



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

Camera dei Deputati

Commissioni riunite

IX - Trasporti, Poste e Telecomunicazioni e  
X - Attività produttive, commercio e turismo

Audizione del Presidente

Prof. Angelo Marcello Cardani

Esame degli atti dell'Unione europea in materia di mercato unico digitale

Mercoledì 16 marzo 2016  
ore 14.00

Palazzo Montecitorio  
Piazza del Parlamento, 24 - Roma

Signori Presidenti, Onorevoli componenti delle Commissioni,

ringrazio tutti loro per aver dato all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l’opportunità di fornire il proprio contributo di analisi e valutazioni alla loro indagine, e per l’opportunità che mi viene data di partecipare al dibattito sulle politiche e gli atti dell’Unione europea in materia di mercato unico digitale e commercio elettronico. In ragione del proprio assetto convergente, che le conferisce compiti di regolamentazione, vigilanza e sanzionatori nell’intero settore delle comunicazioni, AGCOM interviene su molteplici aspetti potenzialmente incisi dalle proposte legislative che la Commissione europea ha formulato in attuazione delle priorità fissate con la Strategia “*Digital Single Market*” (di seguito, DSM), oggetto della presente audizione.<sup>1</sup>

La Strategia costituisce infatti un’iniziativa programmatica di ampio respiro che attraversa, mediante la pianificazione di attività legislative e di *policy*, diversi settori economici nel vasto ecosistema digitale riformando, in prospettiva, anche i plessi normativi che attualmente presiedono all’esercizio dei compiti affidati all’AGCOM in diverse materie: le reti e i servizi di comunicazione elettronica, i servizi di media audiovisivi, i servizi postali e i servizi della società dell’informazione, nonché la disciplina del diritto d’autore che, negli ultimi anni, è entrata a far parte dell’alveo di competenze di AGCOM, limitatamente alla tutela del diritto d’autore *online*.

## **1. Il contesto di riferimento: la Strategia europea per il mercato unico digitale**

---

<sup>1</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Strategia per il mercato unico digitale in Europa* (COM(2015)192 final): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=IT>.

Ritengo possa esser utile richiamare brevemente l'impianto strategico adottato con la Comunicazione n. 192 della Commissione per il mercato unico digitale in Europa, risalente al maggio scorso.

La Strategia si articola in tre pilastri e condensa tutte le proposte di intervento attorno alle seguenti finalità: potenziamento dell'accesso *online* per consumatori e imprese; sviluppo di reti e servizi digitali; massimizzazione del potenziale dell'economia digitale europea.

Nell'ambito del primo pilastro, sono previste iniziative essenzialmente finalizzate a promuovere, a livello europeo, il commercio elettronico e l'accesso ai contenuti digitali, con il fine ultimo di incrementare la domanda di servizi *online*; ciò mediante misure in tema di armonizzazione delle forme di tutela dei consumatori nel mercato elettronico, accessibilità transfrontaliera dei siti, consegna transfrontaliera dei pacchi e accessibilità dei servizi media legittimamente acquistati.

Le singole iniziative legislative che sono oggetto della presente audizione rientrano, quindi, nell'alveo del primo pilastro della Strategia per il mercato unico digitale e, ad eccezione di quelle relative al mercato dei servizi postali ed alla tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, risultano tangenti rispetto alle materie di stretta competenza dell'AGCOM.<sup>2</sup>

Lo sviluppo dei mercati di servizi e contenuti digitali, del resto, è un fenomeno che non investe solo il settore delle comunicazioni, ma riguarda trasformazioni in atto nell'intera economia, dove le transazioni avvengono attraverso la Rete per un numero crescente di beni e servizi. I servizi di *e-commerce*, la digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione, i sistemi di pagamento *online* e altri servizi di intermediazione, la cui distribuzione

---

<sup>2</sup> Le competenze in materia di servizi postali sono state demandate all'Autorità mediante la legge 214 del 2011, di conversione del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. In materia di diritto d'autore, si rinvia alla delibera AGCOM n. 680/13/CONS, del 12 dicembre 2013, recante "Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70".

si avvale di piattaforme *online*, costituiscono strutture portanti dell'economia digitale – nel complesso riconducibili alla nozione europea di “servizi della società dell'informazione”. Sebbene gran parte di questi servizi siano solo parzialmente rientranti nella sfera dei regolatori nazionali delle comunicazioni, sussiste un nesso imprescindibile tra il loro sviluppo nel mercato unico digitale e le attività di AGCOM. Per esempio, le azioni di promozione degli investimenti per lo sviluppo di reti a banda larga e ultra-larga o quelle di spinta alla concorrenza nei servizi di accesso e utilizzo dei contenuti digitali sono fondamentali per garantire lo sviluppo di piattaforme e servizi funzionali alla crescita dell'offerta e del consumo di beni e servizi *online*.<sup>3</sup>

L'Autorità è poi direttamente coinvolta e attiva nella formazione delle proposte legislative avviate in attuazione del secondo pilastro della Strategia DSM, che comprende:

- l'elaborazione di proposte legislative per riformare le vigenti norme sulle comunicazioni elettroniche;
- la revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi;
- l'analisi del ruolo delle piattaforme nel mercato, compresi i contenuti illeciti su Internet;
- la revisione della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (c.d. *e-privacy*);
- l'istituzione di un partenariato pubblico-privato contrattuale sulla cyber-sicurezza.

Infine, il regolatore delle comunicazioni deve necessariamente tener conto delle sinergie di questi interventi con il terzo pilastro della Strategia DSM, che prevede misure per la digitalizzazione di tutti i settori dell'economia al fine di aumentare l'efficienza dei processi produttivi e attrarre gli investimenti in Europa; le misure in questo settore riguardano *Cloud Computing*, *Big Data* e *Internet of Things*.

---

<sup>3</sup> Vedi anche Agcm-Agcom, “Indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga”, 2014.

## **2. Il ruolo dell'AGCOM nell'ambito delle proposte legislative afferenti alla Strategia DSM**

AGCOM ha contribuito alla definizione delle linee strategiche di riforma nelle materie di propria competenza. Su alcuni temi chiave della strategia DSM, infatti, AGCOM ha assunto un ruolo attivo e propulsivo nell'analisi e il supporto nella fase di elaborazione delle proposte legislative della Commissione, sia individualmente – e in stretto coordinamento con i dicasteri competenti – sia attraverso la partecipazione ad organismi europei di cooperazione tra le autorità nazionali di regolazione dei mercati di competenza (BEREC, ERGA, ERGP).

AGCOM rappresenta altresì il principale soggetto istituzionale di riferimento per le attività pianificate nell'ambito del secondo pilastro della Strategia DSM, finalizzate a creare un contesto favorevole e parità di condizioni per la fornitura di reti e servizi digitali. AGCOM è infatti l'autorità di regolamentazione nazionale (ANR) cui è demandata l'applicazione dei relativi plessi normativi di derivazione europea e, in particolare, quello delle comunicazioni elettroniche e dei servizi di media audiovisivi.

Per quanto riguarda la riforma del *framework* delle comunicazioni elettroniche, giunto alla terza revisione, lo scorso anno vi è stata una prima fase di consultazione in esito alla quale è prevista l'elaborazione di una proposta legislativa della Commissione per la revisione in esame, attesa per la metà del 2016. In tale ambito, l'azione di AGCOM si è concentrata soprattutto nel coordinamento dell'attività consultiva demandata al BEREC, l'organismo europeo dei regolatori delle comunicazioni elettroniche, che ha fornito un parere alla Commissione nel dicembre 2015, frutto di un'intensa attività di concertazione

con tutte le autorità di regolamentazione nazionali operanti negli Stati membri dell'Unione.<sup>4</sup>

Nel settore dei media, le iniziative assunte da AGCOM in supporto all'elaborazione delle proposte legislative attuative della strategia DSM si possono rinvenire sia nell'azione svolta insieme ai regolatori nazionali sia nel proprio contributo individuale. Da un lato, infatti, AGCOM partecipa all'organismo di concertazione del settore dei media, l'ERGA, che costituisce un interlocutore istituzionale in ambito europeo per la messa a punto della proposta di revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi, prevista nel corso del 2016. Dall'altro, AGCOM ha presentato un contributo nell'ambito della consultazione pubblica europea diretto a fornire valutazioni sull'adeguatezza del testo vigente della direttiva sui servizi di media audiovisivi (SMAV) e dovrà necessariamente essere coinvolta in sede di recepimento della nuova direttiva, in quanto regolatore nazionale dei servizi di media e principale destinatario dell'*acquis* settoriale.

A tal proposito, sottolineo la necessità di un ammodernamento non più rinviabile delle competenze Agcom rispetto alla regolazione delle piattaforme e di tutta una serie di servizi che pur non rientrando nella tipologia dei servizi media audiovisivi tradizionali, di fatto soddisfano la stessa domanda degli utenti finali.

### **3. I temi specifici oggetto dell'audizione**

Tornando alle proposte legislative del primo pilastro della Strategia DSM, oggetto del dibattito odierno, queste possono essere ricondotte a due dei filoni di intervento in esso pianificati:

- 1) promuovere il commercio elettronico transfrontaliero nell'Unione;

---

<sup>4</sup> BEREC, BoR (15) 206 *Opinion on the Review of the EU Electronic Communications Regulatory Framework*, 10 dicembre 2015.

2) migliorare l'accesso ai contenuti digitali mediante misure di riforma e armonizzazione:

- dell'attuale disciplina europea del diritto d'autore al fine di facilitare l'accesso *online* transfrontaliero a contenuti di provenienza lecita, rafforzando al contempo le tutele dei titolari dei diritti;
- di altri aspetti relativi alla fornitura dei servizi audiovisivi, quali il regime di portabilità transfrontaliera dei contenuti *online* (norme sul c.d. *geo-blocking*);

Trasversali a queste riforme sono le misure programmate dalla Commissione in tema di piattaforme *online* (i titolari di tali piattaforme operano come intermediari nella catena del valore di Internet, sfruttando le caratteristiche dei mercati multi-versante dei media ma anche dell'accesso a Internet). Già da alcuni anni, l'attenzione di AGCOM per tali piattaforme si è concentrata sulle dinamiche competitive innescate dai loro modelli di *business* in taluni mercati, per esempio quello della pubblicità *online*, e dalle ripercussioni per la valutazione del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC).<sup>5</sup> L'estrema concentrazione riscontrata nella maggior parte dei mercati in cui operano le piattaforme che interagiscono con le imprese di media audiovisivi e di telecomunicazioni rende opportuno un intervento normativo della Commissione. Ciò, sia al fine di attribuire chiare potestà di intervento regolamentare alle autorità nazionali competenti per materia, sia allo scopo di armonizzare le regole su specifici temi (il trattamento e l'utilizzo dei dati degli utenti, i rapporti con i professionisti/titolari dei diritti sui contenuti digitali, la portabilità dei dati ad altra piattaforma da parte di consumatori e professionisti). Questi temi sono affrontati da AGCOM nel proprio contributo alla consultazione europea sulle piattaforme *online* (settembre 2015 – gennaio 2016) e nell'ambito dell'Indagine conoscitiva

---

<sup>5</sup> AGCOM, *Indagine conoscitiva sul settore dei servizi internet e della pubblicità online* conclusa con delibera n. 19/14/CONS.

concernente lo sviluppo delle piattaforme digitali e di comunicazioni elettronica (delibera AGCOM n. 357/15/CONS) in corso di svolgimento.

### *3.1 Le proposte legislative in materia di e-commerce*

Nel perseguimento dell'obiettivo di "migliorare l'accesso *online* ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese", la Commissione sottolinea la necessità di abbattere le barriere al commercio transfrontaliero di beni *online*, quali ad esempio quelle derivanti dalle differenze dell'ordinamento tra Stati membri in tema di diritto commerciale (contratti) e tutela dei consumatori o dalla scarsa trasparenza dei prezzi e dall'elevato livello delle tariffe transfrontaliere nelle attività di trasporto e consegna dei beni acquistati *online*. Questi fattori condizionano negativamente i comportamenti di acquisto e vendita di beni *online*: la Commissione stima infatti che, eliminando le barriere al commercio elettronico dal lato della domanda (quali, per esempio, la mancanza di fiducia negli acquisti in Rete<sup>6</sup> e dell'offerta di beni<sup>7</sup>) si potrebbe sfruttare a pieno il potenziale dell'intera gamma di beni e servizi offerti nell'UE attraverso la Rete risparmiando così 11,7 miliardi di euro l'anno. La Commissione osserva anche che il 62% delle imprese che non vendono *online*, ma che vorrebbero farlo, lamenta l'onerosità delle tariffe applicate dagli operatori postali nazionali per la consegna transfrontaliera che variano dal doppio al quintuplo della tariffa nazionale. Per queste ragioni, nel primo semestre del 2016, la Commissione proporrà misure di miglioramento della trasparenza dei prezzi e di potenziamento della sorveglianza regolamentare in materia di consegna dei pacchi.

A fronte dei problemi identificati, AGCOM è particolarmente interessata al potenziale impatto delle proposte legislative in materia di *e-commerce* sul regime dei servizi postali. Su questa materia, infatti, AGCOM partecipa e presiede, per il

---

<sup>6</sup> Uno studio della Commissione afferma che solo il 38% dei consumatori si sente sicuro di effettuare acquisti *online* in un altro Stato membro, a fronte di un 61% che si sente sicuro di acquistare *online* nel proprio Paese.

<sup>7</sup> Nello stesso studio si evidenzia che solo il 7% delle PMI dell'UE vende all'estero anche attraverso il supporto di piattaforme *online*.



2016, le attività dell'ERGP (*European Regulators Group for Postal Services*) che assiste la Commissione per assicurare il miglioramento del mercato delle consegne transfrontaliere.

### *3.2 Le proposte legislative in materia di violazioni del diritto d'autore in Rete*

In materia di contenuti digitali e diritto d'autore, l'azione dell'AGCOM – ed il regolamento da essa emanato che ne ispira l'attività - si iscrive nell'ambito delle molte iniziative adottate a riguardo a livello europeo. La sua partecipazione ad alcune di esse ha consentito di acquisire importanti elementi di valutazione circa l'impatto degli interventi normativi programmati sul quadro giuridico nazionale.

In tal senso, la proposta di regolamento in materia di diritto d'autore *online*, prevista nell'ambito della Strategia DSM, si configura come un tema di particolare interesse strategico per AGCOM che, in ragione delle proprie competenze in materia, intende porsi come referente nazionale per il negoziato. In questa materia, un ambito prioritario di interesse per AGCOM è costituito dalle modifiche da introdurre alla direttiva sul commercio elettronico sul tema della responsabilità degli intermediari nella lotta ai contenuti illeciti *online*; tali modifiche, infatti, sono destinate a incidere sulle funzioni sanzionatorie esercitate da AGCOM in materia di violazioni del diritto d'autore attraverso Internet.

Il Regolamento varato dall'Autorità (delibera n° 680/13/CONS), istituisce una procedura amministrativa i cui unici destinatari sono i soggetti che svolgono l'attività di pirateria in modo professionale, sulla base del presupposto che le violazioni che devono essere contrastate sono soprattutto quelle di carattere massivo, in quanto idonee a distorcere il mercato e le dinamiche concorrenziali ed a danneggiare seriamente l'offerta di contenuti legali e con essa l'intera industria culturale.

Come ho già ricordato in passate audizioni in questa stessa autorevole sede, l'ambito di applicazione del Regolamento esclude espressamente qualunque forma di intervento nei riguardi degli utenti che usufruiscono di contenuti digitali in modalità *downloading* o *streaming* e delle attività di condivisione diretta dei file.

Il procedimento - avviato solo a seguito della presentazione di un'istanza da parte del titolare del diritto - è incentrato sul rispetto del principio del contraddittorio, ossia sul pieno coinvolgimento delle controparti. Esso segue tempi diversi a seconda del carattere della violazione: nei casi ordinari il procedimento ha una durata di 35 giorni lavorativi, mentre nei casi di violazioni gravi o massive i tempi sono ridotti a 12 giorni lavorativi.

Dunque, un'azione amministrativa rapida, ma al tempo stesso garantista delle prerogative di tutte le parti coinvolte, che induce anche un maggior grado di consapevolezza negli attori della filiera di internet migliorando le forme di auto-disciplina già esistenti (*notice and take down*), che non sono minimamente toccate dal regolamento.

L'attività svolta ha consentito all'Autorità di ottenere una "fotografia" nitida del fenomeno della pirateria digitale. I siti oggetto di ordine di blocco del DNS, ossia i siti per i quali è stata accertata una grave e massiva violazione del diritto d'autore, ospitano principalmente film, serie tv e musica (italiana e straniera). A questo tipo di opere, si aggiungono le partite di calcio del campionato di serie A, come anche dei tornei correlati, che hanno interessato circa il 14% degli interventi dell'Autorità. I *server* e i gestori di servizi *hosting* sono principalmente collocati in Paesi extra-UE (Stati Uniti, Singapore), così come le società afferenti ai siti hanno quasi sempre le proprie sedi legali in luoghi quali le Seychelles, Panama, etc..

Un quadro di regole armonizzato in materia di diritto d'autore sulle reti digitali dovrebbe riguardare non soltanto i regimi di responsabilità per le violazioni del diritto d'autore e le connesse misure di *enforcement* ma anche la promozione dell'offerta legale di contenuti digitali audiovisivi protetti da *copyright*, tema su cui AGCOM è già molto impegnata. In tale prospettiva, valutiamo positivamente la proposta di direttiva relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale che, pur lasciando impregiudicato il regime di distribuzione e responsabilità previsto dal quadro generale dell'UE in materia di diritto d'autore, introduce disposizioni idonee a creare un quadro di regole favorevoli allo sviluppo di un'offerta legale delle opere audiovisive protette.

### *3.3 Proposte sul geo-blocking e impatto sul regime giuridico di servizi e contenuti audiovisivi*

Un altro ambito di interesse strategico per l'Autorità è costituito dal *geo-blocking*. In linea di principio, il tema del *geo-blocking*, inteso come pratica che consente di limitare l'accesso a determinati contenuti su Internet in base alla localizzazione dell'utente che effettua l'accesso alla rete, pone questioni legate alla conciliazione di interessi tra loro diversi e, pertanto, potenzialmente sovrapposti, quando non in contrasto. Nell'ambito delle diverse tipologie di servizi interessati dalla questione, AGCOM è interessata in particolar modo alle possibili limitazioni che riguardano i contenuti audiovisivi. Sono in particolare di rilievo le questioni di territorialità dei diritti dei contenuti e le possibili limitazioni dell'accesso se esso è effettuato da territori diversi da quelli per i quali è stata commercializzata la licenza. Su questo tema meritano menzione alcune iniziative della Commissione, in particolare, la consultazione europea dello scorso anno e la proposta di regolamento che garantisce la portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti *online* nel mercato interno. La consultazione della Commissione sul *geo-blocking* (terminata a dicembre 2015) ha riguardato principalmente i temi del

commercio elettronico (e la relativa direttiva), nonché il *geo-blocking* connesso alla presenza di contenuti tutelati dal diritto d'autore che fa da sfondo anche alla proposta di regolamento sulla portabilità transfrontaliera dei contenuti. La consultazione, in ogni caso, ha riguardato principalmente le problematiche relative all'accessibilità dei siti *web* a livello transfrontaliero, al fine di isolare le modifiche da apportare alla direttiva sul commercio elettronico ed alla direttiva sui servizi nell'Unione, nonché di evidenziare i problemi connessi alle barriere alla vendita ed all'acquisto transfrontaliero di beni e servizi nell'Unione.

Ciò premesso, e senza trascurare le evidenti correlazioni tra la disciplina del commercio elettronico e il regime di circolazione di servizi e contenuti audiovisivi *online*, riteniamo utile soffermarci anche su come la proposta di regolamento potrebbe influenzare i mercati dei diritti audiovisivi. Le dinamiche che riguardano il *geo-blocking* nei servizi di media audiovisivi sono strettamente connesse da un lato alla tipologia di contenuto (valore economico, tipologia di diritto, e così via) e, dall'altro, alle modalità con le quali l'utente accede ad esso (a pagamento, gratuitamente, sulla base di un abbonamento, sulla base di una transazione unitaria, etc.).

La sentenza della Corte europea di giustizia del 4 ottobre 2011 (c.d. Sentenza Murphy) continua a rappresentare un punto di riferimento fondamentale<sup>8</sup>. La sentenza ha innanzitutto affermato che leggi nazionali che vietano l'importazione e la vendita, o anche la semplice utilizzazione di dispositivi di decodificazione stranieri che consentono l'accesso ad un servizio codificato (in quel caso riferito alla radiodiffusione satellitare) proveniente da un altro stato Membro sono da ritenersi contrarie all'art. 56 del TFUE. La Corte ha altresì chiarito che questo principio deve essere considerato valido anche nel

---

<sup>8</sup> Ci si riferisce alla sentenza ECLI:EU:C:2011:631, che ha riunito i procedimenti C-403/08 (Football Association Premier League Ltd e altri contro QC Leisure e altri) e C-429/08 Karen Murphy contro Media Protection Services Ltd), meglio nota come "sentenza Murphy", in quanto la ricorrente, Karen Muphy, era esercente di un locale nel quale ha messo a disposizione al pubblico la visione delle partite della Premier League inglese utilizzando l'abbonamento (decoder e smart card) offerto dall'operatore televisivo greco Nova.

momento in cui il dispositivo sia stato procurato “con l’intento di eludere la restrizione territoriale” o che il dispositivo “venga utilizzato a fini commerciali pur essendo riservato ad un uso a fini privati”. La direzione verso la quale la sentenza della Corte sembra volersi orientare appare, con riferimento alla compravendita di diritti di eventi sportivi, quella del superamento della parcellizzazione dei singoli mercati, in funzione della creazione di un mercato unico dell’Unione. E’ d’altra parte evidente che la possibilità di commercializzare i diritti su base europea, e non più nazionale, potrebbe diminuirne il valore. Mentre nel caso di una divisione su base nazionale è possibile, infatti, garantire una maggiore valorizzazione economica, in quanto la competizione per l’acquisto dei diritti avviene in ogni Paese: nel caso di licenze paneuropee questo non sarebbe più possibile. Conseguenza di ciò, peraltro, è il possibile orientarsi del mercato verso un rafforzamento ed un consolidamento degli operatori più forti e con maggiori economie di scala a livello europeo.

Il superamento della parcellizzazione del mercato a monte dell’acquisto delle licenze non è di per sé sufficiente a garantire un mercato unico europeo in quanto il mercato a valle, anche nel medio periodo, continuerà ad essere un mercato nazionale (si pensi a fattori linguistici o alle specificità delle inserzioni pubblicitarie). In pratica, anche l’acquirente di una potenziale licenza paneuropea dovrebbe poi rivendere i diritti ad operatori nazionali.

Diverso il discorso, per quanto riguarda i film o le serie televisive, in quanto la parcellizzazione dei mercati è qui naturale conseguenza di specificità linguistiche e culturali (di gusto, di sensibilità, etc...).

In questo ambito assistiamo ad un oggettivo conflitto dialettico tra l’opzione del *digital single market* e la perdurante vocazione dell’ordinamento in materia di audiovisivo, alla tutela della specificità e della diversità culturale.

La gestione dei diritti a livello paneuropeo, secondo il modello propugnato dal *digital single market* - unitamente al tendenziale abbattimento dei costi di

traduzione e di adattamento del prodotto ai vari contesti nazionali, frutto dello sviluppo tecnologico - favorirebbero una più spiccata vocazione internazionale delle aziende del settore (problema che affligge in particolare la nostra industria audiovisiva) e un più efficace sfruttamento delle economie di scala.

Se è vero che la sentenza Murphy ha preso le mosse da una questione legata alla diffusione su piattaforma satellitare, è vero anche che la commercializzazione dei diritti avviene ormai in maniera consolidata in modalità multi-piattaforma, estendendosi quindi anche all'accesso ai contenuti attraverso internet, su diverse tipologie di *device* (PC, *tablet*, *smartphone*, TV connesse) che richiedono un sempre minore impiego di dispositivi abilitanti (*decoder*, *smart-card*). La crescita esponenziale dei contenuti su Internet pone, in sostanza, numerosi temi sul tappeto allorché si affronta la questione delle limitazioni dell'accesso ai contenuti da altri Paesi, nonché seri interrogativi sui mezzi e strumenti di protezione dei diritti al di fuori dei sistemi nazionali.

Al riguardo, il biennio di attuazione del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore (delibera AGCOM n. 680/13/CONS) e le evidenze emerse nel corso dei lavori del Comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali, istituito ai sensi della suddetta delibera, hanno evidenziato come la presenza di limitazioni e restrizioni dell'accesso dell'utente su base territoriale possa rappresentare un potenziale ostacolo alla diffusione e utilizzazione delle piattaforme legali di distribuzione, con l'effetto di incentivare involontariamente il consumo illegale.

Per quanto riguarda i servizi distribuiti in forma gratuita, esistono determinate tipologie di contenuti con una forte identità nazionale, e quindi con scarso o nullo valore di mercato al di fuori del proprio Paese, la cui limitazione dell'accesso può avere un forte impatto sulla libertà di informazione del cittadino europeo.

Esistono poi altre tipologie di servizi dotati di un *appeal* elevato in diversi Paesi (si pensi ai film, alle serie televisive o agli eventi sportivi) la cui accessibilità senza una barriera di prezzo all'ingresso, potrebbe avere invece un impatto economico: si pensi ad esempio ad un film o ad un evento sportivo i cui diritti sono licenziati ad un operatore di televisione *free-to-air* in un Paese, mentre sono disponibili solo a pagamento in un altro<sup>9</sup>.

Nella prospettiva di una sempre più accentuata convergenza, in uno scenario caratterizzato dai media connessi, risulta fondamentale stabilire regole semplici per superare le asimmetrie regolatorie, mantenendo fermi alcuni principi fondamentali, quali la libertà di informazione e il diritto d'autore.

Infine, nell'ambito della consultazione sul "*Quadro normativo per le piattaforme, gli intermediari online, i dati e il cloud computing e l'economia collaborativa*", AGCOM ha sottolineato il problema della responsabilità degli intermediari così detti "tecnici" nel quadro di tutela del diritto d'autore.

L'aspetto più controverso nell'applicazione del regime di responsabilità degli intermediari riguarda innanzitutto la qualificazione dell'*hosting provider* come attivo o passivo. Il *considerando* 42 della direttiva 2000/31/CE è chiaro nel confermare che le deroghe alla responsabilità debbono riguardare esclusivamente il caso in cui l'attività di prestatore di servizi della società dell'informazione si limiti ad attività di ordine meramente tecnico, automatico e passivo, nelle quali il prestatore di servizi non conosce né controlla le informazioni trasmesse o memorizzate.

Pertanto sarebbe auspicabile un emendamento alla normativa UE che miri anche a chiarire che i provider attivi, vale a dire quelli che svolgono attività di selezione, organizzazione e presentazione dei contenuti, abbinamento di spazi

---

<sup>9</sup> Non a caso, alcuni soggetti (es. Atres Media in Spagna, o ITV nel Regno Unito) hanno istituito servizi a pagamento per la fruizione dei propri contenuti al di fuori del territorio dove operano (rispettivamente Hazte Premium e ITV Essential), con prezzi che si aggirano intorno ai 4/5 euro.

pubblicitari a materiale protetto non possono godere del beneficio del *safe harbour*.

In conclusione le regole di attenuata responsabilità potranno applicarsi solo quando il prestatore di servizi sia completamente estraneo all'organizzazione della gestione dei contenuti immessi dagli utenti, non traendone forme di sostegno finanziario o di sfruttamento economico dei contenuti, in via diretta o indiretta<sup>10</sup>.

### *Conclusioni*

Alla luce delle questioni segnalate, è possibile formulare alcune considerazioni conclusive utili per una valutazione delle proposte legislative in discussione.

Con riferimento al regime dei contenuti *online*, le nuove norme in materia di *geo-blocking* e una riforma del diritto d'autore per le opere audiovisive digitali possono contribuire in misura significativa all'integrazione dei mercati dei media e alla crescita dell'economia digitale in Europa. La portabilità transfrontaliera di contenuti e servizi audiovisivi rappresenta, infatti, un *driver* della crescita per il settore delle comunicazioni elettroniche, in quanto incide sulla domanda di servizi di accesso alla banda larga e ultra-larga. In tale prospettiva, la frammentazione normativa che caratterizza i contratti di licenza, i diritti di proprietà intellettuale e il regime di commercializzazione e distribuzione dei diritti esclusivi sui contenuti *premium* sono tra i principali ostacoli alla libera circolazione di servizi e contenuti audiovisivi in Europa. Pur riconoscendo, dunque, l'importanza strategica delle proposte di riforma in questione, l'Autorità segnala l'importanza di garantire un adeguato bilanciamento tra l'interesse dei consumatori europei a una fruizione ottimale di servizi innovativi e contenuti digitali liberamente offerti nell'intero territorio dell'Unione e la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e degli investimenti in innovazione delle imprese. In questa prospettiva, per esempio, AGCOM invita a considerare attentamente i rischi di elusione delle norme sulla

---

<sup>10</sup> Per maggiori informazioni si rimanda al testo prodotto in sede di consultazione europea.



portabilità transfrontaliera in violazione dei diritti esclusivi sui contenuti *premium* radiotelevisivi.

Di pari rilevanza strategica si considera la disciplina delle piattaforme *online* che operano come intermediari a tutti i livelli della catena del valore di Internet, compresi i mercati dell'accesso alla rete, come dimostrano recenti analisi pubblicate anche in ambito OCSE.

Su questo fronte, AGCOM è impegnata soprattutto nella creazione di un quadro di regole idoneo ad assicurare parità di armi nell'arena competitiva tra le imprese che forniscono servizi tradizionali di telecomunicazioni e *broadcasting* e quelle che operano in modalità così detta “*over-the-top*” (OTT) fornendo cioè servizi di comunicazioni attraverso Internet.

In proposito, si rende necessario un intervento di riforma globale che valorizzi l'azione regolamentare a tutela della concorrenza e dell'innovazione, senza trascurare l'esigenza di mantenere una disciplina speciale in un settore, quello delle comunicazioni, di evidente e fondamentale importanza per la democrazia. In questo senso, giova rammentare che la scelta operata dal legislatore nel 1997 di istituire un'autorità di regolazione “convergente”, dotata cioè di poteri di intervento nell'intero settore delle comunicazioni - dalle reti ai contenuti - è fondata sull'idea che l'assetto competitivo dei mercati dell'informazione e dei media dovesse essere valutato alla luce dei principi del pluralismo e della libertà di espressione, che trovano espresso riconoscimento nella Costituzione e nelle Carte dei diritti fondamentali dell'UE e del Consiglio d'Europa. Alla luce delle potenzialità che il mercato unico digitale, grazie a Internet, presenta per la democrazia in Europa, quella scelta si rivela quanto mai opportuna.