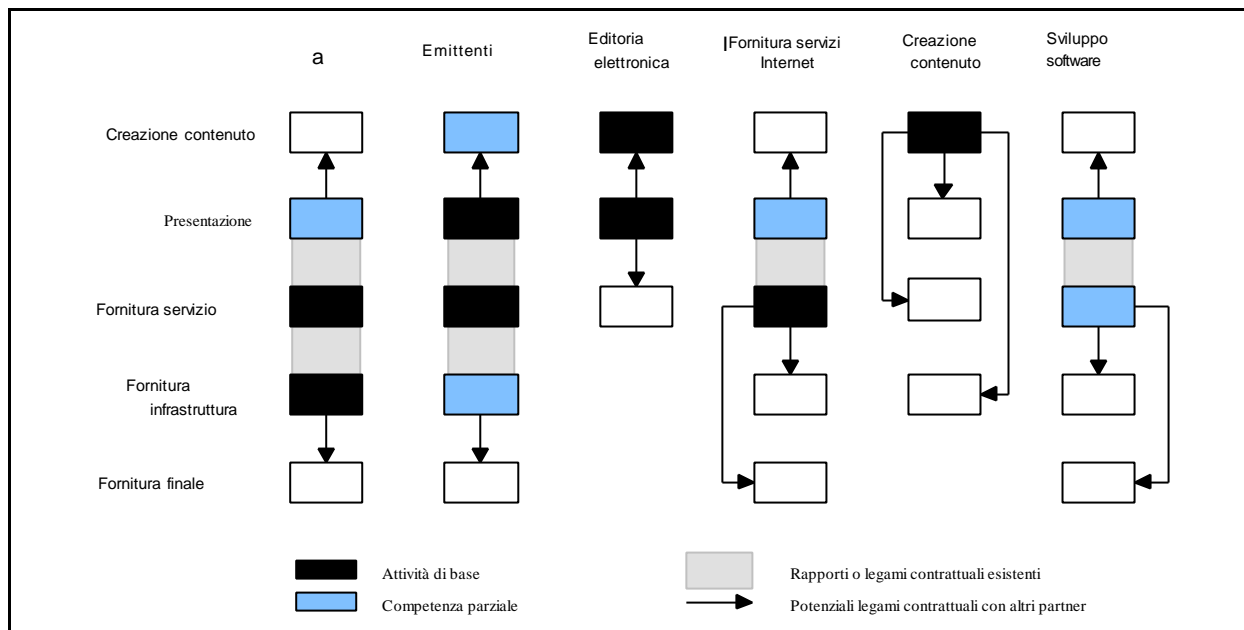
In modo analogo, le aziende di TI - che si riposizionano nella distribuzione on-line generalizzata del software e del contenuto multimediale, investono somme sostanziose nei settori cavi e televisione e agiscono da integratori degli esperimenti televisivi avanzati in Europa - stanno significativamente influenzando le caratteristiche del mercato dei nuovi servizi in Europa. Non bisogna sottovalutare il contributo e le possibilità dell'industria della TI di pilotare in un primo tempo la convergenza e di sfruttarne poi i vantaggi, sostenuta dalla crescita esponenziale della potenza di calcolo, resa sensibile ai

<sup>42</sup> Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (1998-2002) - Documento di lavoro della Commissione sui programmi specifici: primi elementi di discussione (COM(97)553 def. del 5.11.97)

cambiamenti dall'accorciarsi della durata dei prodotti, abituata a operare in situazioni di

spietata concorrenza, storicamente esente da normative ingombranti.

**Fig.4: Posizionamento nella catena di valore degli operatori più importanti e rapporti reciproci**



(Fonte: Squires, Sanders Dempsey LLP and Analysys Ltd.)

### Nuove strutture del mercato

La vivace attività di fusioni, acquisizioni e alleanze descritta nel capitolo I è giustificata da tutta una serie di fattori commerciali e strategici. La tendenza alla convergenza è uno di questi, e non trascurabile: alcuni ritengono che le nuove strutture di mercato riflettono una sostanziale variazione nella catena di valore, che si sposta dalla semplice diffusione alla produzione e presentazione del contenuto o all'offerta on-line di servizi e transazioni. La liberalizzazione e la concorrenza, associate alla digitalizzazione e ai significativi aumenti di capacità (sia di emissione che di telecomunicazioni) delle reti, stanno trasformando la diffusione e la consegna di servizi in articolo di consumo, un'attività commerciale ad alto volume e basso margine. Le aziende che attualmente operano nella fascia inferiore della catena di valore cercano dunque d'incrementare il volume della propria attività principale con alleanze orizzontali o con una crescita organica in nuovi mercati geografici.

Al tempo stesso, ricorrono a concentrazioni verticali per riposizionarsi in punti più alti della catena di valore che permettono attività a più alto

margine di guadagno: l'acquisto da parte di *Telefónica* di *Antena3* in Spagna, la creazione di *Stream* da parte del gruppo *STET* in Italia e l'acquisizione dell'operatore televisivo via cavo *Comcast* da parte di *Microsoft* negli USA sono esempi di aziende che si muovono trasversalmente tra i settori, più per ragioni sia strategiche che commerciali e di profitto. La tabella 4 illustra le strategie, per tipo di operatore sul mercato ed elemento della catena di valore in gioco, e i tipi di relazione commerciale che si stanno creando tra i differenti attori; si tratta tuttavia di una schematizzazione che rende talvolta difficile fare una netta distinzione tra creazione di contenuto, presentazione e fornitura del servizio.

La situazione è rafforzata dall'emergere di nuove industrie, che colmano i vuoti tra settori adiacenti; alcune delle aziende che 10 fa anni erano nate per fare da battistrada nel settore dei servizi computerizzati on-line si sono ora trasformate in gruppi il cui valore si calcola in miliardi di dollari. *CompuServe* e *America on-line* sono due esempi concreti e la recente fusione delle due attività in *Worldcom* è un'ulteriore dimostrazione della situazione fluida delle attuali strutture di mercato.

### II.3 La prospettiva dei consumatori

La natura e la crescita potenziale della domanda di mercato dei nuovi servizi rappresenta la maggiore incertezza cui debbono far fronte gli operatori. I segnali che provengono dal mercato sono infatti contraddittori: gli indicatori dell'offerta, in termini di attività di fusione e acquisizione e d'investimenti nello sviluppo di nuovi servizi, forniscono una positiva impressione del potenziale di mercato, ma d'altra parte, anche se i tassi di crescita dei servizi Internet sono impressionanti, solo circa l'8% dei cittadini europei utilizza la rete per lavoro e solo circa il 4% la utilizza a casa. Si tratta di una percentuale minima del consumo totale di materiale audiovisivo, settore nel quale la diffusione dei televisori supera quella dei telefoni. Inoltre molti fanno osservare che la visione passiva di spettacoli televisivi in famiglia farà la parte del leone nel consumo audiovisivo dell'immediato futuro.<sup>43</sup>

Esistono tuttavia segnali di un possibile cambiamento nelle tendenze al consumo di servizi in ambito familiare, in parte dedotti dall'espandersi del mercato negli Stati Uniti, ove la presenza di PC nelle case è attualmente di gran lunga superiore rispetto all'Europa. Un parallelo con la situazione americana è valido solo se l'Europa raggiungerà un paragonabile grado di diffusione dei PC.

#### Evoluzione delle tendenze al consumo

I nuovi prodotti e servizi offerti dalla convergenza verranno probabilmente utilizzati dai consumatori solo nella misura in cui li riterranno utili: il loro decollo non può dunque essere lasciato semplicemente all'offerta ma deve tener conto della domanda, e in particolare del punto di vista dei consumatori, come appare chiaro nelle tendenze al consumo, che cominciano a mostrare i primi segni di una convergenza in ambito familiare:

- nel 1998 per la prima volta si venderanno nel mondo più PC che televisori; la notizia dev'essere naturalmente valutata tenendo presente il livello estremamente alto di diffusione dei televisori nelle case e il fatto che i PC vengono venduti sia per lavoro che per svago;

- nel 1995 gli americani dedicavano al un computer meno della metà del tempo totale trascorso dinanzi ad uno schermo; recenti indagini di audience negli USA mostrano che il tempo passato dagli utilizzatori Web a guardare la televisione è inferiore del 59% rispetto a quello medio stimato dei telespettatori e che nel 2005 la parte della televisione sarà inferiore alla metà del totale; d'altra parte i grafici dell'audience per il 1995-1996 mostrano che il tempo medio trascorso giornalmente dinanzi a un televisore è aumentato di 4 minuti in Europa, mentre si è ridotto di 2 minuti negli USA;
- ricerche sulle attività influenzate dall'accresciuto uso di PC mostrano che "guardare la televisione" ha sofferto più che "leggere libri e riviste" o "giocare con i videogiochi". Secondo Price Waterhouse, i giovani americani tra i 18 e 35anni, abituati a trascorrere 4 ore al giorno guardando la televisione, dedicano adesso una di queste ore alla "navigazione in rete".

In termini di tempo di svago disponibile e di spesa, il segmento giovane ha già optato per l'interattività: secondo Arthur Andersen<sup>44</sup>, in alcuni mercati i videogiochi rappresentano da soli circa il 20% del consumo totale medio dei minori di 16 anni.

#### Cambiare il contesto familiare del consumo

Il grado di penetrazione dei PC (in particolare di quelli multimediali e adatti a Internet) nei nuclei familiari costituirà un fattore decisivo per il decollo dei nuovi servizi: il 30% di diffusione dei PC già raggiunto nella maggior parte degli Stati membri scende infatti di molto se si prendono in considerazione i PC multimediali e, come sopra detto, l'accesso a Internet per uso privato si sta largamente diffondendo ma è partito da un nucleo in origine molto limitato. D'altra parte la vita media attuale di un PC (tre anni) lascia prevedere che l'attuale parco diventerà multimediale in breve tempo e che la crescente familiarità, al lavoro e in privato, con le nuove tecnologie aiuterà ulteriormente il decollo delle utilizzazioni private.

Uno dei più grandi cambiamenti nella famiglia è stato il passaggio dalla visione collettiva di due o tre canali televisivi generali alla scelta

---

<sup>43</sup> Cfr. *Economic Implications of New Communication Technologies on the audio visual markets*, studio condotto per conto della Commissione europea da Norcontel (Irlanda) Ltd., marzo 1997.

---

<sup>44</sup> He who hesitates has no audience, Jolyon Barker, *Broadcast*, 10 maggio 1996.

individuale in una gamma estremamente più ampia di spettacoli offerti dall'odierno contesto multicanale, che è già in concorrenza con i media preconfezionati, le registrazioni video e i videogiochi e che competerà sempre di più con il computer, in particolare con il suo uso in rete.

Coscienti della tendenza evolutiva dei consumi, le industrie televisive e di computer stanno cercando di catturare l'attenzione degli spettatori, le emittenti radiotelevisive e i fabbricanti di televisori stanno potenziando le capacità interattive dei servizi e delle apparecchiature offerte. I terminali periferici (*set-top box*) dell'odierna televisione digitale sono già capaci di unire le funzionalità delle televisioni e delle comunicazioni: gli apparecchi televisivi possono funzionare anche come monitor se collegati ad apparecchiature Internet a basso costo. Nell'industria dell'elettronica di consumo molti prevedono che gli apparecchi televisivi con prestazioni di PC, incluso l'accesso a Internet, diventeranno a medio termine una caratteristica importante nel mercato di consumo.

All'altra estremità della catena, l'industria dei computer sta già offrendo PC multimediali che permettono di guardare i programmi televisivi: terminali ibridi (Web/TV) permettono la ricezione di Internet e della TV digitale e dispongono di opzioni per archiviare e trattare il contenuto video che consentono applicazioni diverse (ad esempio telecaricare film o inviare videoclip per posta elettronica).

Per il momento non è del tutto chiaro se la battaglia verrà vinta dal PC/TV o dalla TV/PC; appare tuttavia certo che la "piattaforma familiare" dei consumatori è destinata nei prossimi anni a un'evoluzione significativa. Al tempo stesso, e parallelamente, le domande dei consumatori e le necessità di un migliore accesso all'informazione permetteranno la convergenza di quei prodotti tecnologici delle telecomunicazioni, dei media e dell'informazione e di quei servizi destinati a settori d'interesse pubblico quali l'istruzione, la sanità, l'ambiente e i trasporti.

#### **II.4 Sintesi e domande**

Il capitolo si è occupato del contesto globale politico ed economico della convergenza, situandolo sullo sfondo della Società dell'informazione e descrivendo la gamma di attività sul piano comunitario condotte nel settore.

Ha poi discusso le tendenze di mercato nell'ottica dell'offerta e della domanda, unendo la visione ottimistica sui futuri risultati della convergenza alla visione realistica delle attuali tendenze di consumo e dei punti di partenza delle diverse piattaforme, ad esempio Internet e l'emissione via etere.

#### **Domanda n° 2: Impatto della convergenza nei settori socioeconomico, industriale e del consumo**

Il capitolo II sottolinea il significativo impatto che la convergenza potrebbe avere sulla società, l'occupazione, la crescita e la competitività dell'industria europea e sul nostro modo di accedere a una gamma di servizi (per informazione, divertimento o cultura).

- (A) La convergenza avrà un impatto significativo sulla creazione di nuovi posti di lavoro, l'istruzione e la formazione nell'Unione europea? In che modo potrà influire sul nostro modo di lavorare? Gli effetti si faranno sentire uniformemente in tutta la Comunità europea?
- (B) Quali possono essere i prevedibili effetti degli attuali sviluppi nei settori telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione, in termini di economia sottostante, di servizi offerti e di probabili fornitori di servizi?
- (C) Quali sono in Europa i segni di cambiamento nel modo di accedere a casa o in ufficio, ai servizi, all'informazione, ai divertimenti e alla cultura? Quali sono le implicazioni dell'attuale diffusione dei PC, di Internet e di televisori per il decollo di nuovi servizi? Quali azioni possono eventualmente essere intraprese per ovviare alla scarsa diffusione di PC multimediali e di accesso a Internet?
- (D) Nel contesto della convergenza e alla luce delle posizioni indicate nel documento di lavoro della Commissione sul 5° programma quadro<sup>45</sup>, quali progetti sarebbe opportuno intraprendere?

### Capitolo III

#### Barriere alla convergenza

La convergenza sta già mostrando chiaramente di essere una forza trainante per l'attuale sviluppo delle industrie delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione. L'insieme di sviluppi e tendenze identificate nei capitoli I e II, e per i quali si sollecitano commenti, possono incidere in modo decisivo sul

decollo della Società dell'informazione in Europa.

Per formulare un'appropriata risposta agli sviluppi attuali è importante lanciare un ampio dibattito sulle barriere, attuali o potenziali, eventualmente esistenti che potrebbero ostacolare la tendenza alla convergenza.

Il capitolo III cerca d'individuare tali barriere e sollecita commenti sul loro impatto. Non tutte le barriere identificate sono di natura normativa, né la soluzione normativa rappresenta la sola risposta per risolvere i problemi potenziali; nel contesto globale del Libro verde sembra tuttavia importante sollecitare commenti su un'ampia gamma di fattori che potrebbero influire sul processo di convergenza.

Non tutte le barriere normative identificate richiedono automaticamente una risposta normativa: come prima detto, è importante applicare al settore le norme di concorrenza e spesso potranno dimostrarsi più efficaci le soluzioni di mercato in grado di eliminare autonomamente le barriere alla convergenza.

Sul piano comunitario, le barriere attuali o potenziali debbono essere valutate in rapporto agli obiettivi di base del trattato (ad esempio la realizzazione e il funzionamento del mercato unico, la promozione di un sistema di concorrenza non distorto, la realizzazione di reti transeuropee o la salvaguardia di un alto livello di protezione dei consumatori), alle libertà specifiche previste dal trattato (ad esempio le norme relative alla libertà di fornire servizi o al diritto di stabilimento).

Norme che creassero restrizione potrebbero essere accettabili solo se giustificate da ragioni d'interesse pubblico generale (come indicato dal trattato CE o dalla Corte europea di giustizia) e se proporzionate agli obiettivi da raggiungere. Al tempo stesso, anche le azioni comunitarie (incluse quelle destinate ad armonizzare le norme nazionali divergenti) dovrebbero perseguire gli stessi obiettivi d'interesse pubblico generale ed essere subordinati al principio di sussidiarietà.

#### III.1 Barriere esistenti

Nella sezione che segue cercheremo d'individuare le barriere, attuali e potenziali, allo sviluppo della convergenza e, in ultima analisi, alla realizzazione della Società dell'informazione in Europa.

**Accesso agli utilizzatori** Per quanto riguarda la proprietà e il funzionamento delle reti, gli approcci nei differenti settori sono

<sup>45</sup> Op.cit. (nota 42)

diversi e ciò significa che molti servizi avranno poche alternative per l'instradamento verso gli utilizzatori. Anche nei casi in cui il monopolio legale è stato eliminato, in molti mercati la struttura economica della rete locale può dare agli attuali proprietari delle reti di telecomunicazioni e di televisione via cavo una posizione predominante nei collegamenti ai consumatori. Se i punti di strozzatura sono controllati da operatori integrati verticalmente, esiste una limitazione potenziale della concorrenza a livello di servizi.

**Restrizioni normative sull'uso delle infrastrutture.** Le restrizioni esistenti in alcuni Stati membri (e non in altri) sui tipi di servizi che possono essere instradati sulle differenti infrastrutture potrebbero rendere difficile agli operatori formulare una strategia unificata per i mercati paneuropei e impedire inoltre le economie di scala. I più elevati costi unitari, e quindi costi tariffari, che ne risulterebbero potrebbero ritardare la diffusione di servizi innovativi.

**Costi dei servizi di telecomunicazioni.** Costi elevati dei servizi di telecomunicazioni e delle sottiacenti infrastrutture di reti usate per la diffusione dei servizi potrebbero influenzarne significativamente la richiesta. Il successo di Internet in Nord America viene tra l'altro ascritto all'applicazione generalizzata di strutture forfettarie, che consentono chiamate locali "gratuite", e a tariffe contenute per le capacità di rete affittate<sup>46</sup>, rese possibili dalla concorrenza; il risultato è un costo significativamente più basso per i fornitori di accesso.

**Disponibilità del contenuto.** Come indicato nella sezione II.1, l'espansione dei mezzi di diffusione resa possibile dai miglioramenti tecnologici e dalla convergenza potrebbe spostare la strozzatura dalla distribuzione al contenuto, e creare a medio termine una carenza di contenuto adeguato; il contenuto di qualità è quindi già oggi un fattore chiave del successo sui mercati televisivi, sia digitali che analogici, e una sua mancanza prolungata potrebbe inibire l'arrivo di nuovi operatori sui mercati (e di conseguenza la concorrenza e l'innovazione).

**Frammentazione del mercato dell'UE.** L'espansione del numero di canali di

telediffusione avverrà probabilmente a spese delle quote di mercato delle emittenti attuali; la perdita di quote potrebbe essere evitata aumentando l'audience al di là delle frontiere nazionali. Man mano che i servizi si sviluppano, una parte importante d'innovazione verrà dai piccoli operatori che sfruttano nicchie di mercato o dai grandi operatori che investono massicciamente nella ricerca e nello sviluppo. In un modo o nell'altro, per recuperare i costi, entrambi avranno bisogno di un'audience più numerosa di quella che potranno fornire i mercati nazionali. Grazie alla direttiva "Televisione senza frontiere", le emittenti televisive sono in grado di raggiungere un più vasto pubblico; la grande sfida cui debbono far fronte è l'esistenza di spettatori di lingue e culture differenti e non di potenziali barriere al loro insediamento in paesi in cui potrebbero voler avere una presenza commerciale.

**Insufficiente protezione dei diritti di proprietà intellettuale.** Se i diritti di proprietà intellettuale verranno sufficientemente difesi, i fornitori di contenuto saranno ben felici di mettere a disposizione il materiale in loro possesso; allo stesso modo, gli operatori investiranno in servizi innovativi solamente se saranno sicuri che i nuovi mezzi di diffusione dell'informazione e/o dei servizi sono in grado di proteggere adeguatamente gli sforzi intellettuali e industriali delle proprie strutture e dei fornitori di contenuto. Una protezione insufficiente rappresenta già una barriera per il contenuto elettronico off-line e potrebbe ripercuotersi sul mondo della diffusione on-line. I recenti accordi WIPO (cfr. il Libro verde, più oltre) stanno contribuendo a mettere in chiaro la situazione attuale.

Considerato lo stato di avanzamento delle attuali iniziative comunitarie, che adattano il quadro legislativo esistente nel settore al contesto digitale, il Libro verde non affronta i problemi normativi legati al diritto d'autore e ai diritti connessi; si tratta di problemi particolari già ampiamente trattati nel Libro verde sul diritto d'autore e i diritti connessi nella Società dell'informazione e nella comunicazione che vi ha fatto seguito<sup>47</sup>, e l'approccio che ne deriva tiene in debito conto l'evoluzione delle tecnologie verso la convergenza.

## III.2 Barriere potenziali

---

<sup>46</sup> Secondo un rapporto OCSE del 1997, 20 ore di uso di Internet costano \$38 in Finlandia, \$64 nel Regno Unito e \$74 in Germania, rispetto ai \$29 degli USA.

---

<sup>47</sup> COM(95)383, del 19.7.95, e COM(96)568, del 20.11.96

**Incertezza normativa.** L'incertezza normativa è dovuta ai limiti delle definizioni attuali; le modalità di applicazione delle norme, e il modo in cui rispondono alle strutture del mercato in evoluzione o alle caratteristiche del servizio, possono rappresentare un'importante barriera agli investimenti degli operatori di mercato. Le definizioni in uso sul piano nazionale e comunitario (ad esempio per le *telecomunicazioni, la telefonia locale, le emissioni radiotelevisive o i servizi della Società dell'informazione*) resteranno in massima parte valide per molte attività, ma se dovessero lasciare l'industria incerta quanto al trattamento normativo che riceveranno i servizi finirebbero comunque con l'ostacolare la fornitura di servizi.

In alcuni casi ciò significherebbe semplicemente che, nonostante le attuali definizioni a livello comunitario per le attività radiotelevisive e di telecomunicazioni, gli organismi di regolamentazione potrebbero includere un nuovo servizio da un certo regime normativo in alcuni Stati e da un regime normativo differente in altri<sup>48</sup>.

All'interno degli Stati membri si potrebbero inoltre creare barriere dovute al diverso trattamento riservato a servizi simili (ad esempio in base alle piattaforme sulle quali vengono diffusi).

In altri casi le caratteristiche dei servizi futuri potrebbero farli rientrare, in base alle definizioni attuali, in più aree normative e creare per alcuni di essi un carico normativo sproporzionato.

*Dulcis in fundo*, le tendenze tecnologiche di mercato indicate nei capitoli I e II potrebbero a loro volta minacciare le basi su cui sono costruite le definizioni attuali.

Un esempio dell'incertezza normativa ci viene dalla recente campagna elettorale in Francia, paese nel quale il divieto di diffondere sondaggi sulle tendenze dell'opinione pubblica nella settimana che precede il voto si applica ai tradizionali media off-line ma non a Internet. Un certo numero di editori ha finito

con l'ignorare il divieto, che poneva i media tradizionali in posizione di svantaggio<sup>49</sup>.

**Esistenza di più organismi di regolamentazione.** La procedura per ottenere il nulla osta regolamentare per un certo pacchetto di servizi in tutti gli Stati membri, e magari da organismi normativi differenti, può creare seri problemi a chi intende operare su una base paneuropea: la fornitura di servizi può essere ostacolata se gli operatori di mercato vengono sottoposti a regimi normativi differenti o se debbono trattare con vari organismi di normazione (ad esempio, quando una rete è obbligata ad ottenere la licenza sia come struttura di telecomunicazioni che come rete di radiodiffusione perché viene usata per offrire entrambi i servizi).

**Accesso al mercato e licenze.** Nei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle TI esistono differenze a seconda che l'accesso al mercato sia libero, limitato oppure sottoposto a monopolio o a diritti speciali. Il settore TI è generalmente esente da procedure di licenze.

Licenze o limitazioni normative per l'ingresso nel mercato rappresentano una barriera potenziale per la fornitura di servizi, gli investimenti e l'equa concorrenza e dovrebbero quindi essere limitate a casi ben giustificati. Per equilibrare le condizioni di mercato, bisognerebbe in particolare cercare di limitare la normativa ai casi in cui esistano potenziali barriere piuttosto che di estendere una normativa "soffocante" a settori regolati in maniera più "leggera".

Quando la licenza continua ad essere importante, si notano differenze notevoli tra i settori e tra gli Stati membri sui tempi necessari per ottenerla; sulla trasparenza delle procedure, sulla durata della concessione e le spese da sostenere. Molte licenze per le reti di telecomunicazioni e di emissione radiotelevisiva permettono una copertura nazionale ma altre, in particolare per la diffusione di programmi televisivi via cavo, sono regionali o locali. Si tratta di fattori che, anche se accettabili nel contesto di settori specifici, possono rendere più difficile o più cara l'offerta di pacchetti integrati di servizi, particolarmente se transfrontalieri, e costituire un onere eccessivo per gli organismi, soprattutto se si considera che la tecnologia favorisce le offerte integrate e che

---

<sup>48</sup> Un esempio è quello della Video-on-Demand che secondo uno studio di Squire Sanders Dempsey viene considerato un servizio di telecomunicazioni a valore aggiunto e non è stato ancora formalmente definito dagli Stati membri (ad eccezione della Francia e del Regno Unito, in cui ricade nella normativa quadro per le radioemissioni, e in Germania, dove rientra nella nuova categoria di "teleservizi").

---

<sup>49</sup> OCSE, op.cit. nota 5

l'utenza privata e professionale ne farà probabilmente crescere la domanda.

**Accesso alle reti, ai sistemi di accesso condizionato e al contenuto.** Quello dell'accesso è soprattutto un problema di accordi commerciali, sottoposto alla salvaguardia globale delle norme di concorrenza, ma esiste attualmente una situazione di squilibrio dato che una normativa di accesso esiste solo per alcune reti: ad esempio le norme d'interconnessione e di reti aperte si applicano alle reti di telecomunicazioni ma non alle infrastrutture per le emissioni radiotelevisive, e il quadro di riferimento per i sistemi di accesso condizionato si applica alla televisione digitale ma non a tutti i tipi di servizi digitali. (Si noti che in questo ultimo caso il Regno Unito viene attualmente consultato sulla definizione di un quadro comune di riferimento per i sistemi di accesso condizionato a tutti i servizi digitali).

Se gli operatori di mercato controllano l'accesso ai consumatori, ad esempio perché sono proprietari della rete locale o perché controllano le tecnologie di accesso condizionato, l'azienda in questione può essere in condizioni di discriminare a favore dei propri servizi.

Per quanto riguarda i problemi di accesso legati al contenuto, in genere si applicano le normali regole commerciali, temperate solamente dalle norme di concorrenza applicabili: un'eccezione è rappresentata dal trattamento negli Stati membri di certi contenuti "ad alto valore aggiunto" (ad esempio gli eventi sportivi nazionali), per i quali l'adozione della direttiva "Televisione senza frontiere" ha fornito il riconoscimento reciproco a livello comunitario di eventi che gli Stati membri riservano all'emissione radiotelevisione libera.

**Attribuzione della frequenza radio e delle altre risorse** La fornitura di servizi (e lo sviluppo di una vera concorrenza) dipenderanno dalla disponibilità di una sufficiente capacità di rete, il che per molti servizi significa l'accesso allo spettro radio: la contemporanea espansione delle trasmissioni radiotelevisive e delle applicazioni mobili multimediali e vocali, e l'uso di tecnologie senza filo all'interno delle reti fisse, porterà ad un significativo aumento della domanda. Se esistono marcate differenze nella qualità di spettro disponibile, o nella maniera in cui viene assegnato, possono nascere potenziali barriere che influiscono sul funzionamento delle reti dei

differenti settori orientato ai costi, incoraggiando l'eventuale ingresso di concorrenti in un settore piuttosto che un altro.

**Differenze negli approcci per conseguire gli obiettivi d'interesse pubblico.** I quadri normativi per ciascuno dei settori interessati dalla convergenza contengono misure per garantire gli obiettivi d'interesse pubblico specifici a tali settori e coerenti con gli obiettivi comunitari. La Commissione attribuisce ovviamente una grande importanza alla diffusione di servizi d'interesse generale<sup>50</sup>, in particolare per garantire la coesione sociale e regionale nella Comunità: nel settore delle telecomunicazioni le misure prese per garantire il servizio universale a livello nazionale nascono adesso in un quadro di riferimento fissato a livello comunitario. Il modo in cui tali obiettivi vengono perseguiti, più che gli obiettivi stessi, costituiscono però un onere potenziale per gli organismi che sottoposti all'obbligo di rispettarli. Nel contesto della fornitura transfrontaliera di servizi, tensioni dovute ad approcci (tra settori o tra Stati membri) differenti potrebbero scoraggiare la loro fornitura o gli investimenti in servizi innovativi o in reti.

**Fiducia del pubblico nel nuovo contesto.** Se il livello di protezione dei consumatori, il trattamento legislativo delle transazioni elettroniche o la protezione dei dati e della vita privata variano nei differenti settori, gli utilizzatori e i consumatori potrebbero non aver fiducia nei servizi e nei sistemi disponibili e ostacolare così lo sviluppo dei servizi convergenti.

**Mancanza di standard che supportino l'intera operabilità e l'interconnessione delle reti convergenti.** L'obiettivo di garantire a ogni utilizzatore la possibilità di comunicare con tutti gli altri utilizzatori verrebbe ostacolato se l'azione di mercato non fosse in grado di garantire la diffusione di prodotti e servizi interoperabili. Norme private controllate dagli operatori in posizione dominante potrebbero limitare tale interoperabilità.

### III.3 Domanda

#### **Domanda n° 3: Barriere alla convergenza**

Il capitolo III indica le barriere, reali e potenziali, alla convergenza.

<sup>50</sup> Cfr. COM(96)443

qual è il possibile impatto delle barriere individuate? Esistono altre barriere o fattori che potrebbero avere un impatto significativo sul processo di convergenza in Europa?

## Capitolo IV

### Implicazioni normative

Il capitolo IV esamina l'impatto delle barriere sopra identificate e s'interroga sulle nuove e specifiche sfide alla normativa che alcune caratteristiche del fenomeno della convergenza potrebbero porre.

La sezione IV.2 identifica i possibili approcci ai temi normativi fondamentali. La sezione IV.3 si preoccupa di salvaguardare gli obiettivi d'interesse pubblico. La sezione IV.4 esamina le alternative per i possibili futuri modelli normativi. La sezione si chiude con una panoramica dei temi internazionali pertinenti.

#### IV.1 Sfide agli attuali approcci normativi

Qui di seguito vengono indicate le aree in cui il fenomeno della convergenza potrebbe mettere in difficoltà gli attuali approcci normativi, con sfide che riguardano sia la sostanza della normativa che la sua applicazione pratica. Le possibili soluzioni sono discusse nelle sezioni IV.3, IV.4 e IV.5.

#### Il ruolo della normativa

La normativa non è un fine; è semplicemente uno strumento per conseguire, grazie anche alle parallele forze di mercato, più ampi obiettivi sociali, economici e di politica generale, come ad esempio quelli indicati nel capitolo II. Il principio, già riconosciuto dalla Commissione nella sua comunicazione sul commercio elettronico, nella quale si sosteneva la necessità di "*evitare la regolamentazione fine a se stessa*"<sup>51</sup>, si applica *mutatis mutandis* a tutte le aree di convergenza. Gli obiettivi fondamentali alla base della normativa degli Stati membri non vengono minacciati dalla convergenza: modificati e adattati ai bisogni specifici dei differenti settori, includono comunque gli scopi che ci si prefigge a livello nazionale (ad esempio favorire l'efficienza, il benessere economico e l'interesse pubblico e dei consumatori). A livello comunitario disposizioni e obiettivi del trattato CE riflettono preoccupazioni del tutto simili.

---

<sup>51</sup> Op.cit. Anche gli altri tre principi enunciati nella comunicazione (la regolamentazione deve essere basata sulle libertà che caratterizzano il mercato unico, tener conto delle realtà commerciali e soddisfare in modo efficace ed efficiente gli obiettivi d'interesse generale) interessano il contesto della convergenza.

Tuttavia, la natura e le caratteristiche della convergenza esaminate più sotto, così come le esigenze avvertite dagli operatori dell'industria di un intervento normativo limitato e strettamente mirato, dovrebbero spingere le autorità nazionali e comunitarie a riesaminare il ruolo e il peso della normativa in un mercato convergente. È opportuno sottolineare tre punti fondamentali:

- *Funzione delle forze di mercato.* Alcuni commenti ribadiscono con particolare enfasi la necessità di fare più affidamento sulla capacità delle forze di mercato di garantire gli obiettivi normativi. Si potrebbe arguire che tale filosofia è ripresa nell'approccio evolutivo di molti Stati membri al servizio universale delle telecomunicazioni, o nei settori TI e dell'emissione radiotelevisiva, con lo sviluppo pilotato dall'industria degli standard e dei software interoperabili. Altri dubitano della capacità delle forze di mercato di fornire *ex ante* garanzie adeguate per i consumatori e riconoscono alla normativa un ruolo importante di protezione degli obiettivi d'interesse pubblico.
- *Equilibrio tra normative specifiche del settore e norme di concorrenza.* Un secondo punto fondamentale è l'equilibrio tra le norme di concorrenza e le norme specifiche al settore; molti ritengono che debba essere favorita l'applicazione efficace delle norme di concorrenza a casi individuali nel quadro di un mercato marcato dalla convergenza e non un ulteriore sviluppo delle norme generali.
- *Ricerca di soluzioni funzionali.* La normativa eventualmente esistente dev'essere applicata in modo realistico e a tempo debito. La natura globale di Internet o quella regionale dei servizi diffusi via satellite sottolineano la difficoltà potenziale d'imporre la normativa di uno Stato membro in altri paesi; il ritmo rapido dei cambiamenti (in termini di servizi e prodotti) si misura in mesi e settimane e rappresenta una vera sfida per chi cerca una soluzione legislativa a un problema particolare, soluzione che a livello comunitario tende a misurarsi in mesi e anni.

### **La sfida alla coerenza normativa**

Un elemento fondamentale del contesto della convergenza è la possibilità di usare una qualsiasi rete per diffondere una gamma molto più ampia di servizi di quanto sia oggi fattibile, ma ciò non significa *ipso facto* che la diffusione di servizi differenti su una sola rete o piattaforma di servizi li renda eguali, né che gli obiettivi dell'interesse pubblico alla base della normativa possano essere trasferiti automaticamente da un servizio all'altro.

Ad esempio, è possibile trasferire in forma digitale film, musica, orari ferroviari e conversazioni telefoniche; non per questo l'utilizzatore li giudica servizi/attività intercambiabili. Allo stesso modo, anche se potenzialmente basati su norme generali simili, gli approcci normativi a ciascun servizio continueranno probabilmente ad essere adattati alle caratteristiche specifiche di ciascuno di essi.

Ciononostante, come indicato nel capitolo III, approcci normativi differenti a servizi essenzialmente simili possono (specialmente se basati sul tipo di tecnologia usato per la loro diffusione) rappresentare un trattamento discriminatorio capace di ritardare la concorrenza, gli investimenti e la fornitura di servizi. Un buon esempio è quello già citato del trattamento riservato ai sondaggi d'opinione dalla legislazione francese sulle elezioni; un altro è quello della portata limitata dell'attuale regime d'interconnessione nel settore telecomunicazioni, che offre diritti d'interconnessione agli organismi che gestiscono una rete di telecomunicazioni pubblica ma non a quelli che gestiscono emittenti radiotelevisive. L'interconnessione tra i due tipi di rete può essere particolarmente importante nel caso dei servizi che utilizzano sistemi radio per caricare informazioni o servizi e reti di telecomunicazioni come canale di ritorno.

Nel valutare le differenze nel trattamento normativo, trasversalmente tra i settori e negli Stati membri, le analisi a livello comunitario debbono chiedersi se mantenerle è accettabile alla luce degli obiettivi d'interesse pubblico indicati dal trattato e dalla Corte di giustizia e se le norme in vigore sono proporzionate all'obiettivo prefissatosi. In caso di risposta negativa alle due domande, le norme in questione debbono essere impugnate dinanzi alla Corte di giustizia.

In caso di barriere dovute a misure non in conflitto con il trattato, e qualora non sia possibile applicare i principi di riconoscimento reciproco, si giustifica invece

pienamente il ricorso a misure comunitarie (ad esempio, la legislazione di armonizzazione).

### **La sfida della globalizzazione**

Il nuovo panorama è caratterizzato dalla globalizzazione dei servizi: la televisione via satellite rappresenta un buon esempio, ma Internet può essere considerata la rete globale per eccellenza. La sua struttura e onnipresenza le permettono di sfidare ogni tentativo di applicare gli obiettivi normativi oggi esistenti a livello nazionale.

Nel nuovo contesto globale, il modo in cui reti e servizi sono regolamentati nelle differenti aree geografiche può avere conseguenze sostanziali sugli investimenti locali: una normativa eccessiva o inadeguata in una regione può provocare la migrazione delle attività economiche altrove, con conseguenze negative sullo sviluppo della Società dell'informazione nella prima area.

### **La sfida dell'abbondanza alla normativa basata sulla scarsità**

La convergenza può rappresentare una sfida (particolarmente nella concessione di licenze di reti e nell'allocazione delle risorse) agli attuali approcci normativi, se questi riflettono una sentita scarsità di frequenze radio e di contenuto.

Le attuali tendenze tecnologiche del mercato (ad esempio il consistente aumento delle capacità di rete, la possibilità di diffondere contenuto e servizi su varie piattaforme, il maggior numero di alternative per i consumatori e i progressi nella compressione digitale) suggeriscono che in un contesto pienamente digitale la scarsità potrebbe con il tempo diventare un problema secondario e richiedere un diverso orientamento degli attuali approcci normativi.

Eliminare la scarsità nelle reti di trasmissione non significa però necessariamente aumentare in parallelo il contenuto o i servizi (in particolare per quel riguarda il contenuto "ad alto valore aggiunto" o i servizi necessari per i canali), e in ogni caso, in attesa di una completa migrazione del settore radiotelevisivi dai servizi analogici a quelli digitali, la strozzatura di capacità dovrebbe continuare anche nel futuro prevedibile.

### **La sfida alla distinzione tra attività pubbliche e private**

La convergenza non impedirà che vengano emanate altre norme fondate sulla distinzione tra privato e pubblico ma potrà spostare i confini tra i due settori, con possibili

conseguenze sul livello di normativa applicata a un certo servizio: nella misura in cui sono state formulate partendo dal principio che reti, servizi o attività particolari sono pubbliche e non private<sup>52</sup>, sarà forse necessario riesaminare gli attuali confini tra pubblico e privato per vedere se continuano ad aver senso alla luce degli sviluppi tecnici. Ad esempio, i nuovi mezzi di diffusione dei servizi, l'interattività e la possibilità di transazioni bancarie potrà rendere più arduo in futuro tracciare tali linee.

Un esempio pratico è quello dei due recenti accordi WIPO, che riguardano, tra l'altro, il copyright e secondo i quali, ai fini della legge sui diritti d'autore, la "comunicazione pubblica" include il caso in cui un lavoro venga messo a disposizione del pubblico in modo interattivo (ad esempio su un sito Web).

### **La sfida alle strutture normative**

Frammentazione, complessità e diversità delle strutture normative dei settori interessati dalla convergenza sono stati alcuni dei punti sottolineati nella sezione III.2. Nella misura in cui esiste un rischio di sovrapposizione delle normative o la necessità di rispettare normative multiple negli o tra gli Stati membri, gli operatori di mercato possono invocare una razionalizzazione delle strutture attuali che eviti il nascere d'inutili barriere amministrative: ad esempio, per i servizi offerti su una sola rete, gli operatori possono trarre vantaggio dal fatto di dover trattare con un solo organismo di regolamentazione e in un solo Stato membro i problemi della rete, indipendentemente dai servizi su di essa offerti.

#### **Domanda n° 4: Impatto della convergenza sulla normativa attuale**

Il capitolo IV.1 esamina le sfide poste dagli sviluppi attuali all'equilibrio tra normativa, norme di concorrenza e forze di mercato. Esamina inoltre le possibili conseguenze del processo di convergenza sui principi alla

<sup>52</sup> Ad esempio, nelle telecomunicazioni le reti di telecomunicazioni pubbliche sono sottoposte a condizioni legate agli obiettivi d'interesse pubblico e alle esigenze tecniche mentre le reti di telecomunicazioni private possono essere sottoposte a condizioni legate solo alle esigenze tecniche. Nel settore radiotelevisivo, in un certo numero di Stati membri la definizione di emissione usa specificamente la diffusione al pubblico come elemento di categorizzazione dei servizi che rientrano nel regime di radiodiffusione.

base dell'attuale normativa nei settori telecomunicazioni, media e TI.

(A) Per raggiungere gli obiettivi indicati nei capitoli precedenti, gli sviluppi attuali nei settori interessati dalla convergenza, richiedono più o meno normativa e più o meno intervento delle forze di mercato?

(B) In tal caso, in che misura la convergenza pone una sfida ai principi alla base degli attuali approcci normativi nei settori telecomunicazioni, media e TI?

#### **IV.2 Eliminare le barriere: i problemi normativi**

La sezione esamina sette grandi aree in cui sono state individuate potenziali barriere normative:

- definizioni;
- ingresso sul mercato e licenze;
- accesso alle reti, ai sistemi di accesso condizionato e al contenuto;
- accesso allo spettro di frequenza;
- norme;
- fissazione dei prezzi;
- interessi del singolo consumatore.

Le sezioni non trattano alcuni temi che sono attualmente oggetto di iniziative separate nell'ambito della Commissione (tra questi: proprietà dei media, firma digitale e cifratura, e, come sopra detto, diritti di proprietà intellettuale, diritti d'autore e diritti collegati).

##### **IV.2.1 Sono necessarie nuove definizioni?**

Le attuali definizioni marcano i confini tra differenti normative settoriali e differenti organismi di regolamentazione. La normativa è legata alla definizione dell'attività; anche se può essere "neutrale dal punto di vista tecnologico" (ad esempio nel settore delle radiotrasmissioni e, in misura sempre crescente, nel settore delle telecomunicazioni) può però essere legata alla tecnologia utilizzata per offrire i servizi (ad esempio, tra aree regolamentate e aree in gran parte libere da normative dettagliate).

Il processo di convergenza non renderà superflue le definizioni, ma l'incertezza sulla normativa applicabile alle attività o definizioni che differiscono a livello nazionali potrebbero

creare barriere agli investimenti o alla fornitura di servizi.

Al tempo stesso, si noti che la possibilità di diffondere servizi differenti su una stessa rete non ne altera necessariamente il carattere al punto da farli diventare unici e indistinguibili.

Alla luce delle possibili barriere sopra identificate, bisognerà riesaminare gli attuali approcci alle definizioni normative (e il modo in cui vengono applicate dagli organismi di regolamentazione) per valutare se:

- sono difendibili alla luce degli sviluppi tecnologici;
- fanno sì che uno stesso servizio possa rientrare in più regimi normativi, e in tal caso se ciò si giustifica;
- creano discriminazioni, permettendo a reti o servizi simili di essere regolamentati in maniera differente.

Alcuni Stati membri hanno creato definizioni per certe nuove attività: in Germania sono stati creati i concetti di "teleservizi" e i "servizi via media" (basati sulla natura dell'attività piuttosto che sulla tecnologia sottostante), in Francia la legge sull'audiovisivo si è concentrata sulla natura del servizio piuttosto che sulla sua piattaforma sottostante.

##### **Opzioni possibili**

Una prima opzione può essere quella di continuare a usare le definizioni attuali, riconoscendo che restano valide per la maggioranza dei servizi offerti, e di estendere, ove necessario, i principi alla base della normativa attuale, con le modalità di applicazione adattate per tener conto delle caratteristiche specifiche dei "nuovi" servizi.

Una seconda opzione può essere quella di creare una categoria separata di "nuovi" servizi che dovrebbe coesistere con le definizioni rese attuali.

Una terza opzione può essere quella di adattare le definizioni oggi usate nel campo delle telecomunicazioni e/o delle emissioni radiotelevisive, in modo che riflettano le tendenze attuali e i futuri sviluppi.

##### **IV.2.2 Accesso al mercato e concessione delle licenze**

Alcune potenziali barriere individuate nel capitolo III sono legate all'impatto di condizioni differenti di accesso al mercato, di concessione delle licenze e di funzionamento nei settori interessati dalla convergenza. Ciò

fa nascere un certo numero di domande, qui di seguito indicate:

### **Accesso al mercato**

Anche se limitano la concorrenza o costituiscono un ostacolo alla libera circolazione dei servizi, i diritti speciali ed esclusivi concessi dagli Stati membri non sono incompatibili con le norme del trattato quando sono giustificati dall'adempimento di funzioni d'interesse economico generale assegnate all'impresa in oggetto e sono proporzionati al raggiungimento dell'obiettivo previsto.

In tale contesto, alcuni possono sostenere l'obbligo delle autorità di fare in modo che la normativa non crei ostacoli alle reti, quando queste hanno la possibilità di diffondere un servizio, e che permettere restrizioni artificiali nell'uso delle reti, o mantenere in vita monopoli quando altre parti del contesto convergente sono completamente aperte alla concorrenza, può impedire agli utilizzatori l'accesso a servizi innovativi, creando discriminazioni ingiustificate. Un tale approccio verrebbe da loro considerato come contrario alle tendenze tecnologiche e di mercato identificate precedentemente nel Libro verde.

Le barriere possono essere di vario tipo:

- (i) concessione di un monopolio o di diritti speciali sulle reti e i servizi a una o a poche aziende (impedendo così alle altre di fornire lo stesso servizio);
- (ii) limitazione del servizio che può essere offerto su una certa rete (impedendo così, ad esempio, a un operatore di telecomunicazioni di utilizzare la propria rete per offrire servizi d'intrattenimento);
- (iii) richiesta di diffondere servizi (ad esempio canali radiotelevisivi via etere) che riducono la portata di altri servizi offerti.

Altri possono argomentare che concessione di diritti limitati e limitazione di uso delle reti a fini particolari sono strumenti importanti per incoraggiare gli investimenti.

Altri ancora possono argomentare che restrizioni di questo tipo sono particolarmente importanti nelle prime fasi della concorrenza, o quando un operatore specifico gode di una posizione estremamente forte (ad esempio, rispetto a una rete concorrente o per quanto riguarda il contenuto "ad alto valore aggiunto"). In tali casi, clausole di protezione specifiche possono garantire che i potenziali concorrenti non vengano discriminati o che esistano incentivi adeguati per spingerli ad

entrare sul mercato. In questa ottica, le clausole di protezione appropriate possono prevedere separazione contabile, requisiti di trasparenza, separazione strutturale o separazione totale delle attività commerciali.

### **Concessione delle licenze**

Molte attività e aree nei settori informatico e delle TI non sono sottoposte a obblighi di licenza; è probabile che la situazione rimanga immutata anche in futuro e la Commissione non vede ragioni per modificare una tale situazione se vengono efficacemente risolti i problemi legati ai diritti di proprietà intellettuale.

Al tempo stesso, la concessione della licenza rimarrà un strumento normativo fondamentale, grazie al quale le autorità potranno esercitare un controllo dei mercati nazionali (in particolare per la fornitura di reti e servizi di telecomunicazioni e di emissioni radiotelevisive).

È nel contesto del settore specifico al quale le norme si applicano che bisogna dapprima valutare ragionevolezza e efficacia delle procedure di concessione delle licenze, ma la gamma di possibili barriere indicate nel capitolo III e legate alla loro concessione suggerisce la necessità di esaminare il problema più in dettaglio alla luce delle tendenze tecnologiche e di mercato.

Alcuni commenti sottolineano che rendere più facile l'accesso al mercato, con obblighi più "leggeri" e applicati in modo coerente nel contesto della convergenza, è un obiettivo fondamentale. Il punto di vista è d'altra parte ribadito dagli esempi forniti dalle industrie informatiche, da Internet e dall'editoria online, nel cui caso un certo livello di autoregolamentazione (ad esempio, per quel che riguarda il contenuto nocivo o illegale su Internet) ha sopperito all'applicazione di norme generali, come quelle sulla concorrenza o sulla protezione dei consumatori applicate all'intera gamma di attività economica. L'autoregolamentazione non è comunque esente da rischi per il mercato unico, dato il pericolo, in assenza di una qualche forma di coordinamento a livello comunitario, di approcci divergenti nel suo sviluppo.

Al tempo stesso, anche quando non sono richiesti regimi di concessione delle licenze e viene proposta come soluzione l'autoregolamentazione, i consumatori possono chiedere che i propri interessi vengano adeguatamente salvaguardati e che vengano chiaramente definite le

responsabilità verso i consumatori dei fornitori di servizi e degli operatori. I consumatori debbono partecipare a pieno titolo allo sviluppo e al funzionamento di ogni approccio che si richiami all'autoregolamentazione.

La dimensione globale di Internet e degli altri servizi di comunicazione e radiodiffusione avrà un impatto sugli approcci al regime di concessione delle licenze e potrebbe anche mettere in forse l'importanza delle concessioni nazionali per le attività gestite all'interno di uno Stato membro o diffuse da piattaforme regionali (ad esempio via satellite).

#### **Le licenze come mezzo per incoraggiare l'innovazione e l'efficienza operativa.**

Le autorità che concedono le licenze potrebbero decidere di abbandonare quegli approcci basati sulle licenze che impediscono l'innovazione o limitano l'efficienza operativa: nel settore delle telecomunicazioni si potrebbe legare la diffusione dei servizi a una particolare piattaforma tecnologica, (ad esempio richiedendo licenze separate, e indipendentemente dalle procedure di assegnazione delle frequenze, agli operatori di rete fissa che vogliono usare sistemi via etere in rete locale). È possibile che sia necessario un nuovo approccio anche nella concessione di licenze per i servizi di radiodiffusione, cui attualmente gli organismi responsabili degli Stati membri concedono in linea di massima la licenza o l'autorizzazione sulla base dei singoli canali. In un contesto con più canali digitali, sistemi di questo tipo, prodotto della tradizione e dello sviluppo storico dei servizi di diffusione radiotelevisiva, possono dover essere rivisti, valutando l'opportunità di concedere alle emittenti licenze per pacchetti di servizi (ad esempio via satellite o multiplex terrestre) piuttosto che per singoli canali. Un esempio di quello che è forse l'inizio di una tendenza da incoraggiare è il *Broadcasting Act* inglese del 1996, che prevede la concessione di licenze per servizi multiplex di televisione terrestre digitale.

#### **Principi comuni per la concessione delle licenze.**

Come segnalato nel capitolo III, condizioni divergenti di concessione delle licenze possono scoraggiare l'accesso al mercato e agire da barriera al mercato unico. Le barriere identificate debbono essere giustificate da motivi d'interesse pubblico e proporzionate all'obiettivo da raggiungere.

Per evitare ogni divergenza, bisognerà attenersi in tutta la Comunità a una serie comune di principi:

- le autorità che rilasciano l'autorizzazione debbono essere indipendenti dagli operatori del settore;
- le procedure debbono essere trasparenti e non discriminatorie, con un calendario di attuazione ben definito, e impugnabili;
- i costi associati alla concessione delle licenze debbono essere proporzionali all'impegno a livello amministrativo per la procedura e non debbono rappresentare un strumento discriminatorio per i profitti attesi;
- nonostante quanto detto al punto precedente, i costi delle licenze di radiofrequenza possono essere fissati a livelli tali da favorire l'uso efficienti delle risorse allocate.

#### **IV.2.3 Accesso alle reti, ai sistemi di accesso condizionato e al contenuto.**

Ci si può chiedere se le norme di accesso aperto attualmente applicate alle infrastrutture di telecomunicazioni e accesso condizionato alla televisione digitale debbano essere usate più largamente nei settori interessati dalla convergenza. Se le tendenze di mercato e tecnologiche si sviluppano come previsto nei capitoli I e II del Libro verde, la convergenza vedrà probabilmente uno slittamento della catena di valore: produzione di contenuto, presentazione e fornitura del servizio (anche se non necessariamente come attività commerciali separate) potranno vedere aumentare il proprio valore, mentre la diffusione dei servizi su reti fisse o senza filo potrà, come già alcune fusioni lasciano pensare, diventare un'attività relativamente a basso valore. In parallelo, si registrerà la tendenza degli attuali operatori di reti di estendere le proprie attività in aree a più alto valore aggiunto.

L'accesso ai due punti terminali della rete di trasmissione (la diffusione del servizio agli utenti grazie al telefono, al PC o al televisore e la possibilità di accedere alla rete per offrire servizi o contenuto) rivestirà un'importanza cruciale.

In linea di massima, i termini della concessione di accesso alle reti, ai sistemi di accesso condizionato o al contenuto specifico sono oggetto di accordo commerciale tra gli operatori sul mercato e le norme di concorrenza continueranno a svolgere una funzione fondamentale nel risolvere gli eventuali problemi.

Si pone a questo punto il problema del ruolo delle norme di settore a livello comunitario e delle disposizioni generali del trattato, per garantire una concorrenza non falsata e la libera circolazione dei servizi.

La legislazione CE attualmente in vigore appoggia gli accordi commerciali per l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti e dei servizi di telecomunicazioni, e una legislazione simile è in vigore anche per la televisione digitale, in particolare per l'accesso di operatori di radiodiffusione dei paesi terzi ai sistemi di accesso condizionato<sup>53</sup>.

Il mercato emergente vedrà la presenza di attori di taglia estremamente differente, ma vi saranno anche, come sopra indicato, operatori dei settori telecomunicazioni, audiovisivi (soprattutto emittenti radiotelevisive) e software/TI fortemente integrati in senso verticale e che sfrutteranno i propri punti di forza tradizionali e le proprie risorse finanziarie. I possibili problemi "trasversali" tra i differenti settori riguardano tra l'altro uso comune di contenuto e servizi, o di capacità di rete e servizi, prezzi esorbitanti, sovvenzioni incrociate di servizi o apparecchiature, discriminazioni in favore delle proprie attività.

Inoltre la posizione dominante degli attuali operatori di telecomunicazioni fisse e di emittenti radiotelevisive sul mercato residenziale significa che nel futuro prevedibile continueranno a controllare i punti di passaggio obbligato per l'accesso ai consumatori: la rete di abbonati locali, l'accesso condizionato e i sistemi di navigazione.

### **Accesso alle reti**

Come sopra indicato, i problemi di accesso alle reti o al contenuto sono in linea generale risolti con accordi commerciali, sottoposti all'applicazione delle norme di concorrenza. Ciò nonostante in alcune aree vi è stato un intervento normativo all'interno del quadro attuale per appoggiare il processo commerciale.

Nel settore delle telecomunicazioni, il quadro di riferimento concordato per l'interconnessione permette agli utenti di entrare in contatto con tutti gli altri utenti e ai

fornitori di servizio di accedere ai consumatori su basi eque, non discriminatorie, proporzionate. Inoltre, è stato concesso agli organismi di regolamentazione nazionali la possibilità d'intervenire e dirimere le controversie nel campo delle telecomunicazioni e sono state definite clausole di salvaguardia che garantiscono una maggiore trasparenza e un comportamento non discriminatorio.

Come indicato nel capitolo III, il fatto che un quadro di riferimento aperto venga applicato a un pacchetto di infrastrutture ma non ad altri può creare barriere e distorcere gli investimenti, in particolare se le tecnologie della convergenza si diffondono col tempo ai livelli industriale, di mercato e dei servizi. Nel contesto della possibile convergenza, il problema può quindi riguardare l'opportunità di estendere i principi di accesso aperto (ad esempio quelli applicati alle infrastrutture di telecomunicazioni) anche ad altre reti o di sviluppare invece altri principi.

All'interno stesso del settore telecomunicazioni, lo sviluppo di Internet sta facendo nascere una serie di problemi sulle condizioni alle quali i fornitori di accesso Internet accedono alle attuali reti fisse e mobili: il primo riguarda la possibilità di godere degli stessi diritti di interconnessione degli altri attori sul mercato e di accedere a elementi separati del servizio, il secondo riguarda l'obbligo dei fornitori che offrono anche servizi di telecomunicazioni di farsi carico di una parte degli obblighi di fornire servizi di telecomunicazione<sup>54</sup>.

Il problema dell'accesso ai sistemi di accesso condizionato potrebbe diventare più importante di quello sul controllo della linea fino al punto in cui si collega tale sistema.

Nel settore delle telecomunicazioni, la comunitaria non richiede una piena separazione della rete locale, o la separazione strutturale delle infrastrutture associate, dalla fornitura dei servizi su essa trasferiti; ma ciò non esclude che in base alle norme di concorrenza possano essere introdotte appropriate clausole di salvaguardia. In realtà, il problema della separazione della terminazione locale delle

---

<sup>53</sup> Direttiva 95/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi (GU L281, del 23.11.95, p.51).

---

<sup>54</sup> Per ulteriori discussioni, cfr. la relazione OCSE citata nella nota 5. Alcuni problemi legati alla fornitura di telefonia via Internet vengono inoltre affrontati nell'imminente comunicazione della Commissione sulla situazione della telefonia via Internet nel contesto della direttiva 90/388/CEE.

reti di trasmissione è complesso e dev'essere strettamente legato al grado di concorrenza globale del mercato in questione, alla disponibilità di validi canali alternativi di distribuzione e al punto di partenza della concorrenza in un mercato specifico. Alcuni ritengono che, eliminando gli incentivi economici offerti agli organismi per creare le proprie reti cablate o via etere, la separazione potrebbe a più lungo termine andare contro gli interessi dei consumatori.

### **Sistemi di accesso condizionato**

Il sistema di accesso condizionato rappresenta lo strumento tecnico grazie al quale i fornitori di contenuto e di servizi possono recuperare i propri investimenti con abbonamenti o quote per il consumo individuale. La direttiva sulle norme televisive fornisce un quadro normativo per l'accesso condizionato ai servizi di televisione digitale, nel quale viene chiesto agli operatori di tali sistemi di offrire servizi tecnici di emissione radiotelevisiva su basi eque, ragionevoli e non discriminatorie. La direttiva assume una posizione deliberatamente equilibrata per la fase di avvio di questo nuovo settore industriale; le sue disposizioni sono sufficientemente limitate da incoraggiare innovazione e investimento in un contesto tecnico e commerciale in rapida evoluzione ma sufficientemente forti da proteggere una concorrenza equa e il benessere dei consumatori. La Commissione sorveglia il ritmo di trasposizione della direttiva nelle legislazioni nazionali degli Stati membri e sta attivamente utilizzando i poteri concessi dal trattato per fare in modo che sia esatta e tempestiva. In caso di trasposizione incorretta, la Commissione ha agito vigorosamente per garantire la piena conformità al trattato.

**I sistemi di navigazione** sono nati come strumento per aiutare gli utenti a gestire l'aumento in numero e varietà d'informazioni e servizi della Società dell'informazione. Fra gli esempi citeremo i browser (Netscape, Microsoft Explorer, ecc.), i motori di ricerca (Altavista, Yahoo, ecc.) e i programmi di guida elettronica (PGE).

Attualmente i sistemi di navigazione rappresentano due differenti segmenti di mercato: i browser e i motori di ricerca sono strumenti per esplorare le pagine Web di Internet, i programmi di guida elettronica rappresentano gli "zapper" elettronici del futuro perché aiutano gli spettatori ad orientarsi in una miriade di programmi e canali digitali televisivi. Molti considerano che

questo nuovo modo di selezionare i programmi porterà alla morte del concetto di canale come lo conosciamo oggi, sostituito da un'ampia offerta "alla carta" nella quale il consumatore potrà scegliere.

I browser e i motori di ricerca sono essenzialmente indipendenti, capaci di esplorare l'universo Internet senza limitarsi a particolari fonti d'informazione o a particolari sistemi software e hardware. Recentemente, tuttavia, sono stati sorti problemi di concorrenza per la possibilità di offrire i browser insieme ad altri software o di integrarli direttamente nel software stesso.

Il successo dell'accesso condizionato e dei sistemi di navigazione dipende dalla cooperazione degli operatori di mercato presenti in differenti punti della catena di valore e lascia presagire la possibilità che alcuni attori sul mercato, in particolare quelli integrati verticalmente, possano assumere un ruolo di doganiere e abusarne per sbarrare a terzi l'accesso al mercato. Bisognerebbe prendere in considerazione l'estensione dei principi già applicati alla televisione digitale, per fare in modo che i nuovi operatori non vengano esclusi dall'accesso a tali sistemi.

A differenza dei browser, gli EPG sono legati alla informazione cui si accede per loro tramite e vengono sviluppati come dispositivi di appoggio per specifici pacchetti di programmi televisivi digitali o per offrire di servizi televisivi e interattivi. Garantire l'ascolto di servizi o di programmazione di terzi, e la qualità di tale ascolto, avrà un'importanza critica<sup>55</sup>. Gli accordi di esclusività che legano specifici GEP a specifici pacchetti di servizi possono diventare un problema tale da richiedere un intervento normativo che garantisca l'accesso di terzi su basi eque, trasparenti e non discriminatorie.

Una nuova possibilità dei terminali domestici è l'API (Application Programming Interface, Interfaccia per programma applicativo), un pacchetto di software (inserito nel terminale) che ricorda il sistema operativo di un PC e che viene usato per gestire le applicazioni interattive (incluse quelle EPG) diffuse dal terminale e per fornire un'interfaccia specifica

---

<sup>55</sup> Problemi simili sono già stati affrontati nel contesto delle norme europee di concorrenza, ad esempio a proposito dei sistemi computerizzati di prenotazione di biglietti aerei (regolamenti del Consiglio 2299/89 e 3089/93, riesaminati nel COM(97)246 def. del 9 luglio 1997).

per lo sviluppo delle applicazioni di terzi. L'industria dei PC deve il suo successo in buona parte al fatto che lo standard *de facto* API rende più agevole creare un'ampia varietà di applicazioni software sviluppate da terzi. Al momento di scrivere, in Europa le periferiche esterne utilizzano differenti API, col rischio di frammentare il mercato e di creare problemi d'interoperabilità. Inoltre l'uso combinato di API privato, GEP e accesso condizionato aumenta i rischi di abusi da parte degli operatori che controllano l'accesso ai servizi.

La nascita di un mercato della televisione digitale sta avendo luogo in un contesto di rapidi cambiamenti tecnologici, il cui risultato finale non è ancora chiaro. Commenti su questo punto aiuterebbero dunque la Commissione a decidere se la direttiva sulle norme televisive è sufficiente per far fronte ai cambiamenti tecnologici e alle sue conseguenze sul mercato.

#### **Accesso al contenuto**

In linea generale quelli tra fornitori di contenuto, proprietari dei diritti e gestori del contenuto sono accordi che rientrano nella sfera commerciale e possono essere sottoposti alle norme di concorrenza se è prevista la concessione dell'esclusività. Gli accordi di esclusività tra fornitori e gestori di contenuto possono limitare la scelta del consumatore, escludendo l'accesso al contenuto fornito da concorrenti, specialmente nella fase che precede la reale concorrenza nella fornitura di canali di diffusione all'utente. Il possesso di diritti sui contenuti fondamentali (ad esempio sui più importanti avvenimenti sportivi) può fornire agli operatori sul mercato una potere commerciale particolare.

L'industria del contenuto dipende fortemente dalle sue dimensioni e generalmente sfrutta le economie di scala con un'attenta gestione delle finestre di distribuzione (sale cinematografiche, affitto e vendita di videocassette, pay-tv o pay-per-view, televisione via etere): l'esclusività di distribuzione è spesso un sistema per garantire il processo ai proprietari di contenuto. La convergenza può influire sulle basi attuali di gestione delle finestre e può condurre a una maggiore dipendenza da sistemi di distribuzione elettronica non esclusivi, strumento più efficiente per ottimizzare i guadagni.

La convergenza può dunque avere l'effetto di eliminare le strozzature: ad esempio, i diritti di distribuzione esclusiva concessi alle aziende di televisione via cavo possono non

trasformarsi più automaticamente in potere monopolistico a livello di servizi. Le aziende che operano su cavo dovranno probabilmente competere con i satelliti digitali e le emittenti di televisione terrestri, i fornitori di accesso Internet e gli operatori di telecomunicazioni.

#### **IV.2.4 Accesso allo spettro di frequenza**

Anche se la tecnologia digitale alla base della convergenza amplia significativamente la capacità potenziale delle reti di trasmissione, la crescita della domanda, in termini di operatori sul mercato e di larghezza di banda, fa sì che i problemi di risorse, e primo tra tutti quello dell'accesso allo spettro radio, continuano a essere problemi normativi fondamentali.

**Lo spettro di frequenza** resta anche nell'era digitale una risorsa fondamentale ma limitata. Negli ultimi tempi si sono ottenuti significativi incrementi grazie al passaggio, nei settori della telefonia mobile e delle emissioni radiotelevisive, dalle tecnologie analogiche a quelle digitali; ma la transizione è comunque lenta. Nel caso dell'accesso a Internet e degli altri servizi on-line, la diffusione via satellite offre la possibilità di trasmettere ad elevata capacità ai PC e ai televisori e di usare la rete fissa di telecomunicazioni come percorso di ritorno. Il decollo commerciale delle reti locali senza filo e l'arrivo dell'UMTS (Universal Mobile Telecommunications System, Sistema universale di telecomunicazioni mobili) all'inizio del prossimo secolo lasciano inoltre presagire una forte crescita della domanda di spettro.

Vista l'importanza dello spettro, le differenze tra i settori indicate nel capitolo III, e basate sulla quantità e il costo dello spettro disponibile, possono avere un impatto considerevole sullo sviluppo dei canali di diffusione nuovi o già esistenti. Le allocazioni globali sono determinate a livello internazionale o regionale; le attuali differenze tra settori nella fissazione dei prezzi delle frequenze possono invece creare potenziali distorsioni della concorrenza. Si pensi ad esempio a una emittente che offra servizi multimediali o on-line usando lo spettro ottenuto gratuitamente o a basso costo, in concorrenza con operatori del settore telecomunicazioni che hanno invece dovuto pagare un prezzo proporzionato al valore commerciale delle risorse allocate.

Molti commenti sottolineano che, da un punto di vista economico, la fissazione dei prezzi dello spettro può incoraggiarne un uso più efficiente e favorirne l'allocazione ad aree che ne hanno più bisogno. Affermano inoltre

che principi commerciali di questo tipo dovrebbero anche influenzare le politiche delle frequenze al momento di deciderne l'allocazione nelle WRC o a livello regionale; le decisioni di allocazione dovrebbero cercare di rendere lo spettro disponibile per usi ad alto valore piuttosto che a basso valore.

Valutare commercialmente tutto lo spettro commerciale potrebbe avere un effetto salutare nell'incoraggiare gli attuali utilizzatori pubblici, per esempio l'esercito o la polizia, a usare soluzioni tecnologiche più efficienti e a liberare bande di frequenza da destinare a nuovi servizi.

Molti economisti sono favorevoli all'attribuzione per contrattazione, che considerano il miglior sistema per soluzioni che favoriscano l'interesse dei consumatori. Altri esprimono invece timori che un tale sistema di fissazione dei prezzi venga scaricato sugli utilizzatori.

Per quanto riguarda l'uso efficiente dello spettro, un approccio potrebbe consistere nell'abbandonare l'attuale sistema che consiste nell'assegnare specifici blocchi di spettro a servizi particolari o all'uso di tecnologie specifiche per diffondere tali servizi, anche se sarebbero comunque necessarie alcune precauzioni tecniche (ad esempio per evitare interferenze elettromagnetiche tra sistemi differenti). È un problema che si è presentato nel quadro dell'introduzione dell'UMTS, ma potrebbe essere affrontato su un piano più generale. Si tratterebbe in pratica di non assegnare una banda specifica di spettro esclusivamente per la fornitura di comunicazioni mobili o di emissioni radiotelevisive ma piuttosto per i servizi scelti dall'utilizzatore.

La crescente domanda di spettro, in particolare per l'UMTS e per i servizi via satellite, mette sotto pressione gli attuali meccanismi di coordinamento delle frequenze a livello regionale.

Il capitolo I e II hanno mostrato come i differenti settori interessati dalla convergenza stiano passando dalle tecnologie analogiche a quelle digitali. Gli Stati membri possono svolgere un ruolo decisivo in tale processo, fornendo un preciso calendario per la migrazione che permetta di pianificare in modo chiaro il servizio. Altri ritengono che si tratta di scelte dell'utilizzatore da lasciare in balia delle forze di mercato. Il livello di domanda di spettro è tuttavia tale da superare le risorse di frequenza attualmente disponibili; le autorità possono dunque avere un ruolo decisivo nel modificare l'odierno

equilibrio tra telecomunicazioni, radioemissioni e uso civile/pubblico delle risorse disponibili.

Inoltre bisognerebbe riflettere sull'opportunità di coordinare a livello europeo un tale riequilibrio. Si può pensare che un calendario chiaro per la migrazione dalla trasmissione analogica alla trasmissione digitale dei servizi che usano frequenza di spettro eviterebbe non solo la frammentazione del mercato unico ma anche ritardi nel mettere a disposizione di altri utilizzatori parti di spettro oggi usate dai servizi analogici. Altri ritengono che i problemi di allocazione delle frequenze di questo tipo ricadono nel principio di sussidiarietà e che la loro soluzione non rientra tra i compiti della Comunità.

#### **IV.2.5 Standard**

È stato sostenuto nel Libro verde che una delle conseguenze più importanti dello sfumare dei confini tecnologici tra tecnologie dell'informazione, telecomunicazioni e elettronica di consumo è la crescente globalizzazione dei servizi. La natura essenzialmente globale della Società dell'informazione sollecita la standardizzazione, affinché anche il suo sviluppo sia globale. Gli utilizzatori debbono poter accedere a ogni servizio da ogni terminale, indipendentemente dalla tecnologia usata o dalla località dalla quale si collegano, in un contesto di distribuzione multiplo.

Uno degli obiettivi principali della standardizzazione è dunque ottenere l'interoperabilità tra reti e servizi. L'armonizzazione tecnica non è un obiettivo. La standardizzazione rappresenta tuttavia uno strumento che può rinsaldare gli obiettivi politici generali, ad esempio la creazione di un mercato unico per i servizi di comunicazione, e il quadro normativo di riferimento. La standardizzazione e la ricerca del consenso nell'ambito di un appropriato quadro normativo di riferimento<sup>56</sup> possono inoltre favorire la promozione delle migliori pratiche commerciali in aree legate alla protezione dei dati e alla sicurezza delle firme digitali.

È nel legittimo interesse pubblico fornire all'industria, agli utilizzatori e alle autorità efficienti piattaforme per la ricerca del consenso a livello europeo e internazionale.

---

<sup>56</sup> Op. cit. (cfr. nota 60).

Anche se la Società dell'informazione è globale, la standardizzazione può cominciare a livello regionale, a condizione che gli operatori di altre regioni possano partecipare alle attività. Il meccanismo può potenzialmente offrire la piattaforma per la ricerca del consenso e permettere agli operatori europei di aumentare le proprie capacità d'impatto nel campo della standardizzazione a livello internazionale.

#### IV.2.6 Fissazione dei prezzi

I mercati delle TI e dell'editoria on-line operano quasi interamente al di fuori di ogni controllo specifico dei prezzi. Nel settore delle emissioni radiotelevisive, il controllo dei prezzi (ad esempio sui costi di concessione della licenza) è in genere giustificato, nei casi in cui viene applicato, dagli obiettivi d'interesse pubblico, che cercano di mantenere il servizio entro limiti abbordabili per gli spettatori e gli ascoltatori; i canali gratuiti via etere hanno quindi ottenuto alti livelli di diffusione. L'esigenza di abbordabilità del servizio universale nelle telecomunicazioni si giustifica in base alle stesse premesse e si concretizza, in alcuni Stati membri, sotto forma di meccanismo di limitazione del tetto dei prezzi applicato a un paniere di servizi al dettaglio e/o per l'utenza professionale o sotto forma di tariffe sociali per gruppi mirati di utilizzatori. I canali di televisione a pagamento, inclusi i servizi "ad alto valore aggiunto", e le attività commerciali delle emittenti via etere non sono in genere sottoposti a norme di fissazione dei prezzi ma subiscono la concorrenza degli altri operatori sul mercato.

Inoltre, in base alle normative specifiche del settore telecomunicazioni e come parte del pacchetto di transizione verso i mercati pienamente liberalizzati, vengono effettuati controlli sugli operatori che detengono una quota significativa di mercato per verificare che i prezzi per l'interconnessione, i servizi vocali e le infrastrutture affittate siano orientati ai costi. In tale contesto, la regolazione dei prezzi agisce indirettamente sulla concorrenza. Non esiste un'analogia diretta nel caso delle emissioni da punto a più punti, ma con l'introduzione di elementi interattivi o transazionali (e l'accesso condizionato ne è il primo esempio) si stanno ora manifestando problemi d'interconnessione.

Pacchetti innovativi di prezzi avranno un ruolo fondamentale nella Società dell'informazione: il decollo di molti servizi on-line e transazionali è direttamente influenzato dal

costo delle soggiacenti infrastrutture. Un messaggio chiave sul piano commerciale dovrebbe indicare che una sistema di fissazione dei prezzi innovativo è cruciale per un più rapido decollo e uso dei servizi, on-line o di altro tipo.

Può inoltre essere necessario valutare le possibili distorsioni quando si applichino norme di fissazione dei prezzi differenti per reti diverse anche se, dopo la convergenza, tutte le reti saranno in grado di offrire tutti i servizi. Al tempo stesso l'esistenza di canali di diffusione in concorrenza può limitare la possibilità di fissare i prezzi, ad esempio per l'accesso alla rete, indipendentemente dagli altri operatori, la qual cosa renderebbe superfluo l'intervento normativo.

La convergenza, infine, può col tempo esporre le emittenti pubbliche alle pressioni commerciali. L'esperienza nel settore delle telecomunicazioni è illuminante: gli operatori hanno finito col fissare i prezzi dei servizi in funzione di un ambiente sempre più competitivo, nonostante i relativi limiti normativi. Se ne conclude che le modifiche nella struttura dei prezzi possono avvenire in modo da non influenzare negativamente l'abbordabilità complessiva del servizio diffuso. Il sistema attuale di finanziamento delle emittenti pubbliche (costi di concessione delle licenze, pubblicità, aiuti di stato) non permette un'analogia diretta con il settore telecomunicazioni. Se poi possa bloccare le emittenti interessate a introdurre strutture di prezzi differenti è tutto da vedere, così come è da studiare l'impatto di approcci tariffari più commerciali sull'ammissibilità agli aiuti di stato o sull'accesso ad altre fonti di reddito (ad esempio pubblicità, abbonamenti o sfruttamento di diritti).

**Domanda n° 5: Abbattere le barriere: offrire il giusto quadro normativo di riferimento all'utenza d'affari e ai consumatori.**

Il capitolo IV.3 esamina un certo numero di aree cruciali in cui potrebbe essere necessario ricorrere a soluzioni di tipo normativo per abbattere le barriere e salvaguardare la concorrenza.

- (A) Le definizioni usate nella legislazione comunitaria per i settori telecomunicazioni, media e TI sono adatte al contesto della convergenza?
- (B) Per quanto riguarda i problemi di accesso al mercato, di concessione delle licenze, di accesso alle reti

degli utenti (inclusi i sistemi di accesso condizionato), di contenuto e definizione dei prezzi, il fenomeno della convergenza impone di adattare gli attuali approcci o di adottarne altri?

- (C) La convergenza richiede cambiamenti negli approcci alla concessione e alla fissazione dei prezzi dello spettro di frequenze? In tal caso, quale approccio adottare, alla luce della convergenza, per completare la transizione dai servizi analogici a quelli digitali e come fissare una data di chiusura dei servizi analogici?
- (D) Alla luce della convergenza, quali debbono essere gli obiettivi della standardizzazione e quale devessere il rapporto tra standardizzazione regionale e internazionale?
- (E) Alla luce della convergenza, quale eventuale ulteriore azione è necessario intraprendere per garantire il rispetto delle esigenze dei consumatori e degli utenti disabili?

#### **IV.2.7 Interessi individuali dei consumatori**

L'obiettivo di massimizzare i benefici e minimizzare i rischi per i consumatori implica la necessità di dar vita a strumenti normativi atti a proteggere gli interessi fondamentali e le responsabilità dei consumatori che derivano dall'ampia circolazione d'informazioni nei settori interessati dalla convergenza. Riservatezza, responsabilità del contenuto e protezione dei minori, libertà di parola ma non di diffamazione, competenza giurisdizionale e rappresentanza dei consumatori: ecco alcuni problemi da risolvere nel nuovo contesto.

#### **IV.3 Soddisfare gli obiettivi d'interesse pubblico**

In tutti i settori interessati dalla convergenza esistono norme per garantire il conseguimento di un certo numero di obiettivi d'interesse pubblico e generale, in piena coerenza, come già detto, con l'importanza attribuita a livello europeo al ruolo dei servizi d'interesse economico generale nella visione comunitaria di Società europea. La tendenza messa in luce nei capitoli I e II non rimette in gioco il valore della normativa per il servizio universale nelle telecomunicazioni o la funzione del servizio pubblico nel campo delle emissioni radiotelevisive. Anzi, le possibilità

ora offerte dalla tecnologia rafforzano l'esigenza di norme chiare ed efficaci per obiettivi specifici quali la riservatezza e la protezione dei dati personali, la promozione della diversità culturale o la necessità di un quadro di riferimento per la protezione dei minori e la difesa dell'ordine pubblico.

L'impatto della convergenza potrebbe tuttavia influire sul modo di ottenere tali obiettivi e su chi dovrebbe occuparsene. Come detto nel capitolo III, le diverse norme, anche se adatte alle caratteristiche specifiche di ciascun settore, potrebbero però creare potenziali barriere alla fornitura di servizi integrati o alle operazioni intersettoriali.

#### **Esigenza di definire chiaramente gli obiettivi d'interesse pubblico**

In linea di massima, gli obblighi di servizio universale garantiscono la disponibilità universale e a prezzi abbordabili di alcuni ben definiti servizi; la missione di servizio pubblico delle emittenti radiotelevisive va invece al di là della disponibilità universale e dei prezzi e prevede disposizioni sul contenuto dei servizi forniti. Date per scontate tali premesse, il punto di partenza di un'analisi degli obiettivi d'interesse pubblico alla luce della convergenza dovrebbe mirare a definirli in maniera tale da fornire agli attori di mercato un'idea chiara degli obblighi cui debbono adempiere. Alcuni ritengono che una simile valutazione è essenziale anche per misurare fino a che punto gli obiettivi restano validi in un contesto di comunicazioni e media in rapida evoluzione; altri pensano invece che gli obiettivi restano sempre validi e che solo il modo di soddisfarli può cambiare. In ogni caso, una valutazione corretta sembra richiedere una chiara definizione degli obiettivi soggiacenti.

Per garantire il raggiungimento di alcuni obiettivi in settori differenti, sono stati imposti obblighi specifici a uno o più operatori: ad esempio ai vettori del servizio universale nel settore telecomunicazioni o alle emittenti cui è stata affidata una missione di servizio pubblico. Nel caso delle telecomunicazioni, il costo degli obblighi può, se rappresenta un carico eccessivo per l'operatore in oggetto, essere ripartito con gli altri attori del mercato.

Secondo alcuni, il fatto che un tale quadro di riferimento esista nel settore telecomunicazioni ma sia invece assente per la missione di servizio pubblico nel settore emissioni scoraggerà le aziende interessate a operare su una base integrata o favorirà la posizione di coloro che arrivano sul mercato delle telecomunicazioni a partire dai media.

Altri rispondono che la convergenza non mette in forse l'esistenza di approcci diversi, dato che gli obiettivi soggiacenti sono del tutto differenti, e argomentano inoltre che è del tutto impossibile valutare il costo degli obblighi della missione di servizio pubblico in modo utile e che, in questo senso il paragone con quanto fatto nel settore telecomunicazioni non aiuta.

Un ulteriore problema riguarda il soggetto che in futuro dovrebbe adempiere la missione di servizio pubblico o mettere a disposizione il servizio universale. Gli obblighi sono tradizionalmente ricaduti su un singolo organismo designato (anche se, per quanto riguarda il servizio universale, la situazione sta adesso cambiando in alcuni Stati membri), ma la possibilità di offrire servizi di telefonia vocale via computer e tv, o di usare Internet per leggere, guardare e ascoltare programmi delle emittenti radiotelevisive indica che le nuove piattaforme potrebbero svolgere un ruolo nel soddisfare tali obblighi. Il problema è di sapere se ciò rappresenta un ulteriore motivo per volerli identificare chiaramente.

Il problema è inoltre di valutare l'opportunità di modificare gli esistenti quadri di riferimento per crearne uno coerente e adatto allo stesso tempo per le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, in modo, ad esempio, che organismi differenti (inclusi quelli al di fuori del settore tradizionale) possano fare un'offerta per assumere tali obblighi. Laddove per la fornitura dei servizi è disponibile un appoggio specifico, sotto forma di finanziamento all'industria o al settore pubblico, si pone, *inter alia*, il problema di decidere se il meccanismo dev'essere aperto a ogni organismo che voglia essere designato come soddisfacente gli obblighi d'interesse pubblico.

### **Obiettivi orientati al contenuto**

La convergenza sta già dando luogo a un riesame degli approcci ai mezzi per conseguire gli obiettivi legati al contenuto, come nel caso del contenuto nocivo e illegale su Internet (cfr. sezione IV.1). Fondamentalmente, il problema cruciale non è la validità di norme particolari ma di decidere se l'impatto della tecnologia su servizi specifici richiede un riesame dei mezzi per conseguire gli obiettivi in questione.

Si tratta, in sintesi, di un'applicazione del principio di proporzionalità, secondo cui gli approcci correnti debbono essere valutati alla luce delle caratteristiche specifiche del

servizio interessato. Ciò significa che allo stesso contenuto non dev'essere applicato un solo standard, indipendentemente dal canale usato per la sua diffusione, ma standard differenti. Ad esempio, è probabile che i controlli applicati alla pubblicità diffusa dalle emittenti radiotelevisive via etere sarebbero considerati sproporzionati se applicati a un programma di tv a pagamento o a un servizio Internet, viste le caratteristiche specifiche del servizio in questione.

### **Il ruolo delle emissioni di servizio pubblico**

La missione di servizio pubblico affidata alle emittenti del servizio pubblico viene considerata d'importanza culturale e gli organismi con responsabilità nel settore hanno il diritto di sollecitare appropriati finanziamenti, a condizione che siano compatibili con le norme del trattato, come confermato anche dal recente protocollo sulle emittenti pubbliche allegato al trattato di Amsterdam<sup>57</sup>.

La convergenza potrebbe permettere agli spettatori di accedere a molte più fonti d'informazione audiovisiva. Le autorità dovranno controllare con continuità in che misura i voluti obiettivi politici vengono conseguiti dalla normale attività di mercato, incluso l'impatto degli altri media, e se di conseguenza gli obblighi normativi imposti alle emittenti possono essere ridotti.

Le emittenti pubbliche tradizionali ripensare il proprio ruolo nel contesto della convergenza. D'altra parte è probabile che la loro quota di mercato diminuisca all'aumentare delle possibilità di scelta dei consumatori, in un mercato già prossimo alla saturazione in termini di potenziale individuale di consumo dei servizi audiovisivi sull'arco delle 24 ore. L'aumento dei prezzi del contenuto "ad alto valore aggiunto" potrebbe inoltre sottometterle a pressioni di bilancio tali da superare le possibilità degli attuali meccanismi di finanziamento. Il problema è di vedere se, nei limiti imposti dai meccanismi per finanziarle, le emittenti pubbliche possono ancora accedere a contenuti interessanti e far fronte alla feroce concorrenza per l'acquisto dei diritti di programmazione. Per resistere alle nuove emittenti di televisione a pagamento, molte si

---

<sup>57</sup> Protocollo 32 sul sistema di emissione radiotelevisiva pubblica negli Stati membri. Allegato al trattato CE.

stanno attrezzando in modo da sfruttare la propria fama e la "fedeltà" dei consumatori.

D'altra parte, la convergenza tecnologica offre alle emittenti pubbliche una serie di nuove possibilità (in termini di attività e collegamenti potenziali con gli spettatori e gli ascoltatori) che potrebbero incrementarne il ruolo attuale e fornire nuove interessanti entrate, in complemento ai finanziamenti odierni. Il quadro di riferimento normativo dovrebbe permettere alle emittenti di profittare di tali nuove opportunità e di avvantaggiarsi delle economie di scala e di obiettivi, a tutto benefico anche dei consumatori. Tuttavia, quando vengono usati per sostenere e fornire sussidi incrociati alle nuove attività o all'uso di nuove piattaforme tecnologiche (ad esempio Internet), i finanziamenti di stato per aiutare una emittente pubblica a soddisfare la missione di servizio pubblico sono sottoposti alle norme di concorrenza del trattato e alle norme di libera prestazione di servizi.

#### **Altri obiettivi d'interesse generale**

**Tutela della vita privata e protezione dei dati personali** Affinché i servizi convergenti possano svilupparsi è necessario garantire agli utilizzatori un'adeguata tutela della vita privata e, in particolare, la sicurezza dei dati che trasmettono sulla rete. A livello comunitario è già stato raggiunto l'accordo su una direttiva che si occupa della protezione dei dati personali<sup>58</sup>, presto completata da norme specifiche per la protezione dei dati personali e la tutela della vita privata nelle telecomunicazioni<sup>59</sup>.

**Cifratura e firme digitali** Una recente comunicazione della Commissione sulle firme digitali e la cifratura<sup>60</sup> ha suggerito un certo numero di azioni per garantire la

sicurezza e l'affidabilità delle comunicazioni elettroniche. Considerato il carattere globale del commercio elettronico, l'accento viene posto sulla necessità di rendere disponibile a livello internazionale i prodotti e servizi di crittografia che soddisfano le differenti esigenze dell'utenza professionale e privata.

**Diversità culturale** In un caso storico che coinvolgeva il settore dei media ("TV10", caso 23/9 del 9.10.94)), la Corte di giustizia delle comunità europee ha riconosciuto che gli obiettivi di politica culturale rappresentano obiettivi d'interesse pubblico che uno Stato membro può legittimamente perseguire. Il servizio pubblico di emissioni radiotelevisive è un degli strumenti tradizionalmente usati a tale scopo. Il protocollo sul tema, che verrà allegato al trattato CE, emendato per ultimo dal tratto di Amsterdam, sottolinea che *il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione*".

A livello comunitario, l'articolo 128 del trattato CE afferma che la Comunità *contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri*", incluso nel settore audiovisivo, e che *tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del presente trattato*". Nel corso del 1998, la Commissione intende pubblicare un Libro verde specificatamente dedicato allo sviluppo degli aspetti culturali dei nuovi servizi audiovisivi e d'informazione.

#### **Protezione dei minori e ordine pubblico**

Gli obiettivi d'interesse pubblico relativi alla protezione dei minori e all'ordine pubblico sono stati tradizionalmente considerati a livello nazionale e comunitario (cfr. a titolo d'esempio l'articolo 22 della direttiva "Televisione senza frontiere"), ma la natura transazionale di alcuni servizi convergenti obbligherà a modificare le procedure per conseguirli, così da rispettare il principio di proporzionalità.

La difficoltà di creare misure di salvaguardia per il contenuto nocivo e illegale su Internet fornisce inoltre un ulteriore esempio della sfida che la convergenza lancia ai tradizionali approcci normativi di attuazione, anche se non invalida il principio che le norme

---

<sup>58</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281, del 23.11.95).

<sup>59</sup> Proposta di direttiva sul *trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni con particolare riferimento all'ISDN (rete digitale di servizi integrati) e alle reti digitali radiomobili*. Posizione comune definita dal Consiglio il 12.9.1996 (GU C 315, del 24.10.96, p.6).

<sup>60</sup> Comunicazione della Commissione "Garantire la sicurezza e l'affidabilità nelle comunicazioni elettroniche: verso la definizione di un quadro europeo in materia di firme digitali e di cifratura (COM(97)503, ottobre 1997).

intendono proteggere<sup>61</sup>. La natura globale della piattaforma e la difficoltà di esercitare un controllo all'interno degli Stati membri stanno spingendo l'industria verso soluzioni basate sull'autoregolamentazione, e non su una normativa formale, e su soluzioni tecnologiche che garantiscano una maggiore assunzione di responsabilità dei genitori. È a partire da queste premesse che la Commissione ha adottato una proposta di raccomandazione del Consiglio sulla tutela dei minori e della dignità umana<sup>62</sup> che mira a favorire orientamenti comuni per l'attuazione a livello nazionale di un quadro di riferimento per l'autoregolamentazione che tuteli i minori e la dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione, usando i mezzi più opportuni.

**Domanda n° 6: Garantire gli obiettivi d'interesse pubblico alla luce della convergenza**

Come visto anche nel capitolo IV.3, la legislazione comunitaria risponde a un certo numero di obiettivi d'interesse pubblico, per ottenere i quali gli sviluppi in corso potrebbero fornire nuovi mezzi. Nei casi in cui gli obiettivi sono oggi conseguiti imponendo obblighi a uno o più operatori sul mercato (*obblighi di servizio universale nelle telecomunicazioni o di missione di servizio pubblico per alcune emittenti radiotelevisive*), le nuove tecnologie e servizi possono arricchire i servizi offerti.

- (A) Il fenomeno della convergenza favorisce o minaccia il modo in cui vengono conseguiti gli obiettivi d'interesse pubblico nei settori telecomunicazioni, media e TI?
- (B) Bisogna identificare più chiaramente tali obiettivi, e gli obblighi particolari cui possono dare eventualmente luogo debbono essere presi in carico da un gruppo più ampio di operatori?

**IV.4 Opzioni per un futuro modello normativo**

**Opzioni per la struttura normativa**

Il capitolo III ha sottolineato che l'esistenza di normative molteplici e distinte crea una potenziale incertezza, percepita come una barriera per gli attuali operatori che

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione " Piano d'azione per promuovere l'uso sicuro di Internet" (COM(97)583, del 26.11.97).

<sup>62</sup> Proposta di raccomandazione del Consiglio sulla tutela dei minori e della dignità umana, adottata il 18.11.97 (COM(97)570).

desiderano agire trasversalmente nei settori interessati dalla convergenza e per una più ampia diffusione sulle piattaforme convergenti di servizi quali il commercio elettronico o le attività finanziarie (attività bancarie, assicurazione, titoli, ecc.).

Alcuni commenti ammettono l'esistenza di barriere, ma non le giudicano insormontabili o in contrasto con il trattato CE (le considerano in pratica alla stregua di normali suddivisioni di attività presenti in qualsiasi tipo di attività che interessi allo stesso tempo vari settori economici) e ritengono che gli attuali approcci normativi verticali sono accettabili e forniscono un elevato livello di sicurezza alla maggior parte degli operatori del mercato.

Un punto di vista alternativo considera le barriere contrarie alla logica delle attuali tendenze tecnologiche, e ritiene indispensabile un unico modello normativo per tutti i settori in uno stesso contesto convergente, basato su principi comuni (anche se magari conservando alcuni elementi distinti e centrati sugli specifici servizi offerti).

Altri sostengono che qualsiasi approccio orizzontale dovrebbe riflettere la realtà tecnologica che rende possibile a qualsiasi rete trasferire qualsiasi servizio, e dunque limitare l'elaborazione di un approccio orizzontale ai temi che influiscono sull'infrastruttura sottostante, permettendo in tal modo un trattamento distinto dei servizi forniti dalla rete in oggetto. Le norme applicate a livello di servizi potrebbero seguire le attuali divisioni verticali a livello di servizio o ridefinirle per riflettere i cambiamenti nelle tecnologie e nei mercati.

In entrambi i casi, si tratta essenzialmente di passare da un modello verticale di normativa settoriale a un approccio orizzontale che miri a distinguere all'interno dei settori convergenti tra reti o strati di trasmissione e servizi trasferiti da tali reti.

Due studi effettuati per la Commissione<sup>63</sup> suggeriscono che la sostituzione delle attuali strutture verticali con divisioni orizzontali tra fornitura del servizio/del contenuto e trasferimento sembra offrire una possibile soluzione alle barriere identificate nel capitolo III.

Sussistono i problemi per definire le categorie in cui i servizi possono rientrare, ma dovrebbero essere più legati al futuro e meno

<sup>63</sup> Op. cit, 19

collegati alle tecnologie soggiacenti. La distinzione tra i due strati orizzontali permette comunque di applicare a ciascuno di essi differenti criteri normativi, a condizione di riconoscere i legami tra ogni strato.

Il capitolo III ha messo in evidenza l'impatto sulle società del dover trattare con organismi di regolamentazione differenti per i diversi risvolti delle loro attività integrate. Garantire l'abolizione di tali barriere sarà importante per creare un clima favorevole all'innovazione e agli investimenti.

Se accettata, l'idea di passare dalle divisioni normative verticali a un approccio più orizzontale permetterebbe al mondo del lavoro di profittare più facilmente di un sistema a "sportello unificato".

Un punto importante è di sapere se tale razionalizzazione dovrebbe dar vita a un unico organismo di regolamentazione che tratti tutti gli aspetti (contenuto e servizi di fornitura e diffusione) o se non sarebbe più adatta una struttura che ripartisca le responsabilità tra servizi e attività di trasmissione o, naturalmente, se la soluzione migliore non sarebbe una pluralità di organismi di regolamentazione a ciascun livello. Alcuni considerano un organismo unico più adatto a mantenere un approccio coerente, integrando in maniera più uniforme gli aspetti d'interesse pubblico e di efficienza economica della normativa in un unico quadro di riferimento. Altri preferirebbero conservare la separazione per evitare il rischio che l'interesse pubblico venga messo in pericolo dalle priorità economiche.

Tuttavia, nell'idea di convergenza è insito il fatto che una separazione netta tra fornitura di servizi da un lato e trasmissione e diffusione dall'altro non è possibile e potrebbe creare difficoltà nell'affrontare i problemi legati al potere di mercato e all'integrazione verticale.

#### **Suddividere in modo equilibrato le responsabilità tra Comunità e Stati membri**

Nell'esaminare le opzioni per un possibile futuro modello normativo, bisogna tener conto del modo in cui continueranno a essere suddivise le responsabilità tra Comunità e Stati membri e, in seno a questi ultimi, tra autorità nazionali, regionali e talvolta locali. Da un punto di vista comunitario, il trattato CE definisce sulla base della sussidiarietà le aree in cui la Comunità ha un compito da svolgere. Nel caso di un'area che rientra tra le sue competenze, la Comunità può

intraprendere azioni solo e nei limiti in cui gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere soddisfacentemente raggiunti dagli Stati membri e possono dunque, per l'ampiezza e per gli effetti dell'azione proposta, essere meglio conseguiti dalla Comunità.

#### **Domanda n° 7: Il futuro modello di normativa**

Il capitolo IV.1 ricorda la sfida che il processo di convergenza lancia ai principi alla base dell'attuale normativa; i capitoli IV.2 e IV.3 discute invece una gamma di sostanziali problemi normativi

Il capitolo IV.4 esamina la possibile applicazione di tali principi in futuro, separatamente a ogni settore o "orizzontalmente" tra i differenti settori di mercato. Solleva inoltre il problema del numero di organismi di regolamentazione e dell'equilibrio tra azioni a livello comunitario e a livello nazionale.

- (A) Gli sviluppi odierni richiedono un riesame del modo in cui le norme vengono applicate ai settori telecomunicazioni, media e TI?
- (B) Alla luce della convergenza, il coesistere di differenti organismi di regolamentazione o ministeri responsabili dei vari aspetti delle telecomunicazioni, dei media e della TI offre una struttura adatta alla supervisione normativa?
- (C) La convergenza esige un riesame delle responsabilità normative a livello nazionale, comunitario o internazionale? In caso positivo, in quali aree?

Tenuto conto della natura regionale e globale di molti servizi offerti, la sussidiarietà può essere utilmente invocata: approcci nazionali differenti possono compromettere e non promuovere gli interessi degli utenti, possono minare la diversità offerta dal mercato unico e possono introdurre distorsioni tali da favorire la produzione in regioni nelle quali si applica un regime più "leggero".

#### IV.5 Problemi sul piano internazionale

La globalizzazione amplifica la dimensione internazionale della convergenza, come dimostra chiaramente la continua rapida espansione di Internet in tutto il mondo, senza dubbio alla base di ulteriori sviluppi tecnologici e trasformazioni industriali e di stimolanti opportunità sociali, culturali e in ultima analisi commerciali. Gli effetti non resteranno confinati alla Comunità europea e al Nord America e causeranno probabilmente cambiamenti fondamentali anche tra i nostri vicini dell'Europa centrale e orientale e, in senso più ampio, dei paesi in via di sviluppo. La portata globale di Internet ha già messo in luce l'esigenza di soluzioni internazionali per una serie di problemi fondamentali (sicurezza, diritti di proprietà intellettuale, riservatezza, interoperabilità, criminalità informatica)

Al contrario, molti temi normativi del settore telecomunicazioni e emissioni radiotelevisive sono stati finora affrontati nella Comunità a livello nazionale o regionale, visto l'orientamento nazionale delle licenze nei settori.

In numerosi forum internazionali viene attualmente portato avanti un dialogo multilaterale, cui partecipano governi e industrie, su un quadro che copre i diversi aspetti delle telecomunicazioni e della tecnologia dell'informazione. Con una serie di conferenze internazionali sulla Società dell'informazione, la Commissione ha attivamente promosso una serie di iniziative normative nei paesi dell'Europa centrale e orientale.

Le organizzazioni internazionali esistenti (ad esempio WIPO, Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale, UIT e OCSE) hanno sentito la necessità di studiare l'impatto potenziale della convergenza e avviare azioni su Internet e sulle attività correlate di commercio elettronico. La convergenza è stata anche al centro del Sesto colloquio sulle normative dell'UIT<sup>64</sup>. In alcuni casi, queste attività hanno già condotto a accordi di principio o a norme minime (ad esempio il Wipo Copyright Treaty e il Wipo Performance and Phonograms

Treaty, o la dichiarazione di Bonn del luglio 1997).

Il Consiglio d'Europa sta attualmente lavorando sugli aspetti della Società dell'informazione legati ai diritti umani, ai valori democratici e alla libertà di espressione e dovrebbe adottare le risoluzioni sui questi temi nel corso della 5° conferenza ministeriale europea sulla politica dei media (Salonico, dicembre 1997).

Anche altri accordi globali di portata storica (ad esempio l'ITA, Information Technology Agreement, i MRA, Mutual Recognition Agreements on conformity assessment, e l'accordo OMC/GATT sui servizi di base delle telecomunicazioni del febbraio 1997) hanno contribuito a una nuova visione globale sui temi normativi. L'accordo OMC non si applica alle emissioni radiotelevisive.

Man mano che gli sforzi aumentano, può diventare evidente la necessità di tener conto di nuovi fattori, quali la convergenza e la globalizzazione, e dell'impatto dei cambiamenti sulle economie del mondo industrializzato. Ad esempio, Internet potrebbe rendere parzialmente comuni problemi affrontati da organismi differenti e include adesso importanti nuovi e meno convenzionali protagonisti, ad esempio la Società di Internet<sup>65</sup>. Inoltre, principi formali e normative dovranno molto probabilmente strutturarsi sull'autoregolamentazione degli operatori dell'industria.

In tale contesto, potrebbe essere giudicato più appropriato lanciare un processo di dialogo internazionale che permetta di arrivare (quando e se nasceranno difficoltà legate agli sviluppi tecnologici, sociali e industriali) a soluzioni concordate. Il processo - flessibile e adattabile, senza un calendario formale prefissato e aperto a tutte le parti interessate (incluse le organizzazioni internazionali, i diversi organi d'Internet, ad esempio l'Internet Engineering Task Force e l'Internet Advisory Board, e gli esperti tecnici) - potrebbe dar vita a gruppi di lavoro *ad hoc* che si occupi di problemi specifici, quali le firme digitali o le dogane e le imposte. L'obiettivo globale del processo, una volta lanciato, potrebbe essere quello di elaborare uno statuto internazionale sulle comunicazioni globali, anche se campo di

---

<sup>64</sup> The Regulatory Implications of Telecommunications Convergence, Chairman's Report of the Sixth Regulatory Colloquium on the changing role of government in an era of Telecom deregulation, ITU, Ginevra, 11-13 dicembre 1996.

---

<sup>65</sup> Una organizzazione professionale non governativa che si propone di accrescere l'accettazione di soluzioni che favoriscono il progresso di Internet.

applicazione e obiettivi di un tale statuto restano da definire.

**Domanda n° 8: Gli aspetti internazionali della convergenza**

Il capitolo IV.5 esamina un certo numero di attività internazionali in corso, legate alla convergenza, e gli aspetti specifici che le influenzano (ad esempio Internet, i diritti di proprietà intellettuale, il commercio elettronico). Sottolinea inoltre le opportunità offerte dalla convergenza ai partner dell'Europa centrale e orientale, e in senso più ampio dei paesi in via di sviluppo.

- (A) Alla luce della convergenza, è necessaria un'ulteriore azione a livello internazionale?
- (B) Quali sono gli eventuali ulteriori passi necessari per incoraggiare altri paesi (in particolare quelli dell'Europa centrale e orientale) a creare condizioni che permettano di sfruttare gli sviluppi attuali?

## Capitolo V

### Principi e opzioni per il futuro

In base all'analisi precedentemente condotta, il Libro verde, che in questa fase si propone di sollecitare commenti e stimolare un dibattito e non di assumere una posizione definitiva, indica nella sezione V.1 una serie di principi che potrebbero rappresentare la base comune di un futuro approccio nei settori interessati influenzati dalla convergenza, e nella sezione V.2 tre opzioni che, secondo la Commissione, potrebbero stimolare il dibattito sull'adattamento, se necessario, degli attuali approcci normativi alla luce del fenomeno della convergenza.

#### V.1 Principi per una futura politica normativa nei settori interessati dalla convergenza

Indipendentemente dalla realizzazione o meno della completa convergenza, tutti i segni premonitori - le numerose tendenze tecnologiche e di mercato, i potenziali ostacoli e i problemi normativi menzionati nel Libro Verde - sembrano indicare un contesto in evoluzione sulla base del quale gli obiettivi politici dei settori debbono essere esaminati. Le future decisioni, dunque, non solo dovranno essere prese in base ad approcci normativi strettamente adeguati ai settori in causa, ma dovranno anche scaturire da una comprensione comune dei principi che potrebbero sostenere la futura azione.

In questa sezione, la Commissione presenta a titolo indicativo cinque principi, sui quali sollecita commenti.

**1. La normativa dovrebbe limitarsi allo stretto necessario per conseguire obiettivi chiaramente identificati.**

Considerata la velocità, il dinamismo e la capacità innovativa dei settori interessati dalla convergenza, le autorità debbono evitare approcci che portino a una normativa eccessiva o anche semplicemente che cerchino di estendere le norme esistenti nei settori delle telecomunicazioni e dei media ad aree e attività oggi in buona parte non regolamentate.

Le norme adottate dovrebbero essere studiate per raggiungere obiettivi chiaramente identificati in modo proporzionato,

**2. I futuri approcci normativi dovrebbero soddisfare le esigenze degli utenti**

La priorità fondamentale di qualsiasi struttura normativa dovrebbe essere quella di cercare di soddisfare le esigenze degli utenti (in termini di scelta più ampia, di livelli di servizio più elevati e di prezzi più bassi), salvaguardando interamente i diritti dei consumatori e l'interesse pubblico. L'approccio è coerente con i più generali obiettivi politici, che riconoscono il ruolo importante di molti dei settori nell'introdurre la Società dell'informazione nella vita quotidiana dei cittadini.

**3. Le decisioni normative dovrebbero essere guidate dall'esigenza di una struttura chiara e prevedibile.**

I legislatori dovrebbero cercare di garantire una struttura chiara e prevedibile nel cui ambito gli investitori possano agire. Dovrebbero essere chiaramente indicati i casi in cui l'iniziativa è lasciata agli operatori di mercato e dovrebbero essere sottolineati i casi in cui non è ben certo se le nuove attività debbano o meno (e come) essere regolamentate.

Ciò non significa che il quadro di riferimento non possa cambiare ma che deve poterlo fare in casi particolari, mantenendo per quanto possibile la flessibilità necessaria per rispondere ai cambiamenti di un mercato in rapida evoluzione.

**4. Bisogna garantire la piena partecipazione in un contesto convergente.**

Partendo dai concetti esistenti di servizio universale nelle telecomunicazioni e la missione di servizio pubblico nella radiodiffusione, le autorità dovrebbero cercare di fare in modo che tutti possano partecipare alla Società dell'informazione. In questo contesto la convergenza offrirà probabilmente nuovi mezzi di partecipazione.

**5. Organismi normativi indipendenti ed efficaci saranno fondamentali in un contesto convergente.**

La tendenza generale tende a una normativa più "leggera", ma l'accresciuta concorrenza creata dalla convergenza sottolinea l'esigenza di organismi di regolamentazione efficienti e indipendenti. L'indipendenza normativa è particolarmente importante nei casi in cui lo stato conserva una partecipazione azionaria in una delle aziende che operano sul mercato.

## V.2 Opzioni per uno sviluppo normativo

Esistono diversi modi per modificare l'approccio normativo globale, qualora si giunga alla conclusione che le tendenze verso la convergenza lo impongono.

Una formula di successo per considerare i possibili approcci richiederà probabilmente più di una semplice struttura flessibile per i nuovi tipi di servizi: imporrà anche un ruolo di marcia che permetta alla struttura esistente di adattarsi o di essere adattata a condizioni che continuino a garantire condizioni di mercato eque e non discriminatorie e che soddisfino nel miglior modo possibile gli interessi degli utenti.

La rapidità dei cambiamenti e come gestirli sono al centro delle discussioni sulla transizione. Il Libro verde non può proporre un calendario specifico, ma la Commissione ritiene che il dibattito si concentrerà su tre opzioni fondamentali di sviluppo normativo, anche se la lista non pretende di essere esaustiva o definitiva.

### **Opzione 1: Costruire sulle strutture attuali**

In questo scenario, verrebbero conservati gli attuali modelli normativi "verticali": ciò significa che ai settori telecomunicazioni e audiovisivo/ radiodiffusioni (e in misura minore ai settori editoria e TI) sarebbero applicate norme differenti e che, a partire da principi ben precisati, sarebbe prevista un'estensione *ad hoc* (soprattutto a livello nazionale) dei quadri di riferimento che esistono attualmente a livello nazionale e comunitario, in modo da soddisfare le esigenze di un mercato competitivo e rispondere alle sfide delle nuove tecnologie e servizi.

Caso per caso, verrebbero applicati i normali principi interpretativi per decidere il settore in cui collocare attività specifiche. Si potrebbe rafforzare, nei limiti del necessario, il coordinamento a livello europeo per tentare di minimizzare i rischi di frammentazione dovuti alla diversa applicazione delle norme nazionali ai servizi emergenti nei singoli Stati membri.

Il ritmo del cambiamento verrebbe fissato dalla velocità dell'innovazione e dall'efficacia della concorrenza; la struttura normativa potrebbe così adattarsi per rispondere alle forze di mercato e si eviterebbe la necessità di nuovo ciclo di liberalizzazione/ regolamentazione.

Un simile approccio ridurrebbe al minimo l'esigenza di cambiamento nell'immediato futuro e potrebbe efficacemente fornire una

struttura normativa prevedibile per gl'investimenti, evitando il formarsi di barriere ingiustificate nel mercato unico. Rischierebbe però di lasciar sopravvivere alcune anomalie che oggi frenano gl'investimenti.

Se non coordinati a livello europeo, ritmi e portata dei cambiamenti rischierebbero di dar vita a nuove significative barriere tra gli Stati membri e rallentare la transizione alla Società dell'informazione.

***Opzione 2: Sviluppare un modello normativo separato per le nuove attività che coesisterebbe con la normativa per le telecomunicazioni e le emissioni radiotelevisive***

In base a questa opzione, gli Stati membri "stralcerebbero" i nuovi servizi e attività che superano le tradizionali suddivisioni, e creerebbero per loro un nuovo pacchetto di norme, ammesso che siano necessarie. Sarebbe così possibile sviluppare un approccio coordinato per molte attività ad elevato valore che caratterizzano il mercato convergente, creando una nuova categoria di servizi a fianco degli attuali modelli normativi per le telecomunicazioni e le emissioni radiotelevisive.

In pratica si tratterebbe di superare, nel caso di un'ampia gamma di servizi, i confini dei mercati orientati alla tecnologia o alle piattaforme e di adattare con maggiore gradualità la struttura pensata per le tradizionali attività di telecomunicazioni e radiodiffusioni.

La principale difficoltà di tale approccio consiste nel determinare la linea di demarcazione tra ciò che può fare parte di un universo di nuovi servizi sottoposti a una normativa "leggera" e ciò che deve invece restare sottoposto alla normativa tradizionale. Un possibile approccio potrebbe consistere nell'identificare alcuni tipi di servizi (ad esempio il Web, Internet o il funzionamento dei sistemi di accesso condizionato) "in senso negativo" (come non facenti parte, cioè, del settore delle telecomunicazioni o delle radiodiffusioni), ma l'esperienza fatta nel settore delle telecomunicazioni, in cui si è voluto definire i servizi liberalizzati indicando soltanto ciò che resta sottoposto a monopolio, mostra le difficoltà pratiche di un tale modo di procedere.

***Opzione 3: Introdurre gradualmente un nuovo modello normativo che copra l'insieme dei servizi, nuovi o esistenti***

È l'opzione più ambiziosa e richiederebbe una radicale ristrutturazione e riforma dell'attuale contesto normativo.

Ciò non implica necessariamente un pacchetto di norme completamente nuove, ma piuttosto un'analisi sul modo migliore di modificare l'attuale quadro di riferimento per favorire la flessibilità, eliminare le contraddizioni, evitare ogni discriminazione nei e tra i settori, continuare a garantire la salvaguardia dell'interesse pubblico. Invece di coprire solo alcuni servizi (come nel caso precedente) l'opzione darebbe vita a un quadro di riferimento per tutti i settori.

L'opzione obbligherebbe a introdurre nella legislazione comunitaria una definizione più ampia dei servizi di comunicazione che sostituisca quella per i servizi di telecomunicazioni e audiovisivi. Nel nuovo contesto, la proporzionalità costituirebbe un fattore fondamentale per adattare, nell'ambito di una definizione così ampia, il livello normativo alla natura del servizio e al grado di concorrenza.

Una tale opzione potrebbe essere considerata troppo ambiziosa, ma non implicherebbe necessariamente un repentino e distruttivo cambiamento: l'approccio potrebbe essere graduale e concentrarsi dapprima sui settori prioritari per i quali è indispensabile un approccio normativo coerente (ad esempio operazioni di rete o accesso). In questo approccio sarebbe inoltre fondamentale concedere tempo sufficiente per migrare dal vecchio al nuovo regime.

**Domanda n° 9: Principi e approcci possibili alla luce della convergenza**

Il capitolo V identifica un certo numero di principi politici fondamentali che potrebbero essere alla base dei futuri approcci normativi alla luce della convergenza. Propone inoltre

tre possibili alternative per adattare gli attuali approcci normativi nei differenti settori, in modo da includervi gli sviluppi in atto.

- (A) Quali saranno gli effetti della convergenza sui principi per la normativa futura applicata ai settori telecomunicazioni, media e TI? I principi dovrebbero essere adattati alla luce della convergenza?
- (B) Se la convergenza impone di adattare gli attuali approcci normativi, il cambiamento dovrebbe:
- (i) tendere a usare, e se opportuno a estendere, i quadri di riferimento odierni invece di crearne di nuovi;
- (ii) creare un nuovo quadro di riferimento per la maggior parte dei servizi on-line e interattivi, che dovrebbe coesistere con quelli oggi applicati alle attività tradizionali di telecomunicazioni e emmissioni radiotelevisive;
- (iii) tendere a creare un quadro di riferimento globale che applichi approcci normativi simili ai tre settori

### V.3 Calendario delle azioni future

Per le azioni future è stato previsto il seguente calendario :

- cinque mesi di consultazione pubblica: dicembre 1997-aprile 1998 (inclusi)
- stesura di una relazione sulla consultazione pubblica: entro giugno 1998
- adozione da parte del PE e del Consiglio di risoluzioni sul tema: secondo trimestre 1998
- messa a punto da parte della Commissione di un eventuale piano d'azione sulla convergenza, in risposta alle risoluzioni: entro fine 1998
- riesame, già annunciato, delle telecomunicazioni: 1999.

Tra questa data fondamentale saranno poi intercalate alcune importanti attività nel settore dei media: entro settembre 1998 il gruppo ad alto livello Oreja sulla politica audiovisiva (già al lavoro) dovrebbe fornire la sua relazione e nell'aprile 1998 è prevista a Birmingham un'importante conferenza sull'argomento, sponsorizzata congiuntamente dalla presidenza inglese e dalla Commissione.

### V.4 Conclusioni

Il Libro verde analizza il fenomeno della convergenza e le sue implicazioni per le attuali strutture normative che regolano il settore delle telecomunicazioni, dei media e delle TI.

Gli sviluppi in corso hanno implicazioni profonde. La convergenza non riguarda esclusivamente la tecnologia; riguarda anche i servizi e i nuovi modi di lavorare e interagire con la società. I cambiamenti descritti nel Libro verde potrebbero migliorare sensibilmente la qualità di vita dei cittadini europei, permettere alle regioni dell'Europa di meglio integrarsi nel cuore dell'economia europea, rendere le attività produttive più efficienti e concorrenziali sui mercati mondiale e nazionali.

La nascita di nuovi servizi e lo sviluppo di quelli esistenti dovrebbero ampliare il mercato mondiale dell'informazione e aprire nuove strade ai cittadini, sfruttando il ricco patrimonio culturale europeo, il suo potenziale innovativo e le sue ambizioni creative.

La natura globale delle odierne piattaforme di comunicazione (e in particolare di Internet) fornisce la chiave per spalancare la porta alla futura integrazione dell'economia mondiale e creare opportunità e sfide non solo per l'Unione europea ma anche per i suoi vicini dell'Europa centrale e orientale, del bacino mediterraneo e, in senso più ampio, del terzo mondo. D'altra parte, grazie ai limitati investimenti necessari per essere presenti sul WWW, le imprese di qualsiasi dimensione sono ora in grado di essere presenti a livello regionale o mondiale e i consumatori possono profittare di una più ampia offerta di beni e servizi: la globalizzazione sarà quindi la chiave di volta dei futuri sviluppi, e i cambiamenti in Europa si riflettono negli sviluppi a livello globale

Se saprà assimilare i cambiamenti e creare un contesto favorevole, piuttosto che ostile, al processo evolutivo, l'Europa avrà messo a punto un potente strumento per l'occupazione e la crescita, per una maggiore scelta dei consumatori e per favorire la diversità culturale. Se non saprà assimilare i cambiamenti, o se non lo farà con sufficiente rapidità, è molto probabile che mondo del lavoro e cittadini dovranno usare la corsia "per veicoli lenti" per andare verso quella rivoluzione dell'informazione che imprese, utenti e politici del mondo intero stanno già affrontando.

I temi sul tappeto sono complessi e richiederanno una approfondita discussione

prima che sia possibile proporre nuove iniziative comunitarie. Il Libro verde è destinato a dare il via a tale discussione, cui sono invitate a partecipare tutte le parti interessate, nella speranza che sia profonda e ricca di risultati. I risultati di questa consultazione pubblica saranno riportati in una Comunicazione della Commissione del giugno 1998.

Il Libro verde costituisce un passo sulla strada per garantire allo sviluppo sociale ed economico dell'Europa i vantaggi della convergenza. La comunicazione di giugno riassumerà i risultati della consultazione pubblica, permetterà al Parlamento europeo, al Consiglio dei ministri, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni di definire le posizioni politiche e consentirà di delineare chiaramente gli obiettivi della futura politica.

Il Libro verde - che inizia una nuova fase dell'approccio politico dell'Unione europea alla realtà delle comunicazioni e rappresenta quindi un elemento fondamentale del quadro di riferimento globale creato per sostenere lo sviluppo di una Società dell'informazione - si colloca nel contesto dei risultati attuali del quadro per le telecomunicazioni (avviato con lo storico Libro verde sulle telecomunicazioni del 1987<sup>66</sup>) e per i media (lanciato da varie iniziative comunitarie) e costruisce sui risultati già ottenuti, offrendo a tutte le parti interessate l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista sulla futura portata della normativa nei settori interessati dalla convergenza e nella realtà delle comunicazioni dopo il 1998.

Questo primo passo intende aprire la strada allo sviluppo di un appropriato contesto normativo che renda più facile, all'avvicinarsi del 21° secolo, cogliere appieno le opportunità offerte dalla Società dell'informazione, nell'interesse dell'Europa e dei suoi cittadini.

## **ALLEGATO**

### **Normativa esistente**

L'allegato descrive i contesti normativi nell'Unione europea per i settori telecomunicazioni e media. Viene anche sottolineata l'assenza di normativa nel settore TI.

### **La normativa delle telecomunicazioni punta alla piena liberalizzazione**

Un chiaro quadro di riferimento per una vera concorrenza in tutta la Comunità europea è stato ora messo in opera, e attualmente, all'approssimarsi della scadenza del 1998, si trova in una fase avanzata di recepimento nelle legislazioni nazionali. In realtà, la transizione dal monopolio a una vera concorrenza ha richiesto una riforma profonda della normativa nel settore delle telecomunicazioni, con un accordo per fissare le date della liberalizzazione del settore e per fornire un quadro normativo comune, che copre, *inter alia*:

- le condizioni di accesso al mercato (quadro comune per le licenze e le procedure, calendario e condizioni annesse);
- la salvaguardia dell'interesse pubblico (quadro di riferimento che garantisce la diffusione del servizio universale e specifica i diritti dei consumatori per quanto riguarda - ad esempio - il servizio di telefonia vocale; normativa sulla protezione dei dati e della vita privata);
- l'interconnessione e l'interoperabilità dei servizi e delle reti e l'attribuzione equa delle risorse (accesso ai numeri, disponibilità dello spettro di radiofrequenza).

Una considerazione fondamentale è stata la necessità di limitare la normativa al minimo indispensabile per salvaguardare l'interesse pubblico globale e consentire un ingresso effettivo sul mercato e una concorrenza sostenibile.

Il quadro normativo per le telecomunicazioni si è concentrato sulla fornitura di reti e servizi (inclusi gli aspetti legati alla salvaguardia dell'interesse pubblico) e non sulla regolamentazione del contenuto trasferito sulle reti. L'attenzione al mercato unico delle telecomunicazioni ha portato tra l'altro a tre conclusioni da sottolineare:

- eliminare gli ostacoli agli investimenti e all'innovazione all'interno del mercato unico;
- creare condizioni che favoriscano le reti e i servizi paneuropei;
- mantenere un livello predefinito di servizi per i consumatori.

L'accordo OMC/GATT sui servizi di telecomunicazioni di base, raggiunto il 15 febbraio 1997, è perfettamente in linea con il quadro normativo della CE nel settore, non solo per quanto riguarda le scadenze della liberalizzazione ma anche i principi normativi

<sup>66</sup> COM(87)290 def.

soggiacenti. L'accordo non riguarda le emissioni radiotelevisive e si applica esclusivamente ai servizi di telecomunicazioni (trasferimento); non copre dunque i "servizi di contenuto"<sup>67</sup> che possono essere trasferiti con i servizi di telecomunicazioni.

### Normativa nel settore audiovisivo

A livello comunitario l'attuale normativa nel settore audiovisivo si propone di arrivare alla libera circolazione dei servizi, conformemente all'articolo 59 del trattato. È un esempio di applicazione del principio di sussidiarietà: si è adottata una legislazione comunitaria solamente quando assolutamente necessaria per ottenere gli obiettivi sopra menzionati e le norme nazionali sono state coordinate al livello necessario per rimuovere, salvo se giustificate da interessi pubblici legittimi, le barriere create da disparità tra le differenti normative.

Dal punto di vista storico, la Corte di giustizia ha riconosciuto che in assenza di armonizzazione a livello comunitario gli Stati membri possono imporre ai fornitori di servizi degli altri Stati membri la propria normativa nazionale, se persegue obiettivi d'interesse generale ed è proporzionale al loro raggiungimento<sup>68</sup>. La sentenza ha portato all'adozione di uno strumento comunitario fondamentale nel settore, la cosiddetta direttiva *Televisione senza frontiere* (TVWF), che coordina le norme nazionali in un certo numero di settori legati alla fornitura di servizi di emissione radiotelevisiva (criteri giurisdizionali, pubblicità, sponsorizzazione, televendita, protezione dei minori, ordine pubblico, diritto di risposta, promozione dei programmi europei).

La direttiva si basa sul principio del controllo "nel paese di origine", cioè il controllo da parte delle autorità del paese di origine sotto la cui giurisdizione ricade l'emittente, e ha dimostrato la propria efficacia nell'attuale

contesto delle emissioni radiotelevisive<sup>69</sup>. Recentemente è stata adottata una direttiva<sup>70</sup>, che devessere recepita entro fine 1998, per modificare il testo originale del 1989 e adattare il quadro legislativo ai cambiamenti nel panorama audiovisivo; la Commissione farà il necessario affinché i tempi vengano rigorosamente rispettati.

La direttiva lascia agli Stati membri alcune competenze, tra cui le licenze: le disparità nel settore non sono state ritenute tali da creare ostacoli al funzionamento del mercato unico, cioè alla libera circolazione delle emissioni radiotelevisive. Agli Stati membri viene chiesto di fare in modo che le emittenti che ricadono sotto la propria giurisdizione soddisfino la normativa minima definita dalla direttiva ma - conformemente all'articolo 189, paragrafo 3, del trattato - possono decidere come applicare gli obblighi a livello nazionale.

Sono state adottate due ulteriori iniziative, in parte per completare la direttiva *Televisione senza frontiere* creando un quadro giuridico di riferimento per "l'area audiovisiva europea": nel 1993 il Consiglio ha adottato la direttiva sul coordinamento di certe norme relative ai copyright e ai diritti legati al copyright (applicabile alle emissioni radiotelevisive via satellite e alle ritrasmissioni via cavo<sup>71</sup>) e più recentemente la Commissione ha proposto una direttiva sulla protezione legale dei servizi ad accesso condizionato<sup>72</sup>.

A parte le iniziative comunitarie sopra citate, la normativa del settore audiovisivo rientra in massima parte tra le competenze nazionali: per i servizi, la tipologia è in genere positiva (obbligo di fornitura, di offrire cioè una griglia equilibrata di programmazione) o negativa (per limitare alcuni tipi di materiali, ad esempio l'incitamento all'odio razziale). Gli obblighi positivi sono spesso soddisfatti, con differenze da uno Stato membro all'altro, dalle emittenti radiotelevisive sottoposte agli obblighi di servizio pubblico. La normativa esistente, in parte basata sulla ampia disponibilità di offerta televisiva (la "pervasività") e orientata a un criterio di

---

<sup>67</sup> Gli impegni CE/GATS sui servizi di telecomunicazioni di base escludono l'attività economica che consiste nella fornitura di contenuto da trasferire a mezzo di servizi di telecomunicazioni (sottoposta a impegni specifici sottoscritti dalla CE negli altri settori interessati). La CE non ha sottoscritto impegni GATS sui servizi audiovisivi e di emissione radiotelevisiva. Per salvaguardare i valori culturali esistono alcune eccezioni al principio di "Nazione più favorita" nei servizi audiovisivi.

<sup>68</sup> Caso C52/79 del 18/3/80: Procuratore del Re contro Marc J.V.C. Debauxe

---

<sup>69</sup> Cfr. "Seconda relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere»" COM(97)523 def., 24.10.97

<sup>70</sup> Direttiva 97/36/CE che modifica la direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere" (GU L 202, del 30.7.97, p.60).

<sup>71</sup> Direttiva 93/83/CEE (GU L 248, del 6.10.93).

<sup>72</sup> COM(97)356 def., del 9.7.97

proporzionalità, dovrebbe (e in realtà lo sta già facendo) evolvere nell'era digitale: ciò significa un che un approccio più "leggero" potrebbe essere appropriato alla natura del servizio (la televisione pay-per-view satellitare o via cavo è in genere sottoposta a una normativa più "leggera" della televisione gratuita via etere, probabilmente la più pervasiva).

### **Editoria e TI**

Nel settore dell'editoria - che opera in un contesto normativo molto più limitato di quello delle telecomunicazioni e delle emissioni radiotelevisive ed esistono meno barriere normative (obblighi formali di licenze) all'ingresso di nuovi operatori, anche se si applicano norme molto più severe.

Numerosi controlli sui media radiotelevisivi (pluralismo, proprietà straniera e diritto di risposta) si applicano al tempo stesso, in una forma o nell'altra, anche al settore dell'editoria (in particolare, alla stampa), perché riflettono gli obiettivi d'interesse pubblico comuni a entrambi i settori. Nell'editoria, alcuni principi vengono tuttavia applicati da organismi di autoregolamentazione (albi professionali o codici di comportamento), in contrasto con i più ampi poteri d'intervento normativo nel campo delle emissioni radiotelevisive, e la normativa generale (morale pubblica, pubblicità, etichettatura, vita privata, protezione dei diritti intellettuali, accesso ai documenti pubblici) si applica in buona parte anche al settore dell'editoria.

Le industrie TI e del software hanno una tradizione di normativa specifica al settore ancora più limitata, ma anche in questo caso si applicano le norme orizzontali (ad esempio per il controllo delle esportazioni e le interferenze elettromagnetiche) o quelle generali per la protezione dei consumatori e la concorrenza.

Internet è in contatto più stretto con le industrie della TI e del software che non con quelle delle telecomunicazioni, di cui usa l'infrastruttura. La rete su cui scorre buona parte del traffico Internet è sottoposta a una normativa dettagliata, ma l'organizzazione, la gestione e l'assegnazione delle risorse al suo interno sono state in gran parte pilotate dall'industria e dagli utilizzatori. Nel suo lavoro sul contenuto nocivo e illegale di Internet, e più in generale dei media<sup>73</sup>, la

---

<sup>73</sup> Si veda la nota 28. *Libro verde sulla tutela dei minori e della dignità umana nei servizi*

Comunità ha appoggiato attivamente un approccio pilotato dall'industria.

Mentre gli approcci possono cambiare, in particolare in aree fondamentali quali l'indirizzo e il nome, esiste in Europa ben poca normativa specifica al settore Internet.<sup>74</sup>

---

*audiovisivi e d'informazione* (COM(96)483, 16 ottobre 1997) e *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al CES e al CdR: informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet* (COM(96)487, 16.10.97).

<sup>74</sup> In contrasto con l'approccio di Singapore, del Vietnam e della Cina (che applicano restrizioni).

