

COMMISSIONE IX
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

28.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 FEBBRAIO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MICHELE POMPEO META**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Cardani Angelo Marcello, <i>Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)</i>	3, 4, 15, 16, 17
Meta Michele Pompeo, <i>Presidente</i>	3	Coppola Paolo (PD)	14, 15
INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA DEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI E RADIOFONICI		D'Orazio Annalisa, <i>Capo Gabinetto del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)</i>	16
Audizione di rappresentanti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM):		Quintarelli Giuseppe Stefano (PI)	13
Meta Michele Pompeo, <i>Presidente</i> .	3, 4, 13, 15, 17	ALLEGATO – Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)	18
Bruno Bossio Vincenza (PD)	14, 16		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MICHELE POMPEO META

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

È stato comunque assicurato che la registrazione video dell'audizione sarà disponibile nell'archivio *web-tv* del sito della Camera.

Audizione di rappresentanti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

Il professor Angelo Marcello Cardani, Presidente dell'AGCOM, è accompagnato dalla dottoressa D'Orazio, capo di gabinetto del Presidente, e dal dottor Bosco, dirigente dell'Ufficio relazioni istituzionali.

Nell'economia generale dei nostri lavori i tempi sono ridotti, tuttavia abbiamo lo spazio necessario per un confronto serrato sui temi all'ordine del giorno.

Do subito la parola al professor Cardani per la sua relazione introduttiva.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle*

comunicazioni (AGCOM). Grazie, signor presidente. Ho fatto distribuire un testo e, considerando la natura di questa audizione, all'interno di un'indagine conoscitiva svolta dalla loro Commissione, ho « abbondato » nel testo scritto, in modo da lasciare una documentazione che può essere ovviamente integrata, qualora loro lo desiderassero, con invii successivi. Leggerò comunque parte del testo che ho depositato, saltando alcune parti del documento che è stato distribuito.

Inizierò la mia relazione illustrando le attuali tendenze del settore televisivo, per passare poi a una breve descrizione delle principali tematiche che coinvolgono le competenze e l'attività di regolamentazione dell'Autorità, concludendo con uno sguardo breve al futuro e ai nodi da sciogliere per garantire una regolamentazione maggiormente funzionale alle sfide imposte dai continui mutamenti tecnologici e di mercato.

Negli ultimi anni, il settore televisivo è stato interessato da importanti trasformazioni tecnologiche, connesse al potenziamento del processo di digitalizzazione, che hanno influito sulla struttura della filiera economica — favorendo la nascita di nuove figure di operatori e nuovi modelli di *business*, il mutamento delle modalità distributive, l'arricchimento dell'offerta di contenuti audiovisivi — e che hanno concorso a modificare le abitudini di consumo dei telespettatori, influenzando anche sul versante della domanda.

Tale evoluzione del comparto televisivo ha contribuito al consolidarsi di fenomeni di convergenza e innovazione, trainati ulteriormente dall'incremento della diffusione tra il pubblico di strumenti sempre più sofisticati che, nella maggior parte dei casi, sono idonei a consentire lo svolgi-

mento di molteplici attività (tra cui, appunto, la visione di contenuti televisivi), anche in mobilità, così accrescendo le possibilità di accesso al mezzo e le occasioni di fruizione dello stesso.

In tal senso, i contenuti televisivi, gratuiti e a pagamento, lineari e a richiesta, possono essere seguiti dagli utenti, oltre che attraverso un televisore, collegato a (o integrato con) un *decoder* digitale terrestre o satellitare, anche attraverso *devices* — come computer, *smartphone*, *tablet* — e televisori connessi a Internet (*smart Tv* o *connected Tv*). In particolare, queste ultime tipologie di televisori possono connettersi alla rete mediante dispositivi esterni (*set top box*, *console*, *laptop/pc*), ovvero autonomamente, come nel caso delle *smart Tv*, apparati che possiedono funzionalità Internet integrate e consentono agli utenti di accedere a contenuti *on demand* disponibili *on line*, accanto alla normale programmazione televisiva.

A fronte di questa evoluzione tecnologica e delle potenzialità dei mercati, il cambiamento degli assetti strutturali segue un andamento più lento. Infatti, da un punto di vista delle risorse economiche, nonostante il suo perdurante decremento, la pubblicità rimane la principale fonte di finanziamento, pesando per oltre il 40 per cento delle risorse complessive.

La nostra indagine conoscitiva sulla raccolta pubblicitaria ha, tra l'altro, messo in luce un elevato livello di concentrazione nella raccolta pubblicitaria e l'esistenza di un sistema di relazioni triangolari tra inserzionisti, centri media e *broadcaster* che incide negativamente sul funzionamento efficiente del mercato. Naturalmente si tratta di una fotografia che risale al 2012...

PRESIDENTE. Le chiedo scusa presidente, ma dall'Assemblea ci chiedono la presenza, poiché tra tre minuti è previsto un voto procedurale. Interrompiamo brevemente i lavori.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Per me non è un problema.

PRESIDENTE. Mi scuso ancora, ma dobbiamo scendere a votare. Dopo il voto riprenderemo i nostri lavori. Sospendo quindi brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14.15, è ripresa alle 14.40.

PRESIDENTE. Riprendiamo i lavori, scusandoci ancora con il professor Cardani, ma sono i rischi del mestiere. Prego professore.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Grazie, presidente. Naturalmente quella che tratteggiai nelle righe precedenti è una fotografia che risale al 2012 e che richiede quindi un aggiornamento idoneo, in particolare a fotografare un fenomeno eclatante, cioè il drammatico calo dei ricavi pubblicitari dell'ultimo triennio.

La pubblicità raccolta attraverso i media audiovisivi e radiofonici tradizionali (radiodiffusione analogica, digitale terrestre, satellite) rappresenta infatti la quota ancora preponderante, anche se appare significativa e in crescita la raccolta pubblicitaria *on line* (8 per cento del totale delle risorse). Di poco inferiore è l'incidenza delle offerte a pagamento, mentre più ridotto, ancorché assai significativo, specie in questa fase congiunturale, è il peso del canone televisivo, che incide per circa il 20 per cento.

Questa tendenza si riflette sulla ripartizione delle risorse tra gli operatori, che vede tre soggetti detenere congiuntamente oltre il 90 per cento di tutti i ricavi televisivi: Sky con una posizione di assoluta *leadership* nella tv a pagamento (a fronte di una quota di mercato superiore al 75 per cento), e Rai e Mediaset, *incumbent* e *leader* nella Tv in chiaro (a fronte di una quota congiunta di oltre l'85 per cento del mercato della *Tv free*).

Alcuni operatori neoentranti, quali Cairo e Discovery, presentano interessanti offerte televisive (La7 e La7d da un lato, e Real Time, DMax, Focus, Giallo e i canali Discovery a pagamento, dall'altro), che

raggiungono quote di ascolti non marginali, ma che ancora stentano a raggiungere significative quote di mercato in termini di risorse economiche, essenzialmente pubblicitarie.

Sul fronte degli ascolti, ovviamente, si riscontra una diversa composizione dell'*audience* della televisione in chiaro (maggiore) rispetto a quella della televisione a pagamento (più marginale), e quindi una sua diversa rilevanza ai fini della tutela del pluralismo informativo. In particolare, la televisione in chiaro si configura come l'unico mezzo in grado di raggiungere tutte le fasce della popolazione, indipendentemente dalla loro connotazione sociale, economica, culturale e geografica.

Diversamente, la televisione a pagamento è rivolta a fasce di pubblico ben identificate: l'accesso avviene prevalentemente da parte di soggetti con una elevata disponibilità di spesa, che soddisfano essenzialmente la loro domanda di contenuti *premium*, e che hanno comunque accesso ad una pluralità di fonti di informazione (Internet, quotidiani, radio e la stessa Tv a pagamento).

In questo quadro, Rai e Mediaset (con *audience* simili) congiuntamente superano ancora il 70 per cento di tutti gli ascolti televisivi, mentre un operatore tv a pagamento come Sky si aggira intorno al 7 per cento.

Sul fronte informativo il TG1 e il TG5 restano di gran lunga i telegiornali più seguiti (intorno al 20 per cento di *share* in *prime time* e nel giorno medio). Diversamente, Sky TG24, che pure raggiunge un'elevata reputazione presso il pubblico italiano, presenta valori di ascolto al di sotto dell'1 per cento. Su questo fronte il TG di La7 rappresenta un'importante fonte di informazione per il pubblico italiano, essendo seguito da oltre il 5 per cento dei telespettatori.

Anche in Italia si ravvisano le prime tendenze della trasformazione in atto, sebbene in misura decisamente inferiore alla media dell'Unione europea e in entrambe le direzioni verso la « convergenza »: da un lato il progressivo avvicinamento tra i servizi tradizionali di diffusione televisiva

e i servizi offerti tramite Internet; dall'altro, il progressivo avvicinamento tra servizi tradizionali di connessione e accesso a Internet e fruizione di contenuti audiovisivi *on line*.

Naturalmente sulla velocità dei percorsi di convergenza pesano alcune condizioni strutturali. In Italia solo un numero esiguo di famiglie è in possesso di televisori dotati o di cui utilizza la connettività; le famiglie guardano prevalentemente la televisione in modo lineare e i servizi a pagamento vengono richiesti prevalentemente sulle piattaforme televisive (digitale terrestre e satellite).

Occorre, inoltre, evidenziare che i servizi e gli apparecchi televisivi connessi sono soggetti a molteplici norme tecniche (radio TV, telecomunicazioni, tecnologie dell'informazione) non armonizzate a livello internazionale e non interoperabili, fattore che ne limita la diffusione anche sotto il profilo dell'offerta.

Sull'altro versante, la bassa diffusione di reti di accesso a banda larga limita la penetrazione di contenuti ad alta efficienza e qualità richiesta dalla distribuzione televisiva. La fornitura di flussi di contenuti audiovisivi multipli e in alta definizione, la diffusione in parallelo e in 3D richiede non solo il perfezionamento delle tecniche di compressione del segnale, ma anche un aumento della larghezza di banda fino almeno a 100 Mbit/s, necessario per la visione di servizi audiovisivi su Internet in modalità lineare o a richiesta.

Per dirla in altri termini, il progresso tecnologico spinge sempre più in avanti i requisiti minimi della qualità dell'accesso e pone l'accento sulle velocità e la qualità delle connessioni quale condizione essenziale per la fruizione ottimale di contenuti audiovisivi. L'Agenda digitale europea non solo richiede agli Stati membri di conseguire entro il 2020 una copertura totale della popolazione ad una velocità di 30Mbps, ma si spinge a richiedere che entro la stessa data il 50 per cento delle famiglie abbia sottoscritto un contratto per un collegamento a Internet a una velocità di 100Mbps. Si consideri, per cogliere il livello di difficoltà di questi obiet-

tivi, che in Italia attualmente le connessioni oltre i 30Mbps sono disponibili solo nel 24 per cento delle abitazioni, contro una media europea del 64 per cento.

Un alto potenziale di crescita, sul versante delle piattaforme di telecomunicazioni, deriva dalla televisione in mobilità o da soluzioni convergenti fisso-mobile. Lo sviluppo della banda larga senza fili (radiomobile) richiede, in linea con l'obiettivo strategico dell'Unione, di assegnare bande di frequenza sufficienti e adeguate in tempi rapidi e di rispondere al meglio alla domanda crescente di banda larga in mobilità. In particolare, il quadro normativo stabilisce l'obiettivo di individuare almeno 1200 MHz di banda da riservare al *wireless broadband* (WBB) entro il 2015.

La decisione dell'Unione incide su un'ampia porzione dello spettro radioelettrico già destinato alla trasmissione del segnale di radiodiffusione terrestre: banda 800 MHz destinata in via definitiva al radiomobile e in prospettiva la necessità di una strategia per gli usi co-primari della banda UHF da ripartire tra televisione digitale terrestre e radiomobile.

Anche in questo caso la convergenza dovrà avvenire in entrambe le direzioni: l'evoluzione della tecnologia digitale terrestre dovrà consentire la liberazione di parte delle frequenze riservate alle emittenti radiotelevisive; gli operatori dovranno sviluppare modelli ibridi in grado di combinare i vantaggi della banda larga per rispondere alle richieste individuali di contenuti digitali e di servizi video *on demand* (anche in mobilità) con l'efficienza e la qualità della radiodiffusione televisiva nella distribuzione di contenuti lineari e fruibili simultaneamente dal grande pubblico.

L'avvicinamento del mondo televisivo a Internet non modifica solo l'ambiente delle infrastrutture (piattaforme e servizi di accesso) e degli operatori di rete ma anche l'ambiente dei servizi di media audiovisivi e dei contenuti. Anche in questo caso, per garantire effettivamente l'avvicinamento, occorrerà trasformare gli internauti in potenziali video spettatori.

Un primo elemento per favorire la trasformazione consiste nell'eliminazione delle barriere ad oggi presenti, quali ad esempio la diversità linguistica, le barriere geografiche (tra cui le norme tecniche nazionali sui *devices* e i sistemi di protezione inseriti dai produttori sulle applicazioni delle *smart TV*), la qualità della rete di connessione.

Un secondo e rilevante elemento di cui tener conto nel mondo dei contenuti riguarda le problematiche connesse alla distribuzione *on line* di opere audiovisive e in particolare la territorialità nel mercato interno europeo di destinazione rispetto ad azioni originate in mercati extra Unione europea (ad esempio, fiscalità comune e obblighi comuni che possono essere aggirati) e una serie di aspetti legati ai diritti d'autore delle opere distribuite *on line* (di cui ho avuto modo di parlare in precedenti audizioni parlamentari).

Le sfide poste dal cambiamento sono molteplici e non sottraggono l'Autorità alle sue tradizionali funzioni di regolamentazione e garanzia, anzi al contrario, in quanto aspetti rilevanti del sistema dei servizi dei media audiovisivi, ne amplificano il ruolo e gli ambiti di intervento, oltre che chiamarla a un lavoro di approfondimento e di analisi degli scenari in evoluzione.

Risponde a quest'ultima esigenza la nostra recente indagine conoscitiva «Televisione 2.0 nell'era della convergenza», chiusa nei giorni scorsi, con la quale abbiamo inteso avviare una verifica della coerenza della regolamentazione esistente con le dinamiche di un mercato in profonda evoluzione.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è fortemente coinvolta, in qualità di regolatore e controllore, nel governo del sistema dei servizi dei media audiovisivi, che si sostanzia in almeno due macroaree di intervento: la prima attiene al pluralismo dei media e al divieto di costituzione di posizioni dominanti; la seconda alla promozione del mercato unico europeo dei servizi media audiovisivi, riconoscendone sia il carattere culturale, di promozione della diversità, sia il carattere economico,

con riguardo agli effetti di rete nel mondo dei media e di Internet generati dalla dimensione sovranazionale.

Il quadro normativo di riferimento, in cui sono dettagliate funzioni e competenze dell'Autorità, si compone di tre testi base: il Codice delle comunicazioni elettroniche; il Testo Unico dei servizi media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR); il decreto legislativo in materia di commercio elettronico. A questi fanno da cornice le norme sui valori e diritti fondamentali (Costituzione e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione per quanto concerne la libertà di espressione e di informazione e la tutela dei diritti della persona sui media) e la legge istitutiva dell'Autorità. Il diritto delle comunicazioni, dell'informazione e dei media si muove nel contesto del mercato unico europeo delle reti e dei servizi delle comunicazioni elettroniche, della televisione e dei contenuti digitali *on line* secondo un processo di armonizzazione inteso a rafforzare la visione unitaria di valori e regole comuni.

Il Codice delle comunicazioni elettroniche fissa il principio di neutralità tecnologica tra le diverse piattaforme di distribuzione di contenuti video e di servizi audiovisivi.

Il TUSMAR definisce, invece, come servizio di media audiovisivo, un servizio che è sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media e il cui obiettivo principale è la fornitura di programmi al fine di informare, intrattenere o istruire il grande pubblico attraverso reti di comunicazioni elettroniche. Rientrano nei servizi media audiovisivi, su qualsiasi piattaforma distribuiti (incluso Internet), i servizi lineari e i servizi a richiesta.

Il principio di neutralità tecnologica implica una uniformità della disciplina relativa a tutte le reti di comunicazione elettronica e in particolare agli aspetti regolamentari che riguardano il sistema di autorizzazioni, l'assegnazione e gestione di risorse scarse (numeri, frequenze), eventuali obblighi di trasmissione o di accesso alle guide elettroniche ai programmi per la garanzia di accessibilità di contenuti di interesse generale (in correlazione con

l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sul servizio universale nelle comunicazioni elettroniche).

La gestione delle frequenze è tema quanto mai importante perché determina un impatto rilevante sul pluralismo e sulla concorrenza. La televisione è uscita a metà del 2012 dalla complicata migrazione dal sistema analogico al digitale terrestre: complicata perché nel nostro Paese la piattaforma terrestre è quella principale di distribuzione.

Già si affaccia sulla scena un nuovo cambio tecnologico con il passaggio al DVB-T2 e, in prospettiva, la prossima generazione di codifica video in tecnica HEVC (High Efficiency Video Coding), che consentiranno un aumento di circa il 50 per cento della capacità di trasmissione di un multiplex.

Il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze ha impegnato l'Autorità — a partire dal 2012 — in un percorso di razionalizzazione e ottimizzazione dell'utilizzo delle frequenze assegnate alla televisione digitale terrestre. È stato ridotto il numero di reti nazionali pianificate ed è in corso la risoluzione di problematiche qualitative e di copertura di alcune delle reti esistenti.

Da ultimo, il decreto legge n. 145 del 2013 e la legge di stabilità 2015 hanno introdotto disposizioni in tema di pianificazione delle frequenze destinate alla trasmissione di servizi media audiovisivi a livello locale con la duplice finalità di ridurre i problemi interferenziali con gli Stati confinanti (pianificazione che prevede l'esclusione dalla pianificazione delle frequenze riconosciute ed utilizzate dai Paesi confinanti e che ricevono interferenze dannose dall'Italia) e di tutelare i fornitori di contenuti locali. Su questo fronte è in corso un'intensa attività di coordinamento con il Ministero dello sviluppo economico finalizzata a dare risposta alle problematiche a livello internazionale e al tempo stesso tutelare le imprese e il tessuto produttivo nazionale.

Le frequenze sono una risorsa scarsa e strategica per lo sviluppo di servizi innovativi e devono essere utilizzate con effi-

cienza, per contribuire alla crescita sociale e culturale del Paese, come prevede sia il quadro comunitario che la legge nazionale: «Lo spettro elettromagnetico costituisce risorsa essenziale ai fini dell'attività radiotelevisiva. I soggetti che svolgono attività di radiodiffusione sono tenuti ad assicurare un uso efficiente delle frequenze radio ad essi assegnati».

Ma la legge invita anche a promuovere la diversità culturale e linguistica e il pluralismo dei mezzi di comunicazione, ed è sulla base di questi presupposti, unitamente a quelli di efficienza dell'uso dello spettro, che l'AGCOM effettua una pianificazione attenta e razionale che parte dall'esistente ma guarda al futuro.

Come già accennato, in Europa si sta già riflettendo sul prossimo *refarming* delle frequenze assegnate alla televisione digitale terrestre e, in particolare, della banda 700 MHz. Recentemente è intervenuto il rapporto «Lamy», presentato alla Commissione europea a conclusione dei lavori dell'High Level Group (settembre 2014), a cui ha fatto seguito, il 19 febbraio 2015, l'Opinione del Radio Spectrum Policy Group, il gruppo di esperti nazionali che coadiuva la Commissione europea in materia di strategie e politiche sullo spettro radioelettrico.

Entrambi i documenti tracciano una *roadmap* per il futuro utilizzo delle risorse frequenziali per la tv e per la *broadband* mobili con la formula «2020-2030-2025». Le indicazioni che emergono sono quelle di un utilizzo integrale della banda 700 MHz fino al 2020, di un utilizzo tv della banda sotto i 700 MHz fino al 2030 e di una verifica intermedia al 2025 sull'efficacia del nuovo assetto sia per il mercato sia per i consumatori.

Su questo fronte, l'Autorità ha deciso di iniziare a lavorare sulla strategia di attuazione per l'Italia, istituendo con il Ministero dello sviluppo economico un gruppo di lavoro che coinvolgerà le principali imprese e associazioni di categoria, al fine di non arrivare impreparati alla scadenza del 2020.

Una breve parentesi merita la radio, anch'essa attraversata dal passaggio alle

nuove tecnologie digitali. Lo sviluppo della radiofonia digitale in ambito nazionale costituisce il fronte di maggiore interesse e impegno sul mercato radiofonico da parte dell'Autorità.

Secondo l'articolo 42, comma 10, del TUSMAR, del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 44, infatti, «l'Autorità adotta il piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche in tecnica analogica successivamente all'effettiva introduzione della radiodiffusione sonora in tecnica digitale e allo sviluppo del relativo mercato».

Come noto, la banda FM è affetta da notevoli problemi di qualità del servizio dovuti alla congestione di utilizzazioni. La pianificazione di detta banda, da più parti invocata — salvo che un intervento legislativo non modifichi le disposizioni sopra richiamate — potrà dunque essere valutata solo a valle di un effettivo sviluppo del mercato della radiofonia digitale.

È dal 2009 che AGCOM ha tra i suoi impegni quello di guidare la transizione al digitale della radio italiana. Da allora è partito un percorso operativo che si è ovviamente misurato con le posizioni degli operatori attraverso un lungo giro di consultazioni e audizioni. Nel corso dei cinque anni trascorsi è cresciuta la consapevolezza del ruolo della radiofonia digitale nel complesso dei mercati della comunicazione elettronica, e l'Autorità ha dato un proprio significativo contributo in tal senso.

Il processo che l'Autorità intende portare avanti dovrà interessare rapidamente altre aree del Paese secondo un programma di estensione graduale della pianificazione all'intero territorio nazionale, anche a mezzo di un cronoprogramma condiviso con tutte le parti interessate in grado di offrire certezze agli operatori e all'industria impegnati nello sviluppo della radiofonia digitale. Detto programma dovrà in particolare favorire la copertura delle grandi direttrici di traffico automobilistico, privilegiando le aree del territorio

nazionale che presentano minori criticità nei confronti del coordinamento internazionale.

L'esiguità delle risorse disponibili, in funzione di una pianificazione ordinata ed efficiente, suggerisce altresì — come l'Autorità ha ripetutamente sollecitato — di prendere in considerazione la destinazione alla radiofonia digitale anche della banda 230-240 MHz (cosiddetto canale 13 VHF), attualmente attribuita dal Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze (PNRF) alle telecomunicazioni e assegnata al Ministero della difesa e nel quale potrebbero essere reperiti sino a 6 blocchi di trasmissione DAB/DAB+.

Il mercato unico europeo della televisione è uno degli obiettivi della Commissione europea nell'ambito delle politiche di crescita e occupazione della società dell'informazione e consiste nell'istituire un quadro moderno, flessibile e semplificato di norme per i contenuti audiovisivi. Nel 2007, con la direttiva sui servizi di media audiovisivi (cosiddetta « direttiva SMAV »), successivamente integrata con la direttiva del 2010, si passa a una nuova definizione dei servizi di media audiovisivi, svincolata dalle tecniche di trasmissione, in attuazione della convergenza normativa.

La normativa definisce per la prima volta il concetto di « servizi di media audiovisivi » distinguendo tra servizi lineari (servizi di televisione tradizionale, Internet, telefonia mobile, e in generale i servizi che i telespettatori ricevono passivamente) e servizi non lineari (i servizi di televisione a richiesta che i telespettatori scelgono di vedere, quali il video *on demand*). Sulla base di questa differenziazione, la normativa stabilisce un quadro di regole comuni per i servizi lineari (promozione di opere audiovisive europee, protezione dei minori, limiti alla pubblicità, regole sulle comunicazioni commerciali). La normativa, recepita in Italia nel TUSMAR, si applica ai fornitori di servizi di media, intesi come la persona fisica o giuridica che assume la responsabilità editoriale della scelta del contenuto audiovisivo del servizio di media audiovisivo e ne

determina le modalità di organizzazione, anche se il contenuto è fornito attraverso Internet.

Gli obblighi sono più stringenti per i servizi media lineari rispetto ai servizi a richiesta, in quanto la scelta dell'utente è di per sé una condizione di maggiore tutela (il consumatore esercita un maggior grado di controllo sui contenuti).

Le condizioni di offerta mostrano alcuni segnali di aumento della concorrenza tra servizi lineari e non lineari, che offrono sullo stesso schermo, o talvolta addirittura attraverso due canali di trasmissione, lo stesso contenuto allo stesso pubblico. L'assottigliarsi delle differenze tra le nuove forme di contenuto a richiesta e i contenuti lineari potrebbe far perdere la percezione della diversità da parte del consumatore e potrebbe spingere ad una riconsiderazione dei due regimi che li disciplinano. D'altra parte, è vero che il grado di controllo esercitato dal consumatore (scelta su un catalogo di programmi e richiesta dietro il pagamento di un corrispettivo diretto o indiretto) rimane una caratteristica rilevante per gli utenti, elemento che giustifica il permanere di approcci di regolamentazione differenziati.

L'analisi delle condizioni di concorrenza e del grado di controllo sui contenuti da parte del consumatore richiede, pertanto, un'analisi molto approfondita. L'ultima analisi sui mercati dei servizi media audiovisivi affrontata dall'Autorità risale al 2010 ed è per questo che abbiamo deciso di avviare, a fronte dei cambiamenti intervenuti nel mercato, un aggiornamento finalizzato a identificare i mercati rilevanti sotto il profilo concorrenziale e del pluralismo.

Il TUSMAR riconosce che i servizi media audiovisivi sono sia servizi culturali sia servizi economici. L'importanza del loro sviluppo per la società, la democrazia, la formazione e la cultura giustifica l'applicazione di regole su questi servizi. Le misure definite dagli articoli 13, 16 e 17 della direttiva SMAV (recepita dall'articolo 44 del TUSMAR e con i regolamenti attuativi dell'Autorità) sono uno strumento efficiente di promozione di contenuti

« creativi » e di qualità nel mercato europeo, sia sotto il profilo culturale sia economico.

La promozione della diversità culturale implica in sostanza l'imposizione di quote di contenuti agli organismi di radiodiffusione televisiva e agli altri fornitori di servizi. La direttiva attualmente in vigore ribadisce l'impegno dell'Unione europea a favore delle opere audiovisive europee in quanto permette agli Stati membri di imporre agli organismi di radiodiffusione televisiva quote di contenuti a favore delle produzioni europee e dei produttori indipendenti, ogniqualevolta ciò sia possibile.

Queste norme flessibili in materia di quote funzionano correttamente e hanno consentito di incentivare la produzione di contenuti europei e indipendenti.

L'articolo 44 citato determina anche obblighi specifici sull'operatore di servizio pubblico radiotelevisivo, che devono essere inquadrati nella più generale cornice delle prescrizioni poste dall'ordinamento in capo al gestore del servizio. Al riguardo, la prossima scadenza della Convenzione Stato-Rai, prevista per il 2016, costituisce un'occasione per interrogarsi sul ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo nel nuovo contesto digitale, ed in particolare sulla capacità di mantenere elevati *standard* di qualità e autorevolezza dei contenuti, nello scenario multiplatforma che costituisce il naturale orizzonte del servizio pubblico del prossimo decennio. Al riguardo, AGCOM farà pienamente la sua parte utilizzando gli strumenti normativi e regolamentari messi a disposizione dall'ordinamento.

La digitalizzazione e la convergenza hanno moltiplicato e diversificato gli strumenti di accesso ai contenuti audiovisivi e modificato il comportamento dei consumatori.

Il modello prevalente di fruizione appare rispondere a un comportamento tendenzialmente *multitasking* in cui gli utenti tendono ad affiancare i nuovi media ai media tradizionali, piuttosto che a sostituirli.

Nel consumo dei media, la televisione rappresenta ancora il mezzo largamente

più usato. Ad esso accede oltre il 95 per cento della popolazione italiana; il secondo mezzo per diffusione è la radio (68 per cento), mentre Internet si afferma come terzo mezzo più utilizzato (55 per cento) sorpassando la stampa che registra un ridimensionamento dell'accesso ai quotidiani dal 59 al 52 per cento. Negli altri Paesi Internet è già al secondo posto, superando la radio.

Si tratta tuttavia di dati che riguardano il complessivo uso dei media, abbracciando dunque sia la finalità informativa che quella dell'intrattenimento.

Se ci soffermiamo unicamente sull'aspetto dell'informazione lo scenario muta in misura significativa. Come abbiamo certificato con la nostra indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e sulla pubblicità *on line*, del gennaio 2014, si conferma la forza decisamente prevalente del mezzo televisivo, che copre quasi l'83 per cento delle persone che dichiarano di informarsi attivamente e circa l'80 per cento della popolazione italiana (con almeno 14 anni d'età). Ma da questo punto di vista i quotidiani rappresentano il secondo mezzo di informazione (prescelto dal 45 per cento degli individui che si informano), mentre Internet si conferma il terzo (utilizzato dal 42 per cento delle persone che si informano) dunque con distacco, in diminuzione, di appena 3 punti percentuali dai quotidiani.

Per la sua connotazione di media globale, Internet si configura come una fonte rilevante soprattutto per la ricerca di notizie inerenti l'attualità internazionale e nazionale. Su livelli decisamente inferiori si collocano gli altri due *massmedia*: la radio e i periodici. La radio rappresenta una fonte di informazione per il 19 per cento della popolazione che si informa, mentre i periodici vengono scelti dall'11 per cento di chi dichiara di informarsi.

Ma la nostra indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e sulla pubblicità *on line* non si limita a mettere in luce la formidabile crescita di Internet quale mezzo di informazione. Essa ci ha consentito anche di mettere a fuoco la struttura tendenzialmente oligopolistica dei di-

versi mercati ove si muovono i maggiori operatori del *web*, sia nei mercati a monte (sistemi operativi, *browser*, *devices* fissi e mobili), sia nei mercati a valle (*search*, *social*, raccolta pubblicitaria *on line*, *e-commerce*). Abbiamo soprattutto posto l'accento sull'esistenza di un incessante processo di integrazione verticale che risponde a una strategia di *platform envelopment*, in cui l'acquisizione dei dati personali degli utenti costituisce sempre più l'*asset* strategico essenziale.

In estrema sintesi, le evidenze che abbiamo davanti sono: la tenuta del mezzo televisivo classico quale strumento ancora largamente prevalente di intrattenimento e comunicazione; l'ascesa di Internet che si candida ormai a diventare il secondo mezzo di intrattenimento, scavalcando la radio, e di informazione, scavalcando i giornali; la crisi del comparto della comunicazione a stampa.

La rilevanza di tali trasformazioni è enorme, e l'Autorità ha avviato un lavoro di indagine e studio anche al fine di derivare dall'analisi dei fenomeni in atto la base conoscitiva per la propria azione regolamentare e di vigilanza.

Le nostre analisi, pur confermando che l'informazione tradizionale, sia televisiva che della carta stampata, rimane ancora centrale nella fruizione dell'utente e nella produzione dell'informazione primaria, mettono in luce tuttavia il ruolo crescente di Internet e la convivenza sempre più critica, al suo interno, di una molteplicità di attori (media tradizionali, informazione *on line*, aggregatori di notizie, *citizen journalism*, motori di ricerca, *social network*), la cui competizione finisce per aggravare lo stato di crisi delle fonti di finanziamento delle attività giornalistiche classiche.

Stessa problematica si riscontra per la produzione audiovisiva. I prodotti audiovisivi tradizionali, ovvero confezionati da un editore e rivolti al grande pubblico, mantengono un ruolo centrale nelle preferenze dei consumatori.

Sul settore della produzione audiovisiva l'Autorità ha di recente avviato un'indagine conoscitiva (delibera n. 20/15/CONS)

che, alla luce dei rilevanti cambiamenti di scenario determinati dallo sviluppo delle nuove tecnologie e al conseguente ampliamento dell'offerta televisiva, intende operare una ricognizione delle condizioni strutturali di tale settore, al fine di valutare l'adeguatezza e la coerenza dell'attuale quadro normativo e regolamentare in materia di « quote europee ». Contemporaneamente l'AGCOM ha posto in consultazione pubblica un « testo coordinato » dei regolamenti in materia di produzione di opere europee e di produttori indipendenti, con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare la relativa disciplina regolamentare.

Esiste una gamma di servizi video e contenuti audiovisivi che non rientra nell'ambito della normativa sui servizi media audiovisivi, ma ricade nel quadro più ampio della disciplina delle reti e dei contenuti di comunicazione elettronica.

Il commercio elettronico e la crescita degli scambi di servizi per via elettronica aprono nuove problematiche al mondo dei contenuti che ne richiedono protezione della proprietà intellettuale e del diritto d'autore.

In un mercato in cui i contenuti viaggiano liberamente sulle reti di comunicazione elettronica diventa essenziale contrastare l'uso illegale delle opere dell'ingegno ed educare i cittadini a un utilizzo consapevole della rete. Il digitale, sicuramente, ha ampliato a dismisura gli spazi della creatività, riduce i costi di distribuzione, moltiplica le opportunità di fruizione dei contenuti. Ma il digitale è esposto anche — e con maggiore intensità rispetto al contesto analogico — al depauperamento dei contenuti, a causa del fenomeno della pirateria.

Se nella nuova realtà digitale e multi-piattaforma l'allestimento di un'offerta interessante per gli utenti implica necessariamente importanti investimenti nell'acquisto o nello sviluppo di nuovi contenuti, è assolutamente necessario assicurare un'adeguata azione di contrasto dalle varie forme di pirateria o di sfruttamento abusivo dei contenuti proprietari.

L'Autorità non poteva dunque esimersi dall'affrontare in maniera costruttiva la problematica del diritto d'autore. Il 31 marzo del 2014 è entrato in vigore il regolamento in materia di tutela del diritto d'autore *on line*. I primi mesi di applicazione del regolamento hanno dato risultati positivi. Numerose istruttorie si sono concluse con l'adeguamento spontaneo, a riprova dell'efficacia del sistema introdotto. Nel frattempo abbiamo assistito a una lieve crescita dell'offerta legale di contenuti.

Tuttavia deve essere chiaro che le regole che l'AGCOM ha adottato rappresentano solo un punto di partenza, e per di più valevole per il solo contesto nazionale. La dimensione globale che il mondo della comunicazione oggi ha assunto, soprattutto grazie a Internet, impone di ricercare soluzioni, anche normative, massimamente condivise e unitarie a livello internazionale. Appare dunque fondamentale, su questo fronte, l'avvio di meccanismi di cooperazione con le istituzioni e le Autorità di altri Paesi.

Il forte interesse generato dall'iniziativa italiana a livello internazionale e comunitario potrebbe portare a una sua identificazione come *best practice* e costituire il nocciolo di una serie di interventi collegati.

Analizzando il settore televisivo, emerge che anche il 2013 continua a essere caratterizzato da un andamento economico negativo, che si manifesta in maniera più evidente per la Tv gratuita, in calo del 6 per cento, mentre il calo della Tv a pagamento è stato del 2 per cento.

L'offerta a pagamento rimane di gran lunga maggioritaria sul satellite, mentre è ancora marginale sul digitale terrestre, seppure faccia registrare un incremento di due punti rispetto al 2012. Si registra, inoltre, la tendenza dei principali *broadcaster* a pagamento ad incrementare il livello di differenziazione della propria offerta, estendendola anche a nuove forme di fruizione *on line*, in base alle quali gli abbonati possono visualizzare i contenuti acquistati anche su pc, *smartphone* e ta-

blet. Sono state infine introdotte offerte solo *web* per l'accesso a contenuti premium quali film e serie tv.

Questo cambiamento di strategia, oltre alla pressione crescente degli operatori cosiddetti OTT (*over the top*) extra Unione europea, è dovuto anche all'avvento della *connected Tv*, apparecchi di ultima generazione che possiedono funzionalità Internet integrate e consentono agli utenti di accedere a contenuti *on demand* disponibili *on line* accanto alla normale programmazione televisiva.

In Italia la penetrazione della *smart Tv* ha già raggiunto il 17 per cento della popolazione nel 2013 e valori analoghi, compresi tra il 16 e il 19 per cento, si registrano in altri Paesi europei.

L'attuale assetto del mercato, sotto la spinta della rivoluzione digitale, si presenta, dunque, in costante evoluzione e registra una crescente concorrenza sul fronte della distribuzione dei contenuti e dei servizi.

Il quadro sinteticamente descritto dà conto di un mercato digitale in forte fase evolutiva, non solo per il moltiplicarsi dei soggetti da disciplinare, quanto per la natura trasversale degli attori in campo. Ciò comporta l'esigenza di sciogliere alcuni nodi della regolamentazione, sinteticamente riassunti nei seguenti punti: in primo luogo, il *level playing field* ovvero il tema di una tendenziale omogeneità di regole cui sottoporre gli OTT e i *broadcaster* tradizionali, allorché essi competono sui medesimi mercati (pubblicità, utenti, diritti tv). In secondo luogo il *walled garden*, ovvero il rischio di discriminazione nell'accesso ai contenuti. Le strategie dei produttori di *smart tv* appaiono prevalentemente orientate verso la realizzazione di un modello « chiuso » basato sullo sviluppo di interfacce proprietarie. Coloro che creano le piattaforme e/o gestiscono i portali hanno il potere di decidere a monte quali contenuti veicolare e a quali di essi garantire priorità, attraverso le funzioni di filtraggio e ricerca. La scelta del modello chiuso potrebbe essere in grado di condizionare concretamente l'offerta audiovisiva accessibile tramite le tv

connesse. In terzo luogo, la necessità di aggiornare il concetto di « responsabilità editoriale » stabilito dal TUSMAR quale condizione per individuare il soggetto tenuto a determinati obblighi.

La maggior parte delle questioni elencate non può essere risolta in autonomia dal regolatore, ma deve trovare soluzione nel quadro normativo primario e, *in primis*, a livello europeo.

In ogni caso, è evidente che il nuovo ecosistema digitale e la sua complessità non possono essere governati secondo le regole e gli schemi propri della realtà analogica. Tentare di applicare, in via interpretativa, le norme esistenti alle nuove piattaforme è una soluzione complicata, vista la natura sovranazionale dei fenomeni in essere, e che rischia di non tradursi in garanzie concrete per gli operatori concorrenti e per gli utenti utilizzatori dei nuovi servizi.

Sia a livello europeo che nazionale appare pertanto necessaria una riconsiderazione di fondo del regime giuridico esistente, con l'obiettivo di realizzare quella piena « convergenza normativa » che la nuova realtà digitale multiplatforma richiede.

Nelle more l'AGCOM sta effettuando, come ho cercato di dimostrare, un'attenta attività di studio e analisi dei fenomeni in atto e si propone quale sede stabile di interlocuzione e confronto con il mercato e con le istituzioni interessate.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cardani per l'ampiezza della sua relazione che ci sarà estremamente utile quando, nei prossimi giorni, ci accingeremo a scrivere il documento conclusivo, di questa indagine che dura da dieci mesi e che è ormai in fase finale.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIUSEPPE STEFANO QUINTARELLI. Mi unisco ai complimenti per la relazione che sono riuscito a leggere in larga parte.

Vorrei svolgere alcune osservazioni. In primo luogo, il Codice delle Comunicazioni

stabilisce per le televisioni a pagamento l'obbligo di adottare un sistema di pagamento interoperabile, ovvero la *common interface*, con la *smart card*, in modo da consentire di distinguere il fornitore di dispositivi dal fornitore di contenuti e consentire con qualunque dispositivo di accedere a qualunque fornitore di contenuti.

Come lei ha detto molto chiaramente nella relazione, i mercati stanno collidendo — più che di convergenza si tratta di collisione — e un obbligo analogo non c'è sulle altre piattaforme che pure distribuiscono film e contenuti non lineari, e che quindi in qualche modo aggirano l'intenzione del legislatore rispetto a quella tecnologia.

Le chiedo se non ritenga opportuno prevedere un intervento simile anche per le piattaforme, visto che era previsto per la televisione digitale terrestre, per il DTT, e quindi prevedere una cosa analoga anche per chi fornisce servizi video non lineari sulle piattaforme.

In secondo luogo, lei ha richiamato giustamente il tema della responsabilità editoriale. È dei giorni scorsi la notizia che *Google* ha introdotto delle regole di censura sui *blog* che ospita sulla piattaforma *Blogger*, che è la piattaforma di *blogging* di *Google*, per cui adesso sono vietate le foto di nudi, a meno che non siano motivate da ragioni di diffusione culturale o artistica. Chiaramente la stessa immagine può essere vista in contesti diversi. Ci sono immagini su *Wikipedia* che, avulse dal contesto, assumono significati diversi.

Il punto è chiaramente quello di un'attività editoriale di scelta. Tuttavia, questa attività editoriale, di scegliere se un contenuto può essere ospitato oppure no sulla propria piattaforma, non viene più espletata da umani, ma da macchine. Un tema che, secondo me, si sta ponendo è quello della responsabilità editoriale degli algoritmi. Non è più sufficiente l'esenzione di responsabilità della direttiva *e-commerce*, motivata dal fatto che si tratta di una piattaforma in cui non ci sono umani che fanno attività editoriale. Oggi gli algoritmi

non prendono più decisioni bianco e nero, ma prendono anche iniziative, quindi non sono più deterministici.

Mi chiedo se guardare a questo fenomeno della responsabilità editoriale non tanto dal lato dell'offerta, quindi di chi mette in atto la composizione dell'offerta che viene portata all'utente, ma dal lato dell'utente, ovvero dell'effetto di sostituibilità dal lato dell'utente, non possa essere un modo di affrontare questo tema e di individuare una responsabilità editoriale degli algoritmi, che naturalmente arriva.

Penso anche al caso di *Facebook* quando ha fatto quell'esperimento massivo che è finito sulla stampa, orientando i commenti per vedere se i commenti negativi tendevano a generare nuovi commenti. Insomma, oggi si può costruire una piattaforma che favorisce commenti per una parte politica piuttosto che per l'altra in modo totalmente automatico. Quindi, il tema si pone. Chiedo se fare un'analisi dal lato della domanda invece che dal lato dell'offerta possa essere opportuno.

Infine, nella relazione è presente un passaggio sul difficile equilibrio da trovare tra media tradizionali, giornalismo tradizionale e nuove forme di produzione di informazione e nuove filiere. Una cosa che secondo me meriterebbe un'attenzione e che non ho trovato nella relazione è tutto quello che riguarda i nuovi meccanismi pubblicitari del cosiddetto *real time bidding*, cioè delle aste in tempo reale, il cosiddetto *programmatic advertising*, il cui effetto sostanzialmente è che, della quota attualmente residua dell'editore, si prenda circa il 50-60 per cento, quindi più che dimezzando la quota residua dell'editore a favore di nuovi intermediari che gestiscono aste di pubblicità in tempo reale.

Queste cose negli Stati Uniti stanno dilagando e stanno cominciando anche qui in Italia. Forse varrebbe la pena che l'Autorità avviasse uno studio su questo tema del *real time bidding* e del *programmatic advertising*.

VINCENZA BRUNO BOSSIO. Professor Cardani, le faccio i complimenti per la relazione, talmente esaustiva che diventa

anche difficile porre delle domande, tranne che per il nostro « guru » Quintarelli.

Vorrei rivolgerle una domanda molto semplice. È chiaro che non si può essere governati — lei dice giustamente — secondo le regole e gli schemi propri della realtà analogica. Però, vorrei chiarire un punto e vorrei capire se l'Autorità lo sta affrontando: mi riferisco al fatto che Internet possa scavalcare i giornali e anche la radio, però attraverso una forma di comunicazione o meglio di informazione che passa attraverso una cosiddetta « *sharing news* », cioè un'informazione che non è soltanto quella che viene data su Internet, ma che viene manipolata e modificata sostanzialmente attraverso il ritorno dei *social network*, e che quindi cambia completamente natura.

Ecco, su questo forse una riflessione e un approfondimento si potrebbero fare.

PAOLO COPPOLA. Vorrei fare una riflessione. Non riesco sinceramente a capire — o forse la mia è solo un'impressione — come mai si continuano a mantenere separati i settori della televisione, della radiofonia, delle telecomunicazioni, quando alla fine è evidente che si tratta sempre di *bit* che passano.

Ho l'impressione che non ci sia una visione chiara di questa convergenza o collisione verso un'unica realtà, che è la trasmissione di *bit*. I contenuti stanno da un'altra parte e vanno gestiti in un'altra maniera. Ho sempre questa impressione, anche nella definizione delle frequenze, nella normativa: è come se non ci fosse ancora questa consapevolezza che è lì che andiamo a finire. Non riesco a capire bene questa distinzione, se è proprio necessaria o se a un certo punto andrà sfumando.

In secondo luogo, visto che lei ha fatto riferimento al regolamento in materia di tutela del diritto d'autore, su questo vorrei un accenno in più. Ricorderà che abbiamo discusso molto su quel regolamento. Leggendo i dati sul sito dell'AGCOM, ho ancora qualche dubbio che nelle maglie di quel regolamento ci sia spazio per colpire i piccoli ma non i grandi pirati. Si diceva

all'inizio che l'obiettivo era quello di colpire esclusivamente i grandi siti di condivisione, però ho avuto l'impressione che, nelle varie azioni, più volte si sia intervenuti nei confronti di singoli siti che avevano evidentemente fatto l'errore di porre in condivisione alcune risorse senza nessuna pretesa di fare grandi *business* di questo tipo. Vorrei da lei un riscontro su questo.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Cardani per la replica.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Partirei, se mi è concessa la scelta, da quest'ultima domanda dell'onorevole Coppola. È anche la domanda sulla quale posso dare la risposta più imprecisa, non avendo con me le cifre. Quello che posso affermare senza esitazione è che noi consideriamo la nostra discesa in campo su questi temi un successo, proprio perché non ci sono stati casi di persecuzione di singoli operatori.

Tenga presente, onorevole, che noi ci muoviamo su denuncia; quando c'è una denuncia, è chiaro che possiamo gestire l'ordine delle priorità, ma a un certo punto dobbiamo andare avanti. Quello che ci ha colpito — e ha colpito in particolare me — è il fatto che ci siano stati, in una stragrande maggioranza di casi, adeguamenti spontanei, il che sottolinea un elemento che noi avevamo ben presente, cioè che sia in molti casi l'ignoranza del diritto o dei diritti che motiva il comportamento di moltissimi individui che, con scopo completamente diverso da quello di *corporations* del delitto, se vogliamo, commettono infrazione, ma sono prontissimi a...

PAOLO COPPOLA. Le chiedo scusa. Sostanzialmente, quindi, mi sta dicendo che non c'è una volontà di lucrare, ma più che altro una « libera espressione », che però viene bloccata.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Mi scusi, onore-

vole, è una libera espressione che viene interrotta dal desiderio di colui che ha il vero diritto di vedere riconosciuto il suo diritto. Altri, non so quanti, davanti alla libera espressione di individui, hanno rinunciato a esercitare i loro diritti, perché vogliono dividerli con altri. Ma non sta a me giudicare sulla validità della richiesta di affermazione dei diritti di un individuo. I diritti, pur essendo io un economista, sono diritti. Mi fido dei giuristi, da questo punto di vista.

Lei ha toccato un altro punto molto interessante. È vero, si tratta sempre di trasmissione di *bit*, qualsiasi cosa tocchiamo, però la gente non se ne rende conto; non se ne rendono conto i grandi operatori e potrei aggiungere un'altra categoria di persone, ma lo faccio in modo sommerso visto il luogo in cui mi trovo, cioè i legislatori. Intendo dire che io e gli altri regolatori miei colleghi non facciamo altro che applicare quello che il legislatore scrive.

È chiaro, il legislatore da sempre corre dietro alla realtà e non la precede, e questo è del tutto normale nella storia politica. Quando la realtà diventa particolarmente veloce, come l'ambiente di cui parliamo, perché basato su una tecnologia in evoluzione continua, noi abbiamo una situazione in cui il legislatore resta sempre più indietro e così il regolatore che ne dipende.

In realtà, nelle cose che ho detto prima, ma che sono sviluppate forse meglio nella memoria che lascio, noi sottolineiamo come abbiamo un'attività di studio di tantissime cose, molte delle quali non sono poi sotto la nostra giurisdizione. Ce le studiamo proprio per sfruttare lo spazio disponibile fino al suo confine estremo, ma oltre quel confine non possiamo andare.

Se vogliamo, quello che ho raccontato oggi può essere riassunto proprio dal fatto che gli sviluppi tecnologici rendono sempre più stridente il contrasto tra ciò che succede nel mondo e le regole che abbiamo per far funzionare questo mondo.

Tuttavia, pur scontando il ritardo storico del legislatore, è necessario che qual-

che attività di intervento ci sia. Quando infatti arriveremo — non siamo lontanissimi, e lei lo sa meglio di me — a una perfetta corrispondenza della fruizione di beni e servizi di vario tipo su piattaforme completamente diverse, non si capisce perché alcune di queste piattaforme debbano essere regolamentate e quindi impacciate nei loro movimenti — come sostengono loro, affermando che dovendo ubbidire a determinate regole non possono fare tutto quello che vogliono — mentre loro concorrenti possono fare allegramente tutto quello che vogliono, vuoi perché risiedono fuori dai confini del Paese vuoi perché, questo invece è riparabile, sono completamente non regolati.

Questa è una « patata bollente » che esiste e che finora è stata palleggiata, forse maldestramente, da chi più di tanto non può fare. È il legislatore che deve farsi carico di dire che le cose andranno a finire lì — lei lo sa benissimo e ne sono convinto anch'io — e allora tanto vale che ci siano analisi come quella che la loro Commissione sta mettendo in opera e che spostino sempre più in là il confine della legislazione esistente.

Onorevole Quintarelli, per quanto riguarda l'interoperabilità e il *margin* delle regole di funzionamento di queste piattaforme, io condivido pienamente il problema di un adeguamento. Mi pare di ricordare, ma posso sbagliarmi, che ci siano ancora *standard* di protezione diversi che rischiano di rendere tecnicamente complicata l'applicazione di questo principio. Tuttavia, è una cosa sulla quale non ho una sicurezza assoluta, quindi chiedo di poter cedere la parola al mio Capo di Gabinetto.

ANNALISA D'ORAZIO, *Capo Gabinetto del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Abbiamo parlato dell'opportunità delle reti neutrali per le piattaforme, lo abbiamo indicato e abbiamo sollevato il problema, che si sostanzia nel fatto che nelle altre piattaforme, quindi quelle non tradizionali delle telecomunicazioni, delle comunicazioni elettroniche, siamo ancora in presenza di

una serie di *standard* proprietari — sia dal lato dell'accesso alle piattaforme sia dal lato dei servizi condizionanti l'accesso, quindi gli applicativi per il pagamento, per intenderci — che non consentono la piena interoperabilità. Quindi, il nostro suggerimento è nell'ottica della neutralità.

Ci sono Paesi che questa barriera l'hanno già scavalcata, prevedendo interoperabilità, anche quando non c'è una norma e uno *standard* internazionale identificato, quindi l'hanno preventivamente consentita. L'Italia è sempre un po' in ritardo e aspetta sempre l'interoperabilità a livello internazionale, però noi l'abbiamo anche sancita nelle norme che disciplinano la radiotelevisione e anche la tecnologia satellitare. Questo ovviamente vale sempre: per tutte le tecnologie che impediscono un'effettiva neutralità, quindi un'equivalenza di piattaforme, andrebbero eliminate, *in primis* le barriere tecniche.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Il problema dell'algoritmo, che ci sovrasta, è agghiacciante ma assolutamente reale. Qui vale il commento fatto precedentemente. Secondo me, oltre a riflessioni di carattere etico, dietro fenomeni di questo tipo ci sono problemi giuridici molto forti, finché non si può affermare una responsabilità che potrebbe ad esempio derivare dall'autore dell'algoritmo stesso, ma credo che sarebbe di non semplice realizzazione in un tribunale. Ecco, io credo che il corpo normativo sia drammaticamente in ritardo, da questo punto di vista, su tutta una gamma di argomenti che noi tocchiamo con mano, mentre il legislatore sembra essere meno colpito da questa distanza che c'è fra la realtà e la norma.

Onorevole Bruno Bossio, credo di aver perso traccia della sua domanda, avendo preso appunti fin troppo sintetici.

VINCENZA BRUNO BOSSIO. Le avevo chiesto la valutazione su come l'informazione su Internet non possa essere valutata né come un'informazione lineare né come un'informazione *on demand*, ma come una

sharing news, quindi come l'informazione stessa viene modificata attraverso il « rimbalzo » dei *social*. Chiedevo se voi aveste fatto un'analisi e una valutazione su questa questione.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Ce ne siamo occupati all'interno di uno studio che abbiamo fatto l'anno scorso, ma dovremmo scendere più a fondo. È una domanda a difficile risposta — di nuovo, e non vorrei sembrare ossessionato sempre e solo dalla stessa idea — la legislazione vigente, nel senso che continuiamo ad avere difficoltà con un quadro legislativo in ritardo.

Resta emblematico il fatto che, per molti gruppi di utenti, generalmente ragazzi, Internet non è più Internet, ma *Facebook* è Internet; cioè il loro operare sul *web* significa entrare in *Facebook* e restare sempre e solo in *Facebook*, dove *Facebook* diventa il mondo. Ciò è estremamente pericoloso da un punto di vista logico, se vogliamo, anche perché poi la ricchezza di Internet è la mancanza di confini, è l'esplorazione continua. Se uno identifica Internet con un universo, per quanto grande, ma pur sempre delimitato, parte della filosofia si perde. È comunque

un tema sul quale dobbiamo tornare e quando lo faremo glielo segnaleremo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cardani del contributo.

ANGELO MARCELLO CARDANI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)*. Comunque, sottolineo che la quantità di informazioni che noi abbiamo è molto vasta, quindi se loro avessero bisogno di qualsiasi ulteriore contributo, in termini sia di dati che di risposta a domande specifiche, siamo a disposizione.

PRESIDENTE. Presidente la ringrazio per questa sua disponibilità, per il suo intervento e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato*). Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 13 aprile 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Camera dei Deputati

IX Commissione Permanente
Trasporti, Poste e Telecomunicazioni

Audizione del Presidente
Prof. Angelo Marcello Cardani

Indagine conoscitiva sul sistema dei servizi di media audiovisivi e radiofonici

Mercoledì 25 febbraio 2015
ore 14.00

Palazzo Montecitorio
Piazza del Parlamento, 24 - Roma

Premessa

Signor Presidente, Signori Onorevoli componenti della Commissione, ringrazio tutti Loro per aver dato all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l’opportunità di fornire il proprio contributo di analisi e valutazioni alla vostra indagine sul sistema dei servizi audiovisivi e radiofonici.

Inizierò la mia relazione illustrando le attuali tendenze del settore televisivo, per passare poi ad una breve descrizione delle principali tematiche che coinvolgono le competenze e l’attività di regolamentazione dell’Autorità, concludendo con uno sguardo al futuro e ai nodi da sciogliere per garantire una regolamentazione maggiormente funzionale alle sfide imposte dai continui mutamenti tecnologici e di mercato.

1. Le tendenze del settore

Negli ultimi anni, il settore televisivo è stato interessato da importanti trasformazioni tecnologiche, connesse al potenziamento del processo di digitalizzazione, che hanno influito sulla struttura della filiera economica - favorendo la nascita di nuove figure di operatori e modelli di *business*, il mutamento delle modalità distributive, l’arricchimento dell’offerta di contenuti audiovisivi - e che hanno concorso a modificare le abitudini di consumo dei telespettatori, influenzando anche sul versante della domanda. Tale evoluzione del comparto televisivo ha contribuito al consolidarsi di fenomeni di convergenza e innovazione, trainati ulteriormente dall’incremento della diffusione tra il pubblico di strumenti sempre più sofisticati, che, nella maggior parte dei casi sono idonei a consentire lo svolgimento di molteplici attività (tra cui, appunto, la visione di contenuti televisivi), anche in mobilità, così accrescendo le possibilità di accesso al mezzo e le occasioni di fruizione dello stesso.

In tal senso, i contenuti televisivi, gratuiti e a pagamento, lineari e a richiesta, possono essere seguiti dagli utenti, oltre che attraverso un televisore (collegato a – o integrato con – un decoder digitale terrestre o satellitare), anche attraverso *device* – come

computer, *smartphone*, *tablet* – e televisori connessi ad internet (*smart Tv* o *connected Tv*). In particolare, queste ultime tipologie di televisori possono connettersi alla rete mediante dispositivi esterni (*set top box*, *console*, *laptop/pc*), ovvero autonomamente, come nel caso delle *smart Tv*, apparati che possiedono funzionalità internet integrate e consentono agli utenti di accedere a contenuti *on demand* disponibili *online*, accanto alla normale programmazione televisiva.

A fronte di questa evoluzione tecnologica e delle potenzialità dei mercati, il cambiamento degli assetti strutturali segue un andamento più lento. Infatti, da un punto di vista delle risorse economiche, nonostante il suo perdurante decremento, la pubblicità rimane la principale fonte di finanziamento, pesando per oltre il 40% delle risorse complessive. La nostra indagine conoscitiva sulla raccolta pubblicitaria ha, tra l'altro, messo in luce un elevato livello di concentrazione nella raccolta pubblicitaria e l'esistenza di un sistema di relazioni triangolari tra inserzionisti, centri media e *broadcaster* che incide negativamente sul funzionamento efficiente del mercato. Naturalmente si tratta di una fotografia che risale al 2012, che richiede dunque un aggiornamento idoneo in particolare a fotografare il drammatico calo dei ricavi pubblicitari dell'ultimo triennio.

La pubblicità raccolta attraverso i media audiovisivi e radiofonici tradizionali (radiodiffusione analogica, digitale terrestre, satellite) rappresenta infatti la quota ancora preponderante, anche se appare significativa e in crescita la raccolta pubblicitaria on line (8% del totale delle risorse). Di poco inferiore è l'incidenza delle offerte a pagamento, mentre più ridotto, ancorché assai significativo specie in questa fase congiunturale, è il peso del canone televisivo, che incide per circa il 20%.

Questa tendenza si riflette sulla ripartizione delle risorse tra gli operatori, che vede tre soggetti detenere congiuntamente oltre il 90% di tutti i ricavi televisivi: Sky con una posizione di assoluta leadership nella tv a pagamento (a fronte di una quota di mercato superiore al 75%), e RAI e Mediaset, *incumbent* e leader nella Tv in chiaro (a fronte di una quota congiunta di oltre l'85% del mercato della Tv *free*). Alcuni operatori neo-entranti, quali Cairo e Discovery, presentano interessanti offerte televisive (La7 e La7d

da un lato, e Real Time, DMax, Focus, Giallo e i canali Discovery a pagamento, dall'altro), che raggiungono quote di ascolti non marginali, ma che ancora stentano a raggiungere significative quote di mercato in termini di risorse economiche (essenzialmente pubblicitarie).

Sul fronte degli ascolti, ovviamente si riscontra una diversa composizione dell'*audience* della televisione in chiaro (maggiore) rispetto a quella della televisione a pagamento (più marginale), e quindi una sua diversa rilevanza ai fini della tutela del pluralismo informativo. In particolare, la televisione in chiaro si configura come l'unico mezzo in grado di raggiungere tutte le fasce della popolazione, indipendentemente dalla loro connotazione sociale, economica, culturale e geografica. Diversamente, la televisione a pagamento è rivolta a fasce di pubblico ben identificate: l'accesso avviene prevalentemente da parte di soggetti con una elevata disponibilità di spesa, che soddisfano essenzialmente la loro domanda di contenuti premium, e che hanno comunque accesso ad una pluralità di fonti di informazione (internet, quotidiani, radio e la stessa Tv a pagamento).

In questo quadro, RAI e Mediaset (con audience simili) congiuntamente superano ancora il 70% di tutti gli ascolti televisivi, mentre un operatore di Tv a pagamento come Sky si aggira intorno al 7%.

Sul fronte informativo il TG1 e il TG5 restano di gran lunga i telegiornali più seguiti (intorno al 20% di *share* in *prime time* e nel giorno medio). Diversamente, Sky TG24, che pure raggiunge un'elevata reputazione presso il pubblico italiano, presenta valori di ascolto al di sotto dell'1%. Su questo fronte il TG di La7 rappresenta un'importante fonte di informazione per il pubblico italiano, essendo seguito da oltre il 5% dei telespettatori.

Anche in Italia si ravvisano le prime tendenze della trasformazione in atto, sebbene in misura decisamente inferiore alla media dell'UE e in entrambe le direzioni verso la "convergenza": a) da un lato il progressivo avvicinamento tra i servizi tradizionali di diffusione televisiva e i servizi offerti tramite Internet; b) dall'altro, il progressivo

avvicinamento tra servizi tradizionali di connessione e accesso a Internet e fruizione di contenuti audiovisivi on line.

Naturalmente sulla velocità dei percorsi di convergenza pesano alcune condizioni strutturali. In Italia solo un numero esiguo di famiglie è in possesso di televisori dotati o di cui utilizza la connettività, le famiglie guardano prevalentemente la tv in modo lineare e i servizi a pagamento vengono richiesti prevalentemente sulle piattaforme televisive (digitale terrestre e satellite). Occorre, inoltre, evidenziare che i servizi e gli apparecchi televisivi connessi sono soggetti a molteplici norme tecniche (radio TV, telecomunicazioni, tecnologie dell'informazione) non armonizzate a livello internazionale e non interoperabili, fattore che ne limita la diffusione anche sotto il profilo dell'offerta.

Sull'altro versante, la bassa diffusione di reti di accesso a banda larga limita la penetrazione di contenuti ad alta efficienza e qualità richiesta dalla distribuzione televisiva. La fornitura di flussi di contenuti audiovisivi multipli e in alta definizione, la diffusione in parallelo e in 3D richiede non solo il perfezionamento delle tecniche di compressione del segnale, ma anche un aumento della larghezza di banda fino almeno a 100 Mbit/s, necessario per la visione di servizi audiovisivi su Internet in modalità lineare o a richiesta. Per dirla in altri termini, il progresso tecnologico spinge sempre più in avanti i requisiti minimi della qualità dell'accesso e pone l'accento sulle velocità e la qualità delle connessioni quale condizione essenziale per la fruizione ottimale di contenuti audiovisivi. L'Agenda Digitale europea non solo richiede agli Stati membri di conseguire entro il 2020 una copertura totale della popolazione ad una velocità di 30Mbps, ma si spinge a richiedere che entro la stessa data il 50% delle famiglie abbia sottoscritto un contratto per un collegamento ad internet ad una velocità di 100Mbps. Si consideri, per cogliere il livello di difficoltà di questi obiettivi, che in Italia attualmente le connessioni oltre i 30Mbps sono disponibili solo nel 24% delle abitazioni, contro una media europea del 64%.

Un alto potenziale di crescita, sul versante delle piattaforme di telecomunicazioni, deriva dalla televisione in mobilità o da soluzioni convergenti fisso-mobile. Lo

sviluppo della banda larga senza fili (radiomobile) richiede, in linea con l'obiettivo strategico dell'Unione, di assegnare bande di frequenza sufficienti e adeguate in tempi rapidi e di rispondere al meglio alla domanda crescente di banda larga in mobilità. In particolare, il quadro normativo stabilisce l'obiettivo di individuare almeno 1200 MHz di banda da riservare al Wireless Broadband (WBB) entro il 2015. La decisione dell'Unione incide su un'ampia porzione dello spettro radioelettrico già destinato alla trasmissione del segnale di radiodiffusione terrestre: banda 800 MHz destinata in via definitiva al radiomobile e in prospettiva la necessità di una strategia per gli usi coprimari della banda UHF (470-790 MHz) da ripartire tra televisione digitale terrestre e radiomobile. Anche in questo caso la convergenza dovrà avvenire in entrambe le direzioni: l'evoluzione della tecnologia digitale terrestre (reti, servizi e terminali) dovrà consentire la liberazione di parte delle frequenze riservate alle emittenti radiotelevisive, gli operatori dovranno sviluppare modelli ibridi in grado di combinare i vantaggi della banda larga per rispondere alle richieste individuali di contenuti digitali e di servizi Video On Demand (anche in mobilità) con l'efficienza e la qualità della radiodiffusione televisiva nella distribuzione di contenuti lineari e fruibili simultaneamente dal grande pubblico.

L'avvicinamento del mondo televisivo ad internet non modifica solo l'ambiente delle infrastrutture (piattaforme e servizi di accesso) e degli operatori di rete ma anche l'ambiente dei servizi di media audiovisivi e dei contenuti. Anche in questo caso, per garantire effettivamente l'avvicinamento, occorrerà trasformare gli internauti in potenziali video spettatori. Un primo elemento per favorire la trasformazione consiste nell'eliminazione delle barriere ad oggi presenti, quali ad esempio la diversità linguistica, le barriere geografiche (tra cui le norme tecniche nazionali sui *device* e i sistemi di protezione inseriti dai produttori sulle applicazioni degli smart TV), la qualità della rete di connessione. Un secondo e rilevante elemento di cui tener conto nel mondo dei contenuti riguarda le problematiche connesse alla distribuzione on line di opere audiovisive e in particolare la territorialità nel mercato interno europeo

(destinazione) rispetto ad azioni originate in mercati extra UE (es. fiscalità comune e obblighi comuni che possono essere bypassati) e una serie di aspetti legati ai diritti d'autore delle opere distribuite on line (di cui ho avuto modo di parlare in precedenti audizioni parlamentari).

I contenuti video e i servizi audiovisivi, viceversa, rappresentano un driver fondamentale per la penetrazione della banda larga e ultra larga. Nel mondo, infatti, il video è il principale utilizzatore di banda e uno dei motivi fondamentali per il quale gli utenti si connettono e chiedono più velocità. L'utilizzo simultaneo di più devices e l'avvento del 4k e dell'ultra HD sono ulteriori fattori che aumenteranno lo spazio occupato dal video sulle reti fisse e mobili. Tutti gli istituti di ricerca prevedono che entro il 2018 il video occuperà nel mondo tra l'80 e il 90% del traffico internet mondiale. La centralità del video per la rete internet è un fenomeno di rilevanza mondiale, che può avere per l'Italia, per le sue caratteristiche socio demografiche, una importanza ancora maggiore. Il principale argomento usato dalle imprese di telecomunicazione italiane a giustificazione del ritardo nei loro piani di investimento è la carenza di domanda di nuove connessioni e di connessioni più veloci. In effetti l'Italia è tra i paesi europei più anziani e con minore penetrazione dei personal computer. Un terzo degli italiani non ha mai usato internet, il doppio della media europea. Se analizziamo questo terzo di italiani che non hanno mai usato internet, scopriamo che coincidono con la popolazione che consuma più televisione broadcast, con punte oltre le sei ore al giorno. Il trasferimento di parte di questo consumo televisivo da broadcast a broadband, con la diffusione delle tv connesse, con una adeguata campagna di informazione e con un attraente offerta dedicata, può quindi contribuire a ridurre il digital divide a livelli europei e può superare la carenza di domanda lamentata dagli operatori di telecomunicazioni.

Le sfide poste dal cambiamento sono molteplici e non sottraggono l'Autorità alle sue tradizionali funzioni di regolamentazione e garanzia, anzi al contrario, in quanto aspetti rilevanti del sistema dei servizi dei media audiovisivi, ne amplificano il

ruolo e gli ambiti di intervento, oltre che chiamarla ad un incessante lavoro di approfondimento e di analisi degli scenari in evoluzione. Risponde a quest'ultima esigenza la nostra recente Indagine conoscitiva sulla *“Televisione 2.0 nell'era della convergenza”*, chiusa nei giorni scorsi, con la quale abbiamo inteso avviare una verifica della coerenza della regolamentazione esistente con le dinamiche di un mercato in profonda evoluzione. L'indagine ha analizzato in particolare le prospettive del mercato dei servizi e dei prodotti audiovisivi nel nuovo contesto tecnologico e confrontato i diversi modelli di business presenti sul mercato, investigando nello specifico l'offerta di nuovi servizi di televisione su protocollo IP. Quanto a questo ultimo tema, la nostra analisi si è soffermata nello specifico sulla struttura del mercato e la relativa catena del valore; sui possibili sviluppi della domanda e dell'offerta; sulle modalità di accesso alle piattaforme; sulle problematiche di interoperabilità; nonché, lato utenti, sulle garanzie di accesso ai contenuti, sui benefici per i consumatori e sui possibili sviluppi in termini di ampliamento della concorrenza e del pluralismo.

2. Il quadro della regolamentazione

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è fortemente coinvolta, in qualità di regolatore e controllore, nel governo del sistema dei servizi dei media audiovisivi, che si sostanzia in almeno due macro aree di intervento: la prima attiene al pluralismo dei media e al divieto di costituzione di posizione dominanti; la seconda alla promozione del mercato unico europeo dei servizi media audiovisivi, riconoscendone sia il carattere culturale (promozione della diversità), sia il carattere economico (effetti di rete nel mondo dei media e di internet generati dalla dimensione sovranazionale).

Il quadro normativo di riferimento, in cui sono dettagliate funzioni e competenze dell'Autorità, si compone di tre testi base: a) il Codice delle Comunicazioni elettroniche; b) il Testo Unico dei Servizi Media Audiovisivi e Radiofonici (TUSMAR); c) il decreto legislativo in materia di commercio elettronico. A questi fanno da cornice le norme sui valori e diritti fondamentali (Costituzione e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione per quanto concerne la libertà di espressione e di

informazione e la tutela dei diritti della persona sui media) e la legge istitutiva dell’Autorità. Il diritto delle comunicazioni, dell’informazione e dei media si muove nel contesto del mercato unico europeo delle reti e dei servizi delle comunicazioni elettroniche, della televisione e dei contenuti digitali on line secondo un processo di armonizzazione inteso a rafforzare la visione unitaria di valori e regole comuni.

2.a Convergenza e neutralità delle piattaforme di distribuzione

Il Codice delle Comunicazioni elettroniche fissa il principio di neutralità tecnologica tra le diverse piattaforme di distribuzione di contenuti video e di servizi audiovisivi *(includendo nella definizione di reti di comunicazione elettronica tutti i sistemi di trasmissione che consentono di trasmettere segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, comprese le reti satellitari, le reti terrestri mobili e fisse (a commutazione di circuito e a commutazione di pacchetto, compresa Internet), le reti utilizzate per la diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi....(art. 2 Art. a par. a) della direttiva quadro).*

L’art. 2 del TUSMAR definisce, invece, il servizio di media audiovisivo, un servizio che è sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media e il cui obiettivo principale è la fornitura di programmi al fine di informare, intrattenere o istruire il grande pubblico, (attraverso reti di comunicazioni elettroniche (art. 2, par. a) della direttiva quadro). Rientrano nei servizi media audiovisivi, su qualsiasi piattaforma distribuiti (incluso Internet), i servizi lineari e i servizi a richiesta.

Il principio di neutralità tecnologica implica una uniformità della disciplina relativa a tutte le reti di comunicazione elettronica e in particolare agli aspetti regolamentari che riguardano il sistema di autorizzazioni, l’assegnazione e gestione di risorse scarse (numeri, frequenze), eventuali obblighi di trasmissione o di accesso alle guide elettroniche ai programmi per la garanzia di accessibilità di contenuti di interesse generale (in correlazione con l’articolo 6, paragrafo 4, della direttiva sul servizio universale nelle comunicazioni elettroniche).

La gestione delle frequenze è tema quanto mai importante perché determina un impatto rilevante sul pluralismo e sulla concorrenza. La televisione è uscita a metà del 2012 dalla complicata migrazione dall'analogico al digitale terrestre: complicata perché nel nostro Paese la piattaforma terrestre è quella principale di distribuzione. Gli effetti della digitalizzazione hanno comportato la moltiplicazione dell'offerta televisiva: attualmente nella televisione digitale terrestre ci sono oltre 100 canali accessibili gratuitamente su base nazionale e locale ed un'offerta pay – tv in concorrenza con la pay-tv satellitare. Oltre agli operatori storici RAI e Mediaset sono presenti sul mercato nazionale anche fornitori di servizi media lineari non integrati e operatori che si concentrano nell'attività di operatore di rete. Il secondo salto tecnologico è quello che servirà a sviluppare una vasta gamma di servizi di elevata “qualità tecnologica”. Già si affaccia sulla scena un nuovo cambio tecnologico con il passaggio al DVB-T2 e, in prospettiva, la prossima generazione di codifica video in tecnica HEVC (*High Efficiency Video Coding*), che consentiranno un aumento di circa il 50% della capacità di trasmissione di un multiplex. La transizione verso modelli più evoluti e più efficienti dovrebbe riguardare tutte le piattaforme televisive sia per stimolare la concorrenza e l'innovazione, sia per consentire ai consumatori, in un'ottica tecnologicamente neutrale, di scegliere la piattaforma preferita in relazione alle abitudini e ai comportamenti di consumo. In tale contesto l'Agcom ha accompagnato ed accompagna il processo con gli atti di regolazione di sua pertinenza.

Il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze ha impegnato l'Autorità – a partire dal 2012 – in un percorso di razionalizzazione e ottimizzazione dell'utilizzo delle frequenze assegnate alla televisione digitale terrestre. E' stato ridotto il numero di reti nazionali pianificate ed è in corso la risoluzione di problematiche qualitative e di copertura di alcune delle reti esistenti. Da ultimo, il decreto-legge 145/2013, (convertito in legge n. 9 del febbraio 2014 e la legge 23 dicembre 2014), n.190, hanno introdotto disposizioni in tema di pianificazione delle frequenze destinate alla trasmissione di servizi media audiovisivi a livello locale con la duplice finalità di ridurre i problemi interferenziali con gli Stati confinanti (pianificazione che prevede

l'esclusione dalla pianificazione delle frequenze riconosciute ed utilizzate dai paesi confinanti e che ricevono interferenze dannose dall'Italia) e di tutelare i fornitori di contenuti locali. Su questo fronte è in corso un'intensa attività di coordinamento con il Ministero dello Sviluppo Economico finalizzata a dare risposta alle problematiche a livello internazionale e al tempo stesso tutelare le imprese e il tessuto produttivo nazionale.

Le frequenze sono una risorsa scarsa e strategica per lo sviluppo di servizi innovativi e devono essere utilizzate con efficienza, per contribuire alla crescita sociale e culturale del Paese, come prevede sia il quadro comunitario che la legge nazionale: *lo spettro elettromagnetico costituisce risorsa essenziale ai fini dell'attività radiotelevisiva. I soggetti che svolgono attività di radiodiffusione sono tenuti ad assicurare un uso efficiente delle frequenze radio ad essi assegnati*".

Ma la legge invita anche a promuovere la diversità culturale e linguistica e il pluralismo dei mezzi di comunicazione, ed è sulla base di questi presupposti, unitamente a quelli di efficienza dell'uso dello spettro, che l'Agcom effettua una pianificazione attenta e razionale che parte dall'esistente ma guarda al futuro.

Come già accennato, in Europa si sta già riflettendo sul prossimo *refarming* delle frequenze assegnate alla televisione digitale terrestre e, in particolare della banda 700 MHz. Recentemente è intervenuto il rapporto "Lamy", presentato alla Commissione europea a conclusione dei lavori dell'High Level Group (Settembre 2014), a cui ha fatto seguito, il 19 febbraio 2015, l'Opinione del *Radio Spectrum Policy Group* (gruppo di esperti nazionali e che coadiuva la Commissione Europea in materia di strategie e politiche sullo spettro radioelettrico). Entrambi i documenti tracciano una *roadmap* per il futuro utilizzo delle risorse frequenziali per la tv e per la broadband mobili con la formula "2020-2030-2025". Le indicazioni che emergono sono quelle di un utilizzo della banda 700 MHz fino al 2020 (+/- 2 anni) per usi telecom, di un utilizzo tv della banda 470-694 MHz fino al 2030 e di un verifica intermedia al 2025 sull'efficacia del nuovo assetto per il mercato sia per i consumatori. Su questo fronte, l'Autorità ha deciso di iniziare a lavorare sulla strategia di attuazione per l'Italia, istituendo con il

MiSE un gruppo di lavoro che coinvolgerà le principali imprese e associazioni di categoria, al fine di non arrivare impreparati alla scadenza del 2020.

Una breve parentesi merita la radio, anch'essa attraversata dal passaggio alle nuove tecnologie digitali. Lo sviluppo della radiofonia digitale in ambito nazionale costituisce il fronte di maggiore interesse e impegno sul mercato radiofonico da parte dell'Autorità. La digitalizzazione del segnale, che come è noto non richiede uno *switch-off* analogico/digitale come quello reso necessario nel settore televisivo nazionale, è importante non solo in termini di migliore qualità ed efficienza del servizio, ma anche in quanto esso favorirà ragionevolmente un riassetto dell'intero settore radiofonico, che potrà interessare anche la banda FM, la quale presenta al momento una situazione sostanzialmente "congelata" per effetto di un ordinamento che richiede la realizzazione della digitalizzazione del segnale quale condizione dell'adozione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche in tecnica analogica. Secondo quanto previsto dall'art. 42 del TUSMAR, infatti, *"l'Autorità adotta il piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche in tecnica analogica successivamente all'effettiva introduzione della radiodiffusione sonora in tecnica digitale e allo sviluppo del relativo mercato"*. Come noto, la banda FM è affetta da notevoli problemi di qualità del servizio dovuti alla congestione di utilizzazioni. La pianificazione di detta banda, da più parti invocata - salvo che un intervento legislativo non modifichi le disposizioni sopra richiamate - potrà dunque essere valutata solo a valle di un effettivo sviluppo del mercato della radiofonia digitale. Dunque, pur condividendo la necessità di un intervento di pianificazione nella banda FM, allo stato l'Autorità non può adottare alcun provvedimento al riguardo. Si tratta di una circostanza che rende ancora più urgente e strategico il processo di digitalizzazione in corso.

E' dal 2009 che Agcom ha tra i suoi impegni quello di guidare la transizione al digitale della radio italiana. Da allora è partito un percorso operativo che si è ovviamente misurato con le posizioni degli operatori attraverso un lungo giro di consultazioni e audizioni. Nel corso dei cinque anni trascorsi è cresciuta la consapevolezza del ruolo

della radiofonia digitale nel complesso dei mercati della comunicazione elettronica, e l'Autorità ha dato un proprio significativo contributo in tal senso. In particolare nel 2010, con la delibera n.300, sono state pianificate oltre alle frequenze televisive, anche quelle relative al servizio DAB, individuando a tal fine il canale 12 su tutto il territorio nazionale, nonché – in ragione delle diverse esigenze territoriali - fino ad un massimo di altri due canali VHF in ciascun bacino.

C'è voluto ancora del tempo per partire in concreto. Un tempo richiesto in particolare da perduranti resistenze che abbiamo registrato persino in taluni settori del mondo radiofonico stesso. C'è voluto del tempo per dare attuazione prima al regolamento sulla radiofonia del 2009, e poi al Piano frequenze del 2010, e infine per consentire agli operatori ed al Ministero di compiere i rispettivi previsti adempimenti. Nell'aprile 2012 abbiamo finalmente lanciato il primo progetto di pianificazione, relativo alla provincia di Trento, mettendo a disposizione degli operatori nazionali e locali dotati dei previsti requisiti, 8 blocchi di frequenze distribuiti sui canali 10 e 12 della banda VHF (delibera n. 180/12/CONS).

La pianificazione del servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale con standard DAB+ in tal modo avviata - con il progetto pilota della Provincia autonoma Bolzano (delibera n. 383/13/CONS) che ha fatto seguito l'anno dopo a quello trentino - è stata recentemente estesa, con delibera del 28 novembre scorso (602/14/CONS), alle regioni Valle d'Aosta e Umbria, e all'area tecnica del Piemonte Occidentale (province di Torino e Cuneo).

Il processo che l'Autorità intende portare avanti dovrà interessare rapidamente altre aree del paese secondo un programma di estensione graduale della pianificazione all'intero territorio nazionale, anche a mezzo di un cronoprogramma condiviso con tutte le parti interessate in grado di offrire certezze agli operatori e all'industria impegnati nello sviluppo della radiofonia digitale. Detto programma dovrà in particolare favorire la copertura delle grandi direttrici di traffico automobilistico, privilegiando le aree del territorio nazionale che presentano minori criticità nei confronti del coordinamento internazionale.

L'esiguità delle risorse disponibili in funzione di una pianificazione ordinata ed efficiente, suggerisce altresì - come l'Autorità ha ripetutamente sollecitato - di prendere in considerazione la destinazione alla radiofonia digitale anche della banda 230-240 MHz (c.d. canale 13 VHF), attualmente attribuita dal Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze (PNRF) alle telecomunicazioni e assegnata al Ministero della Difesa e nel quale potrebbero essere reperiti sino a 6 blocchi di trasmissione DAB/DAB+.

Il processo di digitalizzazione del segnale radiofonico costituisce un necessario complemento del più ampio progetto di ammodernamento infrastrutturale del paese perseguito con la digitalizzazione del segnale televisivo per l'emittenza nazionale. Le perduranti resistenze che si registrano al riguardo, anche da parte di talune categorie di operatori radiofonici - tentate dall'idea di congelare lo *status quo*, e quindi la possibilità di concreto sviluppo del servizio digitale, in attesa della disponibilità dell'intera quantità di risorse di spettro necessaria al processo di digitalizzazione, - non appaiono condivisibili. Come noto, l'intera attività di pianificazione delle bande di frequenza attribuite ai servizi di radiodiffusione, finalizzata a favorire un'ordinata transizione e sviluppo delle tecnologie digitali, si inserisce in un complesso processo che si è svolto in un arco temporale di durata notevole ed è tuttora in corso, via via adattandosi ad esigenze di varia natura, sia nazionali che di coordinamento internazionale. Parrebbe in definitiva quanto mai singolare - ed invero in contrasto con una delle missioni più importanti dell'Autorità, quella di favorire l'apertura dei mercati e l'innovazione tecnologica a favore dell'industria e degli utenti - la scelta di bloccare le iniziative delle imprese di radiodiffusione e manifatturiere in attesa di un quadro stabile e certo che al momento non è ancora possibile delineare compiutamente, anche alla luce degli sviluppi regolamentari a livello internazionale.

2.b Mercato unico della televisione e promozione della cultura

Il mercato unico europeo della televisione è uno degli obiettivi della Commissione nell'ambito delle politiche di crescita e occupazione della società dell'informazione e consiste nell'istituire un quadro moderno, flessibile e semplificato di norme per i contenuti audiovisivi. Nel 2007 con la direttiva SMAV, successivamente integrata con la direttiva del 2010, si passa ad una nuova definizione dei servizi di media audiovisivi, svincolata dalle tecniche di trasmissione, in attuazione della convergenza normativa.

La normativa definisce per la prima volta il concetto di "servizi di media audiovisivi" distinguendo tra servizi lineari (servizi di televisione tradizionale, internet, telefonia mobile, e in generale i servizi che i telespettatori ricevono passivamente; e servizi non lineari (i servizi di televisione a richiesta che i telespettatori scelgono di vedere, quali il video on demand). Sulla base della differenziazione la normativa stabilisce un quadro di regole comuni per i servizi lineari (promozione di opere audiovisive europee, protezione dei minori, limiti alla pubblicità, regole sulle comunicazioni commerciali). La normativa, recepita in Italia nel TUSMAR si applica ai fornitori di servizi di media, intesi come la persona fisica o giuridica che assume la responsabilità editoriale della scelta del contenuto audiovisivo del servizio di media audiovisivo e ne determina le modalità di organizzazione, anche se il contenuto è fornito attraverso internet. Gli obblighi sono più stringenti per i servizi media lineari rispetto ai servizi a richiesta, in quanto la scelta dell'utente è di per sé una condizione di maggiore tutela (il consumatore esercita un maggior grado di controllo sui contenuti).

Le condizioni di offerta mostrano alcuni segnali di aumento della concorrenza tra servizi lineari e non lineari, che offrono sullo stesso schermo, o talvolta addirittura attraverso due canali di trasmissione, lo stesso contenuto allo stesso pubblico. L'assottigliarsi delle differenze tra le nuove forme di contenuto a richiesta e i contenuti lineari potrebbe far perdere la percezione della diversità da parte del consumatore e potrebbe spingere ad una riconsiderazione dei due regimi che li disciplinano. D'altra parte è vero che il grado di controllo esercitato dal consumatore (scelta su un catalogo

di programmi e richiesta dietro il pagamento di un corrispettivo diretto o indiretto) rimane una caratteristica rilevante per gli utenti, elemento che giustifica il permanere di approcci di regolamentazione differenziati.

L'analisi delle condizioni di concorrenza e del grado di controllo sui contenuti da parte del consumatore richiede, pertanto, un'analisi molto approfondita. L'ultima analisi sui mercati dei servizi media audiovisivi affrontata dall'Autorità risale al 2010 ed è per questo che abbiamo deciso di avviare, a fronte dei cambiamenti intervenuti nel mercato, un aggiornamento finalizzato a identificare i mercati rilevanti sotto il profilo concorrenziale e del pluralismo.

Il TUSMAR riconosce che i servizi media audiovisivi sono sia servizi culturali sia servizi economici. L'importanza del loro sviluppo per la società, la democrazia (assicurando la libertà di informazione, la diversità delle opinioni e il pluralismo dei media), la formazione e la cultura giustifica l'applicazione di regole su questi servizi. Le misure definite dagli articoli 13, 16 e 17 della direttiva SMAV (recepite dall'art. 44 del TUSMAR e con i regolamenti attuativi dell'Autorità) sono uno strumento efficiente di promozione di contenuti "creativi" e di qualità nel mercato europeo, sia sotto il profilo culturale sia economico. La promozione della diversità culturale implica in sostanza l'imposizione di quote di contenuti agli organismi di radiodiffusione televisiva e agli altri fornitori di servizi. La direttiva attualmente in vigore ribadisce l'impegno dell'UE a favore delle opere audiovisive europee in quanto permette agli Stati membri di imporre agli organismi di radiodiffusione televisiva quote di contenuti a favore delle produzioni europee e dei produttori indipendenti, ogniqualvolta ciò sia possibile. Queste norme flessibili in materia di quote funzionano correttamente e hanno consentito di incentivare la produzione di contenuti europei e indipendenti. Un ulteriore elemento da considerare è il ruolo del servizio pubblico. La scadenza della convenzione costituisce un'opportunità anche per l'Autorità.

L'articolo 44 determina anche obblighi specifici sull'operatore di servizio pubblico radiotelevisivo, che devono essere inquadrati nella più generale cornice delle

prescrizioni poste dall'ordinamento in capo al gestore del servizio. Al riguardo, la prossima scadenza della Convenzione Stato-RAI, prevista per il 2016, costituisce una occasione per interrogarsi sul ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo nel nuovo contesto digitale, ed in particolare sulla capacità di mantenere elevati standard di qualità ed autorevolezza dei contenuti, nello scenario multiplatforma che costituisce il naturale orizzonte del servizio pubblico del prossimo decennio. Al riguardo, Agcom farà pienamente la sua parte utilizzando gli strumenti normativi e regolamentari messi a disposizione dall'ordinamento

E' importante ribadire che il settore audiovisivo è da sempre considerato un fattore determinante di crescita e di unità culturale perché, da un lato, è espressione di creatività, identità e cultura, dall'altro, è in grado di generare posti di lavoro e ricchezza sociale. La digitalizzazione e la convergenza hanno moltiplicato e diversificato gli strumenti di accesso ai contenuti audiovisivi e modificato il comportamento dei consumatori.

Il modello prevalente di fruizione appare rispondere ad un comportamento tendenzialmente multitasking in cui gli utenti tendono ad affiancare i nuovi media ai media tradizionali, piuttosto che a sostituirli.

Nel consumo dei media, la televisione rappresenta ancora il mezzo largamente più usato. Ad esso accede oltre il 95% della popolazione italiana; il secondo mezzo per diffusione è la radio (68%), mentre Internet si afferma come terzo mezzo più utilizzato (55%) sorpassando la stampa che registra un ridimensionamento dell'accesso ai quotidiani dal 59 al 52%. Negli altri Paesi Internet è già al secondo posto, superando la radio. Si tratta tuttavia di dati che riguardano il complessivo uso dei media, abbracciando dunque sia la finalità informativa che quella dell'intrattenimento. Se ci soffermiamo unicamente sull'aspetto dell'informazione lo scenario muta in misura significativa. Come abbiamo certificato con la nostra *Indagine conoscitiva sul settore dei servizi internet e sulla pubblicità online*, del gennaio 2014, si conferma la forza decisamente prevalente del mezzo televisivo, che copre quasi l'83% delle persone che

dichiarano di informarsi attivamente e circa l'80% della popolazione italiana (con almeno 14 anni d'età). Ma da questo punto di vista i quotidiani rappresentano il secondo mezzo di informazione (prescelto dal 45% degli individui che si informano), mentre Internet si conferma il terzo (utilizzato dal 42% delle persone che si informano) dunque con distacco, in diminuzione, di appena 3 punti percentuali dai quotidiani. Per la sua connotazione di media globale, internet si configura come una fonte rilevante soprattutto per la ricerca di notizie inerenti l'attualità internazionale e nazionale. Su livelli decisamente inferiori si collocano gli altri due mass media: la radio e i periodici. La radio rappresenta una fonte di informazione per il 19% della popolazione che si informa, mentre i periodici vengono scelti dall'11% di chi dichiara di informarsi.

Ma la nostra indagine conoscitiva *sul settore dei servizi internet e sulla pubblicità on line* non si limita a mettere in luce la formidabile crescita di internet quale mezzo di informazione. Essa ci ha consentito anche di mettere a fuoco la struttura tendenzialmente oligopolistica dei diversi mercati ove si muovono i maggiori operatori del web, sia nei mercati a monte (sistemi operativi, *browser*, *device* fissi e mobili), sia nei mercati a valle (*search*, *social*, raccolta pubblicitaria online, *e-commerce*). Abbiamo soprattutto posto l'accento sull'esistenza di un incessante processo di integrazione verticale che risponde ad una strategia di *platform envelopment*, in cui l'acquisizione dei dati personali degli utenti costituisce sempre più l'*asset* strategico essenziale.

In estrema sintesi, le evidenze che abbiamo davanti sono:

- ❖ la tenuta del mezzo televisivo classico quale strumento ancora largamente prevalente di intrattenimento e comunicazione;
- ❖ l'ascesa di internet che si candida ormai a diventare il secondo mezzo di intrattenimento (scavalcando la radio) e di informazione (scavalcando i giornali);
- ❖ la crisi del comparto della comunicazione a stampa.

Voglio ricordare a quest'ultimo riguardo che, come indicato nel Rapporto Censis 2014, “oggi in Italia si vende poco più della metà delle copie di quotidiani che si vendevano venticinque anni fa. Siamo passati da poco meno di 7 milioni di copie giornaliere nel 1990 a meno di 4 milioni. La quota di italiani che fanno a meno dei mezzi a stampa nella propria dieta mediatica è salita a quasi la metà della popolazione (il 47%). Il 20,8% degli italiani legge i quotidiani online e il 34,3% i siti web di news. Una domanda di informazione così radicalmente mutata ha determinato un cambio di paradigma anche all'interno delle redazioni giornalistiche. Si registrano flessioni nel numero dei giornalisti occupati in tutti i segmenti del settore editoriale”.

La rilevanza di tali trasformazioni è enorme, e l'Autorità ha avviato un lavoro di indagine e studio anche al fine di derivare dall'analisi dei fenomeni in atto la base conoscitiva per la propria azione regolamentare e di vigilanza.

A questa esigenza risponde la già richiamata indagine conoscitiva nel settore dei servizi Internet e della pubblicità, conclusa all'inizio del 2014, nonché l'indagine tuttora in corso su “*Informazione e Internet in Italia: modelli di business, consumi e professioni*”. Le nostre analisi, pur confermando che l'informazione tradizionale, sia televisiva che della carta stampata, rimane ancora centrale nella fruizione dell'utente e nella produzione dell'informazione primaria (quella generata direttamente dall'editore), mettono in luce il ruolo crescente di internet, e la convivenza sempre più critica, al suo interno, di una molteplicità di attori (media tradizionali, informazione online, aggregatori di notizie, citizen journalism, motori di ricerca, social network), la cui competizione finisce per aggravare lo stato di crisi delle fonti di finanziamento delle attività giornalistiche classiche.

Stessa problematica si riscontra per la produzione audiovisiva. I prodotti audiovisivi tradizionali, ovvero confezionati da un editore e rivolti al grande pubblico, mantengono un ruolo centrale nelle preferenze dei consumatori, come è confermato anche dal recentissimo rapporto “*Tv and media 2014*” di Ericsson Media Lab, secondo cui, nonostante la spinta crescente alla personalizzazione dei consumi, il palinsesto classico

mantiene tutta la sua centralità, anche quale risorsa principale di contenuti per la visione su Internet. Il fatto che ancora oggi il contributo alla promozione di opere europee risulti tuttavia a carico dei soli fornitori di servizi di media, interroga sull'esigenza di un adeguamento del sistema normativo di finanziamento dei contenuti, al fine di continuare ad assicurare un adeguato livello di remunerazione della risorsa culturale nel nuovo ecosistema digitale. Voglio ricordare al riguardo che la già citata Risoluzione del Parlamento Europeo del marzo 2014 ha invitato la Commissione e gli Stati membri a rafforzare l'attuazione dell'articolo 13 della direttiva SMAV in materia di tutela dell'opera europea.

Sul settore della produzione audiovisiva l'Autorità ha di recente avviato una indagine conoscitiva (delibera n. 20/15/CONS) che, alla luce dei rilevanti cambiamenti di scenario determinati dallo sviluppo delle nuove tecnologie e al conseguente ampliamento dell'offerta televisiva, intende operare una ricognizione delle condizioni strutturali di tale settore al fine di valutare l'adeguatezza e la coerenza dell'attuale quadro normativo e regolamentare in materia di "quote europee". Contemporaneamente l'Agcom ha posto in consultazione pubblica un "Testo coordinato" dei regolamenti in materia di produzione di opere europee e di produttori indipendenti con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare la relativa disciplina regolamentare (delibera n. 21/15/CONS).

2.c Servizi della società dell'informazione e tutela del diritto d'autore

Esiste una gamma di servizi video e contenuti audiovisivi che non rientra nell'ambito della normativa sui servizi media audiovisivi, ma ricade nel quadro più ampio della disciplina delle reti e dei contenuti di comunicazione elettronica. L'ordinamento in materia di comunicazioni elettroniche definisce come "servizio di comunicazione elettronica" tutti i servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate

per la diffusione circolare radiotelevisiva, ma ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti; sono inoltre esclusi i servizi della società dell'informazione di cui all'articolo 1 della direttiva 98/34/CE non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica". Lo scambio di servizi per via elettronica apre nuove problematiche al mondo dei contenuti che ne richiedono protezione della proprietà intellettuale e del diritto d'autore.

In un mercato in cui i contenuti viaggiano liberamente sulle reti di comunicazione elettronica diventa essenziale contrastare l'uso illegale delle opere dell'ingegno ed educare i cittadini ad un utilizzo consapevole della rete. Il digitale, sicuramente, ha ampliato a dismisura gli spazi della creatività, riduce i costi di distribuzione, moltiplica le opportunità di fruizione dei contenuti. Ma il digitale ha esposto anche – e con maggiore intensità rispetto al contesto analogico – al depauperamento dei contenuti, a causa del fenomeno della pirateria. La battaglia che le industrie creative stanno combattendo contro tale fenomeno non è una battaglia di retroguardia ma una necessità economica: la pirateria è infatti in grado di scardinare le fondamenta dell'industria culturale.

Se nella nuova realtà digitale e multiplatforma l'allestimento di un'offerta interessante per gli utenti implica necessariamente importanti investimenti nell'acquisto o nello sviluppo di nuovi contenuti, è assolutamente necessario assicurare un'adeguata azione di contrasto dalle varie forme di pirateria o di sfruttamento abusivo dei contenuti proprietari.

L'Autorità non poteva dunque esimersi dall'affrontare in maniera costruttiva la problematica del diritto d'autore. Il 31 marzo del 2014 è entrato in vigore il regolamento in materia di tutela del diritto d'autore online, che introduce una procedura amministrativa celere, ma nello stesso tempo garantista, che si affianca, ma non sostituisce, quella giudiziaria, per contribuire alla lotta alla pirateria digitale e allo sviluppo della legalità. Il regolamento è accompagnato da una serie di misure positive

che vengono discusse ed implementate da un apposito Comitato, formato dai rappresentanti di tutti gli *stakeholder* e dalle istituzioni interessate per individuare forme di autoregolamentazione, iniziative di educazione alla legalità e misure di promozione dell'offerta legale.

I primi mesi di applicazione del regolamento hanno dato risultati positivi. Numerose istruttorie si sono concluse con l'adeguamento spontaneo, a riprova dell'efficacia del sistema introdotto. Nel frattempo abbiamo assistito ad una lieve crescita dell'offerta legale di contenuti.

Tuttavia deve essere chiaro un aspetto: le regole che l'Agcom ha adottato, rappresentano solo un punto di partenza, e per di più valevole per il solo contesto nazionale. La dimensione globale che il mondo della comunicazioni oggi ha assunto, soprattutto grazie ad internet, impone di ricercare soluzioni, anche normative, massimamente condivise e unitarie a livello internazionale. Appare dunque fondamentale, su questo fronte, l'avvio di meccanismi di cooperazione con le istituzioni e le autorità di altri paesi. Il forte interesse generato dall'iniziativa italiana a livello internazionale e comunitario potrebbe portare ad una sua identificazione come *best practice* e costituire il nocciolo di una serie di interventi collegati.

3. Le prospettive dell'ecosistema digitale

Analizzando il settore televisivo, emerge che anche il 2013 continua ad essere caratterizzato da un andamento economico negativo, che si manifesta in maniera più evidente per la Tv gratuita, in calo del 6% (il calo della Tv a pagamento è stato del 2%). Il trend negativo è quasi del tutto imputabile alla componente pubblicitaria, mentre non si segnalano scostamenti significativi per le entrate generate dal canone radiotelevisivo e dalle offerte a pagamento.

L'offerta a pagamento rimane di gran lunga maggioritaria sul satellite (77,8%) mentre è ancora marginale sul digitale terrestre (19%), seppure faccia registrare un incremento di due punti rispetto al 2012. Si registra, inoltre, la tendenza dei principali broadcaster a pagamento ad incrementare il livello di differenziazione della propria offerta (HD,

interattività), estendendola anche a nuove forme di fruizione online, in base alle quali gli abbonati possono visualizzare i contenuti acquistati anche su pc, smartphone e tablet. Sono state infine introdotte offerte solo web per l'accesso a contenuti premium quali film e serie tv.

Questo cambiamento di strategia, oltre alla pressione crescente degli OTT extra-UE, è dovuto anche all'avvento della *connected Tv*, apparecchi di ultima generazione che possiedono funzionalità internet integrate e consentono agli utenti di accedere a contenuti *on demand* disponibili online accanto alla normale programmazione televisiva. In Italia la penetrazione della smart Tv ha già raggiunto il 17% della popolazione nel 2013 e valori analoghi, compresi tra il 16 e il 19% si registrano in altri Paesi europei (Regno Unito, Germania, Spagna).

L'attuale assetto del mercato, sotto la spinta della rivoluzione digitale, si presenta, dunque, in costante evoluzione e registra una crescente concorrenza sul fronte della distribuzione dei contenuti e dei servizi.

In particolare, le tendenze in atto, registrate dall'Agcom, sono le seguenti:

1. La composizione dei ricavi del settore televisivo vede come principale fonte di finanziamento le entrate da pay TV, che rappresentano il 58% dei ricavi del mercato.
2. La fruizione dei contenuti televisivi avviene sempre più in modalità *multiscreen*.
3. Sfuma progressivamente la distinzione fra servizi lineari e non lineari, man mano che cresce l'attitudine degli utenti al consumo individuale e in mobilità dei prodotti audiovisivi digitali.
4. Si accelera il processo di ibridazione fra TV ed Internet, anche grazie alla diffusione della TV connessa.
5. Nuovi attori entrano nel mercato della distribuzione dei contenuti: esemplificativo il caso di Netflix, oggi colosso mondiale del *video streaming*, ieri piccola società californiana di consegna a domicilio di videocassette VHS.

4. I nodi della regolazione e la necessità di una riforma più ampia

Il quadro sinteticamente descritto dà conto di un mercato digitale in forte fase evolutiva, non solo per il moltiplicarsi dei soggetti da disciplinare, quanto per la natura trasversale degli attori in campo: si tratta infatti di soggetti che rispetto al classico mercato *broadcast* a due versanti, si muovono in maniera fluida passando dalla produzione di servizi a quella di contenuti e dando vita a mercati multi- versanti. Tale scenario si presenta come un complesso ecosistema, ancora instabile, le cui regole vanno ripensate per consentire di raggiungere un equilibrio flessibile che garantisca la crescita complessiva del sistema attraverso dinamiche concorrenziali improntate alla *fair competition*, nonché strumenti e politiche di tutela del cittadino/utente.

Ciò comporta l'esigenza di sciogliere alcuni nodi della regolazione per addivenire ad una piena convergenza e ad una piena concorrenza del nuovo mondo digitale.

In questo senso, le principali criticità che si riscontrano oggi nel nuovo ecosistema digitale, possono essere sinteticamente riassunte nei seguenti punti:

1. *Level playing field* ovvero il tema di una tendenziale omogeneità di regole cui sottoporre gli OTT e i *broadcaster* tradizionali, allorché essi competono sui medesimi mercati (pubblicità, utenti, diritti tv).

Quando soggetti differenti, sottoposti a regole diverse, competono sugli stessi mercati, vi è il serio rischio di un'alterazione della concorrenza. Appare quindi giustificato procedere ad una riconsiderazione di fondo del regime giuridico dei servizi audiovisivi nel nuovo contesto di mercato, sia in ambito comunitario che in quello nazionale. E' un concetto che, ancora una volta, mi piace esprimere con le parole della Risoluzione del Parlamento Europeo del marzo 2014 sugli scenari della convergenza nel mondo audiovisivo, allorché si chiede alla Commissione UE "di intraprendere una valutazione di impatto per valutare se, alla luce delle evoluzioni dell'insieme dei servizi dei media audiovisivi, il campo di applicazione della direttiva SMA continui ad essere pertinente".

Al riguardo, ritengo da un lato matura una riflessione sulla esigenza di interventi proporzionati, finalizzati ad applicare ai differenti mezzi trasmissivi le tutele minime del settore audiovisivo, con particolare riferimento alle esigenze di tutela di specifici interessi (minori e consumatori in particolare) ed alla promozione della cultura e dell'identità europea. Dall'altro, ribadisco l'esigenza di rimodulare gli strumenti normativi allo scopo di impedire asimmetrie tra operatori e garantire le migliori condizioni di competitività e concorrenza.

2. Walled garden ovvero il rischio di discriminazione nell'accesso ai contenuti.

Le strategie dei produttori di smart-TV appaiono prevalentemente orientate verso la realizzazione di un modello “chiuso” basato sullo sviluppo di interfacce proprietarie. Coloro che creano le piattaforme e/o gestiscono i portali hanno il potere di decidere a monte quali contenuti veicolare e a quali di essi garantire priorità, attraverso le funzioni di filtraggio e ricerca. La scelta del modello chiuso potrebbe essere in grado di condizionare concretamente l'offerta audiovisiva accessibile tramite le tv connesse.

E' un meccanismo che abbiamo già visto all'opera nel mondo delle applicazioni per la telefonia mobile.

Nel campo dei media, però, non si tratta di stabilire quale sia il miglior programma di mappe o il miglior videogioco, perché bisogna tutelare il superiore interesse del pluralismo dell'informazione e dell'agibilità dell'accesso di tutti i cittadini ai contenuti trasmessi.

Necessità di aggiornare il concetto di “responsabilità editoriale” Secondo la Direttiva, oramai risalente al 2007, i servizi media audiovisivi, sia che si tratti di trasmissioni lineari sia che si tratti di trasmissioni non lineari, sono garantiti da un soggetto - il fornitore di servizi media - su cui grava il concetto di “responsabilità editoriale”. La responsabilità editoriale dunque individua il soggetto tenuto a determinati obblighi, mentre al netto di questa responsabilità,

attribuita a tutela dei cittadini-consumatori, diventa difficile per il regolatore attuare azioni positive nei confronti di soggetti che pur operando nel settore della comunicazione - inteso in senso economico - si trovano in un'area grigia della regolazione. Il canone della responsabilità editoriale, che costituisce uno dei tratti fondanti dell'industria audiovisiva, tende a sfumare, assumendo contorni incerti, nel mondo della rete, sia essa veicolo di informazione che di contenuti audiovisivi. Si tratta di un tema di enorme delicatezza, con implicazioni che afferiscono alla sfera dei principi costituzionali, e sui quali, non a caso, anche la giurisprudenza è apparsa ancora piuttosto incerta. Non possiamo ignorarne l'esistenza.

La maggior parte delle questioni elencate non può essere risolta in autonomia dal regolatore, ma deve trovare soluzione nel quadro normativo primario e, *in primis*, a livello europeo.

In ogni caso è evidente che il nuovo ecosistema digitale e la sua complessità, non possono essere governati secondo le regole e gli schemi propri della realtà analogica. Tentare di applicare, in via interpretativa, le norme esistenti alle nuove piattaforme, è una soluzione complicata, vista la natura sovranazionale dei fenomeni in essere, e che rischia di non tradursi in garanzie concrete per gli operatori concorrenti e per gli utenti utilizzatori dei nuovi servizi.

Sia a livello europeo che nazionale appare pertanto necessaria una riconsiderazione di fondo del regime giuridico esistente, con l'obiettivo di realizzare quella piena "convergenza normativa" che la nuova realtà digitale/multiplatforma richiede.

Nelle more l'Agcom sta effettuando, come ho cercato di dimostrare, un'attenta attività di studio ed analisi dei fenomeni in atto e si propone quale sede stabile di interlocuzione e confronto con il mercato e con le istituzioni interessate.

€ 4,00



17STC0009000