COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.4.2023
COM(2023) 233 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione delle disposizioni in materia di accesso a un'Internet aperta di cui al regolamento (UE) 2015/2120

1. 1. INTRODUZIONE

Il principio di un'Internet aperta è sancito nel regolamento (UE) 2015/2120[1], che si applica in tutti gli Stati membri dal 30 aprile 2016. Il regolamento conferisce agli utenti finali il diritto direttamente applicabile di accedere ai contenuti e ai servizi legittimi di loro scelta nonché di distribuirli tramite il proprio servizio di accesso a Internet. Il regolamento sancisce altresì il principio della neutralità della rete, in base al quale il traffico Internet deve avvenire senza discriminazioni, blocchi, restrizioni o priorità. I diritti degli utenti finali non possono essere limitati dagli accordi conclusi tra loro e i rispettivi fornitori di accesso a Internet né dalle pratiche di gestione del traffico messe in atto dai fornitori. Il principio di un'Internet aperta è stato incluso nella dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali[2] e ciò dimostra che continua a essere importante nell'UE.

Il regolamento assegna all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) il compito di formulare orientamenti in stretta cooperazione con la Commissione sugli obblighi delle autorità nazionali di regolamentazione di monitorare e assicurare il rispetto delle disposizioni su un'Internet aperta. Nell'agosto 2016 il BEREC ha pubblicato la prima versione di tali orientamenti[3], aggiornandoli successivamente nel 2020[4] e 2022[5]. Il gruppo di lavoro di esperti in materia di Internet aperta del BEREC, al quale partecipa la Commissione, ha l'obiettivo di garantire la coerenza nell'applicazione del regolamento in tutta Europa.

La Commissione era tenuta a riesaminare le disposizioni del regolamento sull'accesso a un'Internet aperta (articoli 3, 4, 5 e 6) e a presentare una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, "corredata, se del caso, di opportune proposte di modifica del regolamento", entro il 30 aprile 2019 e successivamente ogni quattro anni.

La prima relazione sull'attuazione del regolamento è stata pubblicata nell'aprile 2019[6] e ha concluso che il regolamento risultava appropriato ed efficace nella tutela dei diritti degli utenti finali e per promuovere Internet come volano per l'innovazione, e che non era necessario apportarvi alcuna modifica. Da allora la Commissione, il BEREC e le autorità nazionali di regolamentazione hanno continuato a monitorare gli sviluppi nel mercato e l'attuazione delle norme relative a un'Internet aperta.

[1] Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (GU L 310 del 26.11.2015, pag. 1), in appresso denominato "regolamento".

[2] Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale 2023/C 23/01 (GU C 23 del 23.1.2023, pag. 1).

[3] Orientamenti del BEREC sull'attuazione delle norme in materia di neutralità della rete da parte dei regolatori nazionali, CdR (16) 127, 30 agosto 2016.

[4] Orientamenti del BEREC sull'attuazione del regolamento relativo a un'Internet aperta, CdR (20) 112, 11 giugno 2020.

[5] Orientamenti del BEREC sull'attuazione del regolamento relativo a un'Internet aperta, CdR (22) 81, 9 giugno 2022.

[6] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione delle disposizioni del regolamento (UE) 2015/2120 in materia di accesso a un'Internet aperta (COM(2019) 203 final).

Questa seconda relazione si propone di fornire una valutazione dell'attuazione dei quattro articoli del regolamento a partire dal 2019, anche alla luce degli sviluppi tecnologici e di mercato. Ai fini della presente valutazione, la Commissione ha raccolto riscontri su come il regolamento ha sostenuto l'accesso a un'Internet aperta da un'ampia gamma di fonti:

1) le relazioni di attuazione nazionali elaborate dalle autorità nazionali di regolamentazione[7] e dal BEREC[8];

2) il parere del BEREC per la valutazione dell'applicazione del regolamento (UE) 2015/2120 del dicembre 2022[9];

3) lo studio SMART 2019/0024[10] (in appresso lo "studio"), che ha raccolto informazioni fattuali sull'attuazione del regolamento attraverso ricerche documentali, interviste, gruppi di esperti come pure un sondaggio e un seminario destinato alle parti interessate tenutosi il 30 gennaio 2023 e ha fornito una valutazione e raccomandazioni;

4) contatti continui con le parti interessate a ogni livello.

La relazione prende altresì in considerazione la giurisprudenza della Corte di giustizia europea (CGUE) in merito all'interpretazione delle disposizioni del regolamento.

2. 2. CONTESTO

In seguito alla relazione del 2019, si sono verificati alcuni importanti sviluppi tra i quali, a livello giuridico, giurisprudenziale e normativo:

- quattro sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) relative al regolamento, una risalente al settembre 2020[11] e tre risalenti al settembre 2021[12];

- l'entrata in vigore del codice europeo delle comunicazioni elettroniche[13], che ha tra l'altro ampliato gli aspetti della direttiva 2002/22/CE[14] relativi alla protezione dei consumatori cui fa riferimento il regolamento;

[7] La Commissione pubblica sul suo sito web (Internet aperta | Plasmare il futuro digitale dell'Europa (europa.eu)) le relazioni annuali per paese sull'Internet aperta fornite dalle autorità nazionali di regolamentazione. Al momento sono disponibili sei serie di relazioni.
[8] Ad oggi il BEREC ha adottato sei relazioni annuali sull'attuazione del regolamento, tutte disponibili sul suo sito Internet www.berec.europa.eu.
[9] Parere del BEREC per la valutazione dell'applicazione del regolamento (UE) 2015/2120, CdR (22) 163, 12 dicembre 2022.
[10] "Studio n. 2022-008 sull'attuazione delle disposizioni del regolamento (UE) 2015/2120 in materia di accesso a un'Internet aperta" (non disponibile in IT), condotto da ICF e WIK Consult.
[11] Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 settembre 2020, nelle cause riunite C-807/18 e C-39/19, Telenor Magyarország.
[12] Sentenze della Corte (Ottava Sezione) del 2 settembre 2021, nelle cause C-854/19 (Vodafone), C-5/20 (Vodafone) e C-34/20 (Telekom Deutschland).
[13] Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU L 321 del 17.12.2018, pag. 36).
[14] Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51).

- due revisioni degli orientamenti iniziali del BEREC pubblicati nell'agosto 2016, di cui la prima, risalente al giugno 2020, ha fornito chiarimenti su determinate parti degli orientamenti e tenuto conto dell'esperienza delle autorità nazionali di regolamentazione nella loro applicazione e la seconda, risalente al giugno 2022, ha dato seguito alle sentenze della Corte di giustizia europea sulle offerte a "tariffa zero".

Tra gli sviluppi tecnologici nonché gli eventi a livello globale e geopolitico potenzialmente pertinenti verificatisi dal 2019 rientrano:

- la pandemia di COVID-19, che ha portato a un aumento del traffico Internet, sollevando interrogativi sulle possibili misure per gestire la congestione della rete e sulla loro validità nel quadro del regolamento;

- il progressivo sviluppo delle reti mobili 5G, con conseguenti maggiori opportunità di fornire servizi diversi con livelli di qualità del servizio (QoS) differenti;

- le sanzioni dell'UE nei confronti della Russia in risposta all'aggressione militare contro l'Ucraina, comprese le restrizioni contro diversi organi di informazione che interessano tutti i mezzi di trasmissione e distribuzione negli Stati membri dell'UE o diretti agli Stati membri dell'UE (ivi compresi la televisione via cavo, la televisione satellitare, l'IPTV, le piattaforme, i siti Internet e le applicazioni)[15].

3. 3. SVILUPPI COMMERCIALI

3.1. 3.1. Restrizioni al libero utilizzo di apparecchiature, servizi e contenuti

Il regolamento prevede che gli utenti finali abbiano il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta. Tale diritto vale indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio.

Il regolamento chiarisce altresì che gli utenti finali dovrebbero essere liberi di scegliere le loro apparecchiature terminali e che i fornitori di servizi di accesso a Internet non dovrebbero imporre restrizioni all'utilizzo di apparecchiature terminali che collegano alla rete oltre a quelle imposte dai fabbricanti o dai distributori di apparecchiature terminali.

Nei suoi orientamenti il BEREC ha chiarito che, nel valutare se gli utenti finali abbiano la possibilità di utilizzare le apparecchiature terminali di loro scelta, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero innanzitutto valutare se il fornitore di servizi di accesso a Internet fornisca le "apparecchiature obbligatorie" e se sussista una necessità tecnologica oggettiva di considerare le apparecchiature obbligatorie come parte della rete del fornitore di servizi di accesso a Internet.

[15] Regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, del 1º marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU L 65 del 2.3.2022, pag. 1) e decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU L 65 del 2.3.2022, pag. 5).

Lo studio conferma che le restrizioni all'utilizzo di apparecchiature terminali sono relativamente diffuse e che la risposta delle autorità nazionali di regolamentazione a tali restrizioni non è uniforme. La libertà riguardante i router è considerata importante nei paesi in cui il punto terminale di rete non comprende il router[16]. In generale, benché vi sia attualmente una maggiore trasparenza sull'ubicazione del punto terminale di rete e sulle condizioni per l'utilizzo di apparecchiature alternative a quelle messe a disposizione dal fornitore di servizi di accesso a Internet rispetto alla situazione illustrata nella relazione del 2019, la situazione in Europa rimane disomogenea. A tale riguardo, le autorità nazionali di regolamentazione e il BEREC potrebbero valutare un approccio più coordinato e definizioni più precise.

Nel complesso, rispetto alla situazione riferita nel 2019, si osserva che alcuni Stati membri hanno intrapreso azioni volte a favorire una maggiore possibilità di scelta delle apparecchiature terminali. Le parti interessate confermano che le difficoltà connesse alle limitazioni relative alle apparecchiature terminali e all'utilizzo dei dispositivi sono diminuite. Ciononostante, alcune parti interessate chiedono una migliore attuazione delle normative e una maggiore chiarezza nell'interpretazione di termini specifici.

3.2. 3.2. Opzioni tariffarie a "tariffa zero"

L'opzione tariffaria cosiddetta a "tariffa zero" è una pratica commerciale mediante la quale un fornitore di accesso a Internet applica una "tariffa zero", o una tariffa ridotta, a tutto o a una parte del traffico di dati associato a un'applicazione o a una categoria di applicazioni specifiche, offerte da partner di detto fornitore di accesso[17]. Tali dati non sono quindi detratti dal volume di dati acquistato dagli utenti finali nell'ambito del loro piano tariffario di base.

Come osservato nella relazione del 2019, tali opzioni tariffarie a "tariffa zero" sono in generale state considerate non vietate dal regolamento. Nei suoi orientamenti del 2016 il BEREC ha indicato il modo in cui dovrebbero essere valutate tali opzioni, mentre negli orientamenti del 2020 ha sviluppato ulteriormente la propria metodologia di valutazione delle opzioni tariffarie "a tariffa zero" e di offerte simili. Le opzioni tariffarie a "tariffa zero" erano presenti nella maggior parte degli Stati membri e, nel complesso, diffuse sul mercato[18].

Tutte le sentenze della CGUE relative ai regolamenti su un'Internet aperta sono state peraltro pronunciate nell'ambito di cause legate alle opzioni tariffarie a "tariffa zero".

In un primo momento, nel 2019, la CGUE si è occupata dei pacchetti offerti da un fornitore di servizi di accesso a Internet, che consentivano agli utenti finali di utilizzare

[16] Delle 24 autorità nazionali di regolamentazione che hanno risposto a questa domanda nell'ambito dello studio, 16 hanno riferito che nella loro giurisdizione esiste una definizione di punto terminale di rete. Tra queste, in sette casi il punto terminale di rete non comprende il router, in quattro Stati membri la definizione di punto terminale di rete comprende il router, mentre in altri cinque la definizione varia a seconda della tecnologia. In otto degli Stati membri per i quali erano disponibili informazioni, ai consumatori è stato imposto di utilizzare i router messi a disposizione dai fornitori di servizi Internet.

[17] Cfr. la definizione fornita dalla CGUE nelle sentenze relative alle cause C-854/19, C-5/20 e C-34/20.

[18] Nel 2022, le applicazioni maggiormente soggette a una "tariffa zero" erano ancora quelle di streaming musicale (20 Stati membri) e video/IPTV (20 Stati membri) nonché dei social media (18 Stati membri). È stato altresì segnalato il ricorso a opzioni a "tariffa zero" per messaggi brevi e vocali (15 Stati membri), servizi cloud (8 Stati membri) e videogiochi (6 Stati membri).

determinati servizi e applicazioni specifici soggetti a una "tariffa zero" con il relativo traffico non detratto dal volume di dati del piano tariffario di base del servizio di accesso a Internet, con specifiche condizioni di utilizzo connesse a tali offerte. Nella sua sentenza la CGUE ha sottolineato che alle applicazioni e ai servizi soggetti a una "tariffa zero" si applica in linea di principio l'obbligo generale di trattare il traffico allo stesso modo.

Nel 2021 la CGUE ha stabilito che le opzioni tariffarie a "tariffa zero" sono incompatibili con il regolamento. Anche le limitazioni alla larghezza di banda, al tethering o all'uso in roaming applicate in virtù dell'attivazione di tali opzioni sono incompatibili con il diritto dell'UE.

In seguito alle sentenze della CGUE, nei suoi orientamenti del 2022 il BEREC ha osservato che le pratiche commerciali potrebbero prevedere una "differenziazione dei prezzi" in virtù della quale il prezzo per una determinata quantità di dati non è lo stesso per tutto il traffico nell'ambito di uno specifico traffico dei servizi di accesso a Internet. Tali pratiche dovrebbero tuttavia essere indipendenti dal tipo di applicazione. In altri termini, nelle proprie pratiche commerciali, i fornitori di servizi di accesso a Internet possono prevedere un prezzo differente per una determinata quantità di dati (ivi compresa un'opzione tariffaria a "tariffa zero" o una tariffa ridotta), purché l'uso di tale traffico di dati sia indipendente dall'applicazione.

Il BEREC considera in generale inammissibile qualsiasi pratica di differenziazione dei prezzi che non sia indipendente dall'applicazione (ad esempio la pratica di applicare una "tariffa zero" alle applicazioni di proprietà del fornitore di servizi di accesso a Internet o quella di consentire ai fornitori di applicazioni e contenuti di sovvenzionare i propri dati).

In seguito alle sentenze del dicembre 2022 della CGUE, le opzioni tariffarie a "tariffa zero" sono state completamente ritirate o vengono ritirate dal mercato[19]. Le autorità nazionali di regolamentazione e gli operatori riferiscono che i clienti beneficiari di opzioni tariffarie a "tariffa zero" sono ora fatti migrare verso piani con dati aggiuntivi o illimitati oppure, in alcuni casi, sconti basati sul tempo.

Lo studio mostra che vi è un generale consenso tra le parti interessate sul fatto che le sentenze della CGUE e gli orientamenti aggiornati del BEREC abbiano offerto chiarezza in merito alle opzioni tariffarie a "tariffa zero". Alcune autorità nazionali di regolamentazione hanno riferito che nei loro Stati membri era consentita l'applicazione di opzioni tariffarie a "tariffa zero" per i siti di assistenza ai clienti, mentre in altri dette opzioni erano consentite per fini sociali o formativi. Dallo studio emerge che alcune parti interessate ritengono che le opzioni tariffarie a "tariffa zero" per fini sociali o formativi debbano essere consentite in quanto tali, mentre altre temono che ciò possa aprire la strada a violazioni dei principi del regolamento e ritengono che non sia necessario nei casi in cui nei piani tariffari destinati ai consumatori è fornita una larghezza di banda sufficiente. Per tali casi potrebbe essere utile una maggiore chiarezza nell'interpretazione dei termini relativi alle opzioni tariffarie a "tariffa zero".

[19] Nel dicembre 2022 le opzioni tariffarie a "tariffa zero" sono risultate completamente ritirate (non commercializzate e revocate per i clienti esistenti) in sei Stati membri (HR, EE, LT, LU, MT, SI), mentre in altri cinque (AT, DK, CZ, DE, HU) erano ancora applicate per i clienti esistenti, ma se ne prevedeva la totale eliminazione entro marzo 2023 (o gennaio 2023 nel caso della DK).

4. 4. GESTIONE DEL TRAFFICO

Il regolamento afferma inoltre che i fornitori di servizi di accesso a Internet sono tenuti a trattare tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze e non possono bloccare, rallentare, alterare, limitare, interferire con, degradare o discriminare tra specifici contenuti, applicazioni o servizi. Il regolamento prevede altresì alcune eccezioni limitate ai seguenti casi:

a) conformità ad atti legislativi dell'Unione o alla normativa nazionale, compresi i provvedimenti giudiziari o di autorità pubbliche investite di poteri pertinenti;

b) preservazione dell'integrità e della sicurezza della rete, dei servizi prestati e delle apparecchiature terminali degli utenti finali;

c) prevenzione di una congestione della rete o mitigazione degli effetti di una congestione della rete eccezionale o temporanea.

4.1. 4.1. Blocco e restrizioni di contenuti

Dallo studio emerge l'ampia diffusione di blocchi autorizzati, in particolare in virtù di due esenzioni relative a: a) legislazione e b) sicurezza e integrità.

Il blocco di contenuti ha avuto luogo in molti Stati membri sulla base di normative/sentenze giuridiche, tra cui il blocco di scommesse illegali e pedopornografia, contenuti estremisti, violazioni del diritto d'autore, minacce per lo Stato nonché a seguito delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia. In particolare nel contesto delle sanzioni contro la Russia, alcuni fornitori di servizi di accesso a Internet hanno espresso preoccupazione per il fatto di non disporre di chiarezza giuridica in merito alle circostanze in cui era loro consentito o richiesto di bloccare contenuti. A tale riguardo, il BEREC ha evidenziato che le autorità nazionali di regolamentazione hanno cercato di assistere i fornitori di servizi di accesso a Internet nell'applicazione pratica delle sanzioni al fine di evitare blocchi eccessivi o insufficienti. L'organismo ha inoltre ricordato tuttavia che le autorità nazionali di regolamentazione non sono responsabili della supervisione dell'attuazione delle sanzioni né della presa di decisioni in merito.

Sono invece meno frequenti i casi in cui le autorità nazionali di regolamentazione riferiscono del ricorso a restrizioni per affrontare problemi di congestione delle reti limitati nel tempo (esenzione c)). Tale strumento è impiegato principalmente nei casi in cui gli utenti finali superano la capacità prevista dai piani di dati mobili e per prevenire il sovraccarico delle reti mobili in caso di guasti di alimentazione al fine di garantire l'accesso alle chiamate e ai servizi di emergenza o durante i periodi con guasti di rete o improvvisi aumenti di traffico.

4.2. 4.2. Impatto della COVID-19 sulla gestione del traffico

Con lo scoppio della crisi della COVID-19 e l'adozione delle misure di confinamento a essa associate, il BEREC e le autorità nazionali di regolamentazione hanno iniziato a lavorare a stretto contatto con la Commissione[20] per fornire orientamenti chiari e rapidi

[20] Dichiarazione congiunta della Commissione e del BEREC, del 19 marzo 2020, sulla gestione dell'aumento della domanda di connettività alla rete dovuto alla pandemia di COVID-19.

alle parti interessate. Hanno altresì continuato a documentare la situazione nei mesi successivi[21].

Diverse autorità nazionali di regolamentazione hanno osservato che durante la pandemia di COVID-19 non si è reso necessario alcun tipo di restrizione, nemmeno nel momento di picco della crisi, quando le misure di confinamento attuate negli Stati membri hanno determinato un aumento del telelavoro e dell'apprendimento a distanza, causando un aumento del traffico sulla rete. Per quanto riguarda la gestione del traffico durante la pandemia di COVID-19, in nessuno Stato membro nessuna delle relazioni delle autorità nazionali di regolamentazione del 2022 ha riferito di restrizioni dovute a ragioni connesse alla COVID-19.

La crisi della COVID-19 costituisce un esempio eccellente dell'adattabilità e dell'applicabilità del regolamento a sfide specifiche, come il picco del traffico Internet verificatosi nel corso della crisi. Tale esempio è un indicatore significativo del fatto che l'interazione tra il regolamento, gli orientamenti del BEREC e la cooperazione della Commissione rappresenta uno strumento pronto alle esigenze future che consente di gestire eventuali sviluppi inattesi man mano che si manifestano. La crisi della COVID-19 dimostra inoltre che l'infrastruttura attuale è stata in grado di far fronte a un aumento improvviso, inaspettato e prolungato del traffico Internet.

Nei prossimi anni saranno tuttavia necessari notevoli investimenti per garantire il conseguimento di tutti gli obiettivi del programma strategico per il decennio digitale[22] nonché per assicurare che le infrastrutture europee siano in grado di far fronte a un probabile aumento del traffico sulla rete e di stare al passo con i nuovi sviluppi tecnologici. La Commissione sta attualmente chiedendo le opinioni delle parti interessate sugli investimenti necessari per realizzare l'infrastruttura Internet del futuro attraverso una consultazione esplorativa avviata il 23 febbraio 2023 e che si protrarrà fino al 19 maggio 2023. In tale contesto è opportuno osservare che il programma strategico per il decennio digitale pone l'accento sul principio secondo cui "tutti gli attori del mercato che beneficiano della trasformazione digitale dovrebbero assumersi le proprie responsabilità sociali e apportare un contributo equo e proporzionato ai beni, ai servizi e alle infrastrutture pubblici, a vantaggio di tutti" gli europei. Ciò è anche in linea con gli impegni politici inclusi nella dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali. La consultazione esplorativa sopra citata mira inoltre a raccogliere le opinioni delle parti interessate su come tale principio potrebbe essere attuato nella pratica, se del caso, per contribuire a realizzare le infrastrutture necessarie per consentire all'Europa di guidare la trasformazione digitale. Il fatto che su tale questione sia attualmente in corso un dibattito con e tra le diverse parti interessate non mette tuttavia in discussione le norme relative alla neutralità della rete, la cui importanza è stata ribadita nella dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali.

[21] Nella dichiarazione congiunta il BEREC si è impegnato a istituire un meccanismo di comunicazione particolare volto a garantire il monitoraggio periodico della situazione del traffico Internet in ciascuno Stato membro per poter reagire rapidamente ai problemi di capacità. La relazione è stata pubblicata inizialmente due volte alla settimana e successivamente con cadenza mensile quando la situazione si è stabilizzata e gli aggiornamenti delle autorità nazionali di regolamentazione sono diminuiti.

[22] Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030 (GU L 323 del 19.12.2022, pag. 4).

5. 5. SVILUPPI TECNOLOGICI

5.1. 5.1. Sviluppo delle tecnologie 5G

Come già sottolineato nella relazione del 2019, il regolamento è stato appositamente concepito come un insieme di norme basate su principi che potessero essere applicate ai prevedibili sviluppi delle nuove tecnologie, quali il 5G e i nuovi servizi (ad esempio, la segmentazione della rete, l'identificatore di qualità del servizio 5G (5QI), l'edge computing mobile e la "rete come servizio"). Nel 2019 la Commissione si è impegnata sia a continuare a seguire con attenzione tale questione di pari passo con lo sviluppo del 5G sul mercato che a collaborare strettamente con il BEREC all'aggiornamento dei suoi orientamenti, provvedendovi nel 2020.

L'aggiornamento degli orientamenti del BEREC del 2020 offre chiarimenti significativi pertinenti per le tecnologie 5G, soffermandosi sulla loro compatibilità con il regolamento. Gli orientamenti spiegano in che modo i fornitori di servizi di accesso a Internet possono diversificare i livelli di qualità del servizio degli abbonamenti ai servizi di accesso a Internet. I livelli di qualità del servizio dovrebbero rimanere indipendenti dalle applicazioni, mentre gli utenti finali dovrebbero poter continuare a controllare quali applicazioni sono trasmesse a quali livelli di qualità del servizio.

Ad oggi, né il BEREC né la Commissione sono al corrente di esempi specifici in cui il regolamento impedirebbe l'attuazione della tecnologia 5G.

5.2. 5.2. Sviluppi tecnologici e servizi specializzati

Il regolamento prevede la possibilità di offrire servizi diversi dai servizi di accesso a Internet. Tali servizi, denominati comunemente "servizi specializzati", sono ottimizzati per specifici contenuti, applicazioni o servizi o loro combinazioni, nei casi in cui l'ottimizzazione sia necessaria per soddisfare i requisiti di qualità. I fornitori possono offrire o facilitare i servizi specializzati solo se la capacità della rete è sufficiente a fornirli in aggiunta a tutti i servizi di accesso a Internet senza peggiorare la qualità di questi ultimi.

Gli orientamenti del BEREC chiariscono come dovrebbero essere intese le norme contenute nel regolamento, illustrando le condizioni per la fornitura di servizi specializzati previste dal regolamento stesso. In questo senso, gli orientamenti del 2020 indicano inoltre che applicazioni diverse (sotto forma di servizi specializzati) possono essere trattate in modo differente ove ciò sia oggettivamente necessario per soddisfare un requisito di un'applicazione per un livello specifico di qualità che non può essere raggiunto con un servizio di accesso a Internet basato sul principio del massimo sforzo. Gli orientamenti del BEREC riconoscono che Internet e la natura dei servizi di accesso a Internet cambieranno nel corso del tempo. I tre esempi di servizi specializzati indicati negli orientamenti del BEREC e disponibili in numerosi Stati membri sono: VoLTE, IPTV e VoIP.

Dal momento che per offrire tali servizi agli utenti finali non è necessaria alcuna previa autorizzazione da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, la valutazione della conformità spetta innanzitutto al fornitore che sta prendendo in considerazione la possibilità di fornire un servizio specializzato. Per stabilire se un servizio rientri o meno nell'ambito di applicazione, il regolamento impone ai fornitori di servizi di accesso a Internet di: i) dimostrare la necessità di un trattamento particolare per ciascuna

applicazione; ii) dimostrare che vi è una separazione rispetto al servizio di accesso a Internet; e iii) dimostrare che tale trattamento non avrà ripercussioni negative per gli utenti finali.

Riguardo allo sviluppo dei servizi specializzati, le parti interessate consultate hanno espresso opinioni differenti. Mentre alcuni ritengono che la necessità di servizi specializzati possa diminuire con l'aumento della qualità media dei servizi di accesso a Internet, altri credono che nel contesto della segmentazione della rete 5G si possa assistere a un aumento della domanda di servizi specializzati. Il BEREC osserva che, da un lato, un servizio che oggi necessita di ottimizzazione ed è considerato un servizio specializzato potrebbe in futuro non necessitare di tale ottimizzazione in virtù del miglioramento della qualità generale dei servizi di accesso a Internet, mentre, dall'altro lato, potrebbero emergere ulteriori servizi che necessitano di ottimizzazione. Questo potrebbe verificarsi con la transizione al web 4.0[23] e con lo sviluppo delle "reti come servizio", per cui le reti dovrebbero fornire funzioni di trasmissione, archiviazione e calcolo[24].

Con l'avanzare dello sviluppo tecnologico, secondo diverse parti interessate risulta talvolta poco chiaro se taluni servizi e tecnologie sperimentali rientrino nell'ambito di applicazione del regolamento e se le relative applicazioni siano considerate legittime. Finora le autorità nazionali di regolamentazione e il BEREC hanno applicato alle nuove tecnologie un approccio caso per caso, e il BEREC continua a prediligere questo approccio poiché ad oggi sono stati attuati solo pochi servizi specializzati. Questa mancanza di certezza giuridica può tuttavia avere un effetto dissuasivo sugli investimenti e sull'innovazione. A tale riguardo, sebbene alcune parti interessate, comprese le organizzazioni dei consumatori, si dicano soddisfatte degli attuali orientamenti del BEREC, molti grandi fornitori di servizi di accesso a Internet ritengono che le norme e l'approccio attuali non offrano una certezza sufficiente a consentire loro di lanciare servizi basati sulla segmentazione delle reti o definire servizi specializzati.

Una maggiore certezza del diritto potrebbe pertanto essere vantaggiosa in futuro sia per gli innovatori che per i consumatori. Una delle questioni su cui concentrarsi nel prossimo futuro sarà il duplice interrogativo di come conseguirla, dando il segnale che i nuovi servizi a elevate prestazioni dovrebbero essere possibili nel quadro del regolamento, e se tale segnale debba giungere tramite chiarimenti negli orientamenti del BEREC (ad esempio pubblicati a intervalli più brevi commisurati agli sviluppi tecnologici e del mercato) o arrivare dalla Commissione.

6. 6. TRASPARENZA CONTRATTUALE, MONITORAGGIO REGOLAMENTARE E PROCEDURE

6.1. 6.1. Obblighi di trasparenza

Il regolamento stabilisce vari requisiti di trasparenza, in particolare in relazione alle velocità e alle pratiche di gestione del traffico. Impone ai fornitori di servizi di accesso a Internet di fornire informazioni sui mezzi di ricorso disponibili in caso di discrepanze tra le velocità effettive e quelle concordate a livello contrattuale nonché di predisporre

[23] Quarta generazione del World Wide Web.

[24] Ad esempio, i servizi offerti mediante le reti definite dal software del futuro possono rientrare nella nozione di servizi specializzati, quali i servizi per l'automazione degli edifici, le automobili connesse, le applicazioni di alta qualità per i consumatori o la connettività protetta.

procedure trasparenti, semplici ed efficienti per trattare i reclami degli utenti finali. Qualsiasi discrepanza significativa tra le prestazioni effettive dei servizi di accesso a Internet per quanto riguarda la velocità o altri parametri di qualità del servizio e le prestazioni indicate dal fornitore dovrebbe, ove i fatti pertinenti siano accertati attraverso un meccanismo di monitoraggio certificato dall'autorità nazionale di regolamentazione, attivare i mezzi di ricorso a disposizione del consumatore a norma del diritto nazionale.

Grazie all'attuazione del regolamento sono stati in generale osservati notevoli miglioramenti in materia di trasparenza. Il regolamento è considerato dalle organizzazioni dei consumatori, dalle organizzazioni per i diritti civili e dalle autorità nazionali di regolamentazione efficace per garantire la trasparenza in merito alle velocità di banda larga, al trattamento del traffico e ai mezzi di ricorso a disposizione dei consumatori quando questi ultimi non ricevono la qualità del servizio attesa.

La maggior parte delle autorità nazionali di regolamentazione ritiene che i fornitori di servizi di accesso a Internet si siano conformati ai requisiti di trasparenza e che siano stati compiuti notevoli miglioramenti a seguito della relazione del 2019. Rimangono tuttavia alcune sfide, in particolare tra i fornitori più piccoli (spesso locali) e, in alcuni casi, per quanto riguarda la comunicazione delle velocità (ad esempio sulle mappe) da parte dei fornitori mobili o la presentazione ingannevole del termine "dati illimitati"[25]. Le autorità nazionali di regolamentazione hanno altresì compiuto progressi notevoli nell'introduzione di strumenti di monitoraggio che consentono ai consumatori di verificare che le velocità che ricevono corrispondano a quelle concordate a livello contrattuale[26].

Alcune parti interessate vorrebbero che gli orientamenti del BEREC fornissero raccomandazioni più dettagliate e maggiormente prescrittive sugli approcci che le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero adottare per garantire la trasparenza, offrissero chiarezza riguardo ai concetti di velocità e alle relative misurazioni e garantissero la coerenza nella comunicazione delle velocità effettive rispetto a quelle pubblicizzate o stabilite a livello contrattuale. Le organizzazioni dei consumatori e dei diritti civili hanno inoltre osservato che le informazioni non sono di facile comprensione per i consumatori e hanno sottolineato i divari esistenti tra le velocità effettive e quelle stabilite a livello contrattuale, come pure le inefficienze nella gestione dei reclami da parte dei fornitori di servizi di accesso a Internet. Il BEREC non ha individuato problemi specifici inerenti al monitoraggio della trasparenza e ha osservato che i requisiti di trasparenza sono generalmente stati soddisfatti dai fornitori.

6.2. 6.2. Vigilanza e applicazione

Il regolamento ha assegnato alle autorità nazionali di regolamentazione il compito di garantire il conseguimento dei suoi obiettivi. Dall'entrata in vigore del regolamento, le decisioni adottate dalle autorità nazionali di regolamentazione contro fornitori di servizi di accesso a Internet sono state oggetto di ricorso giurisdizionale in otto Stati membri[27].

[25] Tale questione è stata affrontata in BE tramite gli orientamenti del BIPT (istituto belga per i servizi postali e le telecomunicazioni).
[26] Sette autorità nazionali di regolamentazione forniscono uno strumento certificato (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), 11 autorità nazionali di regolamentazione forniscono uno strumento che non dichiarano come certificato (CZ segnala che la certificazione è in programma) e altre tre autorità nazionali di regolamentazione prevedono invece di introdurre tale strumento o lo stanno attualmente verificando (BG, FI, LV).
[27] CdR (22) 128, capitolo 9 e allegato I.

Nella stragrande maggioranza dei casi, le decisioni dei tribunali hanno confermato le decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione. Nei suoi orientamenti del 2020 il BEREC ha osservato che esistono tre tipi di azioni che le autorità nazionali di regolamentazione possono intraprendere per monitorare e garantire la conformità, vale a dire: i) supervisione o monitoraggio dell'applicazione di diverse prescrizioni, ii) applicazione e iii) comunicazione dei risultati emersi dalle attività di monitoraggio. L'imposizione di eventuali prescrizioni e misure dovrebbe essere valutata sulla base della loro efficacia, necessità e proporzionalità.

Lo studio mostra che esistono notevoli differenze tra le pratiche di applicazione impiegate. Mentre alcune autorità nazionali di regolamentazione esaminano più casi concludendoli con decisioni o constatazioni formali, altre applicano le disposizioni del regolamento mediante un dialogo informale e altre ancora ricorrono a una combinazione di approcci per conseguire la conformità. Le parti interessate concordano in gran parte sul fatto che le autorità nazionali di regolamentazione abbiano agito conformemente agli orientamenti del BEREC. Riguardo alla misura in cui gli orientamenti abbiano portato a pratiche più coerenti nei diversi Stati membri, le opinioni sono invece più variegate. Mentre le organizzazioni per i diritti dei consumatori sostengono con convinzione tale tesi, i fornitori di servizi di accesso a Internet rimangono più neutri al riguardo.

6.3. 6.3. Sanzioni

Le sanzioni e i metodi per calcolarle variano molto tra gli Stati membri. Ad esempio, 13 Stati membri hanno stabilito sanzioni legate al fatturato dell'impresa, mentre in altri è previsto un importo massimo fisso o una combinazione delle due tipologie. Le sanzioni massime variano dallo 0,25 % al 5 % del fatturato globale medio annuo o corrispondono a un importo massimo compreso tra 100 000 EUR e 5 milioni di EUR. Ad oggi sono state irrogate solo poche sanzioni e tutte per importi notevolmente inferiori al limite massimo applicabile.

7. 7. CONCLUSIONI

Le norme sancite nel regolamento costituiscono il fulcro del funzionamento dell'ecosistema di Internet in Europa e hanno trovato riflesso nei principi e diritti digitali europei con un impegno politico a proteggere e promuovere un'Internet aperta nella trasformazione digitale europea. La presente relazione mette in luce questioni specifiche che meritano un'attenzione particolare da parte della Commissione e del BEREC nel prossimo futuro, al fine di garantire che l'applicazione del regolamento continui a essere pertinente e in linea con gli sviluppi tecnologici.

In seguito alla relazione del 2019 si sono verificati cambiamenti tecnologici, ma soprattutto importanti cambiamenti a livello geopolitico e di mercato, che non avrebbero potuto essere previsti al momento della redazione del regolamento. Il fatto che quest'ultimo e la sua attuazione siano stati in grado di resistere alla prova del tempo conferma che l'approccio basato sui principi del regolamento continua a garantire l'equilibrio essenziale tra la tutela dei diritti degli utenti finali e la necessità di promuovere un mercato unico digitale europeo competitivo. Dalla presente valutazione, la Commissione conclude che, rispetto alla situazione nel 2019, anno di pubblicazione della prima relazione, i principi relativi a un'Internet aperta rimangono pertinenti, dalla prospettiva degli utenti finali, dei fornitori di contenuti e di applicazioni nonché dei fornitori di servizi di accesso a Internet.