COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.4.2019
COM(2019) 203 final

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

1. INTRODUZIONE

L'UE ha stabilito il principio di un'Internet aperta con il regolamento (UE) 2015/2120, noto anche come regolamento TSM (Telecoms Single Market)[1], che si applica in tutti gli Stati membri dal 30 aprile 2016.

- Gli articoli 1 e 2 stabiliscono l'ambito di applicazione e le definizioni.
- L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento afferma il principio in base al quale gli utenti finali dei servizi di accesso a Internet hanno il diritto di accedere a informazioni, contenuti, applicazioni e servizi di loro scelta e di diffonderli.
- L'articolo 3, paragrafo 2, stabilisce che gli accordi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti finali non devono limitare l'esercizio dei diritti degli utenti finali di cui all'articolo 3, paragrafo 1.
- L'articolo 3, paragrafo 3, vieta il blocco e la restrizione di contenuti, applicazioni e servizi nonché la discriminazione tra gli stessi, salvo alcune limitate eccezioni. La gestione del traffico per l'ottimizzazione della qualità dei servizi trasmessi è consentita purché sia ragionevole. Il terzo comma definisce eccezioni restrittive all'obbligo di non adottare misure di gestione del traffico (e non bloccare, rallentare, alterare, limitare, interferire con, degradare o discriminare tra specifici contenuti, applicazioni o servizi) al fine di conformarsi ad atti legislativi, preservare la sicurezza delle reti o prevenire una congestione della rete eccezionale/temporanea.
- L'articolo 3, paragrafo 4, stabilisce che le misure di gestione del traffico devono essere conformi ai principi di necessità e di proporzionalità per quanto riguarda il trattamento dei dati personali e al relativo quadro di riferimento dell'Unione in materia. L'articolo 3, paragrafo 5, chiarisce che i servizi (diversi dai servizi di accesso a Internet) ottimizzati per specifici contenuti, applicazioni o servizi (detti anche "servizi specializzati") possono essere offerti a determinate condizioni, tra cui che essi non vadano a scapito della qualità dei servizi generali di accesso a Internet.

Il regolamento assegna al BEREC il compito di formulare, in stretta cooperazione con la Commissione, orientamenti sugli obblighi delle autorità nazionali di regolamentazione di monitorare e assicurare il rispetto delle disposizioni su un'Internet aperta. Il BEREC ha creato un gruppo di lavoro di esperti in materia di Internet aperta che si riunisce periodicamente e al quale partecipa anche la Commissione. Il BEREC ha pubblicato una

[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 le tariffe al dettaglio per le comunicazioni intra-UE regolamentate e che modifica la direttiva 2002/22/CE e il regolamento (UE) n. 531/2012 (GU L 310 del 26.11.2015, pag. 1).

prima versione degli orientamenti[2] nell'agosto 2016. L'obiettivo del gruppo di lavoro è quello di garantire la coerenza nell'applicazione del regolamento in tutta Europa.

L'articolo 9 dispone che la Commissione riesamini le disposizioni del regolamento sull'accesso a un'Internet aperta e presenti una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, "corredata, se del caso, di opportune proposte di modifica" del regolamento.

La presente relazione valuta l'attuazione del regolamento a partire dalla sua entrata in vigore e confronta la situazione attuale nell'Unione per quanto concerne l'accesso a un'Internet aperta, anche alla luce degli sviluppi del mercato e dell'evoluzione tecnologica, con la situazione che esisteva prima che il regolamento divenisse applicabile.

La valutazione della Commissione dimostra che gli obiettivi del regolamento mantengono la rilevanza che avevano quando sono stati inizialmente adottati e non vengono contestati: esiste un ampio consenso sul diritto dei consumatori e delle imprese di accedere a un'Internet aperta. Ciò consente loro di acquisire informazioni, comunicare, innovare e competere in un'economia digitale globale e rappresenta un mezzo sempre più importante per la piena partecipazione dei cittadini alla società.

Ai fini di questa valutazione, la Commissione ha raccolto riscontri su come il regolamento ha cambiato il contesto di un'Internet aperta coinvolgendo un'ampia gamma di gruppi attraverso:

– uno studio (SMART 2017/0011)[3], che ha analizzato le decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione, la giurisprudenza e i riscontri provenienti dai 28 Stati membri e dalla Norvegia più recenti e ha compreso un'indagine presso le parti interessate e colloqui mirati,

– una consultazione pubblica del 2018, condotta dall'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), seguita da un parere[4] sull'attuazione degli orientamenti del BEREC,

– contatti periodici con le parti interessate a ogni livello e

– un seminario mirato con le parti interessate che si è svolto il 5 dicembre 2018.

2. SITUAZIONE DI PARTENZA

Prima che il regolamento entrasse in vigore, gli utenti finali lamentavano il fatto che i servizi *Voice over IP* (VoIP)[5] venissero bloccati dai fornitori di servizi Internet.

---

2 Orientamenti del BEREC sull'attuazione delle norme in materia di neutralità della rete da parte dei regolatori nazionali.

3 Studio sull'attuazione delle disposizioni in materia di neutralità della rete del regolamento TSM (SMART 2017/0011), condotto da Bird & Bird e Ecorys per la Commissione.

4 Parere per la valutazione dell'applicazione del regolamento (UE) 2015/2120 e degli orientamenti del BEREC sulla neutralità della rete.

5 Ad esempio le chiamate vocali su Internet tramite WhatsApp e Skype.

Ad esempio, almeno il 21 % degli utenti della banda larga fissa e almeno il 36 % degli utenti della banda larga mobile subivano restrizioni della possibilità di comunicare attraverso Internet su base *peer-to-peer* (P2P), sia per ragioni tecniche che contrattuali, mentre almeno il 21 % degli utenti della banda larga subiva restrizioni collegate ai servizi VoIP di tipo sia tecnico che contrattuale[6]. Inoltre, le start-up innovative sul web dovevano far fronte all'incertezza del diritto per quanto riguardava la possibilità di utilizzare Internet per avere accesso al proprio mercato.

In aggiunta, alcune pratiche dei consumatori erano soggette a restrizioni o a blocchi di alcuni servizi, per esempio la pratica del "*tethering*", che consiste nell'utilizzare uno smartphone per connettersi a una rete cellulare generale e poi condividere questa connessione con altri dispositivi aprendo un punto di accesso Wi-Fi dallo smartphone.

I consumatori lamentavano altresì la scarsa trasparenza dei contratti di connessione a Internet in relazione alla velocità e alla gestione del traffico.

3. SVILUPPI COMMERCIALI DEI SERVIZI AUTORIZZATI: IMPATTO DELL'ARTICOLO 3, PARAGRAFO 1

Il regolamento affronta questioni riguardanti le condizioni contrattuali e le pratiche commerciali applicate dai servizi di accesso a Internet.

Soluzione efficace per quanto concerne i servizi bloccati

L'articolo 3, paragrafo 3, vieta di bloccare l'accesso a Internet e limita le misure di gestione del traffico. Tale obbligo ha consentito ai consumatori di beneficiare dell'accesso ai siti web e ai servizi di loro scelta. In particolare, da quando il regolamento è entrato in vigore i servizi VoIP sono stati sviluppati liberamente e le associazioni dei consumatori hanno riconosciuto in questo un chiaro successo del regolamento.

Efficace introduzione della scelta delle apparecchiature terminali

In base all'articolo 3, paragrafo 1, gli utenti finali hanno il diritto di scegliere le apparecchiature terminali che preferiscono. La pratica del "*tethering*" è oggi accettata da tutti i fornitori di accesso a Internet dell'UE e ciò viene considerato un miglioramento dalle associazioni dei consumatori.

4. SVILUPPI COMMERCIALI DELLE OFFERTE A PREZZI DIFFERENZIATI – ARTICOLO 3, PARAGRAFI 2 E 3

L'articolo 3, paragrafo 2, stabilisce che le condizioni contrattuali e le pratiche commerciali non limitano i diritti degli utenti finali di cui all'articolo 3, paragrafo 1.

Distinzione in base al prezzo: *zero rating*

Base giuridica e offerte zero rating

[6] "*A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe*" (Una panoramica della gestione del traffico e di altre pratiche che provocano restrizioni all'utilizzo di un'Internet aperta in Europa), BEREC e Commissione, BoR (12) 30.

Un'offerta si dice "*zero rating*" quando un fornitore di servizi Internet applica un prezzo marginale pari a zero al traffico di dati relativo a una specifica applicazione o categoria di applicazioni (e i dati consumati non vengono computati ai fini del raggiungimento di un certo limite di traffico). I fornitori di servizi Internet spesso praticano questo tipo di offerta senza costi aggiuntivi per l'utente.

Benché il termine "*zero rating*" non compaia nel regolamento, le offerte commerciali di questo tipo sono state prese in considerazione dai colegislatori. In particolare, l'articolo 3, paragrafo 2, afferma che "gli accordi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti finali sulle condizioni e sulle caratteristiche commerciali e tecniche dei servizi di accesso a Internet quali prezzo, volumi di dati o velocità, e le pratiche commerciali adottate dai fornitori di servizi di accesso a Internet non limitano l'esercizio dei diritti degli utenti finali di cui al paragrafo 1".

Effetto delle offerte zero rating sui consumatori

Le parti interessate manifestano opinioni diverse, spesso contrastanti, per quanto riguarda l'impatto delle offerte *zero rating*. Le associazioni dei consumatori[7], ad esempio, considerano l'impatto generale delle offerte *zero rating* negativo per i consumatori e ritengono che debbano essere proibite. A loro avviso, tali offerte provocano una distorsione della concorrenza tra le società che offrono contenuti o applicazioni inclusi a *zero rating* e altre società che offrono contenuti e applicazioni simili[8]. I fornitori di servizi Internet, al contrario, ritengono che il regolamento consenta loro di proporre varie offerte a prezzi diversi e dia agli utenti finali la libertà di scegliere tra queste offerte.

Sia il livello di concorrenza nel mercato sia l'inclusività delle applicazioni che vengono scelte hanno un'incidenza sui consumatori. Tali offerte tendono a offrire benefici ai consumatori in presenza di un elevato livello di concorrenza nel mercato dei servizi di accesso a Internet o nel mercato dei contenuti e delle applicazioni e quando i dati sono relativamente accessibili (anche se a pagamento)[9]. Inoltre, è meno probabile che queste offerte abbiano un effetto distorsivo sul mercato dei contenuti nei casi in cui comprendano intere categorie di applicazioni (ad esempio tutti i servizi di streaming musicali), piuttosto che nel caso in cui includano una serie limitata di applicazioni.

Pratiche normative per le offerte zero rating

Gli orientamenti del BEREC definiscono le offerte *zero rating* e raccomandano che le autorità nazionali di regolamentazione le valutino caso per caso. Gli orientamenti presentano una serie di fattori di cui è necessario tenere conto nell'ambito delle specifiche circostanze di mercato nei vari Stati membri[10].

---

7 Fonte: seminario con le parti interessate del 5 dicembre 2018.

8 Nei Paesi Bassi un tribunale ha rilevato che l'articolo 3 del regolamento non prevede un divieto categorico alla discriminazione sui prezzi e che le offerte *zero rating* per i servizi di tipo musicale sono autorizzate. Si veda tribunale distrettuale di Rotterdam, 20 aprile 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940. A seguito della decisione del tribunale, un'associazione per i diritti dei cittadini ha contestato l'autorizzazione, ma il tribunale distrettuale ha rifiutato l'impugnazione. Si veda la causa Bits of Freedom/ACM, ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 Tali effetti sono stati analizzati da uno studio realizzato per la DG COMP della Commissione europea nel 2017.

10 Orientamenti del BEREC (2016), punti 43-48.

Anche nel caso in cui venga applicato un prezzo più basso o pari a zero per talune applicazioni, anziché per un'intera categoria di applicazioni, il cui consumo di dati non viene computato ai fini del raggiungimento dei limiti di traffico, ciò costituisce un incentivo economico (anziché tecnico) all'uso di tali applicazioni. In base agli orientamenti del BEREC, queste tipologie di offerte *zero rating* non sarebbero proibite *ipso facto* dal regolamento[11].

Tuttavia, in virtù dell'articolo 3, paragrafo 3, i fornitori di servizi Internet devono trattare tutto il traffico Internet allo stesso modo e fornire i servizi di accesso a Internet senza discriminazioni, restrizioni o interferenze. Pertanto, in conformità agli orientamenti, un'offerta *zero rating* in cui al raggiungimento del limite di traffico tutte le applicazioni venissero bloccate o rallentate, escluse quelle a *zero rating*, contravverrebbe all'articolo 3, paragrafo 3, primo e terzo comma[12].

Lo studio SMART[13] ha rilevato che le decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione sono state coerenti in questo senso. La collaborazione con il gruppo di lavoro del BEREC ha permesso loro di garantire coerenza nelle decisioni che si applicano nei vari Stati membri. Le tendenze di attuazione del regolamento negli Stati membri sono uniformi. Ad esempio, le offerte *zero rating* applicabili a tutte le applicazioni di una determinata categoria, che vengono bloccate insieme al resto del traffico Internet dell'utente al raggiungimento del limite di traffico, e che non prevedono altra distinzione nel traffico, sono generalmente considerate legali. Gli interventi normativi si sono incentrati sulle distinzioni tecniche e su specifiche condizioni delle offerte. Talune decisioni hanno inoltre chiarito aspetti relativi al roaming.

Il BEREC, come precedentemente affermato, intende proseguire la collaborazione con la Commissione al fine di rendere più chiari, ove possibile, gli orientamenti e fornire un metodo graduale per la valutazione dei casi di *zero rating*.

Distinzione in base alla qualità

L'articolo 3, paragrafo 2, stabilisce altresì che gli accordi tra i fornitori di servizi di accesso a Internet e gli utenti finali sulle caratteristiche (quali prezzo, volumi di dati o velocità) non devono limitare l'esercizio dei diritti degli utenti finali di cui al paragrafo 1.

Pertanto gli utenti finali hanno il diritto di scegliere prezzi differenti per parametri di qualità del servizio diversi (ad esempio volumi di dati o velocità) nella misura in cui i loro diritti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, non siano limitati.

La qualità del servizio può variare a seconda dell'apparecchiatura terminale utilizzata, della copertura della rete, dei contenuti e di altri fattori oggettivi. Ad esempio, due utenti finali che si sono abbonati a servizi di qualità differente possono riscontrare prestazioni diverse in termini di trasmissione. Tuttavia, in linea di principio, si ritiene che siano stati trattati equamente se le misure di gestione del traffico sono basate su motivazioni tecniche oggettive che vanno a beneficio della qualità e/o dell'efficienza generale della rete. Ad oggi non vi sono elementi che indichino che, in generale, la disponibilità di servizi con caratteristiche diverse in termini di velocità, volume o altro, a prezzi diversi,

11 Orientamenti del BEREC (2016), punto 42.

12 Orientamenti del BEREC (2016), punto 55.

13 Studio SMART 2017/0011.

abbiano danneggiato i consumatori o la loro capacità di esercitare i propri diritti di cui all'articolo 3, paragrafo 1.

Poiché l'articolo 3, paragrafo 2, consente gli accordi commerciali, la protezione dei consumatori che hanno acquistato servizi di qualità inferiore è normalmente garantita dalle misure di trasparenza di cui all'articolo 4 del regolamento, dalle misure generali di tutela dei diritti degli utenti finali di cui al capo IV della direttiva servizio universale[14] e del regime generale di protezione dei consumatori. Al momento non sembra profilarsi la necessità di ulteriori misure per rafforzare tale regime generale di protezione.

Il BEREC sta lavorando in stretta collaborazione con la Commissione per chiarire questo tema nei propri orientamenti.

Misure di blocco della rete controllate dagli utenti

I fornitori di servizi Internet hanno prefigurato[15], per il futuro, possibili offerte nelle quali gli oggetti connessi possono connettersi soltanto all'applicazione del loro produttore e nelle quali l'utente finale può limitare la possibilità di connessione soltanto ai propri dispositivi. Un esempio tipico è quello di una persona che acquista un allarme antifurto o una webcam e limita il numero dei dispositivi autorizzati alla configurazione a quelli degli abitanti dell'edificio. In tal caso, il fornitore di servizi Internet applicherebbe le restrizioni di accesso alla rete, ma su richiesta dell'utente finale. In un caso come quello citato, la scelta data all'utente finale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, di concordare condizioni tecniche con il fornitore di servizi Internet è rilevante. In uno scenario simile, gli obblighi di cui all'articolo 3, paragrafo 3, che si applicano all'operatore che blocca i punti finali non vengono applicati nel caso in cui sia l'utente finale a controllare pienamente e a stabilire, caso per caso, che cosa venga o non venga bloccato (le altre condizioni tecniche e commerciali del servizio di accesso a Internet non cambiano a seconda della scelta). Tali pratiche, tuttavia, devono essere attentamente monitorate al fine di garantire che la scelta non sia imposta dal fornitore di servizi Internet. Al contrario, tale scelta dovrebbe rimanere sotto il costante controllo dell'utente finale attraverso un facile sistema di blocco iniziale e successivo sblocco[16].

5. SVILUPPI TECNOLOGICI E DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE DEL TRAFFICO DI CUI ALL'ARTICOLO 3, PARAGRAFO 3

5G

La comunicazione della Commissione sulla società dei Gigabit[17], il piano d'azione 5G[18] e il codice europeo delle comunicazioni elettroniche[19] stabiliscono obiettivi ambiziosi per

[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 (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51–77).

[15] Fonte: seminario con le parti interessate del 5 dicembre 2018.

[16] A questo proposito si vedano le considerazioni contenute negli orientamenti del BEREC, paragrafi 17, 38 e 55.

[17] Connettività per un mercato unico digitale competitivo [COM(2016) 587 final].

[18] Il 5G per l'Europa: un piano d'azione [COM(2016) 588 final].

[19] Direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

la realizzazione delle reti 5G e prevedono soluzioni che consentano ai servizi innovativi di prosperare. Le tecnologie 5G sono attualmente oggetto di normazione da parte dell'industria delle comunicazioni elettroniche e a breve entreranno nel mercato.

Il 5G dà il via a trasformazioni industriali attraverso servizi a banda larga senza fili, forniti a velocità Gigabit. Il 5G promette connessioni di dati ad alta velocità, tempi di latenza brevi e la capacità di sfruttare tutte le risorse senza fili disponibili, dal Wi-Fi al 4G, e di gestire milioni di dispositivi connessi simultaneamente (la cosiddetta "Internet delle cose"). Offre inoltre la possibilità di rendere flessibile l'organizzazione della rete attraverso parametri di software che consentono l'applicazione di modelli commerciali innovativi in vari settori (ad esempio i trasporti, la salute, l'industria manifatturiera, la logistica, l'energia, i media e l'intrattenimento).

Il regolamento è stato volutamente concepito come una serie di norme basate su principi in modo da poter essere applicato agli sviluppi prevedibili di nuove tecnologie e servizi, a condizione che essi restino coerenti con l'ecosistema di un'Internet aperta. Ciò viene ribadito nel considerando 1, che identifica il duplice obiettivo del regolamento, volto a "tutelare gli utenti finali e a garantire al contempo il funzionamento ininterrotto dell'ecosistema di Internet quale volano per l'innovazione."

Segmentazione della rete

La tecnologia per la segmentazione della rete serve a creare separazioni virtuali tra parti della rete. Essa offre nuove potenzialità all'organizzazione della fornitura di diversi servizi assegnando rapidamente le risorse.

Il 5G introduce più possibilità di fornire una connettività adatta al servizio offerto. Taluni servizi necessitano di una velocità dei dati elevata e costante (ad esempio la realtà aumentata), altri necessitano di caratteristiche differenti quali la possibilità di connettere vari dispositivi a basso consumo (ad esempio i sensori per la salute in una casa).

L'architettura 5G potrebbe consentire tipi di misure di gestione ragionevole del traffico per ottimizzarlo a seconda delle caratteristiche oggettive dei contenuti, dell'applicazione o del servizio, migliorando in tal modo le prestazioni e la flessibilità generali del sistema.

L'articolo 3, paragrafo 3, secondo comma, prevede che i fornitori possano adottare misure di gestione ragionevole del traffico. Tuttavia, "tali misure non controllano i contenuti specifici e sono mantenute per il tempo strettamente necessario." A seconda delle scelte che verranno effettuate per la realizzazione delle reti 5G, potrebbe sorgere l'esigenza futura di valutare con precisione quali contenuti siano "specifici" e quali non lo siano. Ad oggi la Commissione non è a conoscenza di casi in cui la suddetta disposizione potrebbe ostacolare l'attuazione della tecnologia di segmentazione della rete. La Commissione continuerà a seguire attentamente la questione in concomitanza con gli sviluppi del 5G nel mercato.

Il BEREC ha dichiarato di accogliere con favore il dialogo tra i gruppi di interesse e le autorità nazionali di regolamentazione nel caso tali gruppi abbiano dubbi sulla conformità al regolamento di un utilizzo specifico della tecnologia 5G. La Commissione sostiene il dialogo tra le parti interessate e lavorerà a stretto contatto con il BEREC per l'aggiornamento degli orientamenti.

6. SVILUPPI DELLA TECNOLOGIA E SERVIZI SPECIALIZZATI – ARTICOLO 3, PARAGRAFO 5

Servizi diversi dai servizi di accesso a Internet

L'articolo 3, paragrafo 5, prevede la possibilità di fornire servizi diversi dai servizi di accesso a Internet (di seguito denominati "servizi specializzati") che sono ottimizzati per specifici contenuti, applicazioni o servizi o loro combinazioni, nei casi in cui l'ottimizzazione sia necessaria per soddisfare i requisiti relativi a contenuti, applicazioni o servizi per un livello specifico di qualità.

Stabilisce inoltre che i fornitori di servizi Internet possono offrire o facilitare tali servizi solo se la capacità della rete è sufficiente a fornirli in aggiunta a tutti i servizi di accesso a Internet senza peggiorarne la qualità.

Da quando il regolamento è entrato in vigore sono sorti pochi interrogativi riguardo all'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 5, poiché non sono stati molti i nuovi servizi specializzati immessi sul mercato.

Secondo un'indagine[20], da diverso tempo gli stessi tipi di servizi specializzati sono offerti da numerosi fornitori di servizi Internet. Si tratta soprattutto di servizi di gestione chiamate (*Voice over IP* – VoIP) e servizi per guardare la televisione attraverso su Internet (IPTV).

L'industria prevede ora la comparsa di nuovi servizi specializzati, incentivati dalle reti 5G. Non sono ancora disponibili servizi commerciali 5G e le parti interessate hanno espresso incertezze sulla futura interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 5, da parte delle autorità nazionali di regolamentazione. La condizione stabilita all'articolo 3, paragrafo 5, è che i servizi specializzati possono essere offerti "solo se la capacità della rete è sufficiente a fornirli" e che "[t]ali servizi non sono utilizzabili o offerti in sostituzione ai servizi di accesso a Internet e non devono andare a scapito della disponibilità o della qualità generale dei servizi di accesso a Internet per gli utenti finali."

Se da una parte i fornitori di servizi Internet sostengono il principio alla base del regolamento, sono anche preoccupati, insieme ad alcuni fornitori di contenuti, che gli attuali orientamenti del BEREC non siano sufficientemente flessibili negli esempi riguardanti le modalità per soddisfare le suddette condizioni, costringendoli a prevedere risorse dedicate per questi nuovi servizi e perdere il beneficio di un'assegnazione dinamica della capacità. Fanno inoltre notare che dovrebbero essere consentiti tutti i servizi specializzati conformi alle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 5, senza che sia necessario ottenere un'autorizzazione prima del loro lancio. I fornitori sottolineano la loro volontà di evitare una situazione in cui la presunta complessità di una valutazione ex-post li costringa, nella pratica, a richiedere un permesso esplicito prima di sviluppare o lanciare qualsiasi servizio. Essi hanno anche messo in evidenza che l'esempio contenuto negli orientamenti relativo alla misurazione delle prestazioni attraverso un test del servizio di accesso a Internet mentre tutti i servizi specializzati sono bloccati è di difficile realizzazione pratica, poiché alcuni servizi verticali non possono essere ritardati a motivo della loro specifica natura.

Le organizzazioni dei consumatori e della società civile, insieme ai fornitori di contenuti, ritengono che sia il regolamento che gli orientamenti siano sufficientemente flessibili per tenere conto dei servizi 5G.

[20] Studio SMART 2017/0011.

Nella prospettiva di una nuova generazione di servizi specializzati possono emergere interrogativi in merito all'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 5. È probabile che emerga la necessità di chiarire ulteriormente in quali casi l'ottimizzazione dei servizi sia da considerarsi necessaria per motivi tecnici o commerciali, in quali casi "la capacità della rete è sufficiente" e in quali casi i servizi specializzati siano offerti "a scapito della disponibilità o della qualità generale dei servizi di accesso a Internet". Tali chiarimenti possono essere necessari al fine di tutelare gli utenti finali e di garantire il funzionamento ininterrotto dell'ecosistema di Internet quale volano per l'innovazione.

Il BEREC ha annunciato[21] che valuterà se fornire negli orientamenti ulteriori chiarimenti su come valutare, caso per caso, se un servizio diverso dall'accesso a Internet sia conforme alle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 5. La Commissione lavorerà a stretto contatto con il BEREC per apportare tale aggiornamento agli orientamenti.

Misurazione delle prestazioni della rete

La rilevante crescita della segmentazione della rete e dei servizi specializzati pone la sfida di come offrire agli utenti finali una flessibilità che permetta di trarre beneficio dall'assegnazione dinamica delle risorse, ottemperando nel contempo all'obbligo di cui all'articolo 3, paragrafo 5, di non permettere ai servizi specializzati di agire a scapito della qualità generale dei servizi di accesso a Internet.

La misurazione delle prestazioni della rete è un compito complesso che dipende da molteplici fattori, quali la presenza di altri utenti finali che utilizzano la rete o la distanza tra un telefono mobile e l'antenna della stazione di base. Il confronto delle prestazioni nel corso del tempo richiede altresì che vengano condotte analisi statistiche.

I fornitori di servizi Internet insistono sull'importanza di tenere conto dei numerosi fattori che influenzano le prestazioni della rete nel momento in cui se ne interpretano le misurazioni. Le organizzazioni dei consumatori e quelle per i diritti civili riconoscono la complessità del compito, tuttavia insistono sulla necessità di verificare informazioni quantitative.

Il BEREC sta lavorando all'aggiornamento degli orientamenti in materia[22] e ha pubblicato un bando di gara finalizzato allo sviluppo del software appropriato.

7. TRASPARENZA CONTRATTUALE, MONITORAGGIO REGOLAMENTARE E PROCEDURE

Obblighi di trasparenza – articolo 4

L'articolo 4, paragrafo 1, ha favorito la trasparenza per quanto concerne le condizioni contrattuali per i servizi di accesso a Internet per gli utenti finali e sembra efficace per quanto concerne le informazioni che i fornitori di servizi Internet pubblicano nei loro siti web. Da quando il regolamento è divenuto applicabile, le associazioni dei consumatori ricevono di gran lunga meno reclami circa la qualità dei servizi di accesso a Internet.

[21] Si veda il parere del BEREC.

[22] Si veda il parere del BEREC.

Il codice europeo delle comunicazioni elettroniche[23], che si applicherà a partire dal dicembre 2020, integrerà la suddetta disposizione armonizzando ulteriormente le norme sulla trasparenza attraverso uno strumento gratuito e indipendente di confronto.

Vigilanza e applicazione – articolo 5

Situazione di partenza antecedente al 31 dicembre 2016

Alcuni Stati membri disponevano di una normativa relativa all'accesso a un'Internet aperta o alla trasparenza delle informazioni. Alcuni erano in possesso di misure di autoregolamentazione o coregolamentazione. Questi Stati membri hanno avuto la possibilità di mantenere le proprie misure nazionali fino al 31 dicembre 2016, con l'obbligo, in tal caso, di darne comunicazione alla Commissione entro il 30 aprile 2016. Le seguenti mappe illustrano la situazione:

Mappe 1, 2 e 3[24]:

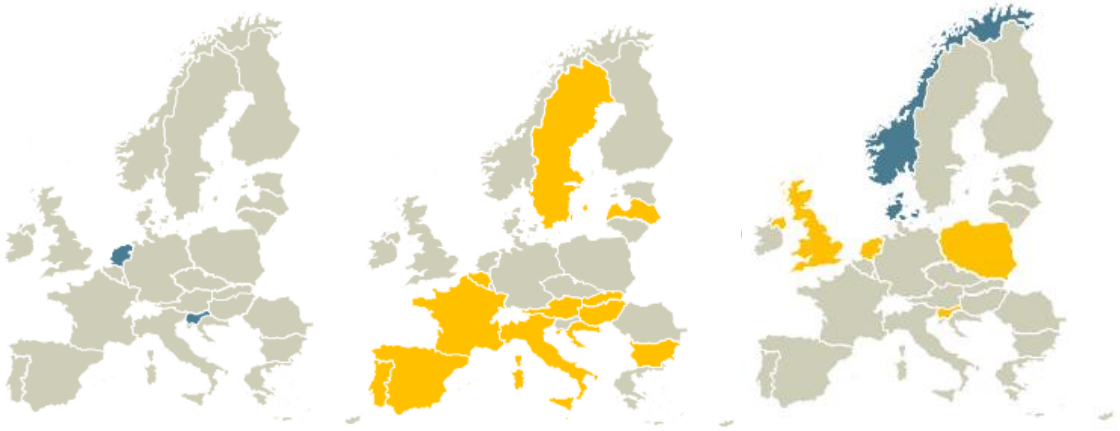
1. Normativa preesistente in materia di accesso a un'Internet aperta (con divieto di blocchi, strozzature e con offerte *zero rating*)

2. Normativa preesistente in materia di trasparenza

3. Autoregolamentazione (giallo) **e coregolamentazione** (blu) **preesistenti**

[23] Direttiva (UE) 2018/1972, articolo 103.

[24] Dati provenienti dallo studio SMART 2017/0011.



Mappa 1 **Mappa 2** **Mappa 3**

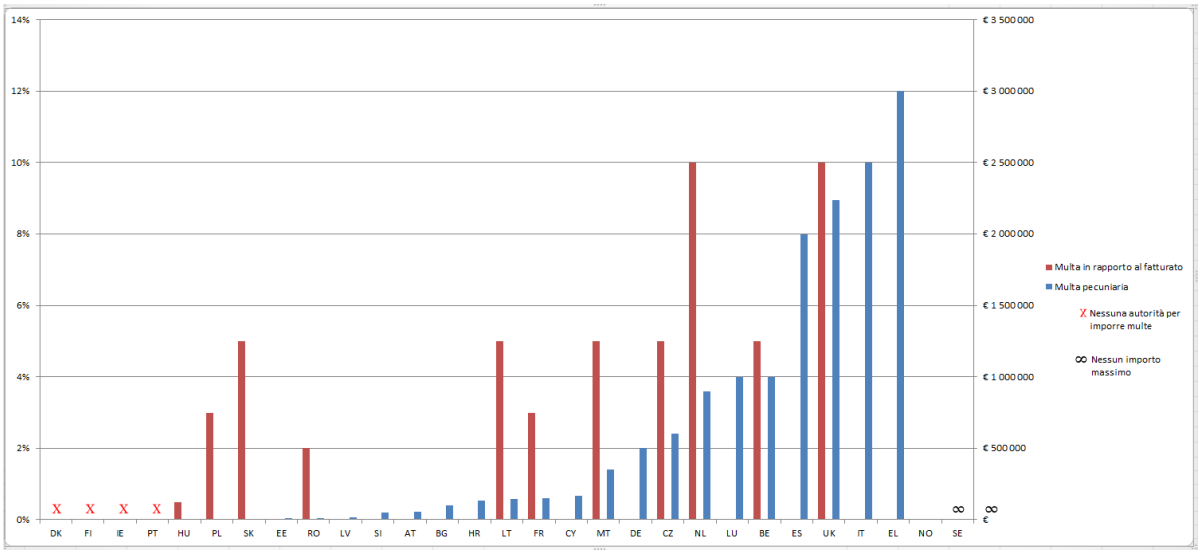
Attuazione del regolamento dopo dicembre 2016

La vigilanza e l'applicazione del regolamento sono ancora relativamente recenti e in fase di realizzazione. Sono in corso una serie di indagini condotte dalle autorità nazionali di regolamentazione su alcuni argomenti specifici. Ad ogni modo, l'attuazione del regolamento è stata coerente in tutta l'Unione. Le questioni che sono emerse riguardavano soprattutto la trasparenza (le informazioni di contatto), le offerte *zero rating* e le misure di gestione del traffico. Le autorità nazionali di regolamentazione stanno affrontando tali questioni in modo coordinato. Nell'ambito del BEREC, hanno infatti creato un gruppo di lavoro per lo scambio di informazioni sulle pratiche e per adoperarsi a mantenere un'applicazione coerente del regolamento. Tale coordinamento ha condotto a un'ampia convergenza dei processi decisionali degli Stati membri.

Sanzioni – articolo 6

Le sanzioni differiscono ampiamente tra gli Stati membri. In alcuni casi, ad esempio, le sanzioni sono in rapporto al fatturato dell'impresa, in altri è previsto un importo massimo fisso o una combinazione delle due tipologie. Per violazioni simili dell'articolo 3, ad esempio, l'importo massimo fisso varia da circa 15 000 EUR a 3 milioni di EUR e le sanzioni massime in rapporto al fatturato vanno dallo 0,5 % al 10 %. Differiscono inoltre le tipologie di sanzioni applicate nei vari Stati membri (multe e/o sanzioni pecuniarie periodiche con o senza la possibilità di imporre ulteriori sanzioni, quali la sospensione dell'attività).

Figura 1: panoramica degli importi massimi delle multe (in rapporto al fatturato e pecuniarie)[25]



Ad oggi sono state irrogate solo pochissime sanzioni e tutte per importi notevolmente inferiori al limite massimo applicabile.

L'utilizzo di sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate è cruciale per la corretta attuazione del regolamento, pertanto la Commissione sta monitorando l'applicazione della suddetta disposizione negli Stati membri.

[25] Studio SMART 2017/0011.

8. CONCLUSIONI

Rispetto alla situazione esistente nel 2015, prima che il regolamento fosse applicato, gli utenti finali e i fornitori di contenuti e applicazioni esprimono grande soddisfazione per il contesto attuale. I fornitori di servizi Internet sostengono altresì i principi di un'Internet aperta e ritengono che non sia necessario apportare modifiche a tali principi.

Uno degli obiettivi del regolamento era quello di garantire che Internet fungesse da volano per l'innovazione. Oggigiorno, le imprese digitali stanno chiaramente fiorendo come dimostrano i raggruppamenti (cluster) di start-up disseminati in varie realtà dinamiche di tutta Europa. La creazione delle start-up è favorita, in parte, dalla facilità con cui queste accedono ai propri consumatori, che viene incentivata dal regolamento. Il regolamento, inoltre, non sembra pregiudicare gli investimenti realizzati dai fornitori di servizi di accesso a Internet. Tutti i partecipanti al mercato esprimono un elevato apprezzamento per la certezza del diritto che il regolamento ha creato, in quanto la presenza di norme prevedibili è un elemento cruciale per le decisioni in materia di investimenti.

Sulla base della valutazione dei primi due anni e mezzo di attuazione, la Commissione conclude che i principi del regolamento sono appropriati alla luce dello sviluppo del mercato e che sono efficaci sia per garantire la tutela degli utenti finali sia per promuovere Internet come volano per l'innovazione.

L'esperienza maturata in relazione a come viene applicato il regolamento è al momento ancora limitata, essendo questo entrato in vigore da un periodo relativamente breve. Un periodo protratto di stabilità normativa permetterà ai legislatori, alle parti interessate e agli utenti finali di acquisire maggiore familiarità con la sua applicazione. Nell'ambito dell'UE la stabilità è garantita da una normativa basata sui principi, direttamente applicabile, che viene appoggiata da tutte le comunità delle principali parti interessate e sostenuta da meccanismi flessibili per garantire processi decisionali coerenti a livello nazionale.

Pertanto, la Commissione ritiene che non sia opportuno in questa fase proporre modifiche al regolamento, il quale continuerà a proteggere gli utenti europei di Internet, consentendo loro di continuare a trarre beneficio dall'accesso a informazioni, contenuti, applicazioni e servizi di loro scelta.

La Commissione continuerà a monitorare gli sviluppi del mercato alla luce dell'evoluzione della tecnologia e dei servizi.

In particolare, lavorerà a stretto contatto con il BEREC, che sta attuando un processo di coordinamento che ha comportato un'efficace convergenza dei processi decisionali degli Stati membri. Il BEREC prevede di portare avanti tale collaborazione in futuro. I gruppi di interesse hanno formulato osservazioni sugli orientamenti di attuazione elaborati dal BEREC e chiedono che vengano adattati per tenere conto degli sviluppi del mercato e della tecnologia. Il BEREC ha cominciato a lavorare all'aggiornamento degli orientamenti, di cui prevede la pubblicazione nel 2019, "in stretta cooperazione con la Commissione", come previsto dall'articolo 5, paragrafo 3, e dovrebbe continuare a garantire anche in futuro che gli orientamenti riflettano in maniera adeguata l'evoluzione del mercato.