

## 1. L'ecosistema digitale

Nel Regno Unito, il Governo inglese ha preso in considerazione l'ipotesi di anticipare il *testing* dello standard 2G, in modo da inserire questa tecnologia nel programma di *switch-off*. Pertanto, nelle regioni in quel momento non ancora digitalizzate è stata attuata una transizione al DVB-T2, saltando così il passaggio intermedio per il DVB-T<sup>15</sup>. In altri paesi, invece, il *roll-out* del DVB-T2 è stato posticipato, valutando la possibilità di soluzioni intermedie. In Francia, ad esempio, il *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* nel *Rapport sur l'avenir de la plateforme TNT* ha indicato le linee evolutive del sistema televisivo, posticipando al 2024-2025 l'introduzione del DVB-T2, il cui utilizzo comporterà costi di adeguamento delle infrastrutture da aggiungere a quelli già sostenuti per il passaggio al DVB-T. Per favorire, comunque, l'evoluzione del sistema televisivo, mediante la diffusione dei canali in alta definizione, il CSA ha raccomandato entro la fine del 2015 l'utilizzo dei sistemi di codifica di nuova generazione MPEG-4.

In Italia, dopo il completamento dello *switch-off* nell'estate dello scorso anno, è stato avviato l'*upgrade* tecnologico con l'attivazione dei primi servizi in DVB-T2. L'Italia rappresenta, peraltro, uno dei pochi paesi dell'Unione europea in cui è stato disciplinato il processo di migrazione al DVB-T2. Il Governo, infatti, con decreto legge n. 16/2012, convertito in legge, ha calendarizzato nel primo gennaio del 2015 la data ultima per l'adeguamento degli impianti di ricezione televisiva al nuovo *standard*. In pratica, dal primo gennaio 2015 potranno essere messi in commercio solo apparecchi per la ricezione dei programmi in tecnologia DVB-T2 con codifica MPEG-4.

Nell'ambito della radiofonia, l'uso delle tecnologie digitali ha profondamente modificato le tradizionali modalità di ascolto: le trasmissioni via *internet* e attraverso il satellite offrono una elevata qualità di ascolto, la fruizione "ubiqua" in tutto il mondo, un arricchimento dei contenuti mediante servizi aggiunti, applicazioni multimediali e la possibilità per l'utente, non più mero ascoltatore passivo, di ritagliarsi una programmazione personale (*play list*). Operatori ed esperti concordano, inoltre, nel ritenere che il *roll-out* dello *standard* digitale avrà vantaggi inevitabili sul mezzo radiofonico aumentando il numero di frequenze disponibili e la protezione del segnale dai disturbi di propagazione e da fenomeni di interferenza. L'utilizzo di stazioni radio con un *range* di copertura maggiore rispetto al caso analogico e la possibilità di *sharing* degli impianti tra diversi operatori porterà, infine, a una riduzione del numero di antenne con un minore impatto elettromagnetico sull'ambiente (secondo il ClubDab, "una copertura nazionale del DAB richiederà circa 250 antenne rispetto alle 700 delle attuali reti FM analogiche").

II DAB

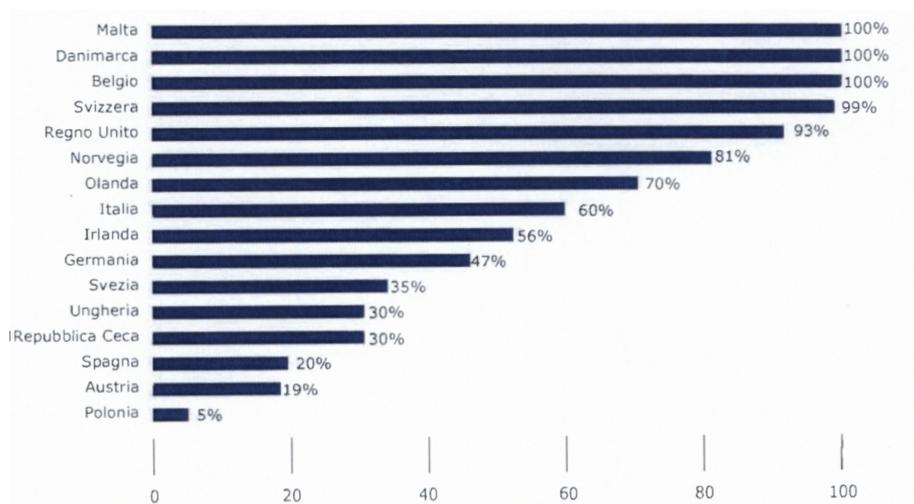
In questo contesto, la tecnologia DAB (*Digital Audio Broadcasting*) segna lo sviluppo, in Europa, del sistema radiofonico digitale. Secondo le stime pubblicate nel *report Global Digital Radio Broadcasting Update* (Figura 1.24), nel 2012, in oltre 10 paesi europei il DAB ha registrato una copertura superiore al 50%. In Svizzera, nel Regno Unito, in Belgio e in Danimarca, dove i *multiplex* DAB nazionali coprono oltre il 90% della popolazione, è stata ormai avviata la transizione alla tecnologia DAB+ che grazie al sistema di codifica HE-AAC consentirà di ottimizzare lo sfruttamento della risorsa spettrale.

15 Il *testing* dello *standard* 2G è stato avviato, infatti, nell'estate del 2008, quattro anni prima che venisse completato lo *switch off* della rete analogica.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

■ **Figura 1.24.** La radiodiffusione sonora digitale in Europa – Copertura del servizio (2012, in % della popolazione)



Fonte: WorldDMB

L'Italia ha adottato nel corso dell'ultimo anno un programma volto a promuovere la diffusione delle trasmissioni radio in tecnica digitale. Con la delibera n. 180/12/CONS del 4 aprile dello scorso anno (cfr. 3.2.2.3), l'Autorità ha avviato un progetto pilota per la sperimentazione del DAB nella provincia di Trento. La prima fase del progetto ha previsto la pianificazione e l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze nella banda III VHF per il *testing on air* della nuova tecnologia. La sperimentazione del servizio, che ha consentito di trarre utili indicazioni sulle dinamiche del mercato e le caratteristiche innovative della piattaforma, verrà allargata nei prossimi mesi anche alla provincia autonoma di Bolzano.

## 1.4. I servizi e le piattaforme

La gamma di servizi offerti attraverso reti di comunicazione elettronica e il valore generato dalle imprese e dagli utenti che si avvalgono di queste infrastrutture sono in continuo aumento<sup>16</sup>. Nel settore delle comunicazioni si assiste altresì a un progressivo ampliamento della gamma di servizi di comunicazione interpersonale, di servizi audiovisivi e dell'editoria, periodica e libraria, messi a disposizione degli utenti per mezzo di nuove pratiche commerciali e tecnologie che si affiancano alle tradizionali offerte di singoli servizi vocali (le chiamate telefoniche), testuali (sms e *instant messaging*), dati (accesso a internet) e radio-televisivi. Le imprese fungono da intermediari, vale a dire come piattaforme che aggregano una pluralità di prestazioni.

Nel siffatto scenario, sul versante delle telecomunicazioni, la diffusione di offerte commerciali che presuppongono il consumo congiunto di più servizi è, allo stato attuale, prevalente, come verificato nel caso dei servizi vocali e di accesso a internet: a dicembre 2012, nove utenti su dieci di servizi a banda larga in postazione fissa avevano sottoscritto piani dati *flat* o *semi-flat*, che includono di frequente un pacchetto di minuti di traffico voce. Peraltro, le offerte di servizi di comunicazione si basano su diversi standard tecnici, anche in virtù del grado di sostituzione accertato in alcuni specifici ambiti quali le chiamate vocali (i servizi *managed* VoIP sono considerati sostituibili con i servizi voce "tradizionali" sin dalle prime analisi dei mercati *retail* dell'accesso e dei servizi vocali in postazione fissa concluse nel 2006) e i servizi di testo (i servizi di sms sono risultati sostituibili con i servizi di *instant messaging* nell'ambito dell'analisi del mercato dei servizi di terminazione sms su singole reti mobili, cfr. delibera n. 185/13/CONS).

Alla capacità delle imprese di offrire una pluralità di servizi ai consumatori contribuisce la regolamentazione dei servizi all'ingrosso, che permette a tutti gli operatori di telecomunicazioni di disporre degli *input* necessari alla predisposizione delle offerte commerciali ritenute più appropriate per le proprie strategie aziendali e per i profili di consumo degli utenti. Attualmente, i *policy maker* europei, compresa l'Autorità, disciplinano le condizioni economiche e tecniche di numerosi prodotti *wholesale*, tra i quali i servizi di accesso alla rete fissa, i servizi di originazione, alcuni servizi inerenti alle linee affittate, nonché i servizi di terminazione sulle singole reti, sia fisse che mobili. L'insieme di queste misure intende assicurare ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica pari opportunità nel gioco concorrenziale (c.d. *level playing field*) e la disponibilità di *input wholesale* che consentano ai fornitori di servizi di comunicazione di predisporre liberamente le proprie offerte commerciali agli utenti finali (c.d. *equivalence of input*), ferma restando la necessità di garantire misure proporzionate e il meno possibile invasive.

In questo quadro, una rilevante novità registrata nell'ultimo anno è dettata dalla revisione dell'elenco dei mercati delle comunicazioni elettroniche, al dettaglio e all'ingrosso, suscettibili di una regolamentazione *ex ante*, attualmente contenuto nella rac-

I servizi di comunicazione elettronica

al dettaglio

e all'ingrosso.

<sup>16</sup> A questa conclusione perviene, per esempio, un recente studio dell'OCSE sul commercio elettronico che, pur segnalando la difficoltà di misurare il valore delle attività "business to consumer" che si svolgono attraverso internet, indica una crescita continua di questo mercato a partire dal 2008, stimando che nel 2013 costituirà circa il 30% degli scambi che avvengono a livello globale. OECD (2013), "Empowering and Protecting Consumers in the Internet Economy", OECD Digital Economy Papers, No. 216, OECD Publishing.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

La revisione della raccomandazione sui mercati rilevanti suscettibili di regolamentazione *ex-ante*

comandazione europea del 2007<sup>17</sup>. Si tratta di un processo avviato dalla Commissione europea lo scorso autunno, nell'ottica di aggiornare il quadro normativo, così da tenere il passo con i rapidi sviluppi tecnologici e di mercato che caratterizzano il settore. Al fine di operare la revisione della raccomandazione in esame, gli *stakeholder* sono stati invitati a rappresentare le proprie osservazioni sulla scorta di un questionario posto in consultazione pubblica dalla Commissione europea fino all'8 gennaio 2013<sup>18</sup>. Il ventaglio di temi affrontati è risultato ampio: dalle tendenze che impattano sulla definizione dei mercati rilevanti al funzionamento del test dei tre criteri, strumentale ad accertare l'opportunità della regolamentazione *ex ante*; dalla rassegna dei sette mercati attualmente identificati nella raccomandazione all'eventuale individuazione di ulteriori ambiti suscettibili di regolamentazione. L'Autorità ha partecipato ai lavori condotti in materia dal BEREC con l'intento di mettere in luce gli sviluppi registrati nel campo delle reti e dei servizi a banda larga, i progressi compiuti nei processi di convergenza, nonché l'affermazione delle applicazioni e dei servizi basati sul *web*.

La revisione dell'elenco dei mercati rilevanti, che consente alle autorità nazionali di regolamentazione di coordinare gli interventi sui rispettivi mercati, sarà completata nei prossimi mesi ed è strumentale – come sottolineato dalla Commissione europea – al perseguimento degli obiettivi delineati nel quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche e nell'Agenda Digitale, in termini di promozione della concorrenza e diffusione degli accessi a banda larga e ultra larga. Obiettivi che si declinano necessariamente in un contesto in continua evoluzione.

Il Servizio universale e la proposta di raccomandazione della Commissione

La rapidità del cambiamento rende, peraltro, assai difficile l'identificazione delle prestazioni e dei livelli di servizio da includere nel paniere del servizio universale, come dimostra il dibattito circa l'opportunità di ricomprendere i servizi di accesso a internet a banda larga nell'ambito di applicazione oggettivo dell'istituto, fissato dalla direttiva 2002/22/CE. Sino ad ora, tra i fattori ostativi a siffatto ampliamento degli obblighi di servizio universale vi è stata la difficoltà di definire una soglia minima di velocità di connessione obbligatoria, comune a tutti gli Stati membri. Ciò è anche dovuto, da un lato, all'ampia variabilità delle soglie fissate dai diversi ordinamenti nazionali che hanno già reso obbligatoria la fornitura dell'accesso al *broadband* internet tra gli obblighi di servizio universale: si passa, infatti, dai 144 kbps della Croazia a 1 Mbps della Finlandia, fino ai 2/4 Mbps di Malta. Dall'altro, al continuo spostamento in avanti delle velocità minime di connessione a internet la cui effettiva disponibilità consente la piena inclusione sociale nella società dell'informazione: la revisione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea nel 2012 ha indicato l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini almeno 30 Mbps e, pertanto, in prospettiva le aree geografiche servite da infrastrutture che non garantiscono servizi a questa velocità potrebbero essere considerate in *digital divide*. È in tale contesto che va collocata la consultazione pubblica, risalente al febbraio 2013, della seconda proposta di Raccomandazione europea sul servizio universale nella società digitale, che fa seguito alle forti opposizioni di alcuni Stati membri alla prima versione presentata lo scorso anno. Nell'intento di contemperare gli obiettivi di contrasto al *digital divide* con l'esigenza di evitare distorsioni del mercato, la Commissione, nella nuova proposta di Raccomanda-

17 Commission Recommendation 2007/879 and explanatory note, December 17, 2007, on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Framework Directive (2<sup>nd</sup> edition).

18 Public consultation on the revision of the Recommendation on relevant markets, 16 ottobre 2012 – 8 gennaio 2013.

## 1. L'ecosistema digital

zione, si limita a richiedere che l'imposizione di soglie minime di connettività a internet nell'ambito del servizio universale sia preceduta da una valutazione delle alternative di *policy* esperibili, tra cui il finanziamento pubblico di reti a banda larga e la destinazione di uso di specifiche porzioni di banda nell'ambito delle aste per l'assegnazione delle frequenze. Si conferma, in tal modo, la *ratio* originaria del servizio universale nelle comunicazioni elettroniche che, anche nel quadro di una strategia di promozione dello sviluppo di servizi a banda larga, resta uno strumento di intervento finalizzato a sopperire ai fallimenti di mercato, senza tuttavia alterarne la dinamica competitiva e senza imporre costi eccessivi alle imprese e ai consumatori.

Passando dai servizi di tlc a quelli della società dell'informazione, si registra come la scorsa estate, il vice-Presidente della Commissione europea Neelie Kroes abbia rimarcato ancora una volta il contributo prestato dalle piattaforme innovative *internet-based* (per esempio per servizi di *e-commerce*) all'economia europea. Secondo alcuni studi, infatti, un incremento di 10 punti nel tasso di penetrazione della banda larga dovrebbe tradursi in un aumento di 1-1,5 punti percentuali del PIL europeo (cfr. SPE-ECH/12/444). Le innovazioni *internet-based* rappresentano dunque un fattore di sviluppo di molti settori dell'economia, primi fra tutti quello dei *media* e delle comunicazioni. In questo quadro, recenti analisi condotte sui flussi di traffico sulle reti a banda larga mostrano che i principali *driver* della crescita di questo settore sono i servizi internet *Over-The-Top* (OTT), forniti cioè attraverso la rete ma da soggetti terzi e indipendenti dai *provider* di connettività: fornitori di servizi di ricerca *online*, di *cloud computing*, videogiochi *online*, etc.

L'espansione di servizi *online* è un fenomeno che l'Autorità osserva già da alcuni anni, al fine di coglierne le implicazioni per il regolatore. L'ultimo Rapporto Eurostat mostra che, nell'Europa del 2012, l'utilizzo dei servizi di posta elettronica e dei motori di ricerca restano tra le attività principali degli utenti di internet (rappresentando l'utilizzo prevalente per rispettivamente l'89% e l'83% degli intervistati che avevano utilizzato internet nell'ultimo trimestre)<sup>19</sup>. Tuttavia, altre attività *online* vanno assumendo le dimensioni di servizi "di massa" tra gli utenti di internet. A livello UE, il 61% legge *online* il quotidiano, il 54% utilizza servizi di *e-banking*, il 52% scrive messaggi utilizzando i *social media* e il 50% utilizza i servizi di viaggi.

In particolare, sotto il profilo del consumo di traffico internet, il 2012 è stato l'anno dei servizi *online video*. L'apporto di tali servizi alla crescita imponente del traffico IP è stimato in termini di incremento annuo dei flussi di traffico generati dall'*online video* pari al 34%. In Europa, si stima che tali servizi rappresenteranno oltre il 60% del totale del traffico internet nel 2016<sup>20</sup>. Oltre all'incremento in termini di volumi di traffico IP generato, i servizi *online video* presentano un'evoluzione anche sul piano delle modalità di fruizione: la tendenza attuale, infatti, è nel senso di utilizzare la rete non più soltanto per la visione in *streaming* di brevi filmati, come quelli offerti attraverso Youtube, ma anche per video più lunghi, come i film o gli eventi sportivi. Dopo la diffusione dei servizi a pagamento e *on demand* di Netflix, il lancio nell'ultimo anno delle offerte di LoveFilm conferma la tendenza evidenziata.

Nell'industria musicale, la distribuzione in modalità *online streaming* di contenuti audiovisivi ha consentito un'inversione di tendenza nel settore che, nel 2012, ha regi-

I servizi  
*online*:

- video;

- musica;

19 Eurostat, *Statistics in Focus 50/2012* "Internet use in households and by individuals in 2012".

20 Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2011-2016.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

strato per la prima volta in 13 anni un volume d'affari in crescita, seppur contenuto<sup>21</sup>. Il progressivo sviluppo di offerte di servizi per l'ascolto di brani musicali in *streaming* (come Pandora, Deezer, Rdio, Play.me) o di piattaforme per l'acquisto di brani musicali (come iTunes e Google play) genera una quota crescente del fatturato complessivo dell'industria musicale globale. Nel febbraio 2013, il lancio in Italia del servizio svedese Spotify, per l'ascolto di musica e programmi radio in modalità *streaming*, mostra prospettive incoraggianti per le offerte a pagamento – e legali – di brani musicali in rete, lasciando prevedere che la tendenza dei prossimi anni sarà quella del passaggio dal "possesso" di file audiovisivi alla sottoscrizione di abbonamenti per l'accesso a servizi *latu sensu di media*. In effetti, l'evoluzione del settore appare contrassegnata da una serie di tappe: all'inizio erano i sistemi di *filesharing* (da Napster fino a eMule e BitTorrent), seguiti dalla diffusione di negozi di *download* (tipo iTunes), fino allo sviluppo di *software*. Si tratta, peraltro, di un'evoluzione che segue di pari passo la crescita dei servizi in mobilità, in quanto la fruizione in *streaming* di taluni servizi audiovisivi è più consona all'utilizzo di dispositivi mobili come *smartphone* e *tablet*. La crescita esponenziale del traffico IP sulle reti mobili è, non a caso, trainata soprattutto dalla centralità che vanno assumendo i formati audiovisivi nelle abitudini di consumo di contenuti via *web* degli utenti, anche in mobilità. Nel 2016 si prevede che più della metà del traffico complessivo di dati generati dagli utenti sarà costituito da video<sup>22</sup>. I dati relativi alle ore di picco del traffico IP mostrano, infatti, una netta prevalenza di contenuti del *real-time entertainment*, in sostanza formati audio e video, che occupano più della metà della banda disponibile a livello globale, mentre la navigazione sul *web* e il *filesharing* impegnano quote sostanzialmente inferiori delle reti.

- *social network*.

I servizi audiovisivi in modalità *streaming*, del resto, ben si attagliano alla condivisione mediante le piattaforme di *social networking* che incorporano una fetta crescente di applicazioni e servizi internet. Tali piattaforme riassumono, del resto, due fondamentali tendenze ravvisabili nell'ecosistema di internet: la rinnovata centralità dell'audiovisivo rispetto alla prevalenza del formato scritto nella prima fase di sviluppo del *web* e la compresenza di pratiche di fruizione sociale delle comunicazioni digitali con modalità di accesso alla rete sempre più orientate a una prevalenza del *mobile* e *always on*.

Questa tendenza dei *social network* a porsi come i nuovi ambienti caratterizzanti dell'attuale fase di sviluppo di internet non esclude l'affermazione di nuove forme di "cross medialità" nel settore delle comunicazioni. Internet non sta prendendo il posto del digitale terrestre e delle altre piattaforme trasmissive della televisione, in quanto la tendenza attuale è piuttosto il simultaneo utilizzo di diverse fonti di segnale, che è appunto l'elemento caratterizzante lo scenario di convergenza cross-mediale. In questa prospettiva, anche il rapporto *I servizi e le piattaforme applicative per le comunicazioni interpersonali e i media digitali* pubblicato nell'ambito del programma di ricerca "SCREEN" condotto dall'Autorità (cfr. par. 4.1.3) ha evidenziato la progressiva affermazione di un ecosistema di autentica convergenza cross-mediale tra *social* e *broadcast* nella direzione dell'offerta di servizi integrati (cfr. Focus 3)<sup>23</sup>. L'affermazione di *social media*, peraltro, è destinata a influire sul mercato della pubblicità *online*: ai tradizionali *banner* e *pop-up*, si sostituiscono forme di pubblicità e *online marketing* ideate specificamente per l'ambiente dei *social network*, che presentano una maggiore efficacia misurabile in termini di interazioni.

21 IFPI - International Federation of the Phonographic Industry, *Digital Music Report* 2013.

22 Cisco, *Visual Networking Index (VNI)* del 2012.

23 SCREEN, *I servizi e le piattaforme applicative per le comunicazioni interpersonali e i media digitali*. Il Rapporto è stato pubblicato sul sito dell'Autorità nel maggio 2013.

## 1. L'ecosistema digitale

**Focus 3 - I servizi e le piattaforme applicative per le comunicazioni interpersonali e i media digitali**

Lo scenario evolutivo dei servizi e delle piattaforme digitali mette in evidenza tre grandi tendenze che attraversano il settore delle comunicazioni e lo trasformano: la concorrenza tra nuovi operatori OTT e "vecchie" *media company* e *Telco*; la centralità dei contenuti audiovisivi; la crescita continua di modalità di fruizione in mobilità e di pratiche d'uso sociale del *web* (compresenza dei fattori *social* e *mobile*). Queste trasformazioni si riflettono sui singoli servizi a disposizione degli utenti e suggeriscono nuove forme di classificazione delle attività che possono essere suddivise in quattro specifiche categorie: le comunicazioni interpersonali digitali; i *media* audiovisivi digitali; l'editoria digitale; nuove forme di comunicazione e intrattenimento. Le prime tre categorie sono sostanzialmente speculari alla tradizionale tassonomia che prima del pieno dispiegarsi della rivoluzione digitale ha per anni organizzato il sistema dei *media* moderni, delimitandone chiaramente gli ambiti disciplinari e i comparti normativi: il settore delle telecomunicazioni; il settore radio-televisivo; il settore dell'editoria.

Queste tendenze sono evidenziate nel recente studio "I servizi e le piattaforme applicative per le comunicazioni interpersonali e i *media* digitali" condotto per l'Autorità da un gruppo composto da dieci università ed enti di ricerca, dove si rileva come esse contribuiscano, peraltro, alla progressiva affermazione dei servizi *online* nelle abitudini di consumo degli utenti finali. Difatti, sulla base di una classificazione tripartita, il rapporto presenta le principali linee di tendenza emergenti nei diversi settori considerati.

Per quanto riguarda le comunicazioni interpersonali, che si inscrivono nel comparto della telefonia, saranno le chiamate VoIP offerte dagli operatori della *internet telephony* e correlati servizi di *instant messaging* a determinare il nuovo equilibrio del settore. Nel 2020 l'offerta di servizi VoIP di operatori OTT rappresenterà il 6,9% dei ricavi totali prodotti dal traffico delle chiamate vocali. Ciò determinerà per l'industria globale delle telecomunicazioni una perdita, in mancate entrate, nell'ordine di miliardi di dollari (OVUM 2012). Peraltro, anche se nei prossimi anni l'*sms* continuerà a mantenere la sua centralità, il mercato del *messaging testuale* è destinato a essere significativamente ristrutturato dalla pervasiva diffusione di applicazioni e servizi forniti da operatori OTT come *WhatsApp*. Le *Telco*, che hanno per anni dominato il mercato delle telecomunicazioni, mettendo a regime il proprio ruolo di gestori e operatori di rete, oggi devono fare i conti con la competitiva presenza di operatori digitali che offrono, tendenzialmente in forma gratuita, servizi *online* per le comunicazioni interpersonali (il VoIP e l'*instant messaging*) comparabili nelle funzioni e nella *performance* e con l'emergere di nuove forme di comunicazione relazionale (i *social network*) che ridefiniscono profondamente lo scenario complessivo. Il settore della telefonia nel prossimo futuro dovrà invece prestare molta più attenzione all'offensiva che gli operatori OTT stanno lanciando alle loro posizioni e alle loro rendite. In particolare, in un campo strategico della comunicazione telefonica, come il VoIP, lo scenario prossimo futuro sarà definito dalla competizione tra operatori OTT, che offrono un servizio *peer to peer* e *unmanaged*, e le tradizionali TLC. Skype, il principale soggetto di *internet telephony*, nel solo mercato delle chiamate internazionali ha già conquistato un terzo della quota complessiva del volume di traffico. Discorso analogo si può fare rispetto all'altra grande risorsa che in questi anni, insieme alla voce, ha garantito le *revenue* agli operatori della telefonia mobile: la messaggistica testuale (*sms*). Grazie alla crescita di *start-up* come *WhatsApp* la messaggistica istantanea via internet sta infatti diventando, soprattutto in Europa, il nuovo campo della contesa tra OTT e operatori di telecomunicazioni.

Circa il settore dei servizi di *media* digitali, i *broadcaster*, sostanzialmente unici protagonisti nel "vecchio" settore radiotelevisivo, oggi si muovono su un terreno più instabile, dove si trovano a fronteggiare vecchi e nuovi avversari (operatori delle telecomunicazioni e produttori di *hardware* da una parte e fornitori OTT di contenuti visuali dal-

l'altra). Il settore evidenzia una tendenza trasversale all'intero settore delle comunicazioni, e cioè la nuova centralità dell'audiovisivo nell'attuale fase di sviluppo di internet. In effetti, è nel comparto nevralgico dell'offerta digitale di contenuti audiovisivi che il confronto è più acceso anche tra i tradizionali *broadcaster*, sempre più orientati verso l'offerta di servizi integrati. D'altra parte, sulla scena complessiva della *connected tv*, che comprende IPTV, *web-tv*, internet tv, OTT-tv e aggregatori di *video online*, il fattore campo, nazionalmente limitato, sembra ancora determinante. I tradizionali *broadcaster*, che dopo anni di limitazioni analogiche, hanno imparato a sfruttare le opportunità di moltiplicazione della propria offerta aperte prima dalla televisione via cavo e satellitare, poi dalla transizione al digitale terrestre e oggi dal *web*, possono ancora contare, nel contesto nazionale, di una posizione di rilievo nel panorama complessivo dell'offerta di contenuti audiovisivi. Il peso del contesto linguistico e nazionale sulle abitudini di consumo dello spettatore televisivo toglie infatti agli operatori OTT buona parte del loro principale vantaggio: poter operare trasversalmente su scala globale. In altri termini, nonostante il ritardo e le difficoltà nel definire le proprie strategie di presenza in rete, i grandi *broadcaster* nazionali finora sono riusciti a conservare il proprio ruolo centrale nel mercato. La forma di *connected tv* che sembra destinata a trovare meno spazio nel panorama complessivo dell'offerta di contenuti audiovisivi via *web* è la IPTV. Soprattutto in Italia, gli operatori di comunicazioni elettroniche che hanno investito in questo settore hanno dovuto mettere rapidamente da parte l'idea di fare delle proprie reti di telecomunicazione domestiche un nuovo canale privilegiato per l'offerta di contenuti televisivi. La tendenza attuale, pertanto, è verso forme di OTT-tv. A differenza che negli USA, tuttavia, in Italia le OTT-tv, costrette a strutturare la propria offerta per un'*audience* linguisticamente limitata, sembrano destinate a non poter raggiungere una dimensione tale da poter competere sul mercato dei contenuti televisivi (non avendo la forza per acquisire diritti in esclusiva dei prodotti più appetibili ed essendo costrette dalle restrizioni della propria limitata economia di scala a praticare prezzi di offerta sull'*on demand* non competitivi). Di contro, la ristrettezza del mercato nazionale televisivo non è solo un limite alle strategie dei nostri gruppi industriali ma anche la garanzia per loro di potere operare al riparo dalla piena concorrenza degli OTT globali. Cosa che evidentemente non accade in comparti dei *media* meno orientati geograficamente di quello televisivo. Non è per esempio immaginabile, allo stato di fatto, un *social network* generalista italiano che possa effettivamente costituire un'alternativa credibile all'egemonia di Facebook o un motore di ricerca nostrano capace di scalfire il monopolio sostanziale raggiunto da Google.

Più in generale, nella sua dimensione economico-finanziaria il sistema dei *media* digitali sembra essere definito dalla compresenza di due opposte tendenze, una che spinge al pluralismo, attraverso la moltiplicazione di nuovi soggetti (soprattutto *start-up* e piccoli OTT) che, almeno in una prima fase, possono sfruttare la loro "leggerezza" e il fatto di non essere gravati da enormi apparati (anche a livello burocratico) per sottrarre quote anche rilevanti di mercato ai *big*, l'altra che punta alla concentrazione, favorendo attraverso fusioni e acquisizione la crescita ininterrotta di mastodontici *big player* che tagliano trasversalmente tutto il settore dei *media* (Google, Facebook, Comcast, Apple, AOL, ecc.).

Nel settore dell'editoria digitale, i grandi gruppi editoriali che si erano sostanzialmente spartiti il mercato delle comunicazioni a stampa (libri, quotidiani e riviste), oggi devono ridefinire i propri assetti, nelle *routine* produttive e nelle modalità dell'offerta, per integrare – e non farsi sostituire – le opportunità di sviluppo aperte dalle attività di *digital newsmaking* ed *e-publishing*.

La quarta categoria di servizi, ritenuta "residuale", comprende una varietà di forme di comunicazione e intrattenimento che tagliano trasversalmente le tre precedenti macroaree individuate. In essa si identificano, ad esempio, una serie di servizi mobili e *social-oriented* (UGC/JGM e *social tv*), e i servizi interattivi di *online gambling* e videogiochi.

## 1. L'ecosistema digitale

Le trasformazioni in atto nel campo dei servizi e delle piattaforme di comunicazione e informazione sono dettate, peraltro, dalla progressiva affermazione dei *social network* nelle abitudini di consumo degli utenti. Il successo dei *social network*, infatti, sta velocemente ridefinendo la mappa di internet. A livello globale, solo un *hypergiant* come Google, in virtù della prevalenza nel settore chiave dei motori di ricerca, mantiene situazioni confrontabili a quelle di Facebook e Twitter in termini di utenti, fatturato e volumi di traffico generati. Il mercato dei servizi di ricerca *online*, peraltro, soprattutto per il peculiare rapporto con il settore della pubblicità, è entrato negli ultimi anni sotto la lente di ingrandimento della Commissione europea. Come per la maggior parte dei servizi *online*, quello dei motori di ricerca è un settore che pone diverse questioni in termini di identificazione del mercato rilevante e valutazione del potere delle imprese. Queste, infatti, si trovano a operare in un contesto di particolare dinamismo dal punto di vista concorrenziale, in quanto consumatori e inserzionisti pubblicitari non incontrano particolari ostacoli nel cambio di *provider* ed è molto frequente il caso che usufruiscano dei servizi di diversi *provider* contemporaneamente (*multihoming*)<sup>24</sup>. Anche in virtù di questa circostanza, il mercato dei motori di ricerca presenta categorie in continua evoluzione: motori di ricerca "generalisti", "verticali" o "social", quasi sempre forniti gratuitamente al consumatore. Ciò comporta un adattamento delle analisi di mercato fondate sul test del monopolista ipotetico facendo ricorso alla teoria dei mercati a due o più versanti, in quanto le variazioni di prezzo vanno considerate non soltanto dal punto di vista del consumatore, bensì anche (o soltanto) dell'inserzionista pubblicitario. Sotto questo aspetto, le tendenze segnalate a livello europeo sono confermate anche da recenti analisi condotte dall'Autorità che evidenziano la centralità della componente *search* nel mercato della pubblicità *online* e l'esigenza di monitorarne le dinamiche concorrenziali (delibere nn. 551/12/CONS e 39/13/CONS) (cfr. Focus 4)<sup>25</sup>.

La mappa di internet

**Focus 4 - L'indagine conoscitiva sul settore della raccolta pubblicitaria**

Nel corso del 2012 l'Autorità ha concluso il percorso di analisi del settore della comunicazione pubblicitaria nel suo complesso, cui concorrono due comparti con caratteristiche differenti. Un primo ambito di attività (anche detto *above the line*) corrisponde al settore della raccolta pubblicitaria realizzata attraverso i mezzi di comunicazione, sia tradizionali (televisione, radio, editoria quotidiana, periodica, annuaristica, cinema, pubblicità esterna), sia innovativi (internet); al secondo ambito sono riconducibili le attività di comunicazione che non utilizzano i mezzi di comunicazione (c.d. *below the line*).

All'interno di questo perimetro, l'indagine ha esaminato l'intera filiera, osservando le relazioni tra gli attori coinvolti, ovvero inserzionisti (domanda), concessionarie/editori (offerta) e centri *media* (intermediazione), applicando un rigoroso approccio metodologico che utilizza strumenti di analisi di tipo concorrenziale.

L'approfondimento condotto e le risultanze emerse nel corso del procedimento, che sono presentate sinteticamente nell'ambito dell'analisi di mercato dei *media* (si veda par. 3.2.1.1), appaiono di particolare rilievo, tenendo in considerazione la complessità e ampiezza dell'analisi, nonché la metodologia di indagine adottata.

24 Il concetto di *multihoming* è stato utilizzato dalla Commissione anche con riguardo alla possibilità che i consumatori si rivolgano in contemporanea a diversi provider di servizi VoIP e piattaforme internet per usufruire degli stessi servizi di comunicazioni elettroniche.

25 Si v. anche i risultati della prima edizione dell'Osservatorio sulla pubblicità e l'avvio dell'indagine conoscitiva.

Nel dettaglio, un primo elemento di complessità è collegato al coinvolgimento attivo dei principali attori della comunicazione pubblicitaria presenti nelle diverse fasi della filiera pubblicitaria, sia a livello nazionale, sia internazionale, che ha comportato sotto il profilo amministrativo la gestione di numerosissime richieste di informazioni, nonché dei dati e della documentazione pervenuta, l'espletamento di un centinaio di audizioni, l'elaborazione dei dati provenienti da una molteplicità di fonti in un arco temporale piuttosto esteso. A questo si aggiunge che per la prima volta è stata condotta un'analisi concorrenziale circa le dinamiche di funzionamento del mercato nazionale dei servizi di intermediazione pubblicitaria. Inoltre, a differenza del percorso di analisi similari, tale indagine ha coinvolto tutti i mercati della pubblicità diffusa attraverso i *media* tradizionali (televisione, radio, periodici, quotidiani, annuaristica, esterna) ed innovativi (internet).

L'indagine ha anche previsto una specifica disamina delle attività del *marketing* di relazione (c.d. *below the line*), ambito che presenta caratteristiche intrinseche tali da renderlo particolarmente sfuggente e complesso da analizzare. Allo scopo di superare le oggettive difficoltà di valorizzazione e puntuale misurazione di tale settore, è stata realizzata un'indagine di mercato specifica sul comportamento della domanda di pubblicità (su oltre 1.500 inserzionisti nazionali e locali) utilizzando delle metodologie di analisi che hanno consentito, fra le altre cose, di pervenire a una quantificazione puntuale e affidabile delle differenti attività del *below the line* e alla valorizzazione del comparto nel suo complesso. Nel dettaglio, è stato adottato uno specifico approccio metodologico sia per la selezione del campione rappresentativo delle imprese cui sottoporre l'intervista<sup>26</sup>, sia nella tecnica di somministrazione<sup>27</sup>, e nella formulazione e sequenza di domande, al fine di renderle univoche e facilmente comprensibili in considerazione delle peculiarità della ricerca che si rivolge a dipendenti e/o dirigenti aziendali generalmente disposti a dedicare tempi limitati all'intervista.

Partendo dai dati provenienti dall'indagine campionaria è stato poi compiuto un processo di espansione all'universo che, anche mediante l'utilizzo di una molteplicità di fonti di mercato, ha permesso di ottenere informazioni più complete e di integrare i dati rilevati con valori correlati e pertinenti alla dimensione e alle caratteristiche del mercato.

L'attività di indagine conoscitiva ha prodotto un documento che, dopo aver fornito un inquadramento teorico del settore suddiviso in base alle tre componenti fondamentali (domanda, offerta e attività di intermediazione), nonché nei due comparti, *above* e *below the line* (capitolo 1), ha offerto uno studio del funzionamento del mercato dell'intermediazione pubblicitaria, seguito dall'analisi concorrenziale del mercato e dei fallimenti di mercato ivi presenti (capitolo 2). Successivamente è presentata una panoramica di tutto il settore della comunicazione pubblicitaria nazionale, con un'analisi della segmentazione tra attività *above* e *below the line*, seguita da un'analisi della pubblicità su tutti i mezzi di comunicazione nel loro complesso (capitolo 3). Segue, quindi, l'analisi delle relazioni di sostituibilità tra i vari mezzi di comunicazione, analizzando disgiuntamente l'assetto concorrenziale e gli eventuali fallimenti dei singoli ambiti di mercato: mercati pubblicitari della raccolta pubblicitaria televisiva, radiofonica, sui

26 Con riferimento al campione, il questionario è stato inviato a numerose aziende ripartite fra inserzionisti nazionali e locali, selezionate in modo da costruire un campione correttamente dimensionato in funzione delle caratteristiche strutturali (numerosità, addetti, area geografica, dimensione), dell'universo di riferimento e del totale delle imprese che svolgono attività di comunicazione (1.120.000 soggetti corrispondenti a circa il 25% delle aziende italiane). Sono stati, inoltre, attribuiti dei pesi al fine di tener conto della particolare struttura della domanda di pubblicità in Italia particolarmente influenzata dalla rilevanza degli investimenti effettuati dalle grandi aziende.

27 L'intervista è stata condotta mediante l'utilizzo di tre metodologie proposte in modo alternativo alle aziende: i) un questionario telefonico effettuato da un operatore (metodologia denominata CATI - *Computer Assisted Telephone Interviewing*); ii) un questionario in formato elettronico autocompilato (metodologia denominata CAWI - *Computer Assisted Web Interviewing*); iii) un questionario cartaceo autocompilato da inviare via email o fax.

## 1. L'ecosistema digitale

quotidiani, sui periodici, sugli annuari, presso le sale cinematografiche, nonché quella esterna (capitolo 4). È stato esaminato, quindi, il mercato della pubblicità su internet studiando le principali caratteristiche del versante degli utenti (con l'offerta di servizi internet al pubblico), per poi concentrarsi sul versante pubblicitario. L'analisi della struttura delle relazioni commerciali tra inserzionisti e concessionarie è seguita da una indagine circa l'assetto competitivo del mercato *online* e dei vari segmenti che lo compongono con la disamina delle attuali criticità concorrenziali (capitolo 5). Infine, è stato svolto l'approfondimento del comparto delle iniziative di comunicazione del *below the line*, attraverso una disamina delle tendenze in atto, nonché una breve analisi della struttura dell'offerta (capitolo 6).

Il peculiare rapporto tra motori di ricerca e pubblicità *online* influenza anche l'evoluzione della catena del valore. Per esempio, con riguardo all'acquisizione di Motorola Mobility da parte di Google, nel febbraio 2012, la Commissione ha evidenziato profili di interesse per la struttura dell'intera filiera che va dai dispositivi *smartphone* e i relativi diritti di proprietà intellettuale fino ai servizi *online* offerti dagli OTT<sup>28</sup>. L'accesso al sistema operativo Android rappresenta, infatti, una risorsa fondamentale per la maggior parte degli *original equipment manufacturers* (OEMs) di apparecchiature mobili in commercio. Indipendentemente dai fenomeni di integrazione verticale, la concentrazione è un aspetto che caratterizza il mercato dei motori di ricerca a livello globale. Se in Cina le preoccupazioni maggiori restano sugli accordi commerciali di Google con i produttori di *smartphone*, in Europa l'indagine per abuso di posizione dominante avviata nel 2010 non si è ancora conclusa, nonostante la recente proposta di impegni del colosso di internet alla Commissione (15 aprile 2013). Nel maggio 2012, il commissario europeo alla concorrenza, Joaquín Almunia, ha evidenziato alcune questioni che destano preoccupazione in relazione alla posizione di mercato di Google che, secondo le stime della Commissione detiene in Europa oltre l'80% del mercato dei motori di ricerca (fonte ComScore, 2012). Tra queste, sono state osservate la tendenza a favorire i propri servizi di ricerca specializzati e "verticali" (per esempio per ristoranti o voli aerei) rispetto a quelli dei concorrenti, e la capacità di condizionare il mercato della pubblicità *online* attraverso accordi di esclusiva con i siti *web* che si avvantaggiano dei servizi di ricerca offerti da Google, che possono risultare in un ostacolo al *multihoming* degli inserzionisti.

Dal punto di vista dei servizi e delle piattaforme trasmissive, l'ultimo anno conferma quindi uno scenario evolutivo contrassegnato da processi di ristrutturazione dei mercati che mettono in crisi le tradizionali tassonomie dei *media* e delle telecomunicazioni, per effetto della continua espansione dei servizi *online*, sempre più convergenti, in quanto tendenti ad acquisire i linguaggi propri del settore audiovisivo e le logiche tipiche della medialità<sup>29</sup>. Nell'ultimo anno, sono emerse con maggiore evidenza le dinamiche che fanno da sfondo allo scenario delineato: da un lato, le tensioni sottese al dibattito "Telco vs OTT" che ha caratterizzato il negoziato per la revisione delle regole ITU (WCTI-12); dall'altro, le spinte verso nuove forme cooperative, nonché *partnership* aziendali, volte a realizzare gli effetti positivi delle dinamiche di convergenza in atto, per una piena integrazione tra servizi *broadband*, attività di *broadcasting* e servizi e applicazioni *net-headed*<sup>30</sup>.

La catena  
del valore

Il dibattito  
"Telco vs OTT"

28 Case No COMP/M.6381 – Google/Motorola Mobility Commission decision pursuant to Article 6(1)(b) of Council Regulation No 139/2004.

29 ITU, *Competition and regulation in a converged broadband world*, 2013.

30 ITU GSR 12 Working paper, *Net neutrality: A regulatory perspective*, October 2012

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

Per certi versi, il dibattito Telco vs OTT è stato alimentato soprattutto dai maggiori operatori di telecomunicazioni. Negli ultimi anni, infatti, i crescenti costi di investimento in conto capitale per le infrastrutture di nuova generazione hanno posto gli operatori di telecomunicazioni di fronte all'esigenza di ripensare i modelli di *business* e ripartizione dei ricavi generati da altri attori della catena del valore in virtù dell'utilizzo delle reti fisse e mobili (*revenue sharing*) nell'ottica di garantirne la sostenibilità economico-finanziaria. A loro volta, i fornitori di contenuti, applicazioni e servizi internet (c.d. CAP) hanno reagito alla pretesa delle Telco di rivedere i criteri di tariffazione dei servizi di interconnessione del traffico internet generato dalle attività degli OTT. La posizione prevalente dei CAP è, infatti, contraria a ripartire i propri ricavi con gli operatori Telco, sul presupposto che questi sono già remunerati dai consumatori che sottoscrivono le offerte di accesso a internet, nonché dagli stessi fornitori di contenuti, quando acquistano servizi di connettività e di *upload*. Piuttosto, i maggiori fornitori di servizi OTT, che consentono cioè l'accesso a contenuti, servizi e applicazioni attraverso internet ma indipendentemente dagli operatori di rete, fanno leva sull'impiego di *Content Delivery Networks* (CDNs) per sottrarsi alle richieste degli operatori di telecomunicazioni e ottimizzare, al tempo stesso, il trasporto dei flussi di traffico. Recenti studi su questo tema mostrano come la ristrutturazione in atto nei mercati dell'ecosistema digitale vede un ruolo crescente per tali attori intermedi, e una tendenza da parte dei colossi del *web* – per esempio Amazon – a dotarsi di propri sistemi di CDN.

Nell'estate 2012, il dibattito "Telco vs OTT" è stato al centro dell'arena internazionale, non più soltanto come tema di confronto di una vivace disputa accademica, ma anche e soprattutto come terreno di confronto tra gli *stakeholders* coinvolti in diversi contesti istituzionali. In vista della preparazione della World Conference on International Telecommunications 2012 (WCIT-12) per la revisione delle regole ITU sulle telecomunicazioni internazionali (ITRs), è stata posta all'attenzione dell'ITU una proposta volta a modificare alcuni articoli del Trattato ITR con l'obiettivo di favorire la creazione di un nuovo sistema di accordi commerciali per l'interconnessione IP, fondato sul concetto di *end-to-end quality-based delivery* e sul passaggio dall'attuale sistema di remunerazione a un meccanismo fondato sul principio "sending party network pays" (SPNP)<sup>31</sup>. La finalità dichiarata nella proposta, sostenuta da numerose Telco, intendeva prevenire interventi normativi volti a vietare differenziazioni delle condizioni economiche e tecniche di fornitura dei servizi *end-to-end unmanaged*, per classi di qualità, destinati ai fornitori di contenuti OTT. La conclusione di accordi di interconnessione improntati al concetto di *end-to-end QoS delivery* per i servizi *unmanaged* e nuovi sistemi di tariffazione dei servizi di transito avrebbe, nell'ottica dei proponenti, favorito l'affermazione di modelli di *business* più sostenibili dal punto di vista delle Telco, anche ai fini della ripartizione dei costi di investimento per l'adeguamento delle reti alla crescita del traffico IP. La proposta è stata, d'altra parte, avversata dai fornitori di contenuti e applicazioni e servizi internet OTT, con il sostanziale argomento che gli attuali accordi commerciali per i servizi di interconnessione già garantiscono una remunerazione per gli operatori di reti che, quindi parteciperebbero, seppur indirettamente, alla creazione di valore generata dalla crescita del traffico IP negli ultimi anni. In ogni caso, le questioni inerenti ai sistemi di interconnessione del traffico IP (differenziazione per classi di QoS e meccanismi di tariffazione) sono rimaste fuori dal negoziato sulle ITRs che, peraltro, si è concluso con il rifiuto, nel corso della riunione tenuta a Dubai lo scorso dicembre, di 55 Stati, tra cui i maggiori paesi UE, gli USA e

e la World  
Conference on  
International  
Telecommunications  
(WCIT-12).

31 Una descrizione più dettagliata della proposta è contenuta nel documento del BEREC, BoR (12) 120, *BEREC's comments on the ETNO proposal for ITU/WCIT or similar initiatives along these lines* del 14 novembre 2012.

## 1. L'ecosistema digitale

il Giappone, a firmare il nuovo trattato ITU che entrerà in vigore nel 2015. Il principale motivo di divisione tra i partecipanti alla Conferenza di Dubai è stato, infatti, l'inclusione di regole per internet nel trattato che, rispetto al 1988, è stato comunque ampliato fino a coprire nuovi ambiti come il *mobile roaming* e la sicurezza delle reti.

Peraltro, al dibattito "Telco vs OTT" – destinato a protrarsi nel prossimo futuro – l'OECD e il BEREC hanno dedicato un *workshop* tematico<sup>32</sup> e alcuni documenti di studio relativi non soltanto al tema dell'interconnessione IP ma, più in generale, all'esigenza di contemperare la ricerca di nuovi modelli di *business* per la sostenibilità degli investimenti nella capacità delle reti fisse e mobili con il mantenimento di un internet aperto e neutrale che favorisca l'innovazione (cfr. paragrafo 1.6, Focus 6 – La neutralità della rete).

Un'ulteriore area contraddistinta da processi di innovazione nella fornitura di servizi digitali, che in questi anni assumono caratteri di massa, è rappresentata dalla produzione di servizi di informazione e di intrattenimento. In nord America, le offerte predisposte dalle imprese *net head* sembrano produrre un impatto negativo sul settore della *pay tv*, mentre gli operatori via cavo stringono nuove alleanze con gli OTT alla ricerca di fonti diversificate di ricavo mediante la fornitura di servizi HSD (*high speed data*) e VoIP<sup>33</sup>. Queste tendenze si inscrivono in un quadro più ampio di evoluzione della catena del valore legata all'offerta di contenuti audiovisivi su reti di comunicazioni elettroniche, dove si sta delineando un inedito scenario competitivo. Le società del settore radiotelevisivo si trovano, infatti, a fronteggiare non soltanto la crescita di servizi OTT offerti dai giganti di internet, ma anche il rinnovato tentativo di alcuni tra i maggiori operatori di telecomunicazioni, dopo le esperienze negative registrate dall'IpTV nello scorso decennio, di utilizzare le reti a banda larga come strumento per l'espansione verso nuovi mercati. A completare il quadro, vi sono i grandi gruppi manifatturieri che possono sfruttare la leva dei propri *devices* per condizionare la fruizione cross-mediale di contenuti digitali, come dimostra il caso Google-Motorola sopra citato.

In tale contesto, la creazione di piattaforme integrate tra servizi di connettività *broadband* e attività di *broadcasting* apre la strada a profonde trasformazioni nel settore televisivo, ponendo anche i regolatori europei di fronte all'esigenza di monitorare le nuove forme di convergenza in cui prende corpo il fenomeno della *connected-tv*, al fine di identificarne le implicazioni sul fronte della concorrenza tra servizi e piattaforme, oltre che sotto il profilo dell'adeguatezza dell'attuale sistema di tutele a garanzia del pluralismo e dei diritti fondamentali. A grandi linee, l'evoluzione delle apparecchiature televisive in "televisori connessi a internet" (*smart tv*) rappresenta di per sé un fattore determinante per l'evoluzione degli attuali palinsesti – sempre più personalizzati anche per i servizi lineari – ma non esaurisce il fenomeno della *connected-tv*. Questa abbraccia una vasta gamma di servizi e piattaforme: IPTV, web-tv, Internet tv, OTT-tv e aggregatori di video *online* cui corrisponde, dal punto di vista dell'offerta di contenuti, un panorama variegato di soluzioni: dai servizi di *catch-up tv* in *streaming* offerti dai siti ufficiali dei *broadcaster* tradizionali, al *push VOD* dei gestori di *pay-tv*, alle piattaforme di *pay streaming* degli OTT. A questo già ampio ventaglio di servizi integrati *broadband-broadcasting* si aggiunge il fenomeno della *social tv* che descrive l'integrazione *cross mediale* tra servizi e programmi televisivi e altre piattaforme, come i *social network*, che si realizza attraverso tecnologie sociali di interazione fondate sul contestuale utilizzo di una pluralità di *device*: televisore, *smartphone* e *pc in primis*.

I servizi  
della società  
dell'informazione

e l'integrazione  
*broadcast-  
broadband*.

32 BEREC expert workshop on IP-Interconnection in co-operation with OECD, June 20, 2012.

33 SCREEN Digest (Research bulletin, Feb. 2013, issue no. 467) evidenzia una perdita di abbonamenti dovuta essenzialmente, secondo il rapporto, alla concorrenza degli OTT.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

## 1.5. I contenuti

La centralità  
del  
pluralismo

Nel corso dell'ultimo anno, il segmento dei servizi *media* audiovisivi è stato oggetto di numerosi interventi da parte delle istituzioni dell'Unione europea – di carattere istruttorio, di studio, nonché propedeutici all'esercizio della funzione regolamentare – che hanno ribadito la centralità del pluralismo dell'informazione, perno del sistema democratico, e principio strumentale alla partecipazione consapevole del cittadino ai processi di formazione della pubblica opinione, in piena aderenza alle norme del Trattato e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. La produzione e l'offerta dei contenuti, moltiplicati da plurimi canali di distribuzione, necessitano, in coerenza col quadro normativo europeo, di regole atte a promuovere, da un lato, l'effettiva ricezione della pluralità delle informazioni da parte della più ampia platea di utenti; dall'altro, di attività di regolamentazione, vigilanza e sanzione volte a garantire il rispetto dei limiti di ordine quantitativo e qualitativo, ossia rivolti a preservare la diversità delle fonti e degli strumenti critici per valutarle, nonché la liceità dei rispettivi contenuti, al fine di tutelare il pieno sviluppo della personalità del cittadino, esposto ai rischi derivanti dalla fruizione delle nuove e delle tradizionali piattaforme trasmissive. In proposito, la Commissione europea, a seguito delle numerose raccomandazioni contenute nel documento pubblicato dal gruppo LIBE, finalizzate a incentivare la libertà e il pluralismo dell'informazione nell'Unione europea, lo scorso marzo ha lanciato due consultazioni pubbliche, una riguardante il tema del pluralismo dei *media*, l'altra invece incentrata sul requisito dell'indipendenza delle Autorità di regolazione, entrambe da concludersi entro giugno 2013<sup>34</sup>. In particolare, attraverso le consultazioni la Commissione intende approfondire le questioni connesse al perimetro d'azione dell'UE in riferimento alla piena attuazione del principio del pluralismo delle fonti nel territorio dell'Unione.

e il ruolo  
delle autorità  
nazionali di  
regolamentazione.

D'altronde, la stessa Unione europea ha da tempo affidato alle Autorità nazionali di regolamentazione il compito di vigilare sull'applicazione delle regole quantitative in materia di concentrazioni proprietarie, e sui limiti di ordine qualitativo posti a garanzia della libertà e del pluralismo dell'informazione, nonché di sanzionare l'eventuale inosservanza delle stesse, a tal fine instaurando un'attenta attività di raccordo e sinergia con le diverse istituzioni coinvolte. Anche l'Autorità di regolazione britannica, Ofcom, in un recente rapporto ha ribadito che il pluralismo dei *media*, strumentale alla crescita della società democratica, si concretizza allorquando gli utenti dispongono di una vasta gamma di risorse informative, fra loro indipendenti e di facile reperibilità, all'interno di un sistema concorrenziale privo di barriere all'ingresso<sup>35</sup>. Ha dunque sottolineato la necessità proseguire l'analisi economica a carattere periodico tesa ad appurare la presenza di eventuali concentrazioni nel settore dei *media*, e ha enfatizzato l'imprescindibile attività del Parlamento nella definizione dei limiti *ex ante*.

In siffatto scenario, il ruolo del regolatore assume contorni inediti e spesso complessi, a fronte dei repentini cambiamenti tecnologici e di mercato: al riguardo, il contesto regolamentare europeo ha da tempo inteso delineare un quadro di valori comuni applicabili all'insieme dei servizi *media* audiovisivi, a prescindere dai mezzi e dalle tecniche utilizzate, in coerenza con l'affermazione dei processi di convergenza tecnologica.

34 High level group on media freedom to the European Commission and to the Civil Liberties, *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, gennaio 2013.

35 OFCOM, *Ofcom's report on measuring media plurality*, giugno 2012.

## 1. L'ecosistema digitale

La direttiva Servizi Media Audiovisivi, a tal proposito, rappresenta un "nocciolo duro" di valori comunemente condivisi, allorquando promuove la libera circolazione dei contenuti audiovisivi e risponde a obiettivi strategici di interesse pubblico, come il divieto di incitamento all'odio, la protezione dei minori dai contenuti dannosi, e la promozione delle opere audiovisive europee. Con specifico riferimento allo stato di attuazione delle politiche europee in materia di servizi audiovisivi, la Commissione europea nel maggio 2012 ha presentato la prima relazione sullo stato di implementazione della direttiva Servizi Media Audiovisivi nei diversi paesi<sup>36</sup>. L'art. 33 della direttiva, difatti, invita la Commissione a presentare a scadenze regolari una relazione sull'applicazione della direttiva al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. Dal dibattito scaturito a seguito della presentazione della relazione è emerso come il principio del pluralismo dei *media* e la fissazione di tetti alle concentrazioni proprietarie rappresentino alcune delle principali aree di interesse da parte della Commissione europea: si è rimarcata, pertanto, l'esigenza di realizzare un *framework* di carattere regolamentare volto a contemperare il massimo livello di distribuzione dei contenuti con misure poste a presidio dei diritti degli utenti-consumatori.

Lo stato di attuazione della direttiva servizi media audiovisivi

In particolare, nella prima parte della relazione la Commissione ha sottolineato la necessità di un monitoraggio costante sul rispetto delle regole in tema di pubblicità da parte degli Stati membri, e ha paventato la possibilità di apertura di procedimenti di infrazione nei casi di violazione delle misure indicate nella direttiva, con specifico riferimento al superamento dei limiti temporali. Ha, pertanto, evidenziato l'opportunità di aggiornare nel corso del 2013 gli orientamenti in materia di pubblicità televisiva, e fissato, quali obiettivi strategici, la protezione dei minori dal rischio di esposizione ai contenuti illeciti e il divieto di incitamento all'odio basato su discriminazioni di razza, sesso, religione o nazionalità.

La Commissione, nella seconda parte della relazione, si è concentrata, invece, sulla valutazione prospettica dell'impatto di importanti mutamenti tecnologici sul quadro normativo, nel contesto della rapida convergenza tra radiodiffusione tradizionale e internet. Ha evidenziato, quindi, la rilevanza della televisione connessa o ibrida, che segna una nuova fase nel processo che realizza l'integrazione "*broadcast-broadband*". Difatti, l'aggiunta della connettività internet agli apparecchi televisivi tradizionali rende l'utente in grado di scegliere i titoli da una biblioteca di programmi, di usufruire di numerosi servizi a richiesta, nonché di accedere ai più disparati contenuti e servizi internet. I servizi *over the top* e la *catch-up tv* stanno contribuendo a disegnare un nuovo modello di televisione, che trae dalla rete una ricchezza aggiuntiva in termini di offerta complessiva agli utenti, e che sta crescendo rapidamente sia con riferimento alla raccolta pubblicitaria che nelle forme di abbonamento (cfr. focus 5 – Verso la *social-tv*). Non a caso, al fine di garantire ai cittadini europei l'utilizzo dei nuovi servizi e l'accesso ai contenuti audiovisivi anche attraverso i dispositivi connessi, la Commissione ha manifestato l'intenzione di lanciare nell'immediato futuro una consultazione pubblica sulle questioni regolamentari relative alla tv connessa<sup>37</sup>.

36 Prima relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione della direttiva 2010/13/UE, COM/2012/0203 final.

37 Sui temi legati alla *connected tv* si v., altresì, OFCOM, *Ofcom's Communications Market Report 2012*. Il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo francese nel dicembre 2012 ha manifestato l'intenzione di creare un osservatorio teso a evidenziare l'evoluzione della *connected-tv*.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

Lo sviluppo esponenziale della tecnica, pertanto, ha notevolmente ampliato le possibilità di scelta dei telespettatori, poiché l'offerta dei servizi e dei contenuti cresce in maniera esponenziale, si concentra su di un unico dispositivo, e favorisce la personalizzazione e la flessibilità dei palinsesti. Sicché, il complesso di regole delineate nella direttiva SMA è oggi tenuto a confrontarsi con modelli di distribuzione dei contenuti in continua evoluzione, dove molteplici sono gli attori della filiera coinvolti, e alla ibridazione dei servizi e contenuti spesso corrisponde la necessità di delineare un sistema di regole "convergenti".

La tutela degli utenti e dei minori

Il tema del pluralismo dei contenuti e della libertà dei cittadini di accedere alle informazioni diffuse sulle diverse piattaforme tecnologiche si intreccia, in siffatto scenario, con i limiti imposti a tutela degli utenti, in particolare di quelle categorie che potrebbero ricevere un sensibile nocimento dalla visione di contenuti scabrosi. Ad esempio, con specifico riferimento alla tutela dei minori in ambito digitale<sup>38</sup>, il Parlamento europeo ha sottolineato di recente la necessità di agire su più fronti, ricorrendo a una efficace combinazione di misure giuridiche, tecniche ed educative. Pertanto, sul piano normativo, occorre stimolare l'impiego di forme di autoregolamentazione e di co-regolamentazione atte a coinvolgere i destinatari delle regole, mentre sul piano della formazione e dell'istruzione si rimarca la necessità di investire sull'educazione di adulti e minori, al fine di impedire o ridurre l'accesso *ex ante* ai contenuti illeciti diffusi su piattaforme tecnologiche in continua evoluzione. In questo ambito, si ragiona dunque sull'opportunità di intraprendere politiche di repressione dei contenuti illegali basate su misure atte a migliorare i procedimenti di *notice and take down*, rafforzare la cooperazione con gli altri Stati e con le forze di polizia, valorizzare le *best practice* adottate nei singoli paesi, implementare l'impiego di forme di autoregolamentazione.

Anche il Consiglio dell'Unione europea<sup>39</sup>, d'altro canto, si è occupato della questione relativa alla tutela dei minori in ambito digitale, rivolgendosi agli Stati membri, alla Commissione europea e all'industria dei contenuti ed evidenziando che il piano d'azione "European Strategy for a better internet for Children"<sup>40</sup> si basa su quattro pilastri, quali la promozione di contenuti di qualità, l'uso consapevole delle tecnologie, la creazione di una rete sicura, la repressione dei reati sessuali perpetrati *online*. L'approccio parallelo a misure di natura tecnica e regolamentare appare giustificato dalla necessità di contemperare l'esigenza di tutela dei minori con le potenzialità offerte dallo sviluppo tecnologico. Obiettivi, d'altronde, su cui l'Autorità ragiona da tempo, come testimoniato dal progetto di studio interdisciplinare finalizzato alla redazione di un Libro Bianco sul rapporto tra *media* e minori.

Il tema del pluralismo dell'informazione e dell'accesso ai contenuti da parte della più ampia platea degli utenti, quale valore da bilanciare rispetto al libero esercizio della libertà di impresa, è stato da ultimo affrontato anche dalla Corte di Giustizia UE. In riferimento ai limiti alla definizione del compenso per la trasmissione, da parte di una emittente terza, di brevi estratti di cronaca su eventi di rilevante interesse pubblico rientranti nei diritti di esclusiva, la Corte di giustizia UE ha ritenuto che sussista un superiore "obiettivo di interesse generale" quale la libertà dei cittadini di ricevere informazioni e il pluralismo dei *media*, rispetto al diritto di sfruttamento economico dei contenuti. Inol-

38 Risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2012 sulla tutela dei minori nel mondo digitale.

39 Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del novembre 2012.

40 COM (2012) 196 *final* - doc. 9486/12, maggio 2012.