

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde sulla convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione e sulle sue implicazioni normative — Verso un approccio alla società dell'informazione»

(98/C 214/23)

La Commissione, in data 5 dicembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al libro verde di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan, in data 1 aprile 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 aprile 1998, nel corso della 354^a sessione plenaria, con 91 voti favorevoli, 5 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale ammette che il Libro verde rappresenta un'iniziativa di rilievo nell'ambito del «Piano d'azione evolutivo, l'Europa in prima linea nella società dell'informazione globale»⁽¹⁾ e che crea al tempo stesso un nuovo quadro normativo per il futuro di tale società.

1.2. La convergenza è una questione d'importanza fondamentale per il successo economico ed il progresso sociale in Europa. Si tratta di problematiche complesse e di portata assai ampia. Se l'Europa riuscirà a inquadrare tale sviluppo creando un ambiente favorevole al cambiamento, potrà disporre di un motore potente per la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, per offrire una più ampia gamma di opzioni ai consumatori e per promuovere la diversità culturale. Se l'Europa non riuscirà ad adeguarsi abbastanza rapidamente alla convergenza (e già ora la posizione dell'Europa risulta arretrata nel settore chiave di Internet) sussiste un rischio reale che le sue aziende ed i suoi cittadini restino bloccati nella corsia più lenta della rivoluzione dell'informazione che sta stimolando le imprese, gli utenti ed i governi di tutto il mondo.

1.3. Il Comitato ritiene che la continua crescita della convergenza tra i vari settori sarà il motore della società dell'informazione e ne determinerà il ritmo. In tale contesto cambieranno le condizioni di vita e di lavoro, il tipo e le dimensioni dell'occupazione nonché la produzione di beni e di servizi. Il quadro normativo di tali settori determinerà la sicurezza ed il rafforzamento della capacità di innovazione delle imprese europee, nonché l'occupazione e le future condizioni di lavoro e di vita in Europa.

1.4. Il presente Libro verde, che rientra nel contesto del «piano d'azione evolutivo», riguarda la convergenza e la regolamentazione della stessa. Secondo il documento,

una normativa corretta rappresenta la condizione chiave per porre l'Europa nella corsia di sorpasso. Nel rispondere alle questioni seguenti il Comitato si è incentrato sugli aspetti specifici della convergenza e della regolamentazione. In particolare il Comitato ritiene che gli altri aspetti della società dell'informazione siano stati (e saranno) trattati in pareri concernenti altri elementi del «Piano d'azione evolutivo».

1.5. La domanda centrale del Libro bianco è la seguente:

Se la convergenza impone di adattare gli attuali approcci normativi, il cambiamento dovrebbe:

- (i) tendere a usare, e se opportuno a estendere, i quadri di riferimento odierni invece di crearne di nuovi;
- (ii) creare un nuovo quadro di riferimento per la maggior parte dei servizi on-line e interattivi, che dovrebbe coesistere con quelli oggi applicati alle attività tradizionali di telecomunicazioni ed emissioni radiotelevisive; o
- (iii) tendere a creare un quadro di riferimento globale che applichi approcci normativi simili ai tre settori?

1.6. Il Comitato respinge il secondo approccio alla regolamentazione e preferisce, a più lungo termine e nella misura del fattibile, una combinazione del primo e del terzo approccio. Nel futuro immediato, la regolamentazione dovrebbe basarsi sui principi esistenti, ma con l'affermarsi della convergenza potrà diventare meno rigorosa. L'intera infrastruttura di regolamentazione potrà venir riveduta quando le nuove infrastrutture ed i nuovi servizi saranno stati maggiormente sperimentati e saranno note le nuove preferenze degli utilizzatori.

2. Sintesi del Libro verde

2.1. La società dell'informazione sta diventando una realtà: il suo sviluppo è stimolato dai rapidi cambiamenti

⁽¹⁾ GU C 296 del 29.9.1997.

tecnologici che trasformano le industrie dell'informazione con una velocità e con caratteristiche tali da porre nuove sfide ai responsabili politici.

2.2. Uno dei fattori più significativi è il crescente ricorso a tecnologie identiche da parte di settori differenti (in particolare telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione), reso sempre più evidente negli ultimi anni dall'emergere di Internet e dalla maggiore capacità delle reti esistenti di supportare servizi di telecomunicazioni e di trasmissione. Esistono punti di vista differenti sulle implicazioni della convergenza, fenomeno relativamente nuovo, per la società e l'attività economica.

2.3. Si è in genere concordi sul fatto che gli sviluppi dell'elettronica digitale e del software stanno creando il potenziale tecnologico per un nuovo approccio alla diffusione e all'uso dei servizi d'informazione, ma si è molto meno d'accordo sulla portata e sui cambiamenti di tali sviluppi nelle pratiche attuali e sui tempi richiesti.

2.3.1. Alcuni ritengono che la convergenza porterà a una trasformazione rapida e completa degli attuali settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione, al punto che aree oggi indipendenti finiranno col confluire in una sola, annullando in sostanza le reciproche differenze, prima ben nette.

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

2.3.3. Altri, infine, pensano che, qualora si verifichi, la convergenza avverrà in ogni caso su un arco di tempo relativamente lungo.

2.4. È comunque evidente che le implicazioni insite in tali sviluppi sono potenzialmente molto profonde: la nascita di nuovi servizi e gli sviluppi di quelli già esistenti amplieranno il mercato globale dell'informazione e offriranno così ulteriori opportunità di crescita economica e di occupazione. Al tempo stesso, il mutato contesto dei servizi di comunicazione permetterà di migliorare la qualità di vita dei cittadini europei, grazie a una maggiore possibilità di scelta dei consumatori, a un più facile accesso ai benefici della società dell'informazione e alla tutela della diversità culturale.

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

2.6. Come punto di avvio per formulare le appropriate politiche è ora necessario procedere a un dibattito ampio e approfondito sul fenomeno della convergenza e sulle sue implicazioni. Obiettivo del Libro verde è appunto quello di provocarlo. Il dibattito — che dev'essere inquadrato nel contesto delle altre azioni portate avanti dalla Commissione nei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione — è fondamentale per il futuro panorama delle comunicazioni che comincerà a delinearsi dopo la completa liberalizzazione dei servizi e delle infrastrutture di telecomunicazioni (1° gennaio 1998).

2.6.1. Il processo avviato dal Libro verde dovrà garantire che il riesame globale (da effettuare a fine 1999) dell'efficacia del pacchetto normativo 1998 per le telecomunicazioni tenga conto dell'impatto della convergenza nel settore.

2.6.2. Una comunicazione specifica della Commissione affronta inoltre il problema del riesame della direttiva sulle reti via cavo⁽¹⁾ condotto alla luce della liberalizzazione e più in particolare per rispettare l'impegno ribadito nelle direttive sulle reti via cavo⁽²⁾ e sulla completa concorrenza nelle telecomunicazioni⁽³⁾. L'analisi mira a dar vita a una struttura aperta e competitiva per la fornitura delle telecomunicazioni e delle reti televisive via cavo, con un probabile significativo impatto sui mercati interessati dalla convergenza, e intende in particolare incoraggiare la concorrenza, evitando il nascere di nuove barriere e strozzature anticoncorrenziali: una concorrenza vigorosa nei settori in questione incoraggerà lo sviluppo di nuovi servizi innovativi a vantaggio dei consumatori della Comunità europea e darà alle industrie e ai fornitori di servizi europei il know-how necessario per competere sui mercati mondiali.

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

(1) SEC(97) 2390 def.

(2) GU L 256 del 26.11.1995.

(3) GU L 74 del 22.3.1996.

competitivo rispetto ai concorrenti mondiali più flessibili. Una scelta limitata e una minore fiducia nei nuovi servizi potrebbe ridurre la partecipazione dei consumatori e avere conseguenze negative sulla crescita economica e l'occupazione.

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

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

3. Domanda n. 1

Natura e impatto della convergenza, oggi:

3.1. Domanda n. 1A

La convergenza è una realtà sul piano tecnologico, ma in che misura ed a che velocità sta operando a livello dell'industria, dei servizi e dei mercati?

Il Comitato prevede che la risposta a tale questione verrà fornita dall'industria nel corso del processo di consultazione.

3.2. Domanda n. 1B

Gli effetti della convergenza sono già percepiti nel mondo del lavoro e nella nostra esistenza quotidiana? E in caso affermativo, in che modo?

3.2.1. Se si dividesse schematicamente la popolazione in quattro categorie:

- (i) professionisti che si avvalgono delle tecnologie moderne per scopi professionali;
- (ii) professionisti (ivi compresi quelli in pensione) che utilizzano le tecnologie moderne per uso privato;
- (iii) giovani;
- (iv) il resto della popolazione (circa la metà del totale) che utilizza le tecnologie moderne per uso professionale e privato,

si constatarebbe che l'impatto sul primo gruppo è forte, sul secondo significativo, che per il terzo sta divenendo un modo di vita e che per il quarto è ancora molto limitato.

3.2.2. Per quanto riguarda il primo gruppo, quello dei professionisti che utilizzano le tecnologie moderne per scopi professionali, c'è un PC su ogni scrivania; gli elaboratori portatili ed i telefoni cellulari sono apparecchiature del tutto abituali per un personale mobile e le presentazioni multimediali costituiscono lo strumento di base dell'attività commerciale. L'impiego della posta elettronica (e-mail) dal proprio PC da scrivania o portatile, e più in generale le comunicazioni mobili, hanno imposto la convergenza delle tecnologie nella comunicazione commerciale. Inoltre, la pubblicazione ed il commercio elettronici stanno divenendo rapidamente prassi commerciali standard. Il commercio elettronico interaziendale è senz'altro più importante di quello tra aziende e consumatori.

3.2.3. Per il secondo gruppo, che sostanzialmente non è altro che il primo gruppo in un diverso contesto, la casa diviene un'estensione dell'ufficio. I PC domestici possono ovviamente offrire anche servizi a domicilio e servizi personali come quelli che utilizzano i pensionati; anche a livello domestico viene utilizzata parecchio la videoscrittura.

3.2.4. Per i giovani, tramite la scuola, i giochi, gli hobby e la videoscrittura, il PC si configura sempre più come un complemento indispensabile della loro vita privata.

3.2.5. La metà circa della popolazione non si avvale della tecnologia in ambiente domestico, ad eccezione di telefono e televisione. È possibile che tale gruppo possa venir indotto ad utilizzare Internet ed altri servizi a valore aggiunto quando questi verranno offerti via TV. Sinora non vi sono elementi che permettano conclusioni di sorta.

3.2.6. Per lo sviluppo completo di servizi convergenti a livello domestico sarà fondamentale un aumento della larghezza di banda rispetto alle linee telefoniche a coppia

intrecciata ed ai cavi coassiali, mediante xDSL (Digital Subscriber Loop) ed a tempo debito mediante larghezza di banda senza fili (wireless bandwidth).

4. Domanda n. 2

Impatto della convergenza nei settori socioeconomico, industriale e del consumo:

4.1. Domanda n. 2a

La convergenza avrà un impatto significativo sulla creazione di nuovi posti di lavoro, l'istruzione e la formazione nell'Unione europea? In che modo potrà influire sul nostro modo di lavorare? Gli effetti si faranno sentire uniformemente in tutta la Comunità europea?

4.1.1. La convergenza ha già un impatto considerevole sull'occupazione e ne avrà probabilmente uno ancor maggiore, con l'ulteriore diffusione dei servizi convergenti nella società europea. Nel «Piano d'azione evolutivo, l'Europa in prima linea nella società dell'informazione globale», la Commissione si è occupata approfonditamente dell'impatto sulla struttura societaria, l'organizzazione del lavoro, l'istruzione e la formazione, la coesione sociale e altri aspetti socioeconomici. Sebbene il presente parere riguardi il regime di regolamentazione per i tre settori interessati dalla convergenza, il Comitato vorrebbe sottolineare il proprio interesse per gli aspetti socioeconomici della convergenza e la necessità di uno sviluppo normativo anche in tale sfera.

4.1.2. Il lato positivo è rappresentato dall'insaziabile domanda di «contenuto», inteso come film, spettacoli, manifestazioni sportive, giochi eccetera. Ad esempio, il pagamento di diritti televisivi sta creando più sportivi professionisti. I canali tipo «Discovery» e «National Geographic» inseriscono il mondo naturale in un contesto audiovisivo. Le pubblicazioni audiovisive hanno un potenziale enorme.

4.1.3. D'altro canto, il commercio e l'edizione elettronica avranno probabilmente un effetto distruttivo, man mano che l'accesso virtuale sostituirà l'attività commerciale tradizionale. Il settore bancario rappresenta l'esempio più ovvio in tal senso. Tuttavia, taluni punti di vendita continueranno a caratterizzare l'assetto urbano in forme diverse. Ad esempio, si è registrato un grande boom di cinema multiplex, una forte disponibilità di film sul piccolo schermo e le librerie che offrono servizi di piccola ristorazione proliferano parallelamente alla vendita di libri su Internet.

4.1.4. Esiste anche un effetto generazionale. Per i giovani è facile acquisire familiarità con la tecnologia,

cosa nient'affatto agevole per un cinquantenne in cerca di lavoro. Per quanto riguarda la formazione, non tutti sono portati per un'attività tecnologica. È inoltre importante non trascurare la necessità di formare parte della popolazione ai mestieri tradizionali i quali, con ogni probabilità, richiederanno comunque sempre più una formazione alle tecnologie dell'informazione. Internet rappresenta ovviamente un potente strumento di informazione ed apprendimento, come dimostra il successo dell'università su Internet negli Stati Uniti.

4.1.5. L'impatto sul nostro modo di lavorare sarà probabilmente qualitativo: basta considerare i progressi degli ultimi vent'anni. Vent'anni fa non esistevano PC, videoscrittura, schermi a colori, stampanti a colori, CD, CD-ROM, fax, telefoni cellulari, diffusione via satellite, videoconferenze né Internet. Gli sportelli automatici e le carte di credito non avevano l'odierna dimensione internazionale. Tutti questi progressi hanno reso l'attività professionale più efficace ed immediata, sebbene il lavoro di per sé non sia cambiato sostanzialmente. È difficile prevedere se il futuro comporterà o meno un cambiamento di tal fatta.

4.1.6. Vi saranno ovviamente cambiamenti per talune categorie: meno impiegati di banca, più occupati nei centri di assistenza ai clienti, ecc. Vi saranno anche maggiori possibilità di lavoro a distanza, di lavoro a domicilio e per attività autonome di più elevato valore. La distinzione tra lavoro autonomo e lavoro dipendente è sempre meno netta. Sorgono così nuovi problemi inerenti allo status del lavoratore (es.: rischi di responsabilità dei lavoratori, protezione dei dati sui lavoratori, normativa sulla rappresentazione dei lavoratori e sulla codeterminazione nelle aziende).

4.1.7. Il passaggio alla società dell'informazione sta evidenziando la necessità di competenze in materia di tecnologia dell'informazione. Se l'Europa non saprà formare un numero sufficiente di tecnici di hardware e software, una serie di posti di lavoro fondamentali verranno esportati (cfr. ad esempio il software realizzato in India).

4.1.8. Non c'è ragione di supporre che tali ripercussioni non toccheranno tutte le regioni dell'Unione europea. L'obiettivo dovrebbe essere quello di evitare che in Europa l'impatto negativo in termini di posti di lavoro sia eccessivamente concentrato e che si facciano beneficiare invece della creazione di posti di lavoro regioni non europee.

4.1.9. Affinché tutte le regioni possano beneficiare appieno della società dell'informazione sarà indispensabile che l'accesso su banda larga venga offerto ovunque e a prezzi abbordabili. Il successo di Internet negli Stati Uniti è stato infatti senz'altro agevolato dalle tariffe universalmente basse per le comunicazioni locali.

4.1.10. Tra i presupposti per il successo dei servizi multimediali figura anche la capacità dei consumatori e dei lavoratori di utilizzare le nuove tecnologie.

4.2. Domanda n. 2b

Quali possono essere i prevedibili effetti degli attuali sviluppi nei settori telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione, in termini di economia soggiacente, di servizi offerti e di probabili fornitori di servizi?

4.2.1. Sembra probabile che l'attacco principale verrà portato contro i servizi pubblici di telecomunicazione tradizionali, i cosiddetti servizi «fili di rame». Da un lato c'è il fenomeno della World Com, con i nuovi fornitori di servizi Internet che sfidano le operazioni tradizionali dei servizi pubblici di telecomunicazione esistenti. Dall'altro, visto che la normativa limita le possibilità di entrare nei mercati dei servizi via cavo e di telefonia mobile per i servizi pubblici di telecomunicazione in posizione dominante, questi potrebbero non essere in grado di modificare le proprie attività in modo da sfruttare la concorrenza con la velocità desiderata. Potrebbe rendersi necessario ristrutturare i servizi pubblici di telecomunicazione per permetterne la diversificazione e renderli competitivi sui nuovi mercati, come indicato nel progetto di direttiva sui servizi via cavo ⁽¹⁾. Qualsiasi cosa accada in tale contesto, una priorità strategica per i servizi pubblici di telecomunicazione è l'introduzione della tecnologia xDSL per aumentare la larghezza di banda disponibile per le linee telefoniche a coppia intrecciate.

4.2.2. Quando i limiti delle capacità per le emissioni analogiche saranno stati eliminati grazie ad un maggiore spettro digitale, la posizione particolare delle emittenti pubbliche verrà a cambiare. L'etica e gli obiettivi dell'emissione pubblica resteranno immutati, ma potrebbe risultare necessario adeguare alla nuova situazione gli strumenti per conseguirli. Inoltre ciò non dovrebbe riguardare i regimi nazionali esistenti per l'emissione pubblica, contemplati dal diritto comunitario.

4.2.3. Per quanto riguarda le apparecchiature di consumo, il costo dei terminali domestici rischia di ostacolare il decollo della televisione digitale. Tuttavia, l'abilità dell'industria manifatturiera a comprimere e ridurre i costi induce a pensare che in definitiva vi saranno ben poche barriere al raggiungimento della potenza, della mobilità o della funzionalità multimediale. Ciò che è necessario è un PC di facile impiego per ricevere le emissioni, che verrà senz'altro prodotto a tempo debito.

4.3. Domanda n. 2c

Quali sono in Europa i segni di cambiamento nel modo di accedere, a casa o in ufficio, ai servizi, all'informa-

zione, ai divertimenti ed alla cultura? Quali sono le implicazioni dell'attuale diffusione dei PC, di Internet e di televisori per il decollo di nuovi servizi? Quali azioni possono eventualmente essere intraprese per ovviare alla scarsa diffusione di PC multimediali e di accesso a Internet?

4.3.1. La tabella che segue offre un quadro schematico della situazione attuale:

	Ufficio	Casa
Servizi	Parecchi	Pochi
Informazione	Parecchia	Scarsa
Intrattenimento	—	Televisione a più canali-giochi
Cultura	—	Televisione a più canali

4.3.2. Le conseguenze dell'attuale livello di penetrazione dei PC, dell'impiego di Internet e della televisione per il decollo dei nuovi servizi sono state già discusse. I professionisti, in ufficio, fuori sede o al telefono, hanno sempre maggiori possibilità di avvalersi dei nuovi servizi, soprattutto di Internet, in particolare della posta elettronica. La penetrazione della televisione digitale è minima e sono disponibili pochi nuovi servizi.

4.3.3. Per poter sfruttare appieno i servizi convergenti, specialmente a casa, è necessaria una rivoluzione che ne renda più agevole l'uso. L'interfaccia utente dei PC è inaccettabile per i profani.

4.3.4. L'istruzione e la formazione costituiscono un fattore cruciale per raggiungere livelli più elevati di penetrazione dei computer multimediali e di utilizzo di Internet. La velocità con cui avvengono i cambiamenti tecnologici sta evidenziando la necessità di un'istruzione lungo tutto l'arco della vita mettendo in crisi le attuali strutture di istruzione e formazione. Le autorità pubbliche devono potenziare la capacità degli istituti di istruzione primaria secondaria e superiore di formare gli studenti alle tecnologie informatiche e al loro utilizzo; lo stesso sarà necessario anche nel settore della formazione destinata agli adulti. I principali datori di lavoro (imprese tanto pubbliche quanto private) dovrebbero essere in grado di formare i loro dipendenti; le imprese di dimensioni più ridotte potrebbero comunque ricorrere alle iniziative delle camere di commercio, delle organizzazioni imprenditoriali, nonché degli istituti di formazione. I programmi pubblici a sostegno del reimpiego dei disoccupati devono individuare i candidati in grado di apprendere tali competenze. Il Comitato ritiene necessario un considerevole impegno in tal senso in tutta l'Unione e giudica opportuna un'iniziativa della Commissione al riguardo.

⁽¹⁾ GU L 256 26.11.1995.

4.4. Domanda n. 2d

Nel contesto della convergenza e alla luce delle posizioni indicate nel documento di lavoro della Commissione sul quinto programma quadro quali progetti sarebbe opportuno intraprendere?

4.4.1. Il Comitato ha già elaborato un parere sulle priorità per il quinto programma quadro (RST 1998-2002) ⁽¹⁾ e ne sta approntando un altro sui suoi programmi specifici ⁽²⁾.

5. Domanda n. 3

Barriere alla convergenza:

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

5.1.1. La Commissione ha correttamente identificato la gamma di barriere, esistenti e potenziali, alla convergenza. Le eventuali questioni specifiche sollevate dal Comitato sono trattate nell'ambito delle risposte alle domande da 4 a 9.

6. Domanda n. 4

Impatto della convergenza sulla normativa attuale:

6.1. Domanda n. 4a

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

6.1.1. La regolamentazione è necessaria per assicurare la fiducia del pubblico sotto due profili.

6.1.2. Dal punto di vista del mercato, la regolamentazione è necessaria solo nel caso in cui non vi sia ancora piena concorrenza, o questa non corrisponda pienamente agli obiettivi del mercato. Negli altri casi, basta fare affidamento sulle norme sulla concorrenza. Gli attuali sviluppi evidenziano i vantaggi della soppressione dei monopoli e della messa a punto di misure alternative per offrire servizi d'interesse economico generale. Questi richiedono un accesso garantito alle reti, piena concorrenza di mercato e trasparenza dei prezzi per garantire ai consumatori servizi della massima qualità.

6.1.3. Al di là della prospettiva di mercato, la regolamentazione può essere necessaria per soddisfare obiettivi di interesse generale (cfr. 1, punti 7.5.1 e 8.2.3).

6.2. Domanda n. 4b

In tal caso, in che misura la convergenza pone una sfida ai principi alla base degli attuali approcci normativi nei settori telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione?

6.2.1. La convergenza mette in forse la normativa esistente. Le comunicazioni vocali tramite Internet sono un esempio in tal senso. Le concessioni di licenze per le comunicazioni vocali risalgono ad un'epoca in cui le reti erano più o meno esclusivamente dedicate alla trasmissione di comunicazioni vocali e la licenza rappresentava una garanzia di qualità e permetteva contemporaneamente le dimensioni di monopolio necessarie a garantire il rendimento degli investimenti. Nell'era delle infrastrutture digitali, la voce rappresenta solo uno dei tanti flussi. L'opportunità o meno di licenze per un servizio di comunicazioni vocali va riesaminata. In linea di principio, secondo il Comitato, sarebbe preferibile che i servizi di comunicazioni vocali in concorrenza tra loro venissero semplicemente sottoposti alla pressione competitiva delle forze di mercato.

7. Domanda n. 5

Abbattere le barriere: offrire il giusto quadro normativo di riferimento all'utenza d'affari ed ai consumatori:

7.1. Domanda n. 5A

Sono adatte al processo di convergenza le definizioni utilizzate nella legislazione nazionale e/o comunitaria per i settori telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione?

7.1.1. L'esempio illustrato al punto precedente dimostra che la normativa deve separare concettualmente l'infrastruttura dai servizi che offrono contenuti e riconoscere il carattere originale delle infrastrutture digitali. Ovviamente occorre tener conto in maniera adeguata di tale separazione nel contesto della revisione della legislazione dell'Unione in materia di telecomunicazioni prevista nel 1999, ed aggiornare le definizioni attualmente in uso.

7.1.2. Per quanto riguarda i nuovi servizi risultanti dal processo di convergenza, come il commercio elettronico, non è necessario creare un nuovo tipo di regolamentazione. La protezione del consumatore, la privacy, ecc., dovrebbero venir trattate adeguando le disposizioni legislative esistenti nell'interesse pubblico e garantendo la continua crescita del mercato.

⁽¹⁾ GU C 355 del 21.11.1997.

⁽²⁾ COM(97) 553 def. e COM(98) 8 def.

7.2. Domanda n. 5B

Il fenomeno della convergenza impone di adattare gli attuali approcci oppure di adottarne altri per quanto riguarda i problemi di accesso al mercato, di concessione delle licenze, di accesso alle reti degli utenti (inclusi i sistemi di accesso condizionato), di contenuto e definizione dei prezzi?

Concessione delle licenze

7.2.1. Una licenza esclusiva di operatore a banda larga per un periodo limitato è giustificata per l'ingresso al mercato dell'infrastruttura, tanto per le telecomunicazioni quanto per la radiodiffusione via cavo o via satellite. Le limitazioni a quanto può essere trasportato sulle reti esistenti possono essere giustificate anche quando il distributore in questione ha una posizione dominante o quando nuovi operatori vengono incoraggiati ad entrare nel mercato. Come il Libro verde della Commissione sottolinea, i servizi di radiodiffusione digitali terrestri rappresentano un contesto di tipo nuovo, che richiede una nuova impostazione in materia di licenze, allo scopo di incoraggiare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

7.2.2. Per la concessione delle licenze nell'intera Comunità, sarebbe opportuno uno stesso complesso di principi soprattutto se tali principi mirano ad agevolare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

Accesso

7.2.3. I provider di servizi Internet dovrebbero avere le medesime possibilità di accesso di cui godono i fornitori di altri servizi; non vi è motivo che essi assumano obblighi di servizio universale.

7.2.4. Cavo, telefoni senza fili e linee elettriche rappresentano alcune delle alternative alle linee di telecomunicazioni locali (local loop). Andrebbero adottate politiche normative che incoraggino una concorrenza sostenibile nella fornitura di infrastrutture a livello locale.

7.2.5. Il Comitato appoggia la strategia seguita dalla direttiva sugli standard televisivi per quanto riguarda i sistemi ad accesso condizionato⁽¹⁾ ed è favorevole all'estensione dei suoi principi di fondo ai nuovi servizi.

7.2.6. La situazione commerciale e normativa in materia di browser e motori di ricerca sta cambiando rapidamente. Il Comitato ritiene che si dovrebbero impedire gli abusi di posizione dominante.

7.2.7. Il Comitato riconosce l'analogia tra programmi di guida elettronica (EPG Electronic Programming Guide) e sistemi di prenotazione delle compagnie aeree. I

sistemi EPG nel contesto tradizionale di radiodiffusione non dovrebbero aver carattere discriminatorio. In ambiente Internet i sistemi EPG concorreranno nella stessa maniera dei browser.

7.2.8. Il Comitato accetta altresì l'analogia dell'interfaccia per programma applicativo (API Application Programming Interface) tra PC e terminali domestici. Tuttavia, è importante evitare di imporre dall'esterno del settore la questione della standardizzazione. Le forze di mercato devono avere il tempo di fissare uno standard de facto per i terminali domestici.

Contenuti

7.2.9. Contenuti e diritti di esclusività sono senz'altro questioni che rientrano nel campo degli accordi commerciali e della normativa sulla concorrenza. C'è una distorsione creata dalle forze di mercato relativa all'integrazione verticale delle emissioni. Essa riguarda il prezzo che le emittenti televisive a pagamento sono disposte a pagare per diritti eccezionali allo scopo di promuovere le proprie infrastrutture. Non è ancora chiaro se l'evoluzione della proprietà e dell'uso delle infrastrutture e lo sviluppo di eventi di rilievo si tradurranno in un accesso più ampio a tali eventi. Al momento, i contenuti di maggior interesse servono a promuovere i nuovi servizi risultanti dalla convergenza, anche se un accesso pubblico più ampio può venire conseguito mediante i diritti di ritrasmissione. Gli Stati membri stanno riesaminando la questione alla luce della direttiva sulla televisione senza frontiere⁽²⁾.

7.2.10. Il Comitato non ritiene che nel mondo dello sport commerciale il pubblico disponga di un diritto fondamentale alla libera visione. L'accesso alle manifestazioni sportive dev'essere pagato dall'utenza, in un modo o nell'altro. La sola questione è che siccome l'accesso a pagamento contribuisce a far vendere abbonamenti alle reti televisive a pagamento, esso può avere maggiore valore per taluni operatori che non per altri. A tempo debito gli operatori nel settore dello sport dovranno trovare un equilibrio tra i benefici di un'audience televisiva disposta a pagare per determinati spettacoli e quelli di un'audience televisiva cui destinare spot pubblicitari. In molti casi un'audience televisiva più ampia per gli spot pubblicitari può valere di più di un'audience «a pagamento» più ridotta. A prescindere da ciò, il Comitato ritiene che la trasmissione dei principali avvenimenti sportivi e di altre grandi manifestazioni faccia parte delle informazioni di base da fornire ai cittadini. In base alla direttiva sulla televisione senza frontiere, gli Stati membri possono stabilire quali avvenimenti sportivi e quali altre grandi manifestazioni debbano essere accessibili gratuitamente alla televisione.

⁽¹⁾ COM(97) 356 def. del 16 ottobre 1997.

⁽²⁾ COM(97) 523 def. del 24 ottobre 1997.

Fissazione dei prezzi

7.2.11. Il Comitato accetta in linea di massima il punto di vista del Libro verde secondo cui le forze di mercato e la concorrenza si occuperanno di fissare i prezzi per la penetrazione nel mercato. La regolamentazione potrebbe garantire la trasparenza dei prezzi laddove questa non venga garantita dal mercato.

7.3. Domanda n. 5C

La convergenza richiede cambiamenti negli approcci alla concessione ed alla fissazione dei prezzi dello spettro di frequenze? In tal caso quale approccio adottare, alla luce della convergenza, per completare la transizione dai servizi analogici a quelli digitali e come fissare una data di chiusura dei servizi analogici?

7.3.1. Occorrerebbe fissare una data limite per il passaggio completo dai servizi analogici a quelli digitali. Sarebbe opportuno definire un termine valido per tutta la Comunità, come, per esempio, quello del «1992».

7.4. Domanda n. 5D

Quali debbono essere gli obiettivi della standardizzazione alla luce della convergenza e quale dev'essere il rapporto tra standardizzazione regionale e internazionale?

7.4.1. La standardizzazione dev'essere diretta dall'industria, anche se taluni standard possono venir imposti dalle esigenze di organismi pubblici. Il CES ha di recente elaborato un parere sulla standardizzazione⁽¹⁾.

7.5. Domanda n. 5E

Alla luce della convergenza, quale (eventuale) ulteriore azione è necessario intraprendere per garantire il rispetto delle esigenze dei consumatori e degli utenti disabili?

7.5.1. In genere gli interessi dei consumatori sono già protetti dalle leggi e dalle regolamentazioni relative all'informazione, alla televisione, ecc. Internet rappresenta un caso particolare dato che offre alle singole persone strutture per comunicare in maniera relativamente anonima con altre persone o gruppi. Il Comitato sta attualmente elaborando una serie di pareri concomitanti sul «Piano d'azione per promuovere l'uso sicuro di Internet»⁽²⁾ e sulla «Tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e dell'informazione»⁽³⁾.

7.5.2. Per quanto riguarda i disabili, l'apparecchiatura fondamentale è l'elaboratore personale. I PC sono già adattati ai disabili. L'evoluzione dei PC dovrebbe permettere di migliorare le interfacce per gli utilizzatori disabili.

8. Domanda n. 6

Garantire gli obiettivi d'interesse pubblico alla luce della convergenza:

8.1. Domanda n. 6A

Il fenomeno della convergenza favorisce o minaccia il modo in cui vengono conseguiti gli obiettivi di interesse pubblico nei settori telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione?

8.1.1. Nelle telecomunicazioni il fenomeno della convergenza ha carattere neutrale, poiché le reti sono già indipendenti rispetto ai servizi, sebbene la normativa in fase di preparazione debba assicurare agli utenti l'accesso ai nuovi servizi. Ciò verrà conseguito nel modo migliore garantendo l'accesso alle reti a banda larga.

8.1.2. Per quanto riguarda la diffusione radiotelevisiva, la convergenza, o per essere più precisi lo sviluppo delle piattaforme digitali, comporta un'integrazione verticale. Tale sviluppo rappresenta una sfida per la regolamentazione.

8.1.3. Nel settore delle tecnologie dell'informazione la questione principale riguarda il controllo degli standard de facto e la fornitura di servizi in un unico pacchetto. Ecco quindi che il conflitto tra Microsoft e Sun Microsystems circa il linguaggio Java e la fornitura del browser Internet della Microsoft, Explorer, in un unico pacchetto con il sistema operativo Windows medesimo, costituiscono questioni centrali. Ai fini dello sviluppo della concorrenza e dell'innovazione, standard ed interfacce devono essere pubblicamente accessibili e debbono essere imposte restrizioni alle forniture «in pacchetto» che escludano la libertà di scelta da parte di operatori in posizione dominante. Lo stesso vale per il sistema operativo Windows CE.

8.2. Domanda n. 6B

Bisogna identificare più chiaramente tali obiettivi e gli obblighi particolari cui possono dare eventualmente luogo, debbono essere presi in carico da un gruppo più ampio di operatori?

8.2.1. La diffusione televisiva e le tecnologie dell'informazione sono settori nei quali è giustificato individuare gli obiettivi con maggior chiarezza e fissare obblighi specifici. Come accennato in precedenza, gli obiettivi di interesse economico generale devono venir applicati a tempo debito agli operatori delle reti a banda larga. Potrebbe essere prematuro imporre sin d'ora un obbligo di accesso a banda larga per lo sviluppo delle reti, ma questo dev'essere l'obiettivo a lungo termine.

⁽¹⁾ GU C 29 del 19.3.1997.

⁽²⁾ COM(97) 582 def. del 26 novembre 1997.

⁽³⁾ COM(97) 570 def. del 18 novembre 1997.

8.2.2. Nelle emissioni, mano a mano che i canali divengono più tematici, gli obiettivi dell'emissione di servizio pubblico possono non essere necessariamente conseguibili nell'ambito di un'impostazione basata su canali a carattere generale. Qualsiasi modifica dipenderà dall'esperienza effettuata in un contesto di numerosi canali.

8.2.3. La proliferazione e la globalizzazione dei servizi di emissione e di informazione solleva inevitabilmente questioni di interesse pubblico in relazione ai contenuti. Decidere a favore o contro una nuova normativa non rientra tra le tematiche del presente parere. Il Comitato elaborerà a tempo debito i propri pareri in materia e sta già preparando una presa di posizione sulla tutela dei minori.

9. Domanda n. 7

Il futuro modello di normativa:

9.1. Domanda n. 7A

Gli sviluppi odierni richiedono un riesame del modo in cui le norme vengono applicate ai settori telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione?

9.1.1. Il Comitato ritiene che la Commissione abbia posto le domande giuste e concorda in generale sul fatto che la regolamentazione sia basata sui principi enunciati nel Libro verde e nella fattispecie:

- (i) no alla regolamentazione per partito preso;
- (ii) la regolamentazione deve poggiare sulle libertà del mercato interno;
- (iii) la regolamentazione deve tener conto delle realtà commerciali e;
- (iv) la regolamentazione deve soddisfare in maniera efficace ed efficiente gli obiettivi d'interesse generale e sociale.

9.1.2. La concorrenza nelle infrastrutture a banda larga è una questione che riguarda più prettamente il mercato risultante dalla convergenza. La convergenza offre pertanto la possibilità di analizzare l'impostazione regolamentare della Commissione e di riesaminare se si possano mantenere diritti di monopolio, a parte circostanze del tutto eccezionali. I servizi pubblici di telecomunicazione tradizionali vorranno introdurre servizi a banda larga mentre la concorrenza provverrà dai servizi digitali via cavo, dalle telecomunicazioni, senza fili, e dalle emissioni digitali terrestri e via satellite.

9.2. Domanda n. 7B

Il coesistere di differenti organismi di regolamentazione o ministeri responsabili dei vari aspetti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione offre — alla luce della convergenza — una struttura adatta alla supervisione normativa?

9.2.1. In un'industria ed in un contesto di mercato, che hanno già concluso il processo di convergenza, con obiettivi ben definiti è probabile che la separazione delle funzioni di regolamentazione tra organi governativi o autorità di regolamentazione nazionali crei ostacoli alla fornitura efficiente di servizi vecchi e nuovi ai consumatori. Dove una regolamentazione è necessaria, l'applicazione e il rispetto della stessa dovrebbero essere determinati dagli obiettivi politici perseguiti e non dal tipo di attività regolamentata; essa dovrebbe inoltre rappresentare uno stimolo, non un ostacolo all'efficienza ed al progresso economico.

9.2.2. Vi sono quindi buone ragioni per avere un'autorità di regolamentazione unica o comune per le reti. Per i contenuti del settore dei mezzi di comunicazione la questione invece è diversa.

9.3. Domanda n. 7C

La convergenza esige un riesame delle responsabilità normative a livello nazionale, comunitario o internazionale? In caso positivo, in quali aree?

9.3.1. È necessario valutare se le norme sulla concorrenza siano sufficienti per controllare il futuro ambiente risultante dalla convergenza. Le regole di concorrenza potrebbero essere sufficienti una volta che la convergenza abbia eliminato grazie alla digitalizzazione molte delle ragioni che hanno reso necessaria la regolamentazione dei settori interessati (ad esempio la limitatezza dello spettro di frequenze, capacità della rete, strutture dell'industria e del mercato). Inoltre le norme comunitarie sulla concorrenza possono offrire una piattaforma più adeguata, rispetto alla regolamentazione, per un controllo uniforme dei settori in cui si è realizzata la convergenza a livello europeo.

9.3.2. Il Comitato concorda nel ritenere che il principio di sussidiarietà debba applicarsi nel quadro globale della legislazione comunitaria.

10. Domanda n. 8

Gli aspetti internazionali della convergenza:

10.1. Domanda n. 8A

Alla luce della convergenza è necessaria un'ulteriore azione a livello internazionale?

10.1.1. Il governo degli Stati Uniti ha di recente elaborato un «Libro verde» sulla gestione tecnica di Internet. In tale contesto il Comitato ritiene che la

Commissione dovrebbe sviluppare la politica illustrata nella recente comunicazione sulla necessità di rafforzare la cooperazione internazionale. Si tratta di questioni di rilevanza fondamentale ed il Comitato incoraggia la Commissione a portare avanti tale iniziativa.

10.1.2. La convergenza richiederà un sostegno continuato nell'ambito dell'OMC e degli altri organismi internazionali pertinenti per garantire un accesso aperto all'infrastruttura per i nuovi servizi convergenti.

10.2. Domanda n. 8B

Quali sono gli eventuali ulteriori passi necessari per incoraggiare altri paesi (in particolare quelli dell'Europa centrale ed orientale) a creare condizioni che permettano di profittare degli sviluppi attuali?

10.2.1. Un requisito per essere membri dell'Unione e per negoziare l'adesione è che i PECO uniformino il più presto possibile la loro regolamentazione a quella dell'Unione. Il Comitato appoggia tale impostazione, soprattutto per quanto riguarda le reti delle infrastrutture.

11. Domanda n. 9

Principi e approcci possibili alla luce della convergenza:

11.1. Domanda n. 9A

Quali saranno gli effetti della convergenza sui principi per la normativa futura applicata ai settori telecomunicazioni, media e tecnologie dell'informazione? I principi dovrebbero essere adattati alla luce della convergenza?

11.1.1. Il Libro verde enuncia cinque principi di fondo:

11.1.2. Principio 1

La regolamentazione dovrebbe venir limitata allo stretto necessario per conseguire obiettivi chiaramente definiti.

Il Comitato concorda in particolare nel ritenere che tutte le regole applicate dovrebbero essere studiate in modo da rispondere, in modo proporzionato, a obiettivi chiaramente definiti in misura comune.

11.1.3. Principio 2

I futuri approcci regolamentari dovrebbero soddisfare le esigenze degli utenti.

Secondo il Comitato, tra le questioni più importanti figurano l'accesso a banda larga, la facilità di impiego, la trasparenza dei prezzi e la gamma disponibile di servizi riguardanti il contenuto.

11.1.4. Principio 3

Le decisioni di regolamentazione dovrebbero essere guidate dall'esigenza di un quadro chiaro e prevedibile.

Il Comitato approva tale principio. In particolare occorre distinguere chiaramente tra infrastruttura e contenuti.

11.1.5. Principio 4

Garantire la piena partecipazione in un contesto di convergenza.

Il Comitato ritiene che la soluzione sia rappresentata dall'accesso universale ai servizi di banda larga.

11.1.6. Principio 5

Organismi di regolamentazione indipendenti ed efficaci saranno fondamentali in un contesto convergente.

Il Comitato approva in particolare la proposta di organismi di regolamentazione indipendenti.

11.2. Domanda n. 9B

Se la convergenza impone di adattare gli attuali approcci normativi, il cambiamento dovrebbe:

- (i) tendere a usare, e se opportuno, a estendere, i quadri di riferimento odierni invece di crearne di nuovi;
- (ii) creare un nuovo quadro di riferimento per la maggior parte dei servizi on-line e interattivi, che dovrebbero coesistere con quelli oggi applicati alle attività tradizionali di telecomunicazioni e emissioni radiotelevisive;
- (iii) tendere a creare un quadro di riferimento globale che applichi approcci normativi simili ai tre settori?

11.2.1. Il Comitato ritiene che il quadro regolamentare per il contesto caratterizzato dalla convergenza che sta emergendo dovrebbe ispirarsi ad un giusto equilibrio tra cautela ed innovazione. Va evitato un nuovo ciclo di deregolamentazione-regolamentazione. Le regole in vigore per i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e della radio diffusione dovrebbero continuare ad esser applicate laddove appropriato, fatta salva la necessità di interpretarle in maniera idonea ed uniforme per adeguarle ad un ambiente tecnologico ed industriale in trasformazione. La definizione di tali servizi dovrebbe partire dall'attenzione verso il mercato anziché dai tradizionali approcci di regolamentazione. La regolamentazione verticale esistente potrebbe venir adeguata correttamente ed integrata gradualmente nel nuovo ambiente. Il Comitato considera che il ritmo dell'introduzione delle nuove regole e dell'adeguamento del

quadro regolamentare in vigore dovrebbe essere dettato dai cambiamenti che avvengono nel mercato. Tale impostazione sembra offrire le migliori garanzie affinché vengano rispettati i principi di regolamentazione su elencati.

11.2.2. Il Comitato respinge il secondo approccio alla regolamentazione e preferisce, a più lungo tempo e nella

misura del fattibile, una combinazione tra il primo ed il terzo approccio. Nel futuro immediato, la regolamentazione dovrebbe basarsi sui principi esistenti, ma con l'affermarsi della convergenza potrà diventare meno rigorosa. L'intera infrastruttura di regolamentazione potrà venir riveduta quando le nuove infrastrutture ed i nuovi servizi saranno stati maggiormente sperimentati e saranno note le nuove preferenze degli utilizzatori.

Bruxelles, 29 aprile 1998.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS*

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento, che ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso del dibattito:

Punto 7.2.10

Depennare tutto il testo dopo la seconda frase e sostituirlo con il seguente:

«A prescindere da ciò, il Comitato ritiene che la trasmissione dei principali avvenimenti sportivi e di altre grandi manifestazioni faccia parte delle informazioni di base da fornire ai cittadini. Se vi è una rete televisiva nazionale pubblica, universale o pressoché universale, e la gente è tenuta per legge ad abbonarsi, è allora lecito chiedere che i principali avvenimenti sportivi cui partecipano le squadre nazionali vengano trasmessi su detta rete, anche se non necessariamente in esclusiva.»

Punto 7.2.11 (nuovo)

Inserire un nuovo punto 7.2.11 così redatto:

«Un problema nel settore commerciale è rappresentato dal fatto che siccome l'accesso a pagamento contribuisce a far vendere abbonamenti alle reti televisive a pagamento, esso può avere maggior valore per taluni operatori che non per altri. A tempo debito gli operatori del settore sportivo dovranno trovare un equilibrio tra i benefici di un'audience televisiva disposta a pagare per determinati spettacoli e quelli di un'audience cui destinare gli spot pubblicitari. In molti casi un'audience televisiva più ampia per gli spot pubblicitari può valere più di un'audience a pagamento ridotta.»

Motivazione

La terza frase del punto 7.2.10 dice che «la sola questione» relativa alla presentazione dello sport in televisione è di natura commerciale, e quindi la descrive. Le cose sono ben diverse. Il diritto della gente di vedere i principali avvenimenti sportivi (e di altro genere) sulla televisione di Stato per la quale pagano regolare canone è una questione fondamentale a prescindere dal funzionamento della rete. Il punto 7.2.10 è stato riscritto per chiarire la questione e metterla avanti. Gli aspetti commerciali di minore rilievo vengono spostati al punto 7.2.11 con conseguente rinumerazione dell'ex punto 7.2.11.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 42, voti contrari: 45, astensioni: 12.
