

1. L'ecosistema digitale

Inoltre, la complessità crescente dell'offerta dei contenuti nell'ambito dei servizi *media* audiovisivi traghetta la domanda di regolamentazione dal fronte concorrenziale a quello dei diritti. In altri termini, il pluralismo delle fonti informative si trova a dover essere bilanciato con un "arcipelago" di altri diritti, come quello alla *privacy*, la tutela della dignità umana e il diritto di accesso alla rete da parte dei consumatori. La varietà delle piattaforme distributive, la molteplicità dei mercati rilevanti e la pluralità degli attori istituzionali coinvolti contribuiscono pertanto a rendere il ruolo dell'Autorità particolarmente articolato e multiforme. La stessa convergenza tecnologica pone alcuni rilevanti interrogativi al regolatore, in particolare allorquando si tratta di scegliere fra un'opzione regolatoria comune ai diversi servizi, oppure propendere per l'asimmetria regolamentare, anche in ragione del fatto che a livello europeo il pacchetto sulle comunicazioni elettroniche, la direttiva SMAV e la direttiva sul commercio elettronico costituiscono blocchi normativi allo stato fra loro disgiunti.

- la tutela del pluralismo

Il tema legato alla tutela dei contenuti *online* rappresenta, in tale ottica, un'altra delle sfide su cui l'Autorità è chiamata a concentrarsi nei prossimi mesi. In questo contesto, rivestono dunque sempre maggiore importanza le questioni legate alla tutela della proprietà intellettuale e del diritto d'autore su internet, la cui regolamentazione appare in grado di contribuire ai benefici derivanti dall'innovazione, in termini di apporto all'offerta complessiva dei contenuti, di promozione dei contenuti legali e di incremento dei ricavi complessivi del settore. Il regolatore sarà dunque chiamato a elaborare una nuova proposta che possa contemperare al meglio il diritto alla libertà di espressione e di accesso a internet con quello volto a garantire agli autori un'equa remunerazione per la creazione e la circolazione dell'opera dell'ingegno, nel rispetto dei principi di proporzionalità, efficacia e celebrità che caratterizzano l'esercizio dell'azione amministrativa.

- la tutela dei contenuti *online*

Il tema dei contenuti digitali appare poi strettamente legato a quello della tutela della *par condicio* durante i periodi di competizione elettorale e non: un aspetto significativo con cui l'Autorità è chiamata a confrontarsi, soprattutto riguardo alla problematica della pluralismo politico in rete. A quadro normativo immutato, l'azione del regolatore è protesa a garantire l'equilibrio, l'imparzialità, l'obiettività e la completezza dell'informazione in periodo elettorale e non, in attesa che il decisore politico valuti a sua volta l'opportunità di una nuova legge, adeguata alla società dei contenuti digitali che si va affermando e ai programmi diffusi attraverso i servizi *media* audiovisivi di carattere convergente, in grado di delineare in anticipo le coordinate entro cui potrà successivamente inserirsi l'azione del regolatore.

- la comunicazione politica

Sicché, le regole sulla parità di accesso fra i diversi soggetti coinvolti (ovvero, fra gli operatori, fra gli utenti finali, fra forze politiche) trovano la propria *ratio* nell'esigenza di garantire a tutti la disponibilità di beni che presentano degli effettivi ostacoli all'accesso, sia di ordine tecnico che economico. Garanzie – come detto in precedenza – che si traducono in provvedimenti volti a ridurre le barriere che operano come ostacolo all'ingresso nel mercato oppure al mantenimento di un *level playing field* tra le imprese e i consumatori già fruitori di servizi di comunicazione.

L'insieme di questi lavori si iscrive, nell'alveo del mandato dettato dal legislatore nazionale ed europeo, in sei filoni di attività che corrispondono ad altrettante linee di azione, supportate da una fase preliminare di ricerca e studio e finalizzate, in ultima istanza, a contribuire allo sviluppo dell'ecosistema digitale. Filoni strettamente connessi l'uno con l'altro e che, in ogni caso, comprendono attività ordinarie, svolte nel tempo in modo ricorrente, a cui si affiancano misure i cui effetti si dispiegano in un arco temporale pluriennale.

Le macro-attività:

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

- la tutela della concorrenza
- In particolare, un primo nucleo di attività consiste nella predisposizione di norme volte a promuovere la concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche, dei *media* audiovisivi e della stampa, nonché dei servizi postali.
- la promozione degli investimenti NGAN e dell'innovazione
- Una seconda linea di azione è volta alla promozione degli investimenti in reti di nuova generazione e, più in generale a incentivare innovazioni di prodotto e di processo nella realizzazione di reti, servizi e contenuti.
- la tutela del consumatore e i servizi al cittadino
- Un terzo gruppo di regole attiene ai processi diretti a massimizzare il benessere dei consumatori, per mezzo dell'espansione della gamma e della qualità dei servizi di comunicazione e del mantenimento di prezzi congrui nei mercati rilevanti; norme, queste, che intendono altresì assicurare agli utenti ulteriori informazioni sempre più chiare ed esaustive al fine di consentire loro una scelta effettiva, basata sulla conoscenza degli elementi essenziali che presiedono alle decisioni di consumo.
- i servizi alle imprese, registri e catasti
- Si tratta, ancora, di norme che si propongono di fornire servizi alle imprese, con il duplice scopo *i)* di facilitare gli scambi e di accelerare i negoziati, di evitare le controversie tra gli operatori e di garantire agli attori presenti sul mercato che i servizi non siano forniti a condizioni discriminatorie, nonché *ii)* di ridurre i costi di produzione e di minimizzare gli oneri amministrativi gravanti sulle attività produttive. Al fianco di queste attività si pone lo svolgimento delle funzioni di registro, *in primis* il Registro degli operatori di comunicazione e l'Informativa economica di sistema, e di monitoraggio, a partire dal settore delle trasmissioni radiofoniche e televisive con riferimento alle aree del pluralismo socio/politico, delle garanzie delle utenze e degli obblighi di programmazione.
- la valorizzazione delle risorse scarse
- Un altro filone di attività rimanda all'esigenza di allestire regole in grado di valorizzare risorse pubbliche e assicurarne un uso efficiente, anche al fine di incentivare la realizzazione di investimenti in infrastrutture e promuovere processi di innovazione nella produzione di servizi e contenuti digitali.
- il pluralismo e i diritti della persona
- Infine, un'area di lavoro insiste su quegli strumenti la cui applicazione contribuisce, in un settore in continua mutazione, ad assicurare il pluralismo dell'informazione, a tutelare la libertà di espressione di ogni individuo, a tutelare i minori, esposti al rischio di seguire programmi nocivi al loro sviluppo, a salvaguardare i diritti degli autori e di ciascun soggetto componente la catena del valore nell'ecosistema digitale, nonché a garantire l'apertura dei mezzi di comunicazione alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose.

■ **Figura 1.27.** Le macro-attività della regolamentazione



Fonte: Autorità

1. L'ecosistema digitale

In siffatto contesto, l'accelerazione verso la piena digitalizzazione delle reti e dei servizi appare essere una delle priorità del Paese: il Piano Nazionale per la Banda Larga del 2011 prevede il superamento del *digital divide* di prima generazione entro il 2013 attraverso accordi di cofinanziamento con le Regioni; il Progetto Strategico per la Banda Ultralarga intende traghettare l'Italia verso il pieno raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea: 30Mbps al 100% della popolazione e 100 Mbps ad almeno il 50%, entro il 2020. In questi termini, rilevante potrebbe essere il contributo dell'Autorità, sotto forma di pareri e segnalazioni alle istituzioni, atti a contribuire alla implementazione dell'Agenda Digitale su tutto il territorio nazionale (cfr. Focus 8).

In conclusione, nei prossimi mesi gli obiettivi e le sfide che attendono il regolatore appaiono molteplici e ambiziosi. Tuttavia, la complessità delle tematiche su cui questa Istituzione è chiamata a confrontarsi appare bilanciata, da un punto di vista strettamente procedimentale, dal corretto ed efficace esercizio dell'attività regolamentare. Quest'ultima, in primo luogo potrà avvalersi del supporto offerto dalla analisi di impatto della regolamentazione, il cui scopo è quello di fornire una valutazione dei costi e dei benefici delle diverse opzioni regolative, individuando l'opzione che comporti il maggior beneficio netto per la comunità, in coerenza con le disposizioni normative interne e di derivazione europea. D'altro canto, l'azione dell'Autorità si ispira ai principi e agli istituti della partecipazione al procedimento amministrativo, al fine di coinvolgere il più ampio numero di *stakeholder*, e dunque rappresentare la pluralità degli interessi di volta in volta coinvolti, in coerenza con i principi della celerità, trasparenza e collegialità della decisione amministrativa.

Alla luce di quanto evidenziato, può ritenersi che l'azione del *policy maker* appare dunque tutta protesa verso il futuro, in quanto volta a incidere su di una pluralità di servizi, accomunati fra loro dal fatto di essere destinati, in egual misura, a essere veicolati dalle autostrade digitali. Tuttavia, lo scenario regolamentare su cui oggi si inserisce l'azione dell'Autorità appare quanto mai variegato e complesso, data la difficoltà di individuare le opzioni regolamentari flessibili e in grado di adattarsi al fluttuante contesto tecnologico. A ogni modo, i segmenti delle comunicazioni elettroniche, dei servizi *media* audiovisivi, dell'editoria e dei servizi postali sono oggetto di costante attenzione da parte delle Istituzioni europee e dal Parlamento nazionale, il che riflette lo stretto legame tra l'azione del regolatore e quella del decisore politico, nella consapevolezza comune del rilevante contributo che le tecnologie dell'informazione apportano alla crescita economica e al benessere complessivo della società digitale.

Focus 8 - L'agenda digitale europea

L'azione dei *policy maker* nazionali finora descritta si inserisce a pieno titolo nel solco delle iniziative promosse dall'Unione Europea. Come è noto, difatti, la Commissione europea ha presentato nel 2010 la Comunicazione "Un'agenda digitale europea" (COM (2010) 245, seguita dal pacchetto di misure di attuazione dell'Agenda del settembre 2010) che, fra l'altro, si propone di garantire a tutti i cittadini europei l'accesso alla banda larga (di base per il 2013 e veloce per il 2020), di favorire gli investimenti pubblici e privati per lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche e, quindi, di realizzare un mercato unico digitale per l'accesso ai servizi e ai contenuti *online*.

Secondo la Commissione, le reti veloci assumono un ruolo rilevante nell'attuale congiuntura economica, poiché stimolano un circolo virtuoso, sviluppando servizi che

richiedono crescenti capacità di banda e, dunque, favorendo la domanda di connettività da parte degli utenti, che a sua volta fungerà da ulteriore stimolo allo sviluppo di banda e alla crescita del livello occupazionale.

Sicché, nel corso dell'ultimo anno la Commissione è intervenuta in numerose occasioni sul tema, focalizzando la sua attenzione sulla definizione di ulteriori misure tese a migliorare il livello di sviluppo della rete e dei servizi digitali, considerati obiettivi di interesse strategico economico e sociale. Il 18 dicembre 2012 la Commissione europea ha, pertanto, indicato sette priorità per l'economia e la società digitali (COM (2012) 784), tra le quali si segnalano la creazione di un nuovo contesto normativo stabile per la banda larga, per le nuove infrastrutture, per i servizi digitali pubblici, nonché la predisposizione di una strategia UE in materia di sicurezza informatica. Si tratta di una serie di obiettivi di ordine programmatico, che intendono illustrare le principali linee guida atte a condurre gli Stati membri verso una "crescita digitale" sostenibile e competitiva, e dunque finalizzate a incentivare gli investimenti, razionalizzare le regole e favorire decisioni più rapide.

In particolare, al fine di monitorare il livello di avanzamento registrato nei singoli paesi membri, nel maggio 2012 la Commissione europea ha pubblicato un quadro di valutazione annuale, destinato a illustrare i progressi compiuti dagli Stati riguardo la realizzazione degli obiettivi imposti dall'Agenda digitale europea. In particolare, la *Digital Agenda Scoreboard* monitora una serie di indicatori in termini di *performance* (periodo di riferimento considerato: giugno 2011 – maggio 2012) e registra le evoluzioni compiute dagli Stati membri riguardo agli obiettivi proposti, lo stato del mercato e gli eventuali punti di criticità. Come si evince da tale rapporto, il potenziale recato dallo sviluppo delle nuove tecnologie appare compromesso da alcune carenze, in particolare dalla mancanza di competenze in materia di ICT da parte della forza lavoro europea, da un limitato ricorso al commercio elettronico da parte delle PMI, dall'attitudine agli investimenti nella ricerca inferiori a quelli dei concorrenti, da tariffe di *roaming mobile eccessive*.

Le *performance* dell'Italia rispetto agli obiettivi fissati dall'Agenda Digitale Europea sono state registrate nella *Digital Agenda Scoreboard* 2012: in proposito, le linee di tendenza che caratterizzano lo scenario italiano vengono evidenziate nel par. 2.2 (cfr. Focus 9).

In conclusione, le azioni da ultimo promosse dalla Commissione europea convergono verso un unico obiettivo, consistente nello sviluppo di un Mercato Unico Digitale nell'area UE, poiché l'esistenza di barriere causate dalla diversità dei regimi regolatori frena la libera circolazione dei servizi e dei contenuti fra i confini nazionali dei singoli Paesi membri, e dunque ostacola la crescita digitale. La Commissione delineerà, pertanto, nei prossimi mesi nuove misure volte a integrare il *framework* comune, i cui capisaldi consistono, *inter alia*, nel prevenire gli abusi durante le transazioni elettroniche, adottare sistemi comuni di protezione del diritto d'autore *online* e per il rilascio dei titoli abilitativi allo sfruttamento dello spettro, nonché di risolvere le eventuali controversie insorte tramite sistemi celeri e semplici nelle modalità di attuazione. Al fine di completare le azioni di *policy* delineate nel corso di questo triennio, nei prossimi mesi l'azione della Commissione sarà dunque incentrata verso l'adozione di un piano dedicato al completamento del Mercato Unico Digitale entro il 2015, contenente una *road map* dotata di misure concrete, indirizzate ai singoli regolatori nazionali.

1.8. Le novità normative

Dato lo scenario europeo e internazionale sopra descritto, di seguito si riportano i principali interventi normativi di livello nazionale che hanno investito le competenze dell'Autorità.

Nel settore audiovisivo, significative novità hanno interessato la materia della tutela dei minori, degli obblighi di investimento in opere europee nonché l'attività sanzionatoria per la violazione delle disposizioni rilevanti in ambito radiotelevisivo. Il riferimento è al decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120 recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, recante attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive".

Servizi
audiovisivi

Con esso il legislatore delegato ha anzitutto reso più rigorosa la disciplina posta a tutela dei telespettatori minori sostituendo l'articolo 34 del decreto legislativo n. 177 del 2005 (cd. TUSMAR), confinando la possibilità di trasmettere contenuti potenzialmente lesivi dello sviluppo fisico, "mentale" o morale dei minori unicamente ai fornitori di servizi *media* audiovisivi a richiesta e sempre che questi utilizzino accorgimenti "tali da escludere che i minori vedano o ascoltino normalmente tali servizi". Inoltre, a mente del novellato comma 1 dell'art. 34, è l'Autorità a dover fissare i criteri cui devono attenersi i fornitori di servizi al fine di conformare la programmazione al divieto di trasmissione dei programmi gravemente nocivi per lo sviluppo dei minori. La medesima disposizione normativa introduce, inoltre, al comma 3, il divieto assoluto di trasmissione di film ai quali, per la proiezione o rappresentazione in pubblico, sia stato negato il nulla osta o che siano vietati ai minori di anni diciotto, rimuovendo quindi la precedente finestra temporale compresa tra le 23 e le 7. È stato inoltre elevato alle 23 l'orario di inizio della fascia nella quale è possibile la trasmissione di film vietati ai minori di anni 14.

Altra significativa novità introdotta dal decreto legislativo in argomento ha riguardato la materia degli obblighi di investimento in opere europee, con particolare riferimento, per quanto di interesse dell'Autorità, alla procedura di controllo. Inoltre, l'Autorità, con regolamento, è chiamata a definire i criteri per la valutazione delle richieste di deroga e il compito di definire le modalità e i criteri di svolgimento della verifica del rispetto degli obblighi di investimento.

Di rilievo è, infine, l'inserimento operato all'art. 51 del TUSMAR, relativo all'attività sanzionatoria per la violazione delle disposizioni rilevanti in ambito radiotelevisivo. Con tale norma, infatti, il legislatore ha esteso il beneficio della riduzione di un decimo – contemplato dal comma 5 del medesimo articolo per le sanzioni irrogate alle emittenti locali per la violazione degli obblighi in materia di programmazione, pubblicità e contenuti radiotelevisivi – anche alle sanzioni inflitte alle emittenti locali ai sensi dell'articolo 1, comma 31 della legge 31 luglio 1997, n. 249, degli articoli 97 e 98 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, dell'articolo 5, comma 8 del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9, nonché ai sensi dell'articolo 1, commi 10, 11 e 12, della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

Infine, si registrano innovazioni in relazione alla nozione di *trailer* cinematografici, di cui fa menzione l'art. 38, comma 12, del TUSMAR, che il decreto correttivo ha qua-

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

lificato come *"filmati promozionali o di presentazione"*. In conseguenza di ciò non residuano più dubbi circa la loro esclusione dalla nozione di pubblicità e, dunque, dalla disciplina dei limiti di affollamento ad essa relativa.

Pratiche commerciali scorrette

Il decreto legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito, con modificazioni, in legge 16 luglio 2012, n. 103, ha introdotto disposizioni in materia di pratiche commerciali scorrette. In particolare, l'art. 23, il comma 12-*quinqüiesdecies*, introdotto in sede di conversione, modificando il dettato normativo di cui all'articolo 27, commi 9 e 12, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in materia di pratiche commerciali scorrette, statuisce che: *"L'importo massimo delle sanzioni di cui all'articolo 27, commi 9 e 12, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in materia di pratiche commerciali scorrette, la competenza ad accertare e sanzionare le quali è dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, escluso unicamente il caso in cui le pratiche commerciali scorrette siano poste in essere in settori in cui esista una regolazione di derivazione comunitaria, con finalità di tutela del consumatore, affidata ad altra Autorità munita di poteri inibitori e sanzionatori e limitatamente agli aspetti regolati, è aumentato a 5.000.000 di euro"*.

La novella, se da un lato ribadisce la competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad accertare e sanzionare siffatte pratiche, dall'altro recepisce i principi espressi dal Consiglio di Stato nelle Adunanze plenarie 11 maggio 2012 nn. 11, 12, 13, 15 e 16, facendo esplicita esclusione della competenza *antitrust* nel *"caso in cui le pratiche commerciali scorrette siano poste in essere in settori in cui esista una regolazione di derivazione comunitaria, con finalità di tutela del consumatore, affidata ad altra Autorità munita di poteri inibitori e sanzionatori e limitatamente agli aspetti regolati"*.

Editoria digitale

Il decreto legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito, con modificazioni, in legge 16 luglio 2012, n. 103, già citato, ha introdotto inoltre disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale. Tale provvedimento normativo è destinato ad avere un impatto significativo sull'attività istituzionale dell'Autorità, recando esso anche alcune novità di rilievo in tema di sistema integrato delle comunicazioni (di seguito, solo SIC) e di registro degli operatori di comunicazione (di seguito, solo ROC).

Da un lato, infatti, viene modificato l'articolo 43, comma 10, del TUSMAR, inserendo anche la *"pubblicità online e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione"* tra le voci del SIC su cui calcolare il tetto *antitrust* del 20% dei ricavi complessivi (limite, come è noto, inteso a prevenire la formazione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il SIC). In tale ottica, è stato oggetto di modifica anche l'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249, che prevede l'esplicito riferimento alle concessionarie di pubblicità *"sul web e (sulle, n.d.r.) altre piattaforme digitali fisse o mobili"* a quelle obbligate all'iscrizione al ROC. Dall'altro lato, vengono sottratte agli obblighi di iscrizione al ROC le testate periodiche realizzate unicamente su supporto informatico e diffuse unicamente per via telematica ovvero *online*, i cui editori non abbiano fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e che conseguano ricavi annui da attività editoriale non superiori a 100.000 euro.

1. L'ecosistema digitale

Nel periodo di riferimento, inoltre, sono state emanate molteplici disposizioni volte alla riduzione al contenimento della spesa pubblica, alcune delle quali hanno riguardato le autorità indipendenti.

Misure di contenimento della finanza pubblica

Il decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, recante "*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*", ha attribuito al Presidente del Consiglio il potere di nominare un Commissario straordinario con il compito di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, anche con riguardo alle autorità indipendenti. La medesima disposizione riconosce, altresì, a ciascuna amministrazione il potere di individuare, tra il personale in servizio, e senza indennità aggiuntive, un responsabile per l'attività di razionalizzazione della spesa pubblica di cui al presente decreto.

Di significativo impatto è anche il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*", convertito con modifiche in legge 7 agosto 2012, n. 135, integralmente dedicato all'introduzione di misure di contenimento della spesa pubblica. In particolare, con riferimento alle autorità amministrative indipendenti, vengono previste misure di razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive e, più ampiamente, generali riduzione di spesa. Nella medesima direzione di contenimento della finanza pubblica, anche l'art. 5, comma 7, della legge 28 aprile 2012, n. 44.

Da segnalare, infine, anche le misure introdotte dalla legge 24 dicembre 2012 n. 228, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)*". La legge in esame proroga parzialmente, per il triennio 2013-2015, l'obbligo di trasferimento di una quota parte dei fondi derivanti dal sistema di c.d. "autofinanziamento" dell'Autorità ad altre Autorità indipendenti (articolo 1, comma 136). La legge in questione, in particolare, prevede misure di contenimento: sulle locazioni e l'acquisto di immobili (all'art. 1, comma 138); sulle spese per l'acquisto di mobili e arredi (comma 141); sul conferimento di incarichi di consulenza in materia informatica (comma 146).

Infine, a conferma del *trend* di riduzione degli stanziamenti statali a favore delle autorità indipendenti, la medesima Legge di stabilità 2013 (nella Tabella C) non prevede alcuno stanziamento nei confronti dell'Autorità.

Degno di menzione è anche il decreto legislativo del 14 marzo 2013 n. 33, importante normativa di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Trasparenza amministrativa

In particolare, nel raggiungimento di tali fondamentali principi di trasparenza pubblica, il decreto in questione prevede che le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione provvedano all'attuazione di quanto previsto della normativa vigente in materia di trasparenza secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti (art. 11, comma 3).

Di seguito (Tabella 1.9) è riportato una selezione delle iniziative di carattere regolamentare adottate a livello europeo e internazionale, di cui si è dato conto nel presente capitolo.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

Tabella 1.9. Selezione di iniziative regolamentari adottate a livello europeo e internazionale (2012-2013)

Autore	Titolo del documento	Data
RSPG	Strategic Challenges facing Europe in addressing the Growing Spectrum Demand for Wireless Broadband (draft)	Febbraio 2012
CE	Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council concerning measure to ensure a high level of network and information security across the Union, COM(2013) 48 final	Febbraio 2012
Parl. Eur.	Decision of the European Parliament and of the Council establishing a multiannual radio spectrum policy programme (report)	Marzo 2012
BEREC	A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe (report)	Maggio 2012
CE	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) 203 final (report)	Maggio 2012
CE	Digital Agenda Scoreboard 2012	Giugno 2012
Parl. Eur.	Regulation of the European Parliament and of the Council on roaming on public mobile communications networks within the Union (report)	Giugno 2012
OFCOM	Report on measuring media plurality (report)	Giugno 2012
OFCOM	Communications Market Report 2012 (report)	Luglio 2012
BEREC	On-line public consultation on "specific aspects of transparency, traffic management and switching in an Open Internet"	Luglio 2012
CE	First Report on the Application of Articles 13, 16 and 17 of Directive 2010/13/EU for the period 2009-2010. Promotion of European works in EU scheduled and on-demand audiovisual media services, COM(2012) 522 final (report)	Settembre 2012
CEPT	Improving Spectrum Efficiency in the SRD bands (report)	Settembre 2012
BEREC	Common position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market (report)	Ottobre 2012
ITU-T	GSR 12 Working paper Net neutrality: A regulatory perspective	Ottobre 2012
Parl. Eur.	Risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2012 sulla tutela dei minori nel mondo digitale (resolution)	Novembre 2012
Cons. Eur.	Council conclusions on the European strategy for a better Internet for children (conclusions)	Novembre 2012

1. L'ecosistema digitale

Autore	Titolo del documento	Data
CE	Decision on the harmonisation of the frequency bands 1920-1980 MHz and 2110-2170 MHz for terrestrial systems capable of providing electronic communications services in the Union (report)	Novembre 2012
BEREC	Report on the BEREC public consultations on net neutrality BoR (12) 139	Novembre 2012
CE	Consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment (draft)	Dicembre 2012
OECD	Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy - The development and diffusion of digital content	Dicembre 2012
CE	EU Guidelines for the application of state aid rules in relation to the rapid deployment of broadband networks (report)	Dicembre 2012
Parl. Eur.	LIBE, High level group on media freedom to the European Commission and to the Civil Liberties, A free and pluralistic media to sustain European democracy (draft)	Gennaio 2013
OECD	Empowering and Protecting Consumers in the Internet Economy, OECD Digital Economy Papers, No. 216	Gennaio 2013
BEREC	Brief Note on the European Commission's Draft Recommendation on implementing universal service for digital society	Gennaio 2013
ITU-T	Competition and regulation in a converged broadband world	Febbraio 2013
BEREC	Opinion on the Commission draft Recommendation on non-discrimination and costing methodologies (report)	Marzo 2013
OECD ISOC UNESCO	The Relationship between Local Content, Internet Development and Access Prices, No. 217	Marzo 2013
CE	Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values	Aprile 2013
CE	Digital Agenda Scoreboard 2013	Giugno 2013

Legenda: BEREC - *Body of European Regulators for Electronic Communications*; CE - Commissione europea; CEPT - *Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications*; Cons. Eur. - Consiglio europeo; ISOC - *Internet Society*; ITU-T - *International Telecommunication Union - Telecommunication standardization Bureau*; OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*; Parl. Eur. - Parlamento europeo; RSPG - *Radio Spectrum Policy Group*; UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.

PAGINA BIANCA

I mercati delle comunicazioni in Italia



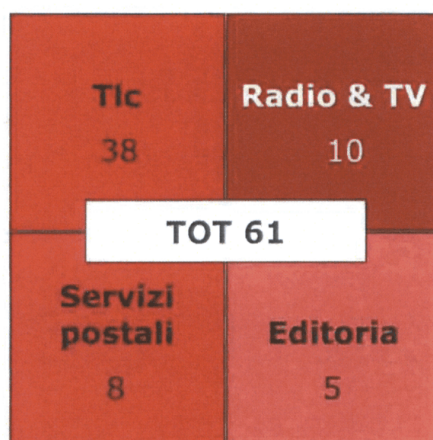
PAGINA BIANCA

2.1. Le tendenze del settore

Nell'ultimo anno, il settore delle comunicazioni non è stato risparmiato dalla difficile dinamica congiunturale che ha caratterizzato l'economia italiana tra il 2011 e il 2012. In un contesto di sostanziale deterioramento del quadro macroeconomico, di diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie e di investimenti penalizzati dalle difficoltà di accesso al credito per le imprese, gli operatori del settore si sono trovati a fronteggiare una situazione di crisi economica, stagnazione dei consumi in termini reali e incertezza sulle prospettive di crescita per il breve e medio periodo. In questo quadro, il valore del macrosettore delle comunicazioni (comprensivo dei settori *media*, telecomunicazioni e servizi postali) per il 2012 è stimato pari a 61,4 miliardi di euro, cui corrisponde una perdita complessiva di 4,4 miliardi di euro in termini di fatturato rispetto al 2011.

Il valore del settore delle comunicazioni

■ **Figura 2.1.** Il settore delle comunicazioni - Ricavi (2012, miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati imprese

Rispetto al valore totale del settore, le telecomunicazioni rappresentano circa il 62%, mentre i servizi di *media* contribuiscono per il 26% e quelli postali per il 12%. Il diverso peso relativo dei tre settori si riflette non soltanto sul valore totale del sistema delle comunicazioni, ma anche sul contributo di ciascun comparto alla contrazione dei ricavi complessivamente registrata. Rinvio per un'analisi più puntuale ai paragrafi successivi, giova anticipare che, in termini assoluti, la diminuzione più marcata si è avuta nel mercato delle telecomunicazioni, che registra 2,6 miliardi di euro in meno rispetto al 2011, confermando il *trend* di contrazione dei ricavi complessivi già rilevato da alcuni anni (cfr. par. 2.2). La flessione più consistente, in termini relativi, è stata registrata invece nel settore dei *media* (radio-tv, editoria e internet), in cui il tasso di decrescita è risultato pari all'8%: difatti, la perdita di fatturato nell'ultimo anno è stimata in 1,4 miliardi di euro. Peraltro, in questo caso, si tratta di un dato in discontinuità con la tendenza segnalata con riferimento al biennio 2010-2011, in cui il valore com-

e dei singoli comparti che lo compongono.

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2013

plessivo del settore era risultato, in termini nominali, in crescita (rispettivamente, 4,8% e 0,5%). Anche il settore postale registra una flessione rispetto all'anno precedente: infatti, il 2012 si chiude con una contrazione superiore al 2%.

Tabella 2.1. Composizione dei ricavi nel settore delle comunicazioni (mln di euro)

	2011	2012
TV gratuita	5.513	4.855
TV a pagamento	3.491	3.369
Radio	715	678
Internet	1.408	1.553
Quotidiani	2.900	2.595
Periodici	3.281	2.712
	<i>TOT. MEDIA</i>	<i>17.308 15.762</i>
Servizio postale universale (inclusi servizi in esclusiva)	4.110	3.802
Corriere espresso	3.810	3.909
	<i>TOT. SERVIZI POSTALI</i>	<i>7.920 7.711</i>
Rete fissa	19.570	18.450
Rete mobile	21.030	19.530
	<i>TOT. TELECOMUNICAZIONI</i>	<i>40.600 37.980</i>
Totale	65.828	61.453

Fonte: elaborazioni e stime dell'Autorità su dati imprese

Le tendenze dei mercati delle telecomunicazioni,

L'andamento dei ricavi, peraltro, mostra differenze anche all'interno dei singoli settori. Nel settore delle telecomunicazioni, sono i servizi di rete mobile che registrano la contrazione più elevata in termini di ricavi. Questo dato sembra confortato dalla crescente pressione concorrenziale subita dagli operatori mobili che, nell'ultimo anno, hanno registrato una contrazione particolarmente significativa nella fornitura dei servizi intermedi (-26%) e più contenuta a livello *retail* (-2%). A fronte di questa peculiarità, l'andamento complessivo del mercato delle telecomunicazioni conferma le tendenze evidenziate lo scorso anno, tra cui la riduzione dei prezzi dei servizi di tlc a beneficio dei consumatori e la riduzione dei volumi di traffico voce su rete fissa commutata. In questo quadro, resta comunque stabile la redditività del settore, grazie soprattutto a processi di riorganizzazione interna da parte dei maggiori operatori di telecomunicazioni di rete fissa e mobile. Il fronte degli investimenti nelle reti resta invece sostanzialmente stabile nel mercato italiano, grazie all'incremento registrato nel segmento mobile, che ha compensato la riduzione segnata nel segmento della rete fissa.

dei media

Il settore dei *media*, invece, seppure meno influenzato dalla congiuntura macroeconomica negativa che impatta sulla riduzione di spesa delle famiglie, sembra risentire dell'andamento negativo del mercato della pubblicità. Qui si evidenzia una tendenza allo spostamento dei ricavi pubblicitari verso i nuovi aggregatori di contenuti audiovisivi *online* e una minore propensione agli investimenti pubblicitari da parte degli inserzionisti, dovuta principalmente alla contrazione dei consumi delle famiglie e delle imprese registrata negli ultimi anni. Infatti, a fronte di una sostanziale tenuta del segmento della *pay-tv*, è la televisione in chiaro a subire le maggiori perdite per effetto di una contrazione dei ricavi da pubblicità. Sul fronte delle *audience*, si conferma un *trend*

2. I mercati delle comunicazioni in Italia

in crescita per la tv non generalista, dove il pubblico si fa più numeroso in tutte le fasce orarie. Allo stesso tempo, invece, i fornitori di servizi *media* audiovisivi *online* e in generale i *provider* di contenuti via internet vedono crescere i propri ricavi, in linea con una tendenza già segnalata dall'Autorità e oggetto di monitoraggio continuo, negli ultimi anni, come dimostrano le indagini conoscitive sul settore della pubblicità in generale e sulla pubblicità *online* in particolare. Nel settore dei *media*, internet sta rappresentando il maggior elemento di discontinuità tecnologica e di mercato, dove la pubblicità mostra un tasso di incremento annuo del fatturato pari al 40%. Ciò che rende particolarmente appetibile la pubblicità in internet è, peraltro, la maggiore capacità di "targettizzazione" degli utenti e la piena fruibilità delle inserzioni a prescindere dall'apparecchiatura di navigazione dell'utente (pc fisso, *laptop*, *tablet*, *smartphone*, ecc.), dalle modalità (fissa, mobile, nomadica) e dalle altre caratteristiche di navigazione.

In Italia, il settore che per primo ha dovuto affrontare le sfide della rivoluzione digitale dei *media* è quello della stampa, quotidiana e periodica: negli ultimi anni l'avvento di internet ha sottratto al settore editoriale una quota significativa di ricavi, aggravando una crisi del comparto di carattere prevalentemente strutturale. Anche all'estero, del resto, a fronte di questa tendenza, i maggiori gruppi editoriali hanno diversificato la propria offerta potenziando il proprio portafoglio informativo digitale (sito *web*, versione digitale del quotidiano cartaceo, ecc.) per far fronte alle diverse modalità di fruizione dell'informazione nell'era di internet. In Italia, si calcola che il tempo medio speso da un utente internet su Facebook è quattordici volte superiore al tempo medio speso sul primo quotidiano *online*. Ciò ha comportato una diminuzione della frequenza di acquisto dei giornali piuttosto che del numero di lettori, senza tuttavia erodere la forza del *brand* editoriale, che resiste in virtù della peculiarità del prodotto, che ha una sua identità, e non si esaurisce in una mera raccolta di articoli. Gli editori hanno peraltro presidiato il nuovo mezzo internet, dove prevalente è la quota di ricavi da pubblicità rispetto all'acquisto di copie o di abbonamenti. Se all'estero anche periodici come Newsweek hanno definitivamente abbandonato la versione cartacea (a gennaio 2013 la famosa rivista ha pubblicato il primo numero *digital-only*), in Italia il processo di digitalizzazione si è svolto prevalentemente sul modello del doppio binario, cartaceo e *online*, sia per i periodici sia per i quotidiani, anche per effetto di una legislazione di sostegno finanziario all'editoria che, fino all'entrata in vigore del d.lgs. 63 del 2012 penalizzava l'abbandono definitivo del cartaceo. Vi è da rilevare, comunque, che nell'attuale fase di sviluppo di internet, anche in Italia per l'editoria comincia a prendere piede una composizione di ricavi mista (pubblicità e abbonamento per l'accesso a contenuti *premium*)⁶³.

Dall'impatto di internet non sembra neppure esente il settore dei servizi postali, interessato da un certo grado di sviluppo del mercato del corriere espresso, dove si registra il maggior livello di concorrenza tra gli operatori. In questo comparto, i ricavi, tra il 2011 e il 2012, hanno registrato un aumento di circa il 2,5%, attestandosi intorno ai 4 miliardi di euro. Non può escludersi che su questo dato influisca, in una certa misura, lo sviluppo delle piattaforme di *e-commerce*, come segnalato dall'OCSE in un recente rapporto che prende in considerazione anche il mercato italiano⁶⁴. Al contra-

e dei servizi
postali.

63 Cfr. allegato A alla delibera n. 551/12/CONS, recante i risultati dell'indagine relativa alla raccolta pubblicitaria, dove si evidenzia l'affermazione di "modelli cosiddetti *premium*, ossia di finanziamento, almeno parziale, attraverso forme di pagamento diretto, in alcuni casi trainate da una parte di contenuti gratuiti".

64 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

rio, il mercato dei servizi tradizionali, in particolare quelli compresi nel servizio universale e quelli affidati in esclusiva a Poste Italiane, risulta in flessione, per effetto di una tendenza alla diminuzione dei volumi registrata in Italia come nel resto d'Europa, grazie anche allo sviluppo dei servizi di posta elettronica e PEC.

In definitiva, l'intera evoluzione del settore delle comunicazioni in Italia è segnata dalla recessione che contraddistingue il sistema economico e ruota oggi più che mai intorno a internet, il cui sviluppo condiziona l'andamento dei comparti tradizionali. La crescita dei mercati di servizi e piattaforme internet, e in particolare dei *media online*, si ripercuote inevitabilmente sugli altri mezzi di comunicazione: sui volumi di traffico e sui sistemi di tariffazione per i servizi di telecomunicazioni, sulle quote destinate agli altri mezzi di comunicazione per il settore dei *media*. Per quanto discusse, le stime sull'impatto economico di internet intravedono un contributo significativo di questo mezzo all'incremento del PIL, grazie ai risparmi di spesa pubblica connessi all'impiego di tecnologie e servizi ICT nell'erogazione di servizi pubblici e funzioni della pubblica amministrazione, nonché allo sviluppo di nuovi mercati. Quello che oggi è visto come fattore di crisi dell'economia dei *media* tradizionali e delle telecomunicazioni può, anche con il contributo di un'adeguata regolazione incentivante, rappresentare l'effettivo motore di sviluppo dell'intero settore. Si pone dunque l'esigenza per l'Italia – e per gli operatori economici nazionali – di saper sfruttare le potenzialità offerte dai processi di innovazione tecnologica e di mercato, contrastando al contempo gli elementi ostativi allo sviluppo dell'economia digitale e promuovendo la realizzazione di reti di nuova generazione fisse e mobili.