

Spett.

**AGCOM**

*Direzione Reti e Servizi di Comunicazione*

*Elettronica*

Centro Direzionale, Torre Francesco

Isola B/5

80143 – Napoli

Alla c.a. del responsabile del procedimento di  
consultazione sul mercato n.18

**ing. Roberto DE MARTINO**

*A mano e Raccomandata a.r.*

**OGGETTO:**

**Consultazione pubblica sull'identificazione ed analisi del mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali, sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti (mercato n. 18 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti della Commissione Europea)**

**Osservazioni nell'interesse del  
Consorzio VOIPEX**

**1 PREMESSE**

Il Consorzio VOIPEX rappresenta la prima iniziativa in Italia e nel mondo, trasversale a tutto il settore delle Comunicazioni e Telecomunicazioni ed estesa a tutte le realtà coinvolte nella realizzazione di servizi e tecnologie, che presidia, abilita e certifica l'interoperabilità, la qualità e la trasparenza dei servizi su IP.

Lo scopo statutario del Consorzio è la promozione e lo sviluppo armonico di un mercato aperto, efficiente e sostenibile di Servizi su IP (*"SoIP", Service over Internet Protocol*) tra loro interoperabili, preferendo e promuovendo le soluzioni basate su protocolli aperti o comunque privi di effetti discriminatori.

Con il termine "SOIP" comprendiamo i servizi di seguito elencati in maniera rappresentativa ma non esclusiva: IPTV, VOD, VoIP, Videocomunicazione, Instant Messaging, Directory e Presence Service, etc, ovvero tutte le forme di comunicazione presenti e future basate sulla *Suite IP* e servizi correlati.

Il Consorzio nasce a Roma il 13 luglio 2005, e conta ad oggi una quarantina di consorziati tra operatori TLC, aziende di servizi e di produzione tecnologica IP, broadcaster, fornitori di contenuti, associazioni del settore, istituzioni pubbliche ed entità scientifiche ed accademiche.

La richiesta di VOIPEX di partecipare alla consultazione in oggetto deriva dall'interesse dei propri consorziati di poter operare nel mercato italiano delle reti, dei contenuti, dei servizi correlati e degli apparati, in modo che sia garantito il pluralismo dei mezzi radiotelevisivi, delle reti d'accesso, dei servizi e della relativa tecnologia. E' pertanto necessario, a nostro avviso, che lo sviluppo della IPTV avvenga sui binari dell'apertura delle reti, della trasparenza qualitativa, dell'interoperabilità degli elementi tecnologici e della separazione dei ruoli.

Di seguito, si espongono le osservazioni del VOIPEX sulla consultazione pubblica sull'identificazione ed analisi del mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali (relativo cioè all'attività di trasporto del segnale sulle diverse reti attraverso le quali possono essere veicolati contenuti radiotelevisivi destinati agli utenti<sup>1</sup>), sulla valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti e sulle minacce al pluralismo informativo e competitivo derivanti dalla preemption tecnologica effettuata utilizzando sistemi proprietari e/o non interoperabili sulla catena tecnologica della IPTV.

Tali osservazioni sono principalmente volte ad analizzare il mercato della diffusione televisiva via IPTV.

## 2 INTRODUZIONE

### 2.1 Alcuni cenni sulla IPTV

Tra le diverse modalità di diffusione televisiva, quella della IPTV è resa possibile dalla introduzione delle cd. *Next Generation Networks* ("NGN", reti *all-IP*), ovvero reti di telecomunicazioni basate interamente su tecnologia IP per l'accesso utente (xDSL, fibra ottica), il trasporto e la segnalazione.

Tale modalità di fruizione del servizio radiotelevisivo è sostanzialmente diversa dalla ATT e dalla DTT e dalla DTH, come correttamente rilevato dalla AGCom nella propria analisi, in quanto essa è caratterizzata da una piena interattività, che consente una nuova e più accattivante modalità di distribuzione dei contenuti (es. VoD) e poiché l'ambito di copertura è attualmente assai più limitato della DTH e della ATT, benché simile a quello della DTT

---

<sup>1</sup> Come chiarito al par. 17 del Documento di Consultazione.

(concentrato cioè nei centri urbani con maggiore densità abitativa). Inoltre non impegna frequenze e non necessita di antenne né trasmettenti, né riceventi.

Sono diversi i vantaggi che offre la tecnologia IP rispetto ai tradizionali sistemi di diffusione televisiva via etere o via cavo. Le caratteristiche proprie delle tecnologie IP definiscono quattro fattori abilitanti per lo sviluppo di nuovi servizi e di nuovi business nel settore televisivo; essi sono:

*Personalizzazione,*

ovvero l'aumento dei gradi di libertà sia lato domanda che lato offerta:

- della visione da parte dello spettatore: scegliere cosa vedere e quando vederlo (on demand)
- dell'offerta di contenuti e dei comunicati pubblicitari da parte dell'operatore in funzione delle scelte dello spettatore;

*Ampliamento,*

virtualmente illimitato del numero di "canali", consentendo così a nuovi *fornitori di contenuti* di entrare nel mercato e a quelli preesistenti di ampliare l'offerta e la sua stratificazione.

*Pagamento,*

effettuabile on-line mediante carte di credito o a scalare da carte prepagate, di contenuti, beni o servizi di cui lo spettatore desidera fruire (dalla pay-per-view, alle televendite, ai servizi di consulenza, etc.);

*Inviolabilità,*

dei contenuti, garantita dalle modalità di diffusione e dai certificati digitali per la loro decrittazione;

La TV over IP è quindi interessante per il mercato televisivo:

- Come alternativa per le emittenti nazionali per l'irradiazione della propria programmazione, per le nuove modalità di gestione della pubblicità (spot mirati sul target, identificato, ad. es. dalla tipologia dei programmi visti), per la nuova serie di servizi che l'emittente può offrire per fidelizzare i propri spettatori (ad. es. il live-rewind), per la valorizzazione del magazzino programmi grazie all'on-demand;
- Come veicolo preferenziale per le pay-tv, per la più facile gestione dei pagamenti, e per la pressochè nulla inviolabilità dei contenuti; per la possibilità di segmentare il proprio mercato introducendo "classi" di visione della propria programmazione (ad esempio visione gratuita ma a risoluzione inferiore e con pubblicità, risoluzione e pubblicità intermedia ad un basic price, o massima risoluzione senza pubblicità ad un premium price); per le possibilità "on-demand" abilitate da questa tecnologia;

- Per le emittenti minori (tematiche, regionali, etc) per la copertura praticamente globale e minori costi di diffusione rispetto ai tradizionali sistemi basati su trasmissione terrestre o satellitare;
- Per le televendite, facilitando il processo d'acquisto d'impulso grazie alla semplificazione dell'identificazione del cliente e del pagamento on-line;
- Per il mercato pubblicitario, per la più precisa misura dell'audience, per la possibilità di mirare i messaggi in funzione dello spettatore e dei suoi gusti.
- Per le Majors cinematografiche o comunque i magazzini di contenuti che possono così trovare un canale distributivo redditizio per contenuti molto vecchi o comunque di nicchia che difficilmente possono essere venduti tramite i canali tradizionali riservati a questi generi (come le videocassette/dvd).

Inoltre, il noto problema dell'accesso illegale ai programmi in pay-per-view e alla duplicazione/diffusione illegale di film e altro materiale affligge gli operatori del settore. La duplicazione di smart card per i Set Top Box satellitari o terrestri, la duplicazione illegale di Vhs, CD e DVD, la distribuzione P2P di MP4, MP3 e videogames, è un fenomeno noto ed ampiamente diffuso.

Non stupisce perciò la prudenza degli operatori nell'avvicinarsi alla distribuzione via rete dei loro contenuti.

Ma è proprio la protezione contro visioni o duplicazioni non autorizzate il punto forte delle tecnologie che sottostanno alla IPTV. Si basano essenzialmente su due elementi:

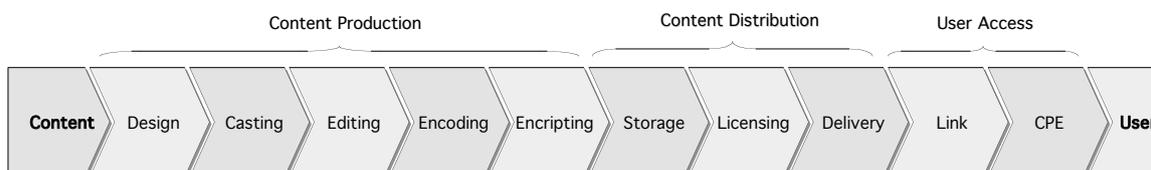
- l'identificazione e localizzazione certa del fruitore (grazie alla numerazione IP)
- il sistema di crittazione dei contenuti e loro accesso tramite certificati digitali assegnati individualmente ai fruitori (a pagamento o free) e la loro validità limitabile nel tempo o nel numero di accessi al contenuto (DRM).

Tale considerazione rafforza la considerazione che l'IPTV raccoglie un ampio interesse da parte dell'industria del settore anche perchè va a proteggere attività oggi minacciate dagli attuali sistemi di distribuzione (siano essi diffusione terrestre, satellitare, vhs, dvd).

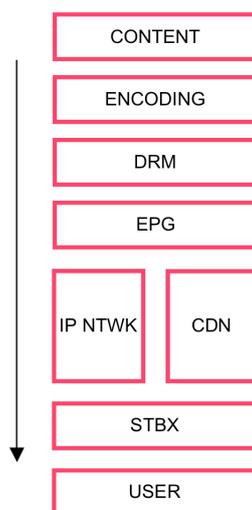
## 2.2 *Architettura caratteristica della IPTV*

Nella catena del valore possiamo individuare tre raggruppamenti di servizio principali: il Content Production cioè tutti i servizi inerenti la trasformazione del contenuto audio/video in formato digitale, il Content Distribution vero e proprio ovvero le infrastrutture tecnologiche e di rete utili a distribuire il formato digitale dal server di

origine all'utente finale minimizzando le distanze intermedie che provocano perdite di qualità nella ricezione, e lo User Access ovvero il collegamento dei dispositivi di ricezione dell'utente alla rete IP di distribuzione.



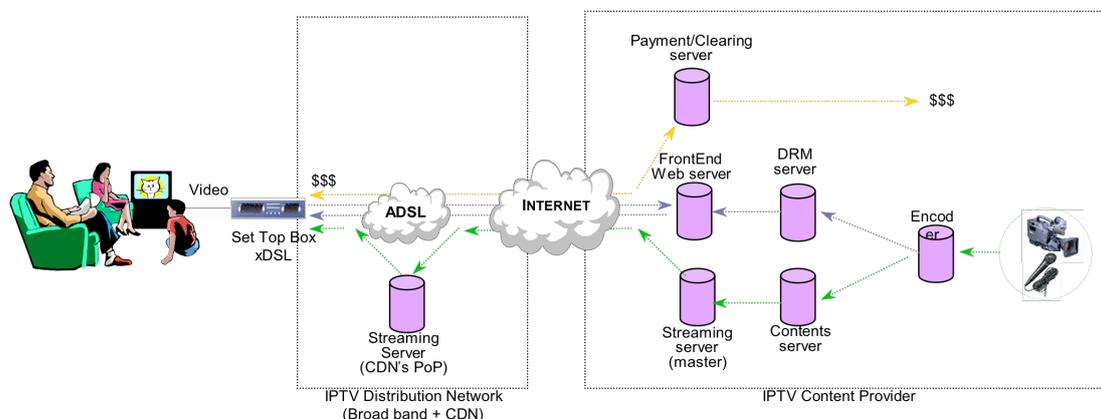
Il livello di interdipendenza tecnologica lungo catena distributiva è molto forte, ovvero la scelta delle tecnologie utilizzate a monte (sistema codifica video, DRM, EPG) impatta direttamente sulla tecnologia utilizzabile a valle, fino (ed in particolare) all'apparato utilizzato dall'utente (set-top-box).



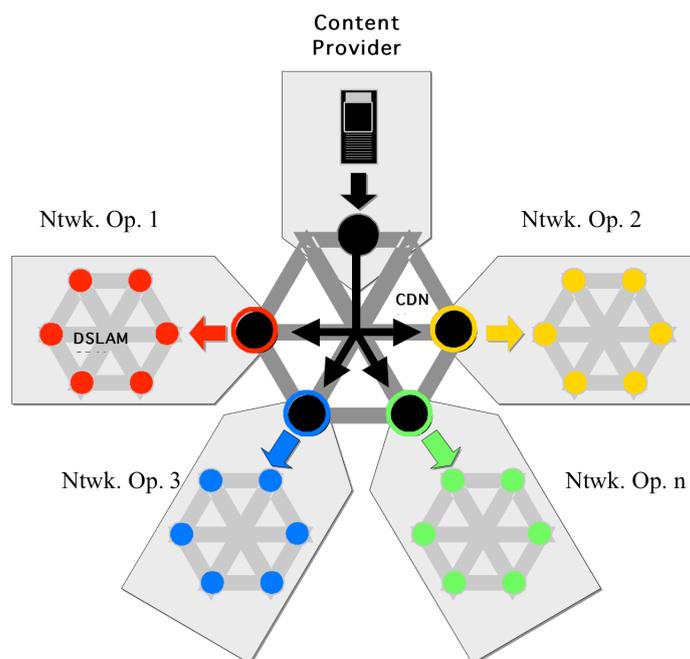
Nella catena tecnologica si individuano chiaramente due ruoli distinti:

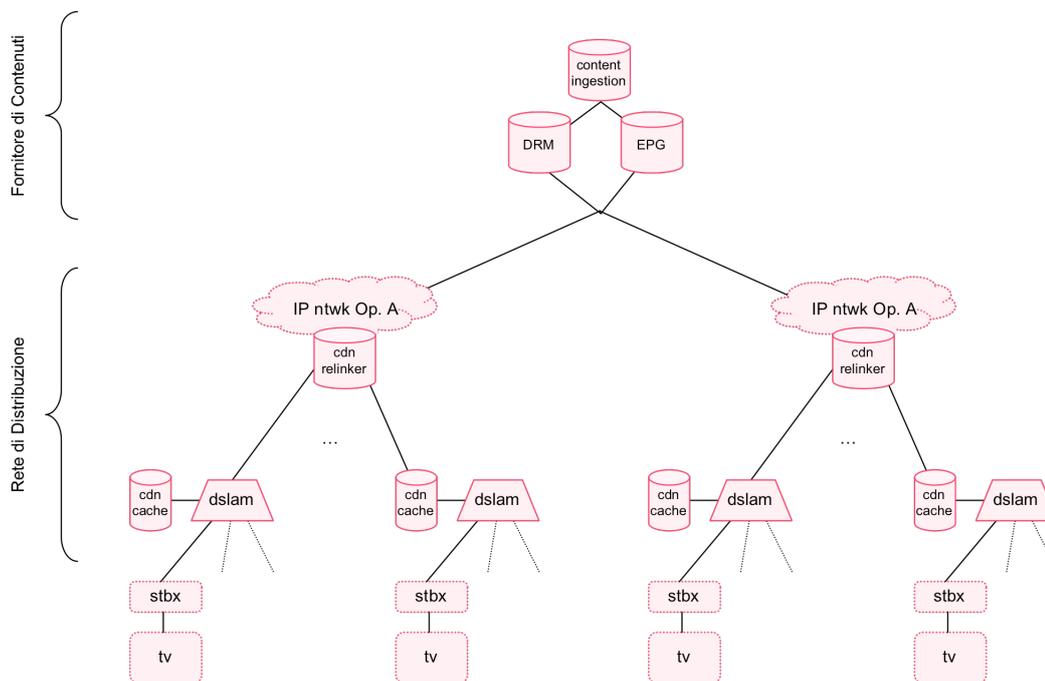
- a) il **fornitore di contenuti**, ovvero il soggetto che acquista/produce/aggrega contenuti, predispone un'offerta commerciale al pubblico e eventualmente gestisce (o affida a service esterno) il sistema di "Digital Asset Management", ovvero la codifica, lo storage, la gestione digitale dei diritti di fruizione (DRM), la guida elettronica ai contenuti e servizi (EPG) e l'iniezione di questi sulla rete di distribuzione; tipicamente coincide con la figura di un broadcaster o soggetto a questi assimilabile per attività e competenza.
- b) l'operatore della **rete di distribuzione**, costituita dalla rete di trasporto e accesso a largabanda IP e della Content Distribution Network (CDN) ovvero dei server (relinker,

cache) indispensabili all'ottimizzazione delle prestazioni di rete che distribuiscono il carico complessivo verso la periferia della rete, e presiedono all'erogazione dei servizi intermedi (p.e. pvr, etc.); tipicamente coincide con il gestore di una rete di comunicazione elettronica.



Lo schema che segue illustra una tipica architettura fornitore di contenuti–rete di distribuzione, impiegabile per distribuire una certa offerta di contenuti ad utenti connessi a reti di distribuzione gestite da operatori tlc differenti tra loro. Sono schematicamente rappresentate le singole reti di Content Distribution (ovvero costituite dalla rete ip dell'operatore, i relinker e le caches) che vengono alimentate dai server del fornitore di contenuti:



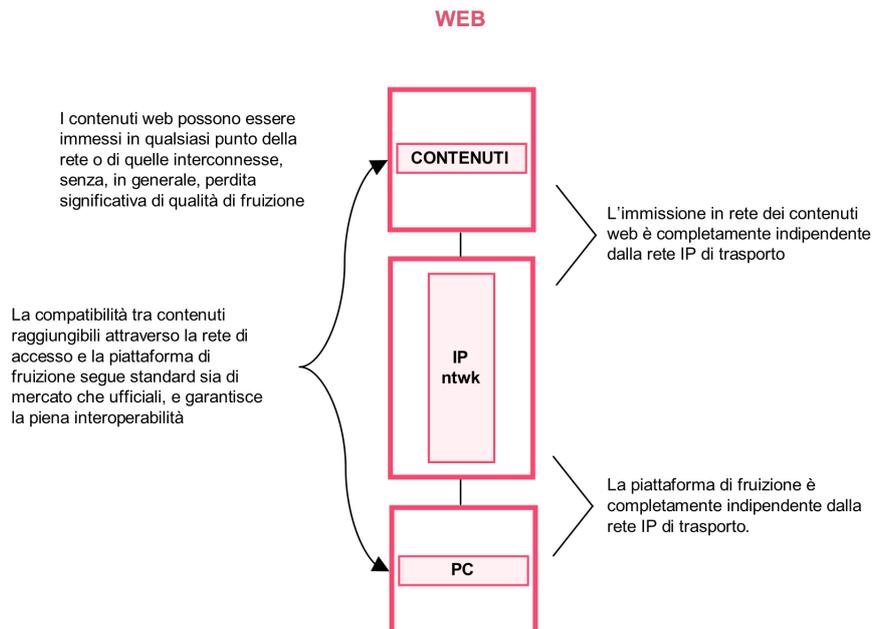


### 3 MERCATO DELLA RETE DI ACCESSO VS MERCATO DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE

Come si evince dall'analisi delle architetture per la IPTV, appare evidente la separazione tra la figura del fornitore di contenuti da quella dell'operatore di una rete elettronica. Questo paragrafo intende evidenziare come via sia altresì differenza architettrale, e quindi di problematiche competitive, tra una generica rete IP a largabanda ed una analoga rete predisposta per la distribuzione IPTV.

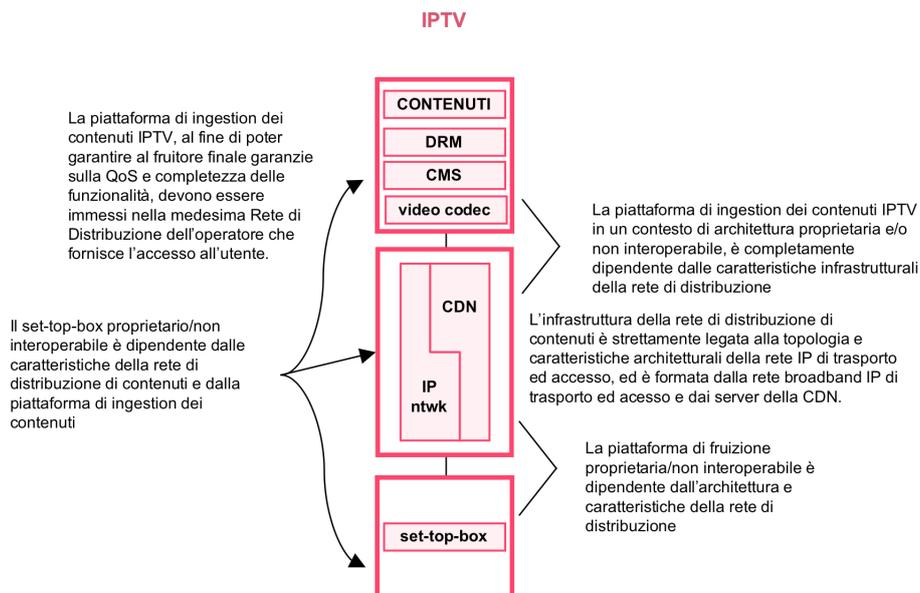
#### 3.1 Rete di accesso

Il mercato della Rete di Accesso, ovvero dell'implementazione delle architetture tecnologiche atte a consentire ad un computer (che può essere indifferentemente il PC di un utente o il server ad esempio di un sito web) di connettersi in rete e generare traffico IP funzionalmente ad una qualsiasi di proprie autonome applicazioni, servizi o contenuti disponibili sulla rete e sulle reti interconnesse. La replicabilità è best-effort.



### 3.2 Rete di distribuzione

Il mercato della Rete di Distribuzione, ovvero dell'implementazione delle architetture tecnologiche atte a garantire la corretta distribuzione (QoS, funzioni, ridondanza, ottimizzazione, ..) di contenuti IPTV al bacino di utenti connessi alla medesima rete.



Nell'ambito della IPTV, rete di accesso e trasporto e la rete di content delivery sono complementari tra loro ed interdipendenti, e comportano quindi un mercato all'ingrosso a se stante.

Il mercato 12 (mercato della larga banda) prende in esame esclusivamente l'infrastruttura di rete di accesso, e pertanto insufficiente a garantire uno sviluppo della IPTV competitiva.

Gli anelli tecnologici a monte (epg e drm) e a valle (set-top-box) del binomio rete di accesso/trasporto + CDN, ovvero della rete distributiva della iptv, qual'ora basati su standard non interoperabili, specie nell'ambito di un'offerta di IPTV integrata verticalmente possono essere utilizzate per fare preemption tecnologica, elevando le barriere per l'utente e rafforzare la posizione dominante.

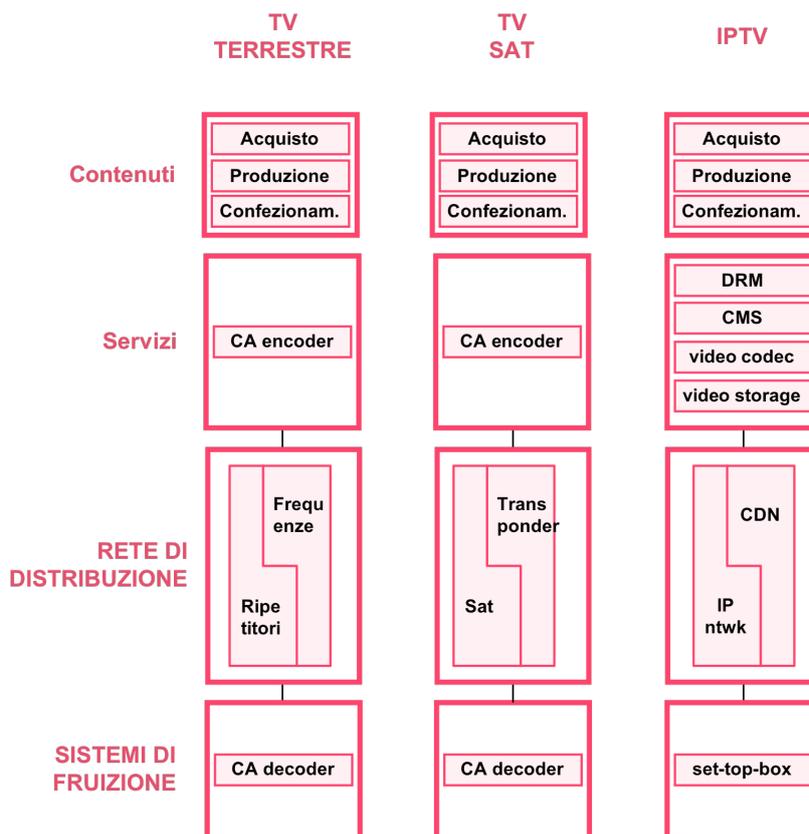
#### **4 SULLA NECESSITÀ DI SEPARAZIONE SOCIETARIA TRA FORNITORI DI CONTENUTI ED OPERATORI DI RETI DI DISTRIBUZIONE**

Come ricordato nella proposta di provvedimento dalla stessa Autorità

“33. [...] è stata introdotta la distinzione tra la figura dell'operatore di rete, quella del fornitore di contenuti, e quella del fornitori di servizi: l'operatore di rete (che opererà sulla base di una licenza) è il “soggetto titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazioni elettroniche e di impianti di messa in onda, moltiplicazione, distribuzione e diffusione e delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione agli utenti dei blocchi di diffusione”; il fornitore di contenuti (che opererà sulla base di una autorizzazione) è il “soggetto che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi destinati alla radiodiffusione televisiva e sonora”; infine il fornitore di servizi è costituito dal “soggetto che fornisce, attraverso l'operatore di rete, servizi al pubblico di accesso condizionato mediante distribuzione agli utenti di chiavi numeriche per l'abilitazione alla visione dei programmi, alla fatturazione dei servizi, ed eventualmente alla fornitura di apparati, ovvero che fornisce servizi della società dell'informazione ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva n. 98/34/CE, come modificata dalla direttiva n. 98/48/CE, ovvero fornisce una guida elettronica ai programmi”.

E' pertanto necessario valutare se tali separazioni siano funzionalmente individuabili nel mondo della IPTV.

Se andiamo a confrontare le diverse architetture utilizzate per la distribuzione televisiva, osserviamo una esplicita analogia tra i differenti sistemi:



Infatti sia per quanto riguarda la televisione digitale terrestre, satellitare ed IP, possiamo facilmente distinguere in maniera netta i tre focus aziendali “editoria dei contenuti”, “Servizi di gestione dell’accesso condizionato”, “Rete di distribuzione”.

Inoltre sono forti le analogie anche per quanto riguarda la rete di distribuzione.

La rete via etere terrestre è costituita dalla disponibilità di due asset essenziali, la rete di ripetitori (siti, tralicci, trasmettitori, antenne, alimentazione, etc..) e la disponibilità delle frequenze. L’estensione della rete di ripetitori assicura la capillarità di copertura sul territorio, e costituisce una risorsa difficoltosa da replicare tanto più quanto essa sia estesa. La disponibilità delle frequenze assicura la trasmissibilità dei contenuti. Tanto maggiore è il numero di frequenze possedute, tanto maggiore è la capacità di trasporto sulla rete e quindi del numero di differenti canali ed offerta televisiva, e costituiscono una risorsa scarsa.

La rete di distribuzione di IPTV è costituita dalla rete di trasporto e di accesso, e dalla rete di server (relinker e caches) costituenti la CDN. L’estensione della rete di accesso assicura la capillarità di copertura del territorio, e costituisce una risorsa difficoltosa o impossibile da replicare tanto più quanto essa sia estesa sul territorio. La capacità trasmissiva ovvero la banda assicura la trasmissibilità dei contenuti. Tanto è maggiore la banda, tanto è maggiore la capacità di trasporto sulla rete e quindi il numero dei canali costituenti l’offerta televisiva, e la qualità con la quale essi saranno poi fruiti. Nel suo insieme la banda sulla rete di distribuzione IPTV è funzione della capacità di trasporto delle tratte,

della capillarità delle caches della CDN, della quantità di doppiini simultaneamente alimentabili con tecnologie broadband. Costituisce una risorsa scarsa, in quanto la capacità delle linee non è illimitata, la logistica dei server di caches ne limita il numero installabile per sito, il numero di doppiini in rame simultaneamente utilizzabili per connettere in broadband l'utente è limitato (come emerso dalla consultazione AGCOM sullo Spectrum Management).

In merito alla già rammentata distinzione delle figure della catena, l'Autorità nella proposta di provvedimento ricorda che:

(37). Gli operatori di rete, in quanto assegnatari del diritto d'uso delle radiofrequenze, sono soggetti ad una serie di obblighi, ed in particolare:

- obbligo di separazione societaria: l'operatore di rete in ambito nazionale che sia anche fornitore di contenuti è tenuto alla separazione societaria per lo svolgimento delle due attività;
- parità di trattamento: l'operatore di rete deve garantire parità di trattamento ai fornitori di contenuti non riconducibili a società collegate e controllate, rendendo disponibili a questi ultimi, ai fini di stabilire i necessari accordi, le stesse informazioni tecniche messe a disposizione dei fornitori di contenuti riconducibili a società collegate e controllate;
- non discriminazione: l'operatore di rete non deve effettuare discriminazioni, in materia di qualità trasmissiva e condizioni di accesso alla rete, fra soggetti autorizzati a fornire contenuti appartenenti a società controllanti, controllate o collegate e fornitori indipendenti di contenuti e servizi;
- uso delle informazioni: l'operatore di rete deve utilizzare le informazioni ottenute dai fornitori di contenuti non riconducibili a società collegate e controllate, esclusivamente al fine di concludere accordi tecnici e commerciali di accesso alla rete.

e che

45) Gli obblighi citati non sono posti a carico degli operatori di rete in quanto gestori di un'infrastruttura di comunicazione elettronica, ma in quanto assegnatari di una risorsa scarsa [..].

conseguentemente appare, mutatis mutandis, corretto estendere tali norme agli operatori che, nell'ambito della IPTV, esercitano una rete di distribuzione.

Ricordiamo inoltre come il considerando 5 della Direttiva Quadro afferma che “[..] È necessario separare la disciplina dei mezzi di trasmissione dalla disciplina dei contenuti [..]”

e che *“La separazione della disciplina dei mezzi di trasmissione dalla disciplina dei contenuti non incide sul riconoscimento dei collegamenti fra i due aspetti, in particolare al fine di garantire il pluralismo dei mezzi di informazione, la diversità culturale e la protezione dei consumatori.”*

ribadendo cioè la necessità di mantenere sempre alta l'attenzione in merito alla minaccia al pluralismo dell'informazione e dell'assetto competitivo, anche qual'ora le misure precauzionali, come l'obbligo di separazione tra fornitori di contenuti e fornitori di rete, siano state già eventualmente adottate.

## 5 SULLA NECESSITÀ DI GARANTIRE L'INTEROPERABILITÀ

Principio cardine della regolamentazione comunitaria è assicurare “[...] che gli utenti [...] traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità” (cfr. Art.8, lettera a, Direttiva 2002/21/CE). E’ quindi il massimo beneficio per l’utente l’obiettivo in funzione del quale viene costruito l’intero corpus normativo. Il raggiungimento di tale obiettivo implica il progressivo miglioramento dei servizi, e la progressiva riduzione dei costi. Ciò implica la necessità di un pluralismo competitivo che, come ci insegna la microeconomia e come contemplato nella succitata Direttiva, stimola la competizione sui prodotti e sui prezzi.

Nell’ambito della IPTV il vantaggio per l’utente si declina certo nella possibilità per questi di:

- poter continuare ad utilizzare ad utilizzare l’apparato *set-top-box* di propria preferenza pur cambiando fornitore di connettività broadband, senza doverlo sostituire (se non per ragioni di obsolescenza tecnologica) per fruire dei contenuti disponibili sull’altra rete;
  - poter utilizzare il medesimo apparato *set-top-box* per fruire di qualsiasi offerta di contenuti IPTV tecnicamente raggiungibile in rete;
- (*mutatis mutandis* con i principi ispiratori della legge sul decoder unico e relativi obblighi);

Il succitato pluralismo competitivo si traduce a sua volta nel distinguere i ruoli di chi esercita una rete di distribuzione rispetto da chi offre i contenuti, nonché di utilizzare, nei diversi elementi della catena tecnologica, tecnologie tra loro interoperabili, e ha inoltre come conseguenza positiva, la garanzia di pluralismo nell’informazione.

Dev’essere pertanto assicurato:

- la certezza per l’utente finale, di poter utilizzare il medesimo *set-top-box* qual’ora decidesse di cambiare il fornitore dei servizi broadband o fornitore di contenuti.
- al fornitore di contenuti IPTV, di poter immettere i propri contenuti in una rete di distribuzione IPTV di un qualunque operatore.

L’assenza di tali garanzie costituisce il presupposto per il consolidarsi di pericolose concentrazioni di mercato, diminuzione della concorrenza sui servizi broadband e sull’offerta di contenuti e conseguente restringimento del pluralismo dell’informazione televisiva.

La congiunzione tra: a) posizione dominante sul mercato dell’accesso broadband, b) possesso e controllo tecnologico della rete di Content Delivery, c) imposizione all’utenza di una tecnologia proprietaria/non interoperabile per la fruizione dei contenuti distribuiti sulla propria rete (e per l’immissione degli stessi da parte di eventuali fornitori di contenuti terzi), costituisce la condizione sufficiente per la monopolizzazione del mercato della distribuzione tecnologica della IPTV a monte (fornitori di contenuti) e a valle (utenti). Se tali condizioni si aggiunge inoltre d) la coincidenza tra fornitore di contenuti e fornitore di rete di distribuzione e fornitore di rete di accesso, il restringimento del pluralismo d’informazione televisiva si accentua ulteriormente.

E’ la stessa Direttiva Accesso sancisce l’importanza dell’interoperabilità “*L’interoperabilità va a beneficio degli utenti finali ed è un importante obiettivo di questo contesto regolamentare. Incoraggiare l’interoperabilità è uno degli obiettivi delle autorità nazionali di regolamentazione previsti in questo contesto [...] Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l’utilizzazione di standard e/o di specifiche pubblicate, nella misura in cui ciò sia strettamente necessario per*

*assicurare l'interoperabilità dei servizi e migliorare la libertà di scelta degli utenti. (considerando 9 Direttiva 2002/19/CE)".*

Tale principi vengono ribaditi nell'Art. 5 della direttiva Accesso "Poteri e competenze delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di accesso e di interconnessione 1. Nel perseguire gli obiettivi stabiliti dall'articolo 8 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro) le autorità nazionali di regolamentazione incoraggiano e se del caso garantiscono, in conformità delle disposizioni della presente direttiva, un adeguato accesso, e un'adeguata interconnessione e l'interoperabilità dei servizi, esercitando le rispettive competenze in modo tale da promuovere l'efficienza economica e una concorrenza sostenibile, e recare il massimo vantaggio agli utenti finali.", così come anche all'Art. 17 della Direttiva Quadro "Gli Stati membri [...] per la fornitura di servizi, di interfacce tecniche o di funzioni di rete, [...] per garantire l'interoperabilità dei servizi e migliorare la libertà di scelta degli utenti. 3. Se le norme e/o le specifiche [...] non sono applicate correttamente, e di conseguenza non può essere garantita l'interoperabilità dei servizi [...] l'applicazione di tali norme e/o specifiche può essere resa obbligatoria, [...] per assicurare tale interoperabilità e per migliorare la libera scelta degli utenti.

## 6 SULLA VALUTAZIONE DI MERCATO EMERGENTE

La Direttiva 2002/21/CE che istituisce un "quadro normativo comune per i servizi e le reti di comunicazione elettronica" all'Allegato I dispone un "Elenco dei mercati che dovranno figurare nella raccomandazione iniziale della Commissione relativa ai mercati dei prodotti e dei servizi", per i quali le ANR dovranno valutare adeguate misure di regolamentazione.

La Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell'ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all'applicazione di misure ex ante secondo quanto disposto dalla direttiva 2002/21/CE, dell'11 febbraio 2003 (di seguito, la Raccomandazione), ha in particolare individuato quello dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali.

Con Delibera 118/04/CONS l'AGCom ha avviato la fase di definizione dei mercati rilevanti per determinare le eventuali misure di regolamentazione e con l'Allegato B alla Delibera n. 61/06/CONS, l'AGCom ha presentato una Proposta di Provvedimento sottoposta a consultazione pubblica.

Da quanto esposto in premessa se ne ricava, dunque, che tale sistema di produzione e distribuzione di contenuti potrebbe avere in futuro un forte sviluppo e un forte concorrente delle tradizionali forme di distribuzione televisiva, nonché che sono nettamente distinguibili per funzioni ed infrastrutture, le figure di fornitore di contenuti da quelle di gestore di una rete elettronica di distribuzione. Ma la sua apertura alla concorrenza dipenderà dalla regolamentazione che si sta elaborando oggi.

Nel documento soggetto a consultazione, però, appare non opportuno da parte dell'AGCom a regolamentare la IPTV sul presupposto che si analizzerà (e confuterà) nel prosieguo del documento, che la IPTV sia un nuovo mercato, non ancora sviluppato e che, pertanto, non debba essere assoggettato a regolamentazione (par. 203 e 230-segg, del Documento di Consultazione).

***Poiché i mercati (e, conseguentemente i servizi) non soggetti a regolamentazione da parte dell'AGCom in attuazione del nuovo Quadro Regolamentare europeo resteranno non regolamentati, almeno sino alla sua revisione (che avverrà decorsi i prossimi 18 mesi) vi è un serio rischio che le reti e i servizi NGN possano sfuggire del tutto ad una regolamentazione ex ante nel medio periodo (quando invece per i nuovi entranti è fondamentale avere un chiaro quadro delle regole applicabili al settore delle reti e servizi NGN nel quale devono investire (che, come si vedrà, a differenza di quelli dell'incumbent, non sono a costi meramente incrementali).***

Si confuta quindi la sussistenza dei presupposti addotti dall'AGCom a favore della necessità di non regolamentarlo, considerando il grado di maturità del mercato, nonché le condizioni strutturali di tali mercati, caratterizzate da notevoli effetti rete, diretti ed indiretti, che anziché dar luogo alla pretesa dinamica pro-competitiva, tendono alla inesorabile concentrazione del mercato e alla creazione del monopolio.

**7 LA DEFINIZIONE DEL MERCATO RILEVANTE (CAP. 3, §§ 199-205 E 230-233 DEL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE). NECESSITÀ DI INTEGRARE L'ANALISI ECONOMICA.**

- Con riferimento al mercato rilevante, l'AGCom pone i seguenti quesiti:

6. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di identificare un unico mercato per i servizi diffusivi offerti su rete via cavo in ambito nazionale e locale?

13. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di non individuare il mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva su reti via cavo come mercato rilevante?

Mentre VOIPEX condivide le conclusioni raggiunte dall'AGCom nel quesito n.6, pur non condividendo quanto affermato al § 203 *“va segnalato che solo di recente si sta assistendo ad un reale sviluppo di questa tecnologia. Pertanto a tutt'oggi, lo sviluppo della rete resta ancora difficile da prevedere. Le previsioni di mercato mostrano alte potenzialità di crescita per i servizi forniti sia con tecnologia xDSL sia su fibra. Il servizio su ADSL è un prodotto emergente ...”*, VOIPEX non condivide la proposta dall'AGCom di cui al quesito n. 13 di non considerare il mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva su reti via cavo come mercato rilevante ai fini della regolamentazione.

Infatti, l'Autorità considera il mercato dei servizi diffusione radiotelevisiva via cavo come un mercato emergente e quindi non rilevante ai fini della presente analisi, sul presupposto che *“il mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva via cavo risulta avere ancora una diffusione limitata. Tale servizio è localizzato in aree circoscritte metropolitane e, per quanto riguarda la trasmissione dei servizi televisivi su fibra ottica e su xDSL, viene offerto attualmente da un solo operatore”* (Documento di Consultazione, § 230).

Poi, ai §§231-233 l'AGCom sostiene che vi sarebbero limitate barriere all'ingresso per la fornitura di un servizio di IPTV via ADSL (§231) e che, grazie alla *“regolamentazione della fornitura all'ingrosso dei servizi a banda larga ... nel mercato si potrebbero sviluppare condizioni di concorrenza effettiva nei prossimi 18 mesi”* (§232) e conlude affermando che *“[P]ertanto,*

*l'Autorità considera il mercato dei servizi diffusione radiotelevisiva via cavo come un mercato emergente e quindi non rilevante ai fini della presente analisi"*

Ad avviso del VOIPEX, la dinamica competitiva del mercato della IPTV è invece diametralmente opposta a quella analizzata dall'AGCom per le seguenti ragioni.

### 7.1 *La necessità di analizzare l'integrazione verticale dei fornitori di servizi di IPTV*

Anzitutto, sarebbe necessario individuare l'eventuale integrazione verticale degli operatori attivi sul mercato dei servizi IPTV.

A questo riguardo, si evidenzia:

- TI controlla la rete di accesso ad Internet e fa quello che vuole, anche senza le offerte di servizi wholesale richieste dalla 34/06/CONS: *Alice Home TV 4 Mbit/s* e *Alice 20 Mbit*

### 7.2 *La necessità di analizzare gli effetti rete*

Occorre tenere in considerazione i notevoli effetti rete presenti nel mercato delle comunicazioni elettroniche a larga banda (ovvero il fenomeno per cui *"the utility that a user derives from consumption of a good increases with the number of other agents consuming the good"*<sup>2</sup>) che, in assenza di una regolamentazione che imponga adeguati obblighi, *in primis* di interoperabilità, possono spingere i clienti a concentrarsi sulla rete dell'operatore con il maggior numero di clienti<sup>3</sup>.

In particolare, non sarebbe corretta una analisi economica del mercato dei servizi di IPTV che omettesse di considerare i forti effetti rete "indiretti" tipici della IPTV, che si riscontrano nel fatto che –in un mondo i reti IPTV separate come *walled gardens*, come la rete IPTV di Telecom Italia<sup>4</sup>–

<sup>2</sup> M. L. KATZ - TZ IHAPIO, *Network Externalities, Competition and Compatibility*, 75 *Am. Econ. Rev.* 1985, 424; S. J. LIEBOWITZ – EBOWI MARGOLIS, *Network Externalities (Effects)*, The New Palgrave's Dictionary of Economics and Law, MacMillan, 1998 <http://www.pub.utdallas.edu/~liebowit/palgrave/network.html>; R. MASON, *Network Externalities and the Coase conjecture*, in 44 *Eur. Econ. Rev.*, 2000, 1981, <http://www.soton.ac.uk/~ram2/papers.html> N. ECONOMIDES, *The Economics of Networks*, [1996] *Int'l. J. Ind. Org.* 673; M. A. LEMLEY -D. MCGOWAN, *Legal Implications of Network Economic Effects*, 86 *Cal. L. Rev.* 479, 1998; B. BISHOP - C. CAFFARRA, *Merger control in "new markets"*, in 22 *E.C.L.R.* 2001, 31; C. VELIANOVSKI, *E.C. Antitrust in the new economy: is the European Commission's view of the Network economy right?*, in 22 *ECLR* 2001, 115; cfr. inoltre, N. ECONOMIDES - ONOMIMMELBERG, *Critical Mass and Network Size with Application to the US Fax Market*, Discussion Paper No. EC- 95-11, Stern School of Business, N.Y.U.). Da ultimo, C. SHAPIRO, H.R. VARIAN, *Information Rules – le regole dell'economia dell'informazione*, Milano, 1999, pagg. 211–218.

<sup>3</sup> Infatti, il valore di un bene "a rete" (come i presenti servizi), per ciascun utente, aumenta esponenzialmente con l'aumentare del numero di utenti collegati alla rete (supponendo che il guadagno marginale di ciascun utente dal poter comunicare con un altro utente è "1", il guadagno marginale complessivo degli "n" utenti appartenenti a quella rete, che deriva dal collegamento di un utente aggiuntivo alla rete, non è "n\*1" ma "n<sup>(n-1)</sup>").

<sup>4</sup> Che consente ricevere i programmi da essa diffusi, con un dato livello qualitativo, solo ai propri clienti di servizi di accesso ADSL.

i fornitori di contenuti hanno un maggior interesse a posizionare i propri contenuti sulla rete di accesso più ampia e con la maggiore base di clienti (al pari del caso *Microsoft.*, dove gli ASP avevano interesse produrre programmi applicativi per Microsoft, anziché per i concorrenti, per raggiungere il maggior bacino di clientela).

Ciò genera un effetto “perverso” e spinge i potenziali clienti di servizi di IPTV ad acquistarli dal fornitore di tali servizi con la maggior base clienti, perché è quello con la maggiore offerta di contenuti (giacché, come si è visto, i fornitori di contenuti sono maggiormente interessati a distribuirli su tale rete che è quella con la base clienti più ampia).

In conclusione, ad una corretta ed accurata analisi economica emerge a prima vista che l’effetto “volano” o “di trascinamento” imputabile agli effetti rete indiretti, di cui sopra, in assenza di misure di regolamentazione, è destinato a portare inesorabilmente alla concentrazione dei servizi IPTV nelle mani dell’operatore con la maggiore base di clientela. Infatti, come riconosciuto dalla migliore dottrina economica, vi è un serio rischio che le *network externalities* insite possano fungere da “volano” che porti inesorabilmente verso una monopolizzazione e ad un fallimento della liberalizzazione<sup>5</sup>.

Questo rischio, da solo, giustificherebbe un sistema di regolamentazione *ex ante* dei servizi di IPTV, quanto meno per minimizzare le esternalità di rete e trasformale in benefici *networks effects*.

### 7.3 *La necessità di confutare l’assunto che la IPTV sia un nuovo mercato da non regolamentare: la presunzione di posizione dominante di TI nella IPTV*

Inoltre, ad avviso del VOIPEX non è neppure condivisibile la considerazione dell’AGCOM che quello dei servizi IPTV (i soli attualmente disponibili in Italia come TV su rete via cavo) sia un mercato emergente, come tale da non assoggettare a regolamentazione, per un duplice ordine di motivi.

Anzitutto la IPTV non è un mercato emergente, ma vede già da tempo la presenza di una notevole quantità di operatori: Fastweb, Telecom Italia, Tiscali, Digital TV, etc...

Comunque, quand’anche lo fosse (quod non), occorre sfatare la tesi secondo la quale un nuovo mercato non possa essere soggetto a regolamentazione.

Tale tesi, che si basa sulla premessa 27 della Direttiva Quadro, secondo la quale nei “*nuovi mercati emergenti ...l’impresa leader verosimilmente detiene un significativo potere di mercato ma non per questo dovrà essere assoggettata a regolamentazione*”, deve essere conciliata con quanto disposto, a proposito di nuovi mercati, dall’art. 14, comma 3, della Direttiva Quadro, che dispone chiaramente che “*Se un’impresa dispone di un significativo potere su un mercato specifico, può parimenti presumersi che essa abbia un significativo potere in un mercato strettamente connesso qualora le*

<sup>5</sup> R. MASON, *Network Externalities and the Coase conjecture*, cit. in nota 2, pag. 3 del dattiloscritto. Cfr. S.J. LIEBOWITZ - EBOWITARGOLIS, *Are network externalities a new source of market failure?*, *Research in Law And Economics*, 1995, 17, 1-segg., <http://www.pub.utdallas.edu/~liebowitz/netwextn.html>.

connessioni tra i due mercati siano tali da consentire al potere detenuto in un mercato di esser fatto valere nell'altro, rafforzando in tal modo il potere complessivo dell'impresa interessata”.

Tale nuovo criterio reca una “presunzione di *leveraging*”<sup>6,7</sup> che consente di individuare quali aventi una posizione dominante (e dunque di notificarli come aventi SPM) anche gli operatori attivi su un nuovo mercato verticalmente (i.e., “a valle”) o orizzontalmente adiacente ad un mercato consolidato sul quale essi detengono SPM e, quindi di imporre rimedi anche sul nuovo mercato (si tratta di un adattamento alla regolamentazione dei principi disposti dalla Corte di Giustizia CE, tra gli altri, nei casi *Commercial Solvents*<sup>8</sup>, *Télémarketing*<sup>9</sup> e *Tetra Pak II*<sup>10</sup>, relativi a condotte abusive di posizione dominante mediante il trasferimento del potere di mercato, da quello nel quale un operatore è dominante, ai mercati verticalmente -“a valle”- od orizzontalmente collegati a quest’ultimo -cd. *leveraging*-).

Pertanto, qualora il nuovo mercato (nel caso in esame i servizi IPTV, *embedded* nel *bitstream*), si trovi a valle di un mercato consolidato (come nel caso in esame, il *bitstream*, a sua volta basato sulla rete di accesso in rame), sul quale opera un’impresa che possa far leva sulla posizione dominante ivi detenuta per estenderla nel nuovo mercato (cd. *leveraging*), si presume che l’impresa dominante sul mercato consolidato detenga SPM anche nel nuovo mercato connesso a quello dominato.

In applicazione di tale presunzione di dominanza anche su un nuovo mercato, VOIPEX ritiene che AGCom debba assoggettare a regolamentazione i servizi di IPTV offerti dall’operatore dominante sul *bitstream* (oggetto dell’analisi conclusasi con la Delibera n. 34/06/CONS sul mercato 12), per il tramite di quest’ultimo.

## 8 LA NECESSITÀ DI INDIVIDUARE ADEGUATE MISURE DI REGOLAMENTAZIONE

Quanto alle misure di regolamentazione si ritiene siano necessarie misure tese a impedire che il fornitore di servizi IPTV, verticalmente integrato e dominante sulla fornitura di servizi *bitstream* mediante i quali si offre anche il servizio IPTV, con la base di clientela più ampia di approfittare dei notevoli effetti rete e delle elevate barriere di ingresso dianzi descritte.

In particolare tali misure dovranno:

- a) consentire ai clienti di accesso di ciascun operatore che fornisca servizi di IPTV di accedere ai contenuti distribuiti da qualsiasi operatore che fornisca contenuti IPTV;

<sup>6</sup> Neppure troppo nuovo, poiché in applicazione della normativa ONP, l’AGCom ha ritenuto che Telecom Italia avesse SPM sul mercato dei servizi xDSL in virtù del controllo della rete di accesso: cfr. provvedimento “*Full Business Company*” del 26 novembre 2000 e Delibera 197/01/CONS.

<sup>7</sup> S. TAYLOR, *European Commission Draft Guidelines on Market Analysis and the Calculation of Significant Market Power: the Extension of Tetra Pak II to Regulation*, 7 [2001] 129 C.T.L.R., 129.

<sup>8</sup> Sent. 14 marzo 1973, C6-7/73R, Racc. 1973, pag. 357.

<sup>9</sup> Sent. 3 ottobre 1985, C311/84, Racc. 1985, pag. 3261.

<sup>10</sup> Sent. 14 novembre 1996, Racc. 1996, pag. 5951.

- b) consentire a ciascun fornitore di contenuti IPTV di distribuirli ai clienti di qualsiasi operatore di IPTV indipendentemente dalle rete di *content delivery* attraverso la quale rende disponibile i propri contenuti

ovverosia tendere a creare un “Market place” aperto.

In pratica, tali misure dovranno consistere nell’obbligo in capo all’operatore con significativo potere di mercato di consentire ai propri concorrenti l’accesso e l’interoperabilità *unicast* e *multicast* a tutti i livelli della catena di distribuzione IPTV.

Per ovvi motivi (unicità della linea di accesso), non si prevede una interconnessione fisica a livello dei Set Top Box, ma è indispensabile che questi siano “open” ed in particolare in grado di “ospitare” il sistema DRM previsto dal titolare dei diritti.

#### 8.1 *La necessità di garantire l’interconnessione e l’interoperabilità tra le diverse reti IPTV, specialmente con riferimento alla prestazione di multicast*

L’interconnessione tra reti di IPTV (rectius, tra reti NGN sui quali sono erogati servizi di IPTV) ha un ruolo fondamentale per assicurare adeguate condizioni strutturali competitive, poiché consente agli utenti della prima rete di comunicare con gli utenti della seconda e viceversa (consentendo a questi ultimi di accedere ai propri contenuti), in tal modo consentendo di superare le *network externalities* ed, anzi, le trasforma in benefici effetti di rete.

Sinora l’interconnessione è stata finalizzata a consentire la fornitura (mediante raccolta e/o terminazione) di servizi di telefonia vocale tra utenti di reti diverse, mediante il protocollo di segnalazione SS7.

Tuttavia, la promozione di un mercato competitivo richiede che siano espressamente disciplinate anche altre modalità di interconnessione, finalizzate alla trasmissione dati o a servizi Internet, anche mediante servizi di comunicazioni a larga banda, anche in un ambiente convergente ed integrato tra reti e servizi anche in mobilità.

La base giuridica di tali eventuali obblighi va rinvenuta nella Direttiva Accesso, che impone agli Stati membri di mantenere in vigore gli obblighi esistenti, fino al loro riesame (art. 7.1), e consente alle ANR di imporre a tutti gli operatori<sup>11</sup> obblighi di interconnessione per la fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche al pubblico (art. 4.1), nonché “*nella misura necessaria a garantire l’interconnettibilità da punto a punto, obblighi alle imprese che controllano l’accesso agli utenti finali, compres[a] l’interconnessione*” (5.1.a) nonché alle risorse necessarie<sup>12</sup> ad accedere agli utenti finali di servizi radiotelevisivi digitali (ivi inclusa l’IPTV) “a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie” (5.1.b).

<sup>11</sup> Art. 8.3 Direttiva Accesso.

<sup>12</sup> Es.: interfacce per programmi applicativi (API) ed alle guide elettroniche ai programmi (EPG).

La Direttiva Accesso consente poi di imporre agli operatori aventi SMP (art. 8.3) anche i seguenti obblighi<sup>13</sup>: trasparenza (art. 9); non discriminazione (art. 10); separazione contabile (art. 11); accesso e uso di risorse della rete (art. 12) e controllo dei prezzi, anche mediante *price cap* (art. 13).

E' poi necessario che sia adottata ogni misura *ex ante* atta a garantire l'interoperabilità non solo tra i servizi a banda larga ma anche tra i servizi VAS *embedded* in questi, e ad evitare che l'operatore dominante sulla fornitura di accessi a banda larga possa estendere tale posizione anche sui VAS, a scapito dei concorrenti.

Si noti che l'esistenza di un obbligo di garantire l'interoperabilità fra servizi a carico di un operatore dominante su tali servizi (o su servizi collegati ai primi) è stata recentemente confermata dalla Commissione Europea nel caso *Microsoft* (decisione del 24 marzo 2004, COMP/C-3/37.792), che ha condannato la Microsoft Corp. per aver abusato, *inter alia*, della propria posizione di quasi monopolio sul mercato dei sistemi operativi per PC, limitando l'interoperabilità tra PC operanti in *Windows* e server per gruppi di lavoro non Microsoft e con ciò facendo leva dei notevoli *network effects* (diretti ed indiretti) presenti nel mercato dei sistemi operativi per PC, al fine di acquisire una posizione dominante sul mercato dei sistemi operativi per server per gruppi di lavoro (essenziali per le reti IT delle imprese) eliminando la concorrenza in detto mercato. Microsoft è stata obbligata, per quanto riguarda l'interoperabilità, a “rendere pubbliche, entro 120 giorni, informazioni complete ed accurate sulle interfacce che consentano ai server per gruppi di lavoro non Microsoft di raggiungere la completa interoperabilità con i PC e i server che operano in Windows ... Le informazioni rese pubbliche dovranno essere aggiornate ogniqualvolta Microsoft immetterà sul mercato nuove versioni dei relativi prodotti” (art. 5a)<sup>14</sup>.

## 9 CONCLUSIONI

In assenza delle misure di regolamentazione richieste, come invece intende fare AGCom, VOIPEX ritiene che, per le ragioni strutturali analizzate *supra*, il mercato dei servizi di IPTV, caratterizzato da una forte dipendenza della rete d'accesso e della corrispondente tecnologia atta alla diffusione e fruizione dei contenuti, sarà probabilmente monopolizzato da chi controlla la rete d'accesso e

---

<sup>13</sup> Che costituiscono “il livello massimo degli obblighi che possono essere imposti alle imprese onde evitare un'eccessiva regolamentazione” (Direttiva accesso, considerando 14)

<sup>14</sup> Si rimanda altresì al procedimento della Commissione per abuso di posizione dominante da parte di IBM (caso IV/29.479, avviato nel dicembre 1980), ove la Commissione aveva ritenuto che IBM detenesse una posizione dominante sull'offerta dei due prodotti chiave del proprio apparecchio System/370 (unità centrale e sistema operativo), che le consentiva di controllare i mercati dell'approvvigionamento di tutti i prodotti compatibili con tale sistema. IBM aveva abusato della propria posizione dominante non fornendo agli altri operatori, in tempo utile, le informazioni tecniche necessarie per consentire l'utilizzazione di prodotti concorrenti in connessione con il System/370 (informazioni sulle interfacce). Il procedimento si è poi concluso in via informale proprio grazie all'impegno di IBM di comunicare, in tempo utile, informazioni sulle interfacce, tali da permettere ai concorrenti di collegare i propri sistemi hardware e software al System/370 sviluppato da IBM. Quest'ultima si è quindi impegnata a comunicare ai concorrenti informazioni adeguate per consentire loro di interconnettere i propri sistemi o reti con il System/370, tramite il sistema di protocolli di rete di IBM (c.d. SNA).

conseguentemente possa implementare politiche di preemption tecnologica sull'infrastruttura tecnologica ivi operante, in particolar modo riguardo all'utilizzo di terminali utente (settopbox) proprietari o quantomeno non interoperabili.

Occorre evidenziare, quindi, il rischio della tripartizione dell'intera Televisione terrestre: (i) Mediaset su DTT; (ii) Telecom su IPTV (che potrebbe invece assicurare pluralismo, grazie alle risorse non scarse); (iii) Mediaset e RAI su ATT (ma, solo fino a switch-off 2008, quindi con RAI in uscita!), con conseguente controllo di ciascuna piattaforma (DTH, DTT, IPTV) da parte di un solo operatore.

VOIPEX in sintesi ritiene che:

- sia necessario individuare il mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva su reti via cavo come mercato rilevante;
- sia necessario applicare gli obblighi di separazione societaria tra la figura di operatore di rete di distribuzione e quella di fornitore di contenuti previsti dalla legge di sistema n. 112, del 3 maggio 2004, al mercato dei servizi di IPTV;
- sia necessario prevedere nel provvedimento finale, obblighi di accesso alla rete distributiva ed ai differenti livelli che la compongono, nonché l'utilizzo di interfacce aperte ed interoperabili.
- si invita l'Autorità, con il medesimo provvedimento di cui sopra, a prevedere apposito tavolo tecnico al fine di individuare i criteri tecnici di apertura ed interoperabilità tra gli elementi della catena tecnologica dei servizi di IPTV.

Roma 23 marzo 2006

Il Presidente di Voipex