

DELIBERA N. 708/13/CONS

INDAGINE CONOSCITIVA CONCERNENTE I SERVIZI DI COMUNICAZIONE MACHINE TO MACHINE (M2M)

L'AUTORITA'

NELLA sua riunione di Consiglio del 12 dicembre 2013;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 177 del 31 luglio 1997;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante "Codice delle comunicazioni elettroniche" (nel seguito "Codice");

VISTO il Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, approvato con delibera n. 316/02/CONS del 9 ottobre 2002 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il Regolamento (UE) n. 531/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2012 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione;

VISTO il Regolamento di Esecuzione (UE) n. 1203/2012 della Commissione del 14 dicembre 2012 sulla vendita separata di servizi di *roaming* al dettaglio regolamentati all'interno dell'Unione;

VISTA la delibera n. 52/12/CIR recante "Adozione del nuovo piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni e disciplina attuativa, che modifica ed integra il piano di numerazione di cui alla delibera n. 26/08/CIR e s.m.i." ed in particolare l'Allegato B "Sintesi della consultazione di cui alla delibera n. 154/11/CIR";

VISTE le Linee Guida BEREC BoR (13)15 Guidelines on Roaming Regulation (EC) n. 531/2012 (Excluding articles 3, 4 and 5 on wholesale access and separate sale of services);

VISTE le Linee Guida BEREC BoR (12)107 Guidelines on the application of Article 3 of the Roaming Regulation – Wholesale Roaming Access;

VISTE le Linee Guida BEREC BoR (13)82 Guidelines on the application of Article 4 and Article 5 - Separate sale of services;

VISTE le conclusioni della consultazione pubblica relativa al “*Internet of things*” pubblicate dalla Commissione Europea nel febbraio del 2013;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Con il termine comunicazioni elettroniche *machine-to-machine* (nel seguito “servizi M2M” o “M2M”) si identificano tecnologie e servizi che consentono il trasferimento automatico delle informazioni tra i dispositivi ovvero applicazioni con limitata o nessuna interazione umana.
2. A livello mondiale, le previsioni indicano che entro il 2020 diversi miliardi di dispositivi saranno connessi alla rete, in particolare con accessi radio, trasferendo dati in modo automatico tra loro. Nonostante tali previsioni richiedano una verifica, è generalmente riconosciuto che lo sviluppo previsto del M2M, tra cui i servizi identificati come Internet delle Cose (*Internet of Things* - IoT), dovrebbero consentire la larga e rapida diffusione di diverse applicazioni: le *smart grids*, i contatori intelligenti, le auto connesse, l'*eHealth*, etc. È, altresì, atteso che le innovazioni conseguenti potranno determinare mutazioni significative dei modelli di business, di mercato, delle politiche sociali tradizionali ed altresì abbiano una ricaduta sui regimi normativi esistenti.
3. Le analisi ad oggi disponibili confermano la difficoltà di valutare l'evoluzione e il potenziale impatto normativo dei servizi M2M in Europa. Se da un lato infatti i servizi M2M vivono una condizione di start-up e pertanto costituiscono dei potenziali mercati emergenti senza particolare urgenza di un intervento normativo nel brevissimo periodo, è altresì chiara l'esigenza di avviare un monitoraggio del fenomeno.
4. In linea generale appare condiviso che occorre valutare attentamente se l'applicazione del vigente quadro normativo risulti essere adeguata a garantire lo sviluppo dei nuovi servizi. A tal fine è necessario svolgere un'analisi più puntuale della definizione del M2M e delle implicazioni connesse sul piano regolamentare, la valutazione del livello di utilizzo, gli ostacoli normativi esistenti o potenziali.
5. Il BEREC nel settembre 2013 ha svolto una prima ricognizione dell'attuale situazione normativa in Europa attraverso l'elaborazione di un questionario indirizzato alle Autorità di Regolamentazione. Hanno contribuito all'iniziativa 25 Stati membri fornendo risposta (completa o parziale). Il

survey del BEREC ha evidenziato che alcuni paesi stanno adottando misure regolamentari specifiche riguardanti il M2M e pertanto risulta evidente la necessità di analizzare puntualmente le “intersezioni” delle misure relative al M2M con il quadro normativo di riferimento. Le analisi ad oggi disponibili confermano la difficoltà di valutare l’evoluzione e il potenziale impatto normativo dei servizi M2M in Europa, così come le differenze esistenti tra i vari paesi: mentre in alcuni casi si persegue una politica proattiva, in altri il M2M appare caratterizzato come caso particolare da ricomprendere nell’insieme dei Servizi di Comunicazione Elettronica regolamentati dal quadro normativo comunitario.

6. Per quanto riguarda l’analisi del campo di applicazione del M2M e la questione se i servizi M2M rientrano nel quadro normativo comunitario, il lavoro condotto dal BEREC ha evidenziato che il dibattito risulta ancora aperto. In particolare non è emersa l’esistenza di una definizione formale comune di servizi M2M né a livello europeo né nella maggior parte degli Stati Membri.
7. L’indagine ha consentito unicamente l’identificazione di alcune caratteristiche distintive del M2M a livello EU, vale a dire: (1) lo scambio automatico dei dati tra i dispositivi e/o applicazioni, (2) nessuno o ridotto intervento umano, (3) il coinvolgimento delle reti mobili e fisse, (4) l’assenza di disposizioni giuridicamente vincolanti.
8. Il BEREC ha osservato che nel contesto delle comunicazioni elettroniche, servizi quali il fax o il modem non sono stati classificati come particolari servizi di comunicazione elettronica (*Electronic Communication Service - ECS*), ma sono invece ricollegati allo sfruttamento della rete sottostante che offre il servizio di telecomunicazione. La questione se tale principio possa applicarsi anche ai servizi M2M è aperta e la risposta comporta l’inclusione o l’esclusione dell’applicazione quadro normativo dell’UE.
9. Appare evidente l’esistenza di una particolare correlazione del M2M con il *roaming* internazionale. Tale considerazione trova riscontro sia nel Regolamento (UE) N. 531/ 2012, sia nelle linee guida del BEREC BoR (13)82 recanti “*Guidelines on the application of Article 4 and Article 5 - Separate sale of services*” dove vengono previste indicazioni specifiche per l’esenzione dell’obbligo di *decoupling* per alcune casistiche e/o problemi che sono specifici dell’ambito M2M.
10. Per quanto il BEREC evidenzi la difficoltà a trarre conclusioni definitive, al momento non risulta che il quadro regolamentare adottato presso gli Stati Membri preveda obblighi riguardanti l’interconnessione e l’interoperabilità -in alcuni Paesi gli accordi sono conclusi su base commerciale senza l’intervento delle Autorità Nazionali di Regolamentazione-, né sembra che vi siano leggi che interessano specificamente il M2M con conseguenti

eterogeneità interpretative nell'ambito perimetro europeo. Ad es. l'obbligo a fornire la chiamata di emergenza al *device* M2M non risulta (uniformemente) condiviso tra i Paesi Membri. Altre potenziali intersezioni tra M2M e regolamentazione possono riguardare l'autenticazione, la fatturazione, la sicurezza e la riservatezza.

11. L'analisi BEREC rileva che l'esperienza ad oggi acquisita non permette di definire un modello di riferimento per la valutazione dei corrispettivi applicati ai fornitori di servizi M2M; sono inoltre praticamente sconosciute le controversie in questo ambito e sono altresì scarse le informazioni riguardanti gli usi specifici per i servizi M2M nella UE, il valore di mercato dei servizi M2M a livello nazionale, etc.
12. Per quanto riguarda le risorse e le infrastrutture fisiche coinvolte dal M2M, secondo taluni, la caratteristica più rilevante riguarda lo spettro con particolare riferimento ai c.d. *white spaces* (ossia le frequenze assegnate ad operatori, ma non utilizzate a livello locale), che potrebbero risultare utili per lo sviluppo di questo mercato emergente.
13. Ad oggi, la regolamentazione vigente correlata ai servizi M2M è risultata prevalentemente legata all'assegnazione delle risorse di numerazione radiomobili e/o geografiche, ovvero di numerazione specifica. L'applicazione delle regole vigenti per la concreta realizzazione della portabilità del numero nelle applicazioni M2M costituisce una questione da approfondire, unitamente ai connessi aspetti tecnologici. A tale ultimo riguardo sono necessarie, ad esempio, ulteriori analisi per valutare gli aspetti legati, ad esempio, alla sostituzione (fisica o virtuale) delle schede SIM incorporate nei dispositivi M2M. Ciò nella consapevolezza che il controllo sulle schede SIM potrebbe costituire un elemento rilevante per lo sviluppo della concorrenza nel M2M, nonché per l'ingresso sul mercato degli operatori più piccoli.
14. Gli aspetti relativi alla numerazione ed alla portabilità del numero per le applicazioni M2M sono altresì trattati nell'ambito delle attività del WG *Numbering and Networks* (NaN) della Commissione ECC della CEPT.
15. Il BEREC, infine, rileva che ulteriori ambiti di indagine dovrebbero riguardare la tutela e protezione dei consumatori, la sicurezza, l'affidabilità, il ruolo della standardizzazione, l'interoperabilità, le controversie, le modalità di intervento regolamentare (ex ante/ex post), la coesistenza di M2M con altri servizi sulle stesse reti, l'applicazione del Regolamento di eCall.
16. In ambito nazionale, l'Autorità non ha sino ad oggi svolto un'analisi organica della tematica ma ha affrontato alcuni singoli aspetti in diversi contesti.

17. La questione della numerazione per i servizi M2M, ad esempio, è stata valutata nell'ambito della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 154/11/CIR (cfr. Allegato B). In esito alla consultazione l'Autorità, ha in particolare, ritenuto opportuno avviare un monitoraggio sull'evoluzione dei servizi di comunicazione M2M, al fine di valutare le eventuali esigenze in tema di numerazione, in particolare per le risorse relative ai servizi mobili e personali, che potrebbero risultare insufficienti nel medio-lungo termine.
18. In merito alla diffusione e all'utilizzo del M2M, sono disponibili informazioni ancora limitate e non risulta condivisa una metodologia per la misurazione del fenomeno. Per contro, informazioni dettagliate in merito al livello di utilizzo appaiono invece necessarie per sostanziare l'utilità di un eventuale intervento regolamentare.

RITENUTO pertanto opportuno svolgere un'indagine conoscitiva organica che consenta di: esaminare i fattori che influenzano lo sviluppo dei servizi M2M (ad es. i potenziali ostacoli per l'interoperabilità) nonché l'interazione tra gli operatori del mercato che cooperano nella fornitura dei servizi; valutare criticamente le previsioni di sviluppo e le modalità di utilizzo; individuare le eventuali barriere normative per lo sviluppo di servizi M2M (con particolare riferimento ai profili di numerazione e *roaming*); individuare le aree dove è utile sviluppare un coordinamento tra le diverse Istituzioni nazionali ed europee coinvolte nel M2M;

RITENUTO che, in considerazione della particolare innovatività dei servizi M2M, è opportuno svolgere l'attività di indagine in previsione di eventuali interventi o posizionamenti che l'Autorità vorrà adottare in ambito nazionale ed europeo, per i quali è utile disporre del maggior dettaglio di informazioni relativamente alle prassi ad oggi poste in essere dagli operatori interessati a livello nazionale, nonché acquisire informazioni e dati relativi alla materia in argomento, anche al fine della ponderazione e del contemperamento dell'interesse pubblico con gli interessi di tutti i soggetti coinvolti;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Martusciello, relatore ai sensi dell'art. 31 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità;

DELIBERA

Articolo 1

(Avvio attività di una indagine conoscitiva sul M2M)

1. E' indetta una indagine conoscitiva concernente i servizi di comunicazione Machine to Machine (M2M).
2. L'attività è svolta dall'Ufficio "Servizi Regolamentati e Contabilità Regolatoria" in collaborazione con gli Uffici "Disciplina risorse scarse" e "Servizi all'ingrosso controversie e sanzioni" della Direzione Reti e Servizi di Comunicazione Elettronica e, per le parti relative agli studi più generali sui mercati, in coordinamento con l'Ufficio "Studi e osservatorio" della Direzione Analisi dei Mercati, Concorrenza e Studi. La responsabilità è affidata all'ing. Aldo Milan, funzionario dell'Ufficio "Servizi Regolamentati e Contabilità Regolatoria".
3. Sul sito web dell'Autorità sono pubblicati i documenti recanti le questioni oggetto dell'indagine conoscitiva, nonché le modalità di partecipazione all'indagine stessa da parte dei soggetti interessati.
4. Il termine di conclusione dell'attività è di 120 giorni dalla data di pubblicazione della delibera sul sito web. I termini possono essere prorogati dall'Autorità con determinazione motivata.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Napoli, 12 dicembre 2013

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Martusciello

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Francesco Sclafani