



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

# LE COMUNICAZIONI NEL 2020

## L'impatto del coronavirus nei settori regolati

Allegato alla Relazione annuale

# Sommario

PREMESSA .....	1
<b>1. L’AZIONE DI AGCOM NEL CORSO DELL’EMERGENZA COVID-19 .....</b>	<b>4</b>
1.1 LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE.....	7
1.2 I SERVIZI POSTALI .....	10
1.3 I SERVIZI MEDIA .....	12
1.4 LE PIATTAFORME ONLINE .....	14
1.5 GLI ULTERIORI INTERVENTI .....	16
<b>2. L’ECOSISTEMA DELLA COMUNICAZIONE A SEGUITO DEL COVID-19.....</b>	<b>18</b>
2.1 GLI EFFETTI SUL SISTEMA ECONOMICO DELLE COMUNICAZIONI.....	18
2.2 GLI EFFETTI SULLA DIGITALIZZAZIONE E SULLE DISUGUAGLIANZE.....	24
2.3 GLI EFFETTI SUL SISTEMA DELL’INFORMAZIONE .....	41
2.4 GLI EFFETTI SUGLI SCENARI COMPETITIVI .....	53
2.5 GLI EFFETTI SULLA CONTRIBUZIONE DELL’ECOSISTEMA DIGITALE AL CONTESTO SOCIALE..	67
<b>3. IL 2020 E OLTRE: IL MONDO DIGITALE CHE VERRÀ.....</b>	<b>73</b>
3.1 LE CRITICITÀ DA AFFRONTARE .....	74
3.2 LA TRASFORMAZIONE DIGITALE IN PROSPETTIVA .....	85

## PREMESSA

Il settore delle comunicazioni ha giocato un ruolo centrale nella gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 dimostrandosi, ancora una volta, l'asse portante di ampi segmenti del sistema economico e sociale.

Il Governo e le autorità preposte all'adozione di misure di contenimento del contagio si sono avvalsi dei servizi di media audiovisivi tradizionali, in particolare del servizio pubblico radiotelevisivo, nonché delle piattaforme online, per avviare canali di comunicazione stabili con i cittadini e informarli attraverso campagne mediatiche mirate e messaggi istituzionali.

Gli apparati dello Stato, nazionali e locali, hanno potuto assicurare continuità nell'erogazione di vari servizi pubblici essenziali, a partire dall'istruzione e dalla sanità, riorganizzando le proprie strutture e modalità di fornitura grazie alle reti di comunicazioni elettroniche e ai servizi di accesso a internet a banda larga e ultralarga.

Analogamente, cittadini e imprese hanno fatto largo uso dei servizi di comunicazione elettronica per soddisfare le proprie esigenze lavorative, economiche e sociali. Consumatori e aziende hanno potuto approvvigionarsi di beni essenziali, nei limiti delle norme sulla sicurezza e nel rispetto delle misure di distanziamento sociale, utilizzando, ove possibile, l'e-commerce e i connessi servizi di consegna pacchi del mercato postale.

Editori e giornalisti hanno garantito una capillare copertura informativa circa il dipanarsi della situazione emergenziale, offrendo notizie e approfondimenti su tutti gli aspetti della crisi in atto.

In questo quadro, la transizione alla "nuova normalità" sta evidenziando questioni fondamentali che investono, in primo luogo, il ruolo delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazioni, fisse e mobili, e di internet quale preconditione per il godimento dei diritti sociali costituzionalmente garantiti: imprese, scuole, famiglie

dipendono più che mai dalla garanzia di connettività sufficiente allo svolgimento in contemporanea di una varietà di attività online e dal grado di copertura delle reti a banda larga e ultralarga. Il *digital divide*, in tutte le sue dimensioni, a partire da quella socio-economica, oltre che di divario infrastrutturale, emerge, in un periodo di crisi come quello attuale, come un fattore di domanda su cui intervenire per la ripresa della crescita in Italia.

Nel corso dell'epidemia si è registrata un'impennata dei consumi dei servizi di comunicazione online. Sin dalle prime settimane dell'emergenza, sono stati registrati elevati tassi di crescita per la fruizione di informazione, sia su mezzi tradizionali, sia online.

A fronte di un incremento generalizzato anche della produzione di notizie sul coronavirus e di un'incidenza non trascurabile della disinformazione online, l'emergenza sanitaria si è accompagnata a un'altra emergenza di portata globale, dovuta a un eccesso di informazioni non sempre accurate e corrette sull'epidemia da Covid-19, tanto da indurre le istituzioni nazionali e internazionali, tra cui l'Organizzazione Mondiale della Sanità, ad adottare specifiche iniziative per fronteggiare la situazione di "infodemia", che ha l'effetto di disorientare cittadini e consumatori chiamati a rispettare le misure di contenimento adottate.

Inoltre, nei primi mesi del 2020 si è rilevato un cospicuo incremento di minacce e attacchi informatici, molti dei quali fondati sullo sfruttamento del veicolo socio-psicologico della pandemia in atto. La sicurezza delle comunicazioni e dello scambio dei dati si pone come un problema centrale anche ai fini del contenimento dell'epidemia attraverso sistemi di tracciamento compatibili con l'assetto di tutti i valori costituzionali in gioco.

Nel mercato dei servizi postali, l'emergenza sanitaria, imponendo restrizioni agli spostamenti e alle aperture degli esercizi commerciali non essenziali, ha fortemente incentivato il ricorso all'e-commerce, che negli ultimi due mesi ha fatto registrare, soprattutto per alcune categorie di prodotti, un aumento considerevole di acquisti online. Gradualmente molte attività hanno riaperto, ma resteranno valide le regole di distanziamento fisico, necessario per limitare il rischio di nuovi contagi: è immaginabile dunque che gli operatori di consegna dei pacchi continueranno a gestire significativi volumi, nel rispetto delle misure di prevenzione, che richiedono forme di regolamentazione ad hoc.

La palese evidenza dell'importanza delle attività che compongono i mercati delle comunicazioni, più che mai struttura portante del sistema di gestione dell'emergenza, continua a chiamare in causa l'azione dei pubblici poteri di fronte ai rischi e alle opportunità di uno scenario socio-economico in rapida e continua evoluzione.

L'Autorità non si è trovata impreparata né a gestire la forte accelerazione che la crisi epidemiologica ha impresso ai processi di trasformazione digitale dell'organizzazione interna, né a ridefinire priorità di intervento e linee di azione per dare risposte mirate e tempestive alle istanze di consumatori e operatori.

In definitiva, l'impatto economico-sociale dell'emergenza sanitaria ha determinato una crisi di portata globale che investe imprese, famiglie e consumatori, richiedendo, pertanto, sia azioni mirate – illustrate nel paragrafo 1 –, sia un attento monitoraggio dei mercati, con indicatori ad hoc dal lato dell'offerta e della domanda, i cui risultati sono illustrati nel paragrafo 2 di questo approfondimento.

Nelle pagine che seguono, il percorso è strutturato secondo uno schema logico che muove dai primi interventi adottati dall'Autorità per far fronte alle fasi iniziali dell'emergenza epidemiologica, per poi passare all'analisi degli scenari di mercato e a una panoramica più ampia sul settore delle comunicazioni. Saranno quindi illustrate le previsioni su ricavi e volumi nell'intero sistema della comunicazione per il 2020, confrontando l'ipotetico andamento in assenza dell'emergenza da Covid-19 con quello che invece si realizzerà prevedibilmente a seguito della sopravvenuta crisi sanitaria. Si evidenzieranno, inoltre, le maggiori criticità che l'Italia deve affrontare per favorire la naturale transizione del nostro Paese a un sistema pienamente digitalizzato, senza che ciò crei distorsioni sociali e di funzionamento dei mercati. Infine, verrà proposta una valutazione complessiva e conclusiva, delineando alcune indicazioni di policy.

## 1

## L'AZIONE DI AGCOM NEL CORSO DELL'EMERGENZA COVID-19

Per favorire la più ampia accessibilità a servizi e reti di comunicazioni elettroniche, l'articolo 82 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, cd. decreto "Cura Italia", ha ribadito, al comma 6, il ruolo di AGCOM quale autorità competente per eventuali modifiche, integrazioni o deroghe alla regolamentazione ordinaria, che si rendano necessarie per far fronte all'emergenza, assicurando la concorrenza nei mercati delle infrastrutture e dei servizi e, al contempo, la tutela degli utenti.

A fronte di questa norma e delle disposizioni che lo stesso decreto ha dettato anche in materia di servizi postali (articolo 108), l'Autorità ha assunto un **primo pacchetto di decisioni** volte a garantire il funzionamento dei servizi di pubblica utilità e l'avvio di iniziative per tener conto del quadro di emergenza e delle sopravvenute necessità delle strutture pubbliche coinvolte nella gestione della crisi, delle famiglie e delle imprese, per contribuire al superamento dello stato di crisi e agevolare il ritorno alla normalità.

In particolare, al fine di indicare soluzioni per la gestione delle urgenze da affrontare, sono stati istituiti **quattro Tavoli sui diversi ambiti del settore delle comunicazioni: comunicazioni elettroniche, servizi postali, media tradizionali, e piattaforme online**. L'istituzione dei Tavoli si fonda sull'opportunità di valorizzare una funzione da sempre assolta dall'AGCOM, quale presidio indipendente ed equidistante da tutti gli attori dei mercati regolati.

Le finalità comuni perseguite dai quattro Tavoli tecnici sono di favorire la collaborazione tra gli *stakeholder* che vi partecipano, nonché la condivisione di proposte volte a risolvere le principali criticità emerse nelle settimane dell'emergenza, anche grazie al coordinamento con i Co.re.com., ai quali sono riservati appositi canali di comunicazione con l'Autorità per la rilevazione delle esigenze degli utenti sui territori.

Per ciascun Tavolo sono state attivate caselle di posta dedicate alle diverse categorie di *stakeholder* che vi partecipano; la trasparenza e la pubblicità delle iniziative adottate sono state garantite attraverso la pubblicazione di documenti, dati e aggiornamenti su un'apposita sezione del sito istituzionale dell'Autorità.

I Tavoli Covid-19 trattano temi ritenuti prioritari: il Tavolo "*Telco e consumatori*" è incaricato di coordinare le azioni volte al potenziamento e alla sicurezza di reti e servizi di telecomunicazioni, alla protezione, facilitazione e accessibilità di servizi digitali a favore dei consumatori; il Tavolo "*Servizi postali*" è preposto alla riorganizzazione e all'esercizio degli uffici e servizi postali e di consegna dei pacchi; il Tavolo "*Servizi media*" coordina le funzioni di vigilanza e controllo sui fornitori di servizi di media audiovisivi con particolare riguardo a programmi e contenuti riguardanti l'epidemia e l'emergenza sanitaria; il Tavolo "*Piattaforme digitali e big data*" coordina gli attori del sistema dell'online e dei big data, al fine di promuovere meccanismi di autoregolamentazione volti a contrastare fenomeni di disinformazione relativi all'emergenza epidemiologica.

L'attività dei Tavoli tecnici dedicati alle misure di gestione dell'emergenza Covid-19 rappresenta una pratica di co-regolamentazione che si interseca con l'esercizio delle tradizionali funzioni di regolamentazione, vigilanza e controllo affidate all'Autorità e che sono state di volta in volta attivate per porre rimedio a specifiche criticità evidenziate dall'emergenza epidemiologica. La **Figura 1** illustra le principali azioni messe in campo dall'Autorità, evidenziando il rapporto tra l'attività di coordinamento dei Tavoli e le misure di regolamentazione e vigilanza adottate nei vari settori di intervento dell'AGCOM.

**Figura 1** - Principali linee di azione dell'Autorità durante l'emergenza Covid-19



## 1.1 LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, il perno intorno a cui ruotano le misure adottate nei primi mesi dell'emergenza ha riguardato la garanzia di adeguata connettività ai consumatori e alle imprese di tutti i settori dell'economia nazionale.

Il *lockdown* ha infatti comportato: un improvviso e massiccio ricorso a forme di telelavoro e lavoro agile, e alla didattica online nel sistema di istruzione pubblica e privata, compresa quella universitaria; un aumento generalizzato dei consumi di servizi di accesso a internet per l'organizzazione di eventi online; la fruizione di servizi e contenuti digitali, compresi quelli di informazione e di intrattenimento.

Alla crescente domanda di connettività per far fronte alle misure di distanziamento sociale da parte di imprese, scuole, ASL, pubbliche amministrazioni e cittadini, l'obiettivo prioritario per l'Agcom è stato quindi garantire il funzionamento delle reti, anche attraverso una capacità di banda sufficiente per i servizi essenziali, nonché l'operatività e la continuità dei servizi di telecomunicazioni.

Il sistema adottato ha dovuto rispondere necessariamente alle diverse criticità via via riscontrate dall'Autorità nel corso dell'epidemia. In tal senso, Agcom ha messo in campo un monitoraggio del traffico misurato attraverso i seguenti KPI (*Key Performance Indicator*), sia su rete fissa che su rete mobile: intensità e volume del traffico dati, intensità e volume del traffico voce.

Sono state rilevate settimanalmente le variazioni percentuali di tali indici, a partire dal 17 febbraio 2020, rispetto ai valori registrati nel periodo pre-Covid (settimana dal 10 al 16 febbraio 2020). I dati di monitoraggio del traffico dati e voce su rete fissa e mobile sono oggetto di pubblicazione sul sito web istituzionale dell'Autorità con cadenza settimanale: al 31 maggio 2020 risultano pubblicati 20 report.

Alla rilevazione hanno partecipato 24 operatori di rete fissa, pari a circa il 99% del mercato, e 8 operatori di rete mobile, pari a circa il 97% del mercato. Il monitoraggio ha permesso di registrare **un significativo aumento del traffico dati e voce nel corso del periodo di *lockdown*** (dal 9 marzo 2020 al 3 maggio 2020), **trend che si è progressivamente ridotto con l'inizio della c.d. fase 2** (a partire dal 4 maggio 2020). Tali fenomeni – in incremento e in riduzione – sono più evidenti per la rete fissa (cfr. **Box 1**).

### Box 1 - Variazioni medie del traffico internet per periodo (febbraio-maggio 2020)

#### RETE FISSA

	LOCKDOWN	FASE 2
Intensità media traffico dati	+29%	+12%
Volume medio traffico dati	+57%	+28%
Intensità media traffico voce	+59%	+32%
Volume medio traffico voce	+49%	+29%

#### RETE MOBILE

	LOCKDOWN	FASE 2
Intensità media traffico dati	+17%	+11%
Volume medio traffico dati	+29%	+15%
Intensità media traffico voce	+35%	+16%
Volume medio traffico voce	+37%	+25%

Fonte: elaborazioni su dati aziendali

In definitiva, il monitoraggio effettuato ha evidenziato che vi è stata un'effettiva pressione della domanda di connettività sulle infrastrutture esistenti, in particolare per quanto riguarda le reti fisse. Ciò ha reso necessario il ricorso a soluzioni temporanee di gestione del traffico in rete per evitare i rischi di congestione e garantire continuità dei servizi. Dall'altra parte, nelle ultime settimane la progressiva riduzione dell'incremento di traffico internet ha evidenziato l'opportunità dell'approccio adottato da Agcom di privilegiare, in luogo di pratiche di *zero rating*, altri tipi di incentivi regolamentari e agevolazioni volti a favorire connessioni stabili e di qualità attraverso gli investimenti in banda ultralarga.

La gestione emergenziale ha richiesto all’Autorità un esame, coordinato in ambito europeo, delle esenzioni previste dalla disciplina in materia di servizi di accesso a internet e *net neutrality* (Regolamento UE 2120/2015 “*Telecom Single Market*”) per consentire l’ottimizzazione della gestione del traffico in rete ed evitare problemi di congestione legati alle circostanze eccezionali della crisi epidemiologica, in deroga al divieto di operare differenziazioni di traffico internet e qualità dei servizi.

L’applicazione delle esenzioni è stata oggetto di un sistema di monitoraggio ad hoc avviato in ambito BEREC per la verifica bisettimanale delle condizioni di traffico internet sulle reti dell’intera Unione Europea. Il meccanismo di coordinamento europeo è stato completato dalla relativa reportistica alla Commissione, con il fine di fronteggiare prontamente eventuali problematiche di congestione.

Pertanto, parallelamente a queste prime misure emergenziali, e nell’ottica di un arco temporale più lungo, sono state esaminate le proposte degli operatori volte ad assicurare l’espansione della capacità di banda, la promozione degli investimenti, gli accordi tra imprese, anche in deroga temporanea alla regolamentazione vigente, nel rispetto della tutela gli utenti. In questa ottica, il confronto con i tradizionali operatori delle comunicazioni elettroniche è stato esteso anche alle imprese che operano in mercati collegati, oltre che alle associazioni dei consumatori.

Ulteriori misure, volte a facilitare la diffusione del lavoro agile e *e-learning*, hanno riguardato l’approvazione di proposte di TIM e di Open Fiber finalizzate rispettivamente a garantire la riduzione dei contributi di migrazione e la riduzione del preavviso per l’apertura alla commercializzazione dei ROE (ripartitore ottico di edificio). Tali proposte, attuative del decreto “Cura Italia”, si fondano su una logica di **riduzione dei costi all’ingrosso al fine di incentivare la più ampia disponibilità di servizi a banda ultralarga**, e di assicurare la fruibilità delle applicazioni per il lavoro agile, così da ridurre la mobilità sul territorio dei cittadini lavoratori.

## 1.2 I SERVIZI POSTALI

Con l'emergenza epidemiologica l'erogazione dei servizi postali ha evidenziato due tipi di problematiche: da un lato, la necessità di riorganizzare i servizi al fine di garantire il rispetto delle misure in materia di distanziamento sociale; dall'altro, la maggiore pressione sui servizi di spedizione dovuta all'incremento degli acquisti attraverso le piattaforme online e i relativi servizi di e-commerce.

In considerazione delle diverse esigenze emerse sia tra le imprese sia tra gli utenti del settore, il nodo centrale per l'Autorità ha riguardato il **contemperamento tra obiettivi di garanzia della continuità delle prestazioni ordinarie e la tutela del diritto alla salute dei consumatori e degli addetti al servizio postale**. In particolare, con l'articolo 108 del decreto "Cura Italia" sono state introdotte regole volte a ridurre i rischi epidemiologici legati alle modalità ordinarie di erogazione dei servizi, sia per quanto riguarda gli uffici postali sia per le spedizioni dei corrieri. A fronte delle limitazioni introdotte, è stata necessaria un'azione regolamentare e di coordinamento continuo con gli operatori del settore che si è tradotta nell'istituzione del summenzionato Tavolo tecnico. La funzione di raccordo svolta dal Tavolo è stata diretta, ove opportuno, a fornire indicazioni e linee guida, per agevolare l'attuazione delle misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza e limitarne gli effetti negativi, in attesa di una progressiva normalizzazione delle attività.

Nell'ambito di questa azione di coordinamento, l'Autorità ha esercitato anche una **funzione di vigilanza sulle modalità di svolgimento dei servizi e di organizzazione degli uffici postali**, o delle altre sedi aperte al pubblico, valutandole secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza in relazione al preminente interesse di salvaguardia della salute. La vigilanza ha riguardato altresì le forme di comunicazione al pubblico da parte degli operatori, improntate a principi di chiarezza, completezza e tempestività.

In quest'ambito, la pagina web dedicata al Tavolo servizi postali ha inteso assicurare massima trasparenza a beneficio degli operatori e degli utenti, pubblicando in via sistematica la normativa e le disposizioni vigenti per il settore postale nel periodo di emergenza. Per gli utenti, in particolare, l'Autorità ha messo a disposizione un elenco facilmente accessibile di *link* alle modalità di erogazione dei servizi postali pubblicati dai principali operatori del settore.

L'interlocuzione con le imprese ha riguardato, in particolare, Poste Italiane, in qualità di fornitore del servizio universale. L'operatore ha da subito informato l'Autorità sulle misure urgenti adottate in stretto coordinamento ed in conformità a quanto stabilito dal Governo e dalla Protezione Civile: dalla chiusura di alcuni uffici postali, alle particolari modalità di consegna di alcune categorie di raccomandate, assicurate e pacchi a domicilio<sup>1</sup>. Obiettivo di tali misure è stato quello di trovare soluzioni efficaci per contrastare la diffusione del virus, garantendo, al contempo, la massima tutela dei dipendenti e la continuità del servizio.

L'interlocuzione con Poste Italiane ha riguardato anche l'avvio di iniziative per ridurre il più possibile l'afflusso dei clienti negli uffici postali e per riorganizzare il servizio a fronte di un flusso di volumi rimasto costante, nonostante l'evidente mutamento delle condizioni operative<sup>2</sup>. Si è provveduto a programmare e scaglionare il pagamento delle pensioni del mese di aprile e, nello stesso periodo, è stata disposta la sospensione, per una settimana, dell'accettazione della corrispondenza indescritta nazionale spedita dai clienti attraverso i centri di accettazione *business*. Poste Italiane, su sollecitazione dell'Autorità, ha assunto l'impegno di garantire la continuità di accettazione degli invii di corrispondenza degli operatori postali alternativi nelle zone da questi ultimi non coperte.

Oltre a queste misure, è emersa l'esigenza di individuare **soluzioni volte a limitare l'utilizzo del servizio postale da parte della clientela *business***, circoscrivendo gli invii alle sole comunicazioni strettamente essenziali o a favorire il ricorso a modalità alternative di comunicazione alla clientela.

Per ridurre, nel contesto emergenziale, i volumi di posta ordinaria, l'Autorità ha avviato una proficua interlocuzione non solo con le imprese da essa regolate, ma anche con le autorità di regolamentazione di altri settori (ARERA, Banca d'Italia e IVASS) considerando che i principali utilizzatori di servizi postali appartengono ai settori bancario, delle *utilities* e delle assicurazioni, i cui invii rappresentano complessivamente circa il 60% del totale degli invii di Poste Italiane del segmento *business*. In quest'ottica, gli operatori hanno assunto l'impegno di sospendere temporaneamente tutte le comunicazioni cartacee non essenziali c.d.

---

<sup>1</sup> Si tratta di misure adottate inizialmente nei comuni delle cosiddette zone rosse e successivamente estese a tutto il territorio nazionale.

<sup>2</sup> Il rispetto delle norme di distanziamento interpersonale tra i lavoratori nei centri territoriali di lavorazione della posta ha comportato una riduzione del personale superiore al 40%.

“comunicazioni di cortesia”. Simili impegni sono stati richiesti da Banca d’Italia e IVASS alle relative imprese regolate.

Sul fronte della garanzia di continuità dei servizi postali, potenzialmente a rischio per effetto dello stato di emergenza, l’Autorità ha cercato di individuare in accordo con le imprese soluzioni di breve, medio e lungo periodo. In questa prospettiva, sono state avviate attività ricognitive con tutti i maggiori operatori del settore. A fronte dell’aumento considerevole di acquisti online, soprattutto per alcune categorie di prodotti (es. alimentari, farmaceutici, elettronica) e, considerata la sussistenza di regole di distanziamento fisico, le misure adottate si sono fondate sulla considerazione che i servizi di consegna pacchi avrebbero mantenuto ancora significativi volumi. **La distribuzione tramite armadietti automatici** (c.d. *parcel lockers*), collocati di norma in aree frequentate consuetudinariamente dagli utenti oppure in condomini di abitazioni o uffici (c.d. *parcel boxes*), è sembrata essere la soluzione più idonea, rispetto alle modalità ordinarie di consegna, a mantenere il distanziamento fisico, azzerando le occasioni di contatto tra operatore di consegna e destinatario. Pertanto, in data 27 aprile, l’Autorità ha avviato un’apposita istruttoria volta a individuare misure regolamentari per favorire la diffusione e incentivare l’utilizzo dei *lockers* per le consegne a livello nazionale.

### 1.3 I SERVIZI MEDIA

Nel pieno dell’emergenza sanitaria, preso atto di alcuni elementi di criticità nella divulgazione delle informazioni inerenti al tema, rese evidenti dal monitoraggio d’ufficio, è stata rilevata la necessità di richiamare i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici a garantire, in ossequio ai principi sanciti a tutela di una informazione corretta ed obiettiva, un’adeguata copertura informativa sul tema del Covid-19, ponendo in essere ogni sforzo per assicurare la testimonianza di autorevoli esperti del mondo della scienza e della medicina allo scopo di fornire ai cittadini utenti informazioni verificate e fondate (delibera n. 129/20/CONS). In particolare, nel prendere atto del considerevole aumento della platea televisiva nelle diverse fasce di ascolto e, segnatamente, in quelle serale e pre-serale, e del conseguente adattamento dei palinsesti delle diverse emittenti nazionali, **l’Autorità**

ha richiamato tutti i fornitori ad assicurare una adeguata informazione sullo stato di emergenza sanitaria e, in particolare, in via prioritaria, un'informazione **particolarmente attenta ai canoni di correttezza e obiettività**, responsabilizzando in tal senso le emittenti in quanto esercenti una funzione di interesse generale ai sensi dell'art. 7 del Testo Unico.

Con lo stesso provvedimento, l'Autorità ha ritenuto di rivolgere anche ai fornitori di piattaforme per la condivisione di video, l'invito a adottare ogni più idonea misura volta a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui social media, di informazioni relative al coronavirus non corrette o comunque diffuse da fonti non scientificamente accreditate.

Il monitoraggio dell'ottemperanza a quanto statuito nell'atto di richiamo ha richiesto una costante attività di vigilanza, in via prioritaria, delle iniziative assunte dai fornitori di media nazionali che hanno, anche a tale scopo, preso parte ai lavori del summenzionato Tavolo di coordinamento per l'emergenza Covid-19. L'attività di vigilanza, inoltre, ha potuto giovare della raccolta dei dati di monitoraggio previsti dalla normativa vigente in materia di pluralismo politico istituzionale; sono altresì pubblicati con una diversa periodicità i dati afferenti ai tempi di argomento e i dati di *audience* (fonte Auditel, elaborazione Geca Italia).

Nella pagina dedicata sul sito dell'Autorità, sono altresì disponibili informazioni di dettaglio sulle specifiche iniziative assunte, a valle dell'atto di richiamo, dai principali fornitori di servizi media e dalle piattaforme, nonché decisioni assunte dall'Autorità in merito alla tematica.

L'attività delle piattaforme audiovisive è stata anche oggetto di un intenso lavoro di cooperazione internazionale, nel cui ambito si segnala la duplice iniziativa assunta dall'ERGA di estendere le attività di analisi e monitoraggio in tema di disinformazione, già programmate per il 2020, anche al fenomeno della disinformazione online sui temi Covid-19 e di avviare un'analisi degli impatti di natura economica sul comparto audiovisivo conseguenti alla pandemia.

Un'attenzione particolare è stata rivolta, inoltre, alle **iniziative promosse a tutela dei disabili sensoriali**, tramite l'avvio di un'interlocuzione con i fornitori, *in primis* la concessionaria pubblica, al fine di conseguire un'implementazione delle misure ordinarie previste dal quadro normativo vigente.

## 1.4 LE PIATTAFORME ONLINE

Le piattaforme digitali, i big data e il sistema dell'informazione online giocano un ruolo chiave per la gestione dell'emergenza Covid-19 in Italia e nel mondo. A livello globale, l'**Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)** ha invitato gli Stati a **intraprendere specifiche misure di contrasto alla diffusione di informazioni sull'epidemia non sempre accurate e corrette** che ha causato una crisi nella crisi a danno di cittadini e utenti, chiamati a cooperare con le istituzioni per porre in essere efficaci misure di precauzione e prevenzione del contagio e, al contempo, disorientati dalla circolazione di notizie false o fuorvianti sui comportamenti da adottare. Parallelamente, la stessa OMS e le istituzioni europee e nazionali hanno individuato nell'impiego dei big data e, in particolare, nello sviluppo di *tracing app* – **app di tracciamento fondate sui dati di geolocalizzazione** – sistemi efficaci per il contrasto alla diffusione del contagio, aprendo un dibattito interno agli Stati e all'Europa su condizioni e limiti per lo sviluppo di tali sistemi.

Alla luce di queste problematiche e delle misure adottate dal Governo italiano, il Tavolo tecnico con gli attori del sistema dell'informazione online ha avviato azioni di contrasto della disinformazione online su temi medico-sanitari e relativi al contagio. Sono stati inoltre costituiti gruppi di lavoro tematici dedicati all'utilizzo dei big data ai fini della individuazione di misure di contrasto al contagio mediante iniziative coordinate tra le piattaforme online, gli *stakeholder* pubblici e privati che operano in qualità di partner tecnologici e le altre istituzioni italiane.

In particolare, tra le iniziative assunte da Agcom, vi è la costituzione di una **task force di data science sul tema della disinformazione online**. I componenti della task force sono partner di ricerca dell'Autorità che si sono offerti di supportare pro bono il regolatore per la produzione di analisi quantitative e dati di monitoraggio, in virtù di una consolidata collaborazione scientifica già avviata nell'ambito del sistema di rapporti e convenzioni quadro con università ed enti di ricerca e dei progetti di ricerca già svolti nell'ambito del Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali.

La task force di *data science* coinvolge prestigiosi centri di ricerca e istituzioni accademiche, tra cui il Dipartimento di Fisica dell'Università di Roma "La Sapienza", l'Istituto Enrico Fermi di Roma, l'Istituto dei Sistemi Complessi del Consiglio

Nazionale delle Ricerche, il laboratorio di ricerca SONY Computer Science Lab di Parigi, il Research Institute for Complexity dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

Le analisi e ricerche effettuate sul fenomeno della disinformazione e sugli effetti sociali ed economici prodotti dalle informazioni, vere e false, sul virus e la sua diffusione sono pubblicate su una **pagina github dedicata** accessibile dal sito web dell'Autorità e liberamente consultabile.

Ciò ha consentito di acquisire, già nelle prime settimane dell'emergenza, dati e analisi puntuali sui bisogni informativi delle persone durante l'epidemia da Covid-19, e sull'evoluzione dei fabbisogni conoscitivi nel corso delle settimane successive, nonché sugli effetti degli interventi istituzionali in rapporto alla domanda di informazione e sulla sua ripartizione geografica.

Sia nell'ambito della task force sia con gli altri soggetti aderenti al Tavolo, il coordinamento si è svolto in virtù di un piano di azione, elaborato anche sulla scorta dell'esperienza positiva di cooperazione con gli *stakeholder* del sistema dell'informazione online. L'Autorità ha instaurato un proficuo confronto con tutti i gestori delle piattaforme online afferenti ai gruppi Amazon, Bytedance (TikTok), Facebook (Facebook, Instagram, WhatsApp), e Google (Google Search, YouTube, e altri servizi), al fine di conoscere le misure di contrasto alla disinformazione attuate dalle suddette società.

In particolare, si è inteso agire su diversi fronti: il monitoraggio della disinformazione online in continuità con precedenti iniziative e metodologie consolidate, ma con una specifica attenzione rivolta alle questioni emerse con l'emergenza Covid-19; la trasparenza e la responsabilizzazione degli utenti delle piattaforme online ai quali vengono messi a disposizione una serie di strumenti, tra cui una pagina web dedicata, per orientarsi nel sistema dell'informazione online e utilizzare autonomamente strumenti di verifica indipendenti come i servizi di *fact-checking*; la cooperazione interistituzionale attraverso la partecipazione a reti di esperti sui temi della disinformazione e dei big data.

A partire da aprile 2020, è stata avviata la pubblicazione di un'edizione speciale dell'**Osservatorio sulla disinformazione online, a carattere ricorrente, dedicata al tema del coronavirus**. Con la pubblicazione dei primi tre numeri speciali sono stati delineati gli scenari informativi che hanno caratterizzato il sistema nazionale sia nella fase iniziale, relativa ai primi casi di contagio in Italia, sia nei mesi successivi, che

hanno visto l'acuirsi dell'emergenza medico-sanitaria e l'attuazione delle misure di contenimento per l'intera popolazione. È stato possibile analizzare, con dati quantitativi, il trend via via crescente di informazione e disinformazione prodotta sul coronavirus e l'incidenza dei contenuti veicolati da siti di disinformazione sul totale delle notizie sul coronavirus divulgate online.

Sul fronte della trasparenza per i cittadini, è stata avviata la sperimentazione di un **servizio di *fact-checking* indipendente su WhatsApp**, quale strumento di auto-regolamentazione delle piattaforme online. Il servizio in parola è un progetto pilota proposto da Facebook per il contrasto della disinformazione sulla piattaforma WhatsApp, che rappresenta un *unicum* a livello mondiale.

L'Autorità ha poi costituito un gruppo interistituzionale con il Garante Privacy per valutare congiuntamente le iniziative delle piattaforme online da un punto di vista olistico che contempli sia il diritto all'informazione, che quello alla privacy.

Con specifico riguardo all'impiego dei big data in ambito medico-sanitario, inoltre, l'Autorità ha partecipato con due rappresentanti alla ***task force per l'utilizzo dei dati contro l'emergenza Covid-19*** istituita dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la **digitalizzazione in accordo con il Ministero della Salute**, per valutare e proporre soluzioni tecnologiche *data driven* e affrontare l'emergenza sanitaria, sociale ed economica legata alla diffusione del virus SARS-CoV-2 sul territorio italiano.

## 1.5 GLI ULTERIORI INTERVENTI

La gestione dell'emergenza ha richiesto altresì **azioni di contesto** che supportassero gli attori economici del settore delle comunicazioni, e l'intero sistema-paese, nel comune intento di fronteggiare la crisi. In questa direzione, anche il Governo, con il decreto "Cura Italia" ha imposto a tutte le pubbliche amministrazioni l'adozione di "ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti". Pertanto, in attuazione di questa norma, è stata disposta anche la **sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi** dell'Autorità pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale

data, tenuto conto anche di una ulteriore proroga disposta con l'art. 37 del successivo decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. decreto "Liquidità").

D'altra parte, con la stessa delibera di sospensione dei termini procedurali (delibera n. 130/20/CONS del 18 marzo 2020) sono stati individuati quelli per i quali, in virtù delle prevalenti esigenze di celerità e certezza giuridica nei mercati, era invece necessario garantire continuità amministrativa. In particolare, sono stati sottratti alla sospensione dei termini i procedimenti su istanza di parte che - per loro stessa natura e finalità - richiedono al regolatore di apprestare tutte le misure necessarie a garantire celere e regolare svolgimento dell'attività amministrativa anche (o soprattutto) nel corso della crisi sanitaria ed epidemiologica, nonché quelli per i quali la prevedibilità dei tempi della regolamentazione rappresenta un aspetto fondamentale per il buon andamento dei mercati, dando priorità ad alcuni procedimenti amministrativi urgenti in quanto afferenti a settori cruciali per una efficiente gestione dell'emergenza, tra cui in particolare i servizi di pubblica utilità.

Anche per rispondere con efficacia alle esigenze dei mercati, l'Autorità ha adattato in maniera tempestiva la propria **organizzazione interna**, introducendo una misura straordinaria di telelavoro per tutti i dipendenti che, già nella prima settimana di marzo, hanno potuto beneficiare di un adeguamento tempestivo alla normativa nazionale che ha progressivamente introdotto modalità semplificate e temporanee di accesso al lavoro agile per finalità di prevenzione e di contenimento dell'epidemia. La capacità di risposta e adeguamento in questo ambito, con una rapida dotazione delle attrezzature informatiche e infrastrutture telematiche necessarie a garantire piena efficienza e continuità all'azione amministrativa, fa dell'Autorità una delle *best practice* nazionali nell'organizzazione del lavoro a distanza.

## 2

# L'ECOSISTEMA DELLA COMUNICAZIONE A SEGUITO DEL COVID-19

## 2.1 GLI EFFETTI SUL SISTEMA ECONOMICO DELLE COMUNICAZIONI

Gli effetti della pandemia che ha investito anche il nostro Paese, con il blocco delle attività economiche e di larga parte dei consumi delle famiglie sin dai primi giorni del mese di marzo, hanno già iniziato a manifestarsi in modo evidente.

A prezzi correnti, il primo trimestre del 2020 ha visto una **flessione del prodotto interno lordo** e dei **consumi** delle famiglie rispettivamente del 4,6% e del 5,9%, mentre gli **investimenti** complessivi hanno subito un arretramento dell'8,1%<sup>3</sup>.

### ▪ **FATTORE DI CRITICITÀ**

#### **SIGNIFICATIVA PERDITA DI RISORSE ECONOMICHE PER LE COMUNICAZIONI**

L'andamento registrato nel periodo gennaio-marzo dai mercati di diretto interesse istituzionale dell'Autorità ha risentito in misura rilevante del quadro generale (cfr. **Figura 2**).

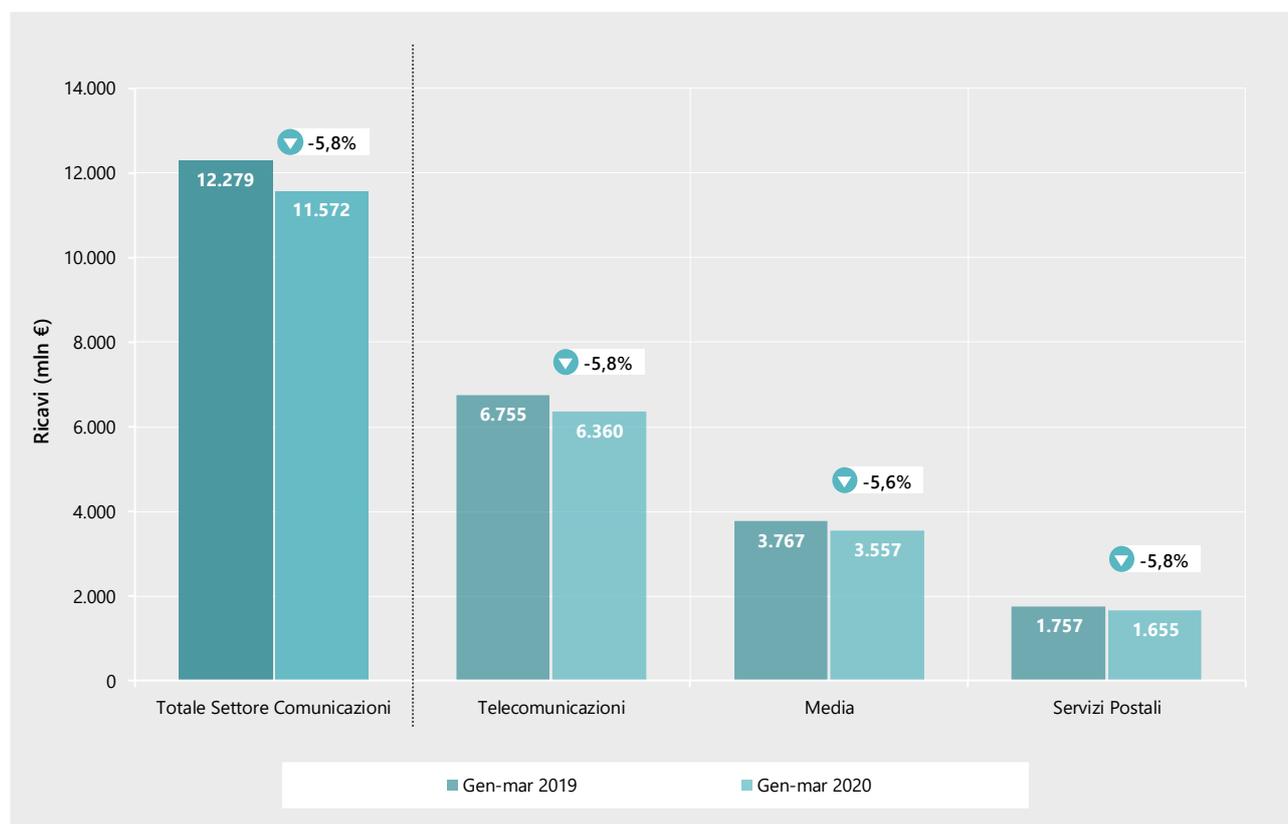
Nel complesso, il **valore del sistema economico delle comunicazioni nei primi tre mesi del 2020**, stimato in 11,6 miliardi di euro di ricavi, risulta **inferiore di quasi il 6% rispetto allo stesso periodo del 2019**, con i tre macrosettori di riferimento –

---

<sup>3</sup> Cfr. Istat, conti economici nazionali (valori a prezzi correnti), 29 maggio 2020.

telecomunicazioni, media e servizi postali – che mostrano andamenti pressoché identici.

**Figura 2** - Ricavi dei settori della comunicazione: andamento del primo trimestre (mln €)



Fonte: elaborazione di stime su dati aziendali e fonti varie

Per quel che riguarda le **telecomunicazioni**, nel primo trimestre, il segmento della **rete fissa** ha subito una **flessione dei ricavi più intensa** (-7%) di quello **della rete mobile** (-2%), con una riduzione complessiva di circa 400 milioni di euro rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Ciò a fronte, come è stato evidenziato nel paragrafo 1.1, di un deciso incremento dei volumi di traffico (voce e dati).

Nel **settore dei media**, che nel trimestre complessivamente si stima abbia perso oltre 200 milioni se confrontato con lo stesso periodo del 2019, la **riduzione ha interessato tutti i comparti, ad eccezione** dei contenuti audiovisivi online a pagamento (VOD), che a marzo, primo mese di *lockdown*, hanno fatto registrare un tasso di crescita considerevole (+42% rispetto a febbraio, +60% rispetto a marzo 2019), superando i 17 milioni di utenti unici (stime su dati Comscore).

In generale, la diminuzione dei consumi da parte delle famiglie e il blocco delle attività produttive hanno avuto effetti negativi sia per la vendita di spazi pubblicitari (-9% in totale sul primo trimestre 2019) sui diversi mezzi di comunicazione, incluso internet, sia per la vendita di copie e collaterali di quotidiani e periodici (-9% nel trimestre 2020). Tale ultimo dato appare ancora più preoccupante se si pensa che durante il periodo di *lockdown* le edicole sono rimaste aperte.

Stante la chiusura degli uffici postali per buona parte del mese di marzo, il **settore postale** ha visto un **crollo degli introiti** da servizi inclusi nel **servizio universale** di quasi il 25%. Allo stesso tempo, il maggiore ricorso agli acquisti online da parte degli italiani ha consentito la **crescita** del 3% delle risorse derivanti dai **servizi di consegna dei pacchi**, risultato comunque in parte contenuto dalla contrazione (-4%) dei ricavi relativi alla componente dei pacchi da e verso l'estero dovuta alle limitazioni introdotte per il contenimento del contagio che hanno interessato la gestione degli invii transfrontalieri.

Pertanto, per i settori delle comunicazioni, l'andamento del primo trimestre dell'anno, da un lato, ha risentito dei **mutamenti nel comportamento degli individui** (ad esempio nel maggiore ricorso all'e-commerce o alla fruizione di contenuti audiovisivi online) e **nell'organizzazione del lavoro** (maggiore ricorso allo smart working), atti a qualificarsi, almeno in parte, quali elementi di accelerazione del cambiamento strutturale, già in atto, della società italiana e di redistribuzione delle risorse economiche tra i diversi attori. Dall'altro, come visto, è stato segnato da risultati economici in sensibile calo.

**Elaborare** quindi **previsioni** su quale dovrebbe essere l'andamento dei mercati delle comunicazioni nel corso dell'anno appare **esercizio notevolmente complesso**, sia per le caratteristiche intrinseche dei singoli ambiti, contraddistinti da diversi livelli di elasticità all'andamento della congiuntura, sia per gli effetti che su di essi potrebbero avere nei prossimi mesi specifici provvedimenti di natura governativa.

Alcune valutazioni relative alle dinamiche che i settori della comunicazione avrebbero potuto esibire in assenza della pandemia portano a una previsione di contenuta ma complessiva crescita (+0,5%).

Considerando anche le previsioni al momento disponibili circa il possibile andamento complessivo dell'economia italiana (la Banca d'Italia ha recentemente prospettato una riduzione del PIL in misura compresa tra il -9% e il -13%), rese

peraltro ancor più complicate dalla straordinarietà della natura della crisi, è chiaramente di difficile valutazione prevedere il trend atteso per il 2020 dei singoli mercati della comunicazione, dove si “interconnettono” sia **dinamiche settoriali strutturali** esogene rispetto alla crisi, sia **gli effetti prodotti dall’epidemia**, ad esempio, in termini di riduzione del reddito disponibile delle famiglie italiane, con i conseguenti negativi effetti anche sui consumi dei prodotti e servizi offerti nei mercati di riferimento.

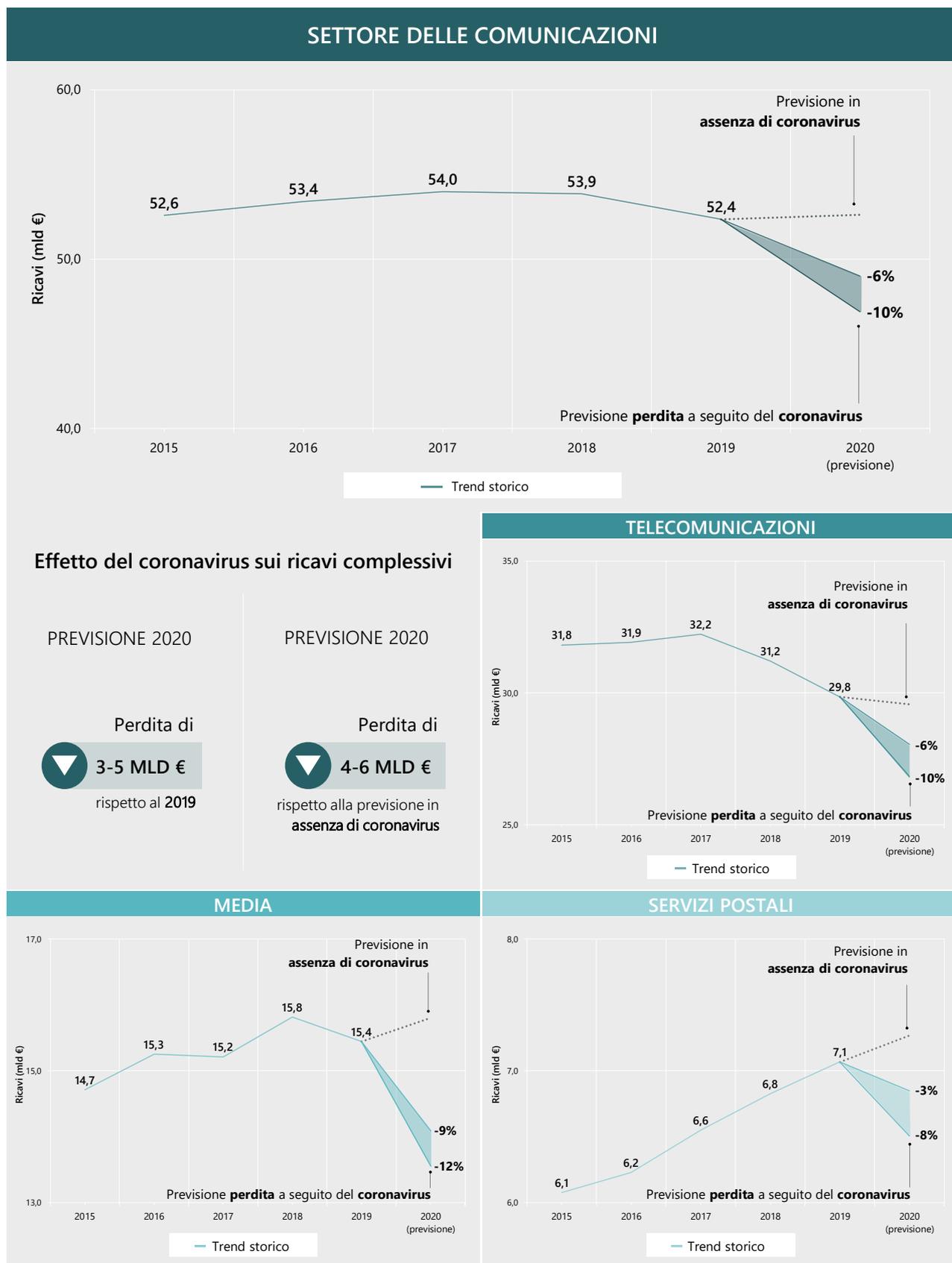
Possono, tuttavia, essere tenute in considerazione delle ipotesi principali sulla base delle quali compiere delle **previsioni sugli andamenti per il 2020**, rappresentati nella **Figura 3**.

Nelle **telecomunicazioni**, la tendenza appare in decisa contrazione anche se inferiore a quella dell’andamento generale dell’economia: è prevista una contrazione tra il 6 e il 10% del settore, a seconda dei diversi scenari macroeconomici (come detto, tra il -9% e -13%). Questa evoluzione da un lato beneficia della crescente domanda di connettività da parte di imprese e famiglie, dall’altro, sconta il trend del PIL che si scaricherà inevitabilmente sui redditi degli individui e sugli investimenti tecnologici di piccole, medie e grandi aziende (cd. effetto reddito).

Per quel che attiene ai **media**, si prevede che l’impatto dell’epidemia porti, nei mesi successivi, ad uno scenario ancora peggiore di quello delineato nel primo trimestre. Sia per le **risorse pubblicitarie** (come sarà approfondito più avanti) sia per la **vendita di prodotti editoriali** (questi ultimi già strutturalmente in perdurante difficoltà) si prevede una **severa flessione** in tutti i comparti, più accentuata dell’andamento dell’intera economia. Il canone per il servizio radiotelevisivo, data la sua natura di imposta, dovrebbe risentire meno pesantemente degli effetti negativi. Viceversa, il segmento VOD della Tv a pagamento, che ha visto anche l’ingresso di Walt Disney con il servizio Disney+, dovrebbe mantenere un andamento crescente (grazie alla crescita soprattutto di piattaforme come Netflix e Amazon) seppur più contenuto di quanto mostrato nel primo trimestre dell’anno.

Infine, sull’andamento del **settore postale** può ipotizzarsi che nel 2020 continuino a influire due elementi ormai osservati da tempo: la **flessione strutturale dei servizi postali tradizionali** e la progressiva **diffusione degli acquisti online**.

**Figura 3** - Settori della comunicazione nel 2020: previsioni (miliardi di euro)



Fonte: elaborazione di previsioni su dati aziendali e fonti varie

Il contesto appena descritto conduce a prevedere un valore complessivo del settore delle comunicazioni che alla fine del 2020 potrebbe scendere **al di sotto dei 50 miliardi di euro**, con una **perdita** rispetto al 2019 **dai 3 ai 5 miliardi**, corrispondente a una variazione compresa tra il -6% e il -10%.

Guardando a quello che avrebbe potuto essere l'andamento complessivo del sistema delle comunicazioni nel 2020 in assenza dell'evento congiunturale, l'**effetto negativo prodotto dall'epidemia è stimabile tra i 4 e i 6 miliardi**.

## 2.2 GLI EFFETTI SULLA DIGITALIZZAZIONE E SULLE DISUGUAGLIANZE

Gli effetti economici e sociali causati dalla pandemia di Covid-19 sono stati, e lo saranno anche nel prossimo futuro, fortemente connessi alla presenza di disuguaglianze e fenomeni di esclusione sociale che caratterizzano, con forme e livelli differenti, i diversi Paesi del mondo. Le nazioni che dispongono di maggiori risorse finanziarie, di sistemi sanitari più attrezzati, di infrastrutture di telecomunicazioni più efficienti, di migliori servizi al cittadino, di sistemi perequativi volti a sostenere le fasce deboli hanno mostrato, pur tra mille difficoltà, di riuscire a fronteggiare meglio la crisi generata dal diffondersi della pandemia. La situazione appare più grave in quei contesti, invece, caratterizzati da scarsa liquidità finanziaria, da una minore disponibilità di sanità pubblica e di infrastrutture tecnologiche, da meno efficaci strumenti di protezione sociale, da inefficienti servizi pubblici di tipo digitale.

Come detto, l'applicazione, su base globale, di regole incentrate sul distanziamento sociale per combattere la diffusione del virus, ha ulteriormente rafforzato il ruolo di internet nel condizionare le attuali dinamiche socio-economiche, comprese quelle relative alle disuguaglianze e ai fenomeni di esclusione.

La priorità delle agende politiche, quindi, dovrà contemplare necessariamente l'introduzione di politiche di inclusione sociale principalmente volte a ridurre il rischio di un aggravamento delle condizioni di marginalità di rilevanti gruppi di individui.

In questo contesto di accelerato ricorso alle tecnologie, **l'esclusione digitale rischia di trasformarsi in esclusione economica, sociale, educativa, informativa, financo culturale.**

### ▪ FATTORE DI CRITICITÀ

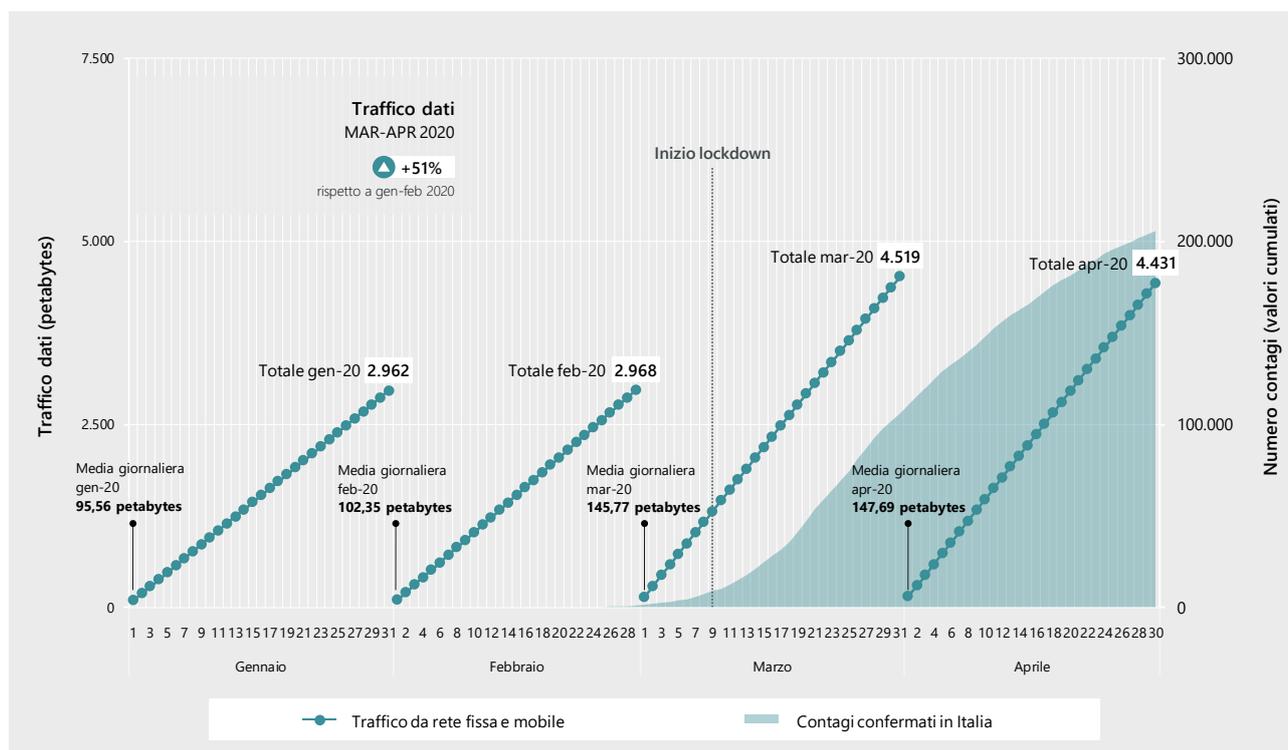
#### **PRESSIONE SULLE INFRASTRUTTURE DI COMUNICAZIONI ELETTRONICHE**

L'accesso alla rete si è rivelato uno strumento di fondamentale importanza da quando il contagio ha iniziato a diffondersi nel Paese trasformandosi in emergenza medico-sanitaria, essendo in grado di fornire ai singoli cittadini un legame con il resto della società in un periodo di isolamento fisico obbligato. La pandemia si è

presentata come un acceleratore di quel processo, già in corso da tempo e messo in evidenza da Agcom in numerosi lavori<sup>4</sup>, di “trasferimento” in rete di una rilevante parte della vita degli individui. Durante la pandemia, infatti, internet ha fornito ai cittadini un mezzo necessario per l’accesso a numerosi ambiti del vivere quotidiano, tra cui reperire informazioni utili, lavorare da casa, studiare, divertirsi e restare in contatto con il resto della società, a partire dai propri familiari e amici<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda l’Italia (v. anche par. 1.1), i dati mostrano un chiaro aumento nella media giornaliera di **traffico internet** proprio in concomitanza delle prime misure di *lockdown* adottate nel nostro Paese (cfr. **Figura 4**). Il traffico medio giornaliero, da rete fissa e mobile, è infatti salito da un valore medio di 98,84 petabytes (nel bimestre gennaio-febbraio), a 146,72 petabytes nei mesi di marzo e aprile per una crescita complessiva del traffico pari al 51%.

**Figura 4 - Traffico internet durante l’epidemia (gennaio - aprile 2020)**



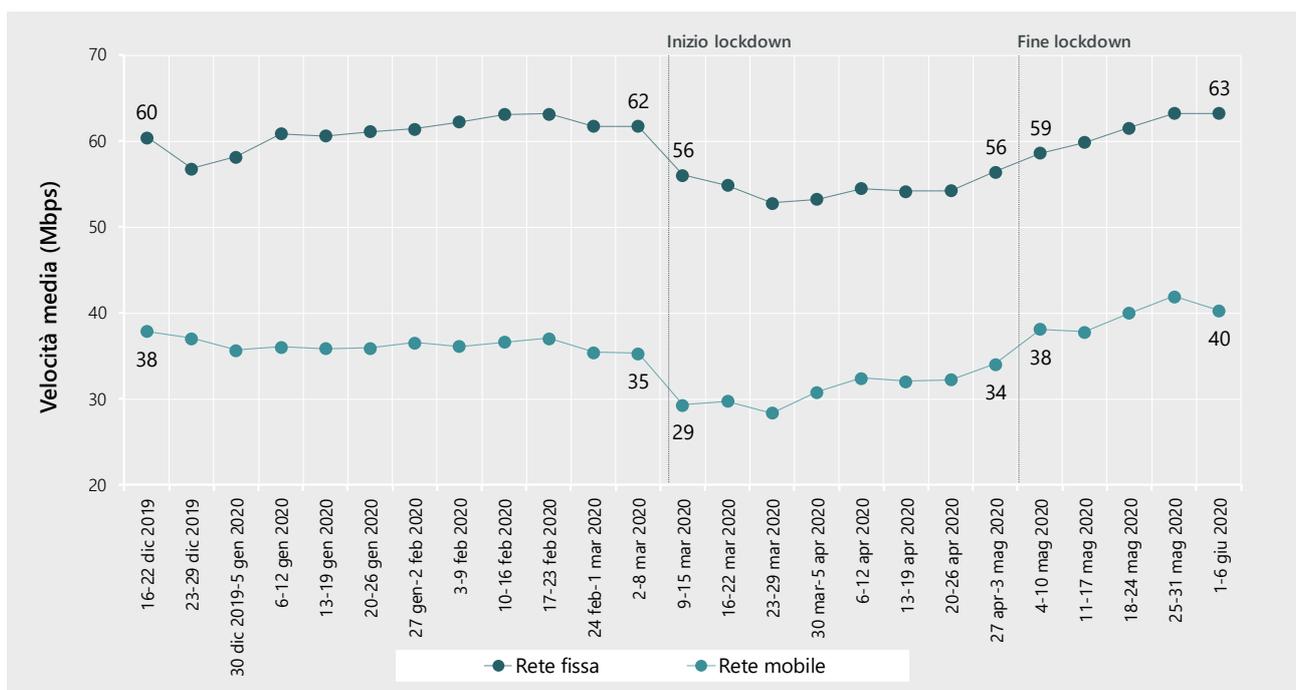
Fonte: elaborazioni su dati aziendali e fonti varie

<sup>4</sup> Si veda, da ultimo, il Rapporto Agcom, [L’informazione alla prova dei giovani](#), 2020.

<sup>5</sup> Sui rischi legati all’uso di internet, con particolare riferimento al mondo dell’informazione, si veda il paragrafo 2.3.

A seguito dell'insorgere della pandemia, l'intensità dell'uso di internet è stata senza precedenti. Le pressioni esercitate sulle infrastrutture di rete si sono palesate fin da subito come un rilevante fattore di criticità. Come evidenziato nel paragrafo 1.1, l'Autorità, nell'ambito delle sue competenze, è intervenuta cercando di contemperare l'esigenza di consentire al maggior numero di individui/famiglie di connettersi alla rete con quella di ridurre al minimo il rischio di congestione, incentivando gli investimenti e valutando misure eccezionali di gestione del traffico<sup>6</sup>. Uno degli effetti principali di tale pressione è stato un inevitabile **rallentamento delle prestazioni in termini di velocità di connessione** (cfr. **Figura 5**).

**Figura 5 - Velocità media settimanale di download da rete fissa e mobile (Mbps)**



Fonte: elaborazioni su dati Ookla Speedtest.net

<sup>6</sup> Berec (Body of the European Regulators of Electronic) Coping with the increased demand for network connectivity due to the Covid-19 pandemic, comunicato stampa del 19 marzo 2020, in cui, tra l'altro, si evidenzia che "We are currently not seeing any major congestion problems and network operators seem to be coping well with the higher traffic load in the networks. But we nevertheless need to stay vigilant and be ready for if the situation changes. This is an extreme and unprecedented situation we are witnessing and we have seen over the past couple of days just how quickly things can change".

[https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/press\\_releases/9237-press-release-coping-with-the-increased-demand-for-network-connectivity](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/press_releases/9237-press-release-coping-with-the-increased-demand-for-network-connectivity)

Con il diffondersi della pandemia la velocità media di download su rete fissa in Italia è passata da 61 Mbps (periodo 16 dicembre 2019 – 1 marzo 2020) a 56 Mbps durante la prima fase di *lockdown* (periodo 2 marzo – 17 maggio 2020), vale a dire una riduzione dell'8,5%. Non appena sono state previste misure di riapertura, la velocità media di download è tornata sui valori pre-coronavirus. Un andamento analogo è riscontrabile per la velocità di download da rete mobile negli stessi periodi considerati, il calo della velocità è stato pari all'11,5%, passando da 36,4 Mbps nel periodo pre-coronavirus ai 32,2 Mbps durante la fase di *lockdown*.

Le velocità di connessione internet, quindi, hanno subito un rallentamento ancorché in maniera non uniforme tra le differenti aree geografiche del Paese. La riduzione della qualità dello *streaming* video, ovvero sia la riduzione del *bitrate streaming*, posto in essere da alcune piattaforme, come Netflix e YouTube e altri<sup>7</sup>, ha alleggerito la pressione sulla rete.

Dal punto di vista generale, le conseguenze della crisi pandemica hanno rappresentato uno straordinario *stress-test* delle infrastrutture critiche del Paese, che evidenzia la duplice importanza che queste rivestono. Da un lato, la tendenza, sempre più marcata, all'utilizzo di processi di elaborazione dei dati nelle vicinanze in cui vengono generati (cosiddetto *edge computing*) rende la rete strettamente dipendente dalla dislocazione e dalla densità dei *server* sul territorio.

Conseguentemente, quei Paesi che presentano una maggiore distanza scontano un gap tecnologico ed economico circa il buon funzionamento di internet, e rischiano di rimanere indietro nella competizione globale<sup>8</sup>. Dall'altro, come sarà illustrato nelle pagine che seguono, il nostro Paese è caratterizzato da situazioni infrastrutturali differenziate che fanno emergere disequaglianze territoriali e impongono riflessioni di politica industriale.

---

<sup>7</sup> Risale al 18 marzo 2020 l'annuncio via Twitter da parte di Thierry Breton, Commissario Europeo, dell'iniziativa intrapresa da Netflix di ridurre la qualità del servizio di video streaming.  
<https://twitter.com/ThierryBreton/status/1240353171748331523>

<sup>8</sup> Ad esempio, secondo la ricerca condotta da *Tech4i2* (Coronavirus impact on Internet use) le infrastrutture di *cloud service* sono significativamente minori nel Sud e nell'Est Europa determinando un rallentamento maggiore in queste zone. <https://bit.ly/3bSDhPC>

## ▪ FATTORE DI CRITICITÀ

### SICUREZZA DI INTERNET

La diffusione della pandemia e le conseguenti misure di *lockdown* per limitarne la propagazione hanno portato, come mostrato in precedenza, ad un utilizzo senza precedenti della rete.

D'altra parte, questo aumento nell'uso e nel tempo dedicato a navigare in rete ha generato **un ambiente favorevole per gli attacchi informatici**. Si tratta di molteplici tipologie e tecniche di attacco, che possono avere finalità diverse: dalle truffe finanziarie e commerciali (comprese quelle riguardanti prodotti farmaceutici e biomedicali) al furto di dati personali, anche attraverso la diffusione di app malevole, dagli attacchi di natura "distruttiva", come la criptazione dei dati di un sistema seguita dalla richiesta di un riscatto (cd. *ransomware*<sup>9</sup>), a quelli mirati all'adescamento di minori durante le video lezioni.

Particolarmente colpiti durante l'epidemia si sono rivelati i settori della **ricerca** (con minacce alla sicurezza informatica verso computer di istituti universitari e enti di ricerca dalle enormi capacità di calcolo generalmente impiegati anche per la lotta alla diffusione del contagio), della **sanità** (con attacchi sia verso strutture ospedaliere che enti nazionali e internazionali, con il rischio di mettere in serio pericolo la disponibilità di servizi essenziali atti a contrastare il Covid-19 e curare i pazienti, oltre che la riservatezza e l'integrità di dati sensibili) e dello **smart working** (con la diffusione di tecniche di attacco come *Business Email Compromise* o *CEO Fraud*, e quelle volte a colpire i servizi di video conferenza).

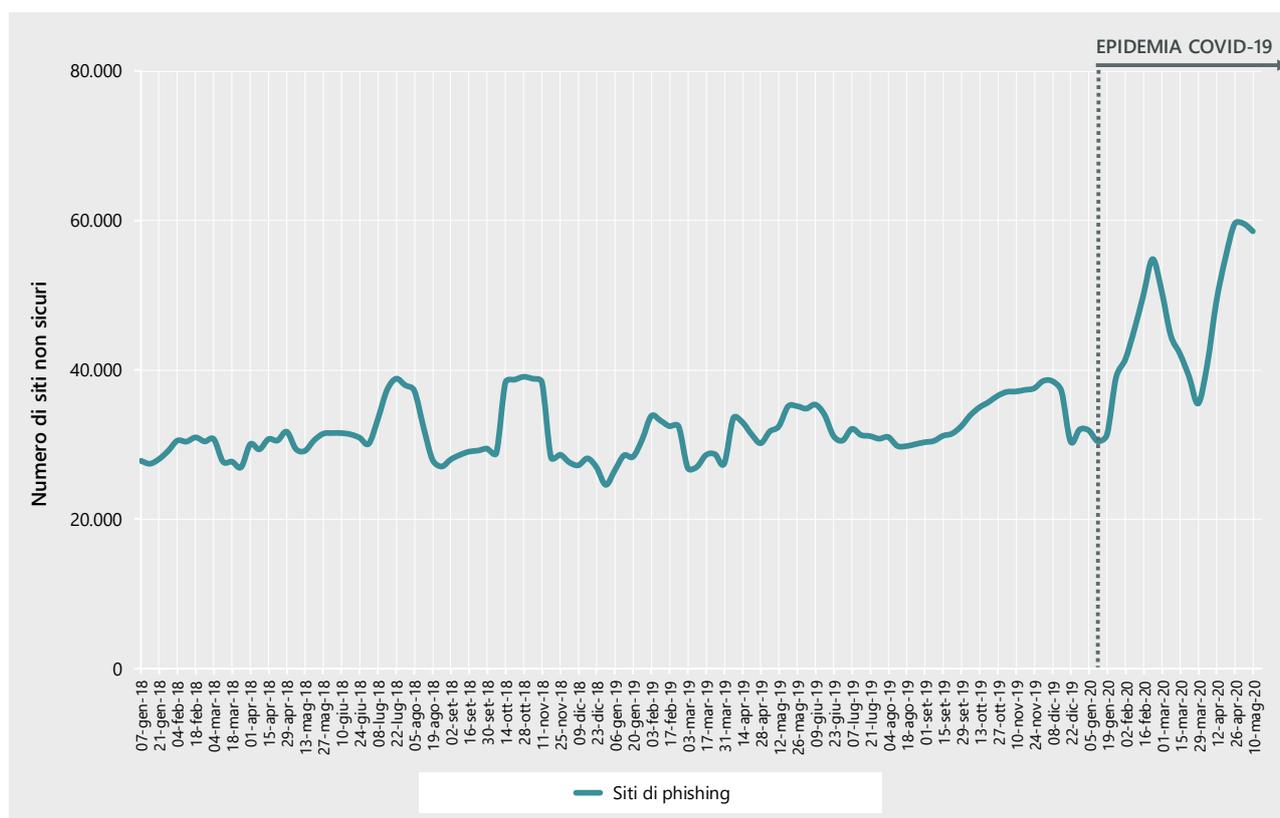
In termini generali, la classificazione degli attacchi informatici è vasta e tale da rendere difficile individuare un indicatore sintetico (per una classificazione si veda Agcom, Osservatorio sulla Disinformazione 2020, numeri 2 e 3). Inoltre, considerando le tecniche di "attacco" e le conseguenti azioni di "difesa", emerge un contesto di assoluto dinamismo, tale per cui la diversificazione dei reati informatici è un processo in continua evoluzione.

---

<sup>9</sup> Tra gli attacchi di questo tipo, riscontrati anche dopo la fine del *lockdown*, vale menzionare quello rilevato lo scorso maggio, poco prima del rilascio della app Immuni. Una campagna di *phishing* induceva a scaricare una app dal sito in apparenza riconducibile alla Federazione Ordini Farmacisti Italiani, che in realtà nascondeva un malware che, se eseguito, era in grado di cifrare tutti i file sul disco cambiando l'estensione in .fuckunicornhtrhrtrjry, chiedendo poi un riscatto per la decifrazione di 300€ in bitcoin.

Facendo riferimento a una sola tipologia di minaccia sulla rete, il *phishing*, dai dati prodotti dal servizio di Google che monitora la sicurezza degli utenti, si può facilmente intuire sia quanto il fenomeno fosse presente anche precedentemente all'insorgere dell'emergenza, sia il rilevante aumento di tale tecnica fraudolenta proprio durante la diffusione della pandemia di Covid-19 (cfr. **Figura 6**)<sup>10</sup>.

**Figura 6** - Siti web non sicuri (*phishing*) rilevati dal servizio navigazione sicura di Google



Fonte: elaborazioni su dati Google Navigazione sicura <https://transparencyreport.google.com/>

In particolare, sfruttando le ansie e le paure dei cittadini, criminali informatici hanno aperto numerosi siti web per truffare e ingannare le persone offrendo loro prodotti e servizi falsi come, ad esempio, cure, integratori e vaccini. Secondo un recente

<sup>10</sup> Il *phishing* (che può riguardare anche le email) è una tecnica fraudolenta tale per cui i siti web "si presentano all'apparenza come siti legittimi, in modo da poter ingannare gli utenti e indurli a digitare il proprio nome utente e la password o a condividere altri dati privati. Le pagine web che assumono l'identità di siti web di banche o negozi online regolari sono esempi comuni di siti di phishing", fonte: Google, Rapporto sulla trasparenza.

<https://transparencyreport.google.com/>

rapporto dell'*Interpol* in poche settimane si è assistito ad un sensibile aumento dei domini registrati con le parole chiave "COVID" o "corona"<sup>11</sup>. Un'altra analisi, svolta dalla società Palo Alto Networks, evidenzia come nel periodo compreso tra il 9 marzo e il 26 aprile, siano stati registrati 1,2 milioni di **nuovi domini legati al coronavirus**, di cui oltre 86.600 classificati "ad alto rischio" o "dannosi" (in media, 1.767 nuovi domini malevoli al giorno). In questo contesto, l'**Italia** si configura come il **primo Paese in Europa** e il **secondo al mondo** (dopo gli USA) per numero di domini malevoli registrati a tema Covid-19<sup>12</sup>.

Più in generale, occorre evidenziare come la transizione verso una società digitale e interconnessa comporti crescenti rischi di sicurezza per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Anche in questo caso, la pandemia ha rappresentato un test che ha dimostrato come l'attuale ecosistema digitale risulti, specie nel nostro Paese, molto vulnerabile.

#### ▪ **FATTORE DI CRITICITÀ** **DIGITALIZZAZIONE E DISUGUAGLIANZE**

Le criticità non riguardano solo gli aspetti di natura squisitamente tecnica, ma fanno riferimento anche alla preoccupazione del possibile aggravarsi delle disparità economiche, educative, culturali e sociali, come diretta conseguenza delle **disuguaglianze digitali**.

Il fenomeno non è nuovo: si consideri che a livello globale, nel 2019, solo il 54% della popolazione mondiale era connessa, con le regioni più povere che presentavano scarsi livelli di penetrazione dei servizi digitali (ad esempio in Africa solo il 28,2% della popolazione risulta avere un accesso a internet)<sup>13</sup>.

Osservando la realtà italiana digitale, emergono disuguaglianze digitali principalmente ascrivibili a fattori come l'età, il reddito e l'educazione. Si consideri che, nel periodo 2018-2019, il 33,8% delle famiglie non possedeva un computer o tablet in casa, percentuale che aumentava al 70,6% tra le famiglie di soli anziani e che, all'opposto, scendeva al 14,3% tra le famiglie con almeno un minorenni. Anche

---

<sup>11</sup> Global Landscape on COVID-19 cyberthreat #WashYourCyberHands <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/Preventing-crime-and-protecting-police-INTERPOL-s-COVID-19-global-threat-assessment>

<sup>12</sup> Cfr. Palo Alto Networks (Unit 42), [COVID-19: Cloud Threat Landscape](#), 2020.

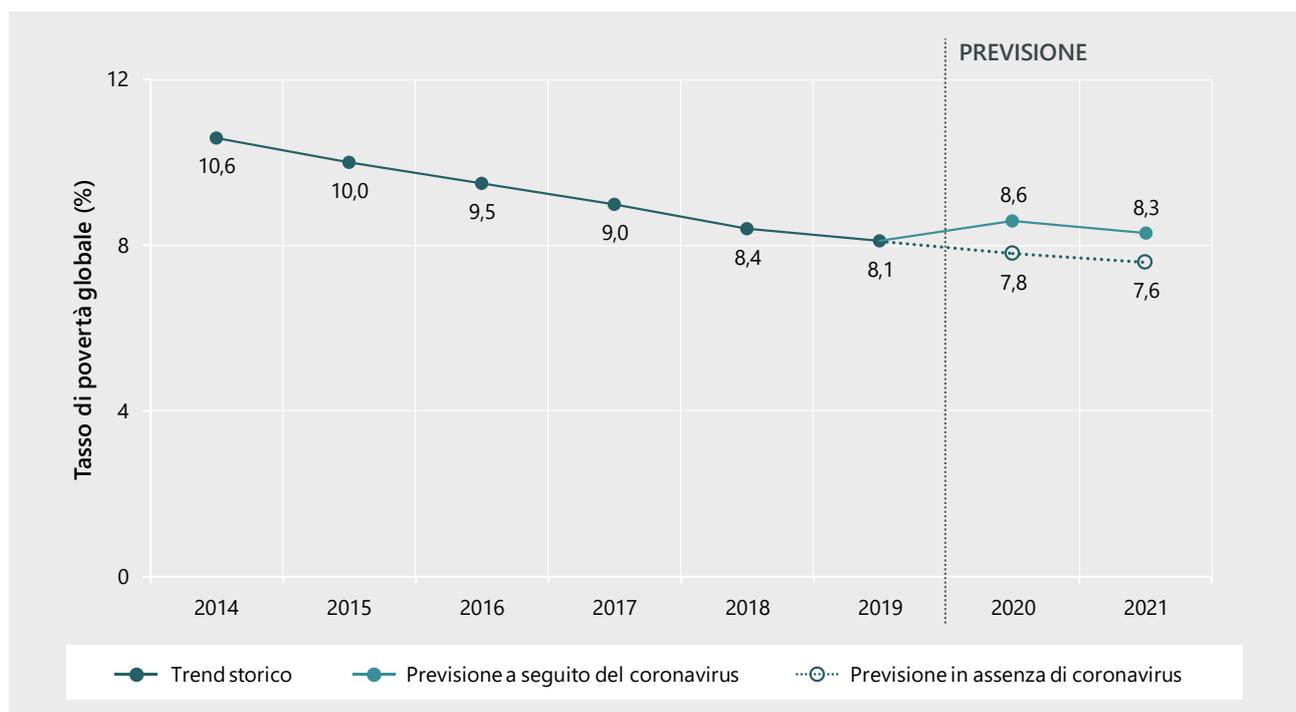
<sup>13</sup> ITU, Measuring digital development Facts and figures, 2019.

il livello di istruzione appare essere correlato con la disponibilità di un computer: solo il 7,7% delle famiglie in cui vi è almeno un laureato non dispone di un computer a casa.

In questa fase di crisi, configurandosi come una **spesa rilevante** per individui e famiglie, inevitabilmente l'accesso a internet risentirà della riduzione del reddito nazionale causata dalla pandemia in atto.

È infatti opinione diffusa che il previsto peggioramento delle economie dei vari Paesi tenderà ad allargare ulteriormente la forbice in termini di reddito tra "ricchi" e "poveri"<sup>14</sup>. Secondo alcune stime, l'effetto del Covid-19 produrrà per la prima volta dal 1998 un aumento del tasso di povertà globale (**Figura 7**).

**Figura 7** - Andamento del tasso di povertà globale (% della popolazione)



Fonte: elaborazioni su dati [blogs.worldbank.org](https://blogs.worldbank.org)

<sup>14</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, 2020.

L'impatto della pandemia sulla povertà dipenderà da numerosi fattori, in particolare dalla quantità di persone che si trovano sulla soglia della povertà in ciascun Paese e dalla capacità dei vari sistemi economici di reggere l'urto.

In **Italia**, ad esempio, nel 2019 risultano **quasi 1,7 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta**, per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, 8,4% nel 2018)<sup>15</sup>. Su tali categorie, quindi, l'impatto della pandemia può risultare molto grave giacché la loro capacità di spesa già in condizioni di normalità appare quanto mai limitata.

Di conseguenza, il sopraggiungere della **pandemia** esacerberà in tutta la loro gravità le disuguaglianze, sociali e digitali, preesistenti, rischiando di **compromettere il lento processo di digitalizzazione** che il nostro Paese ha intrapreso nell'ultimo decennio.

Non si tratta esclusivamente di considerare i fattori legati alla dotazione infrastrutturale del Paese che, tra l'altro, grazie agli ingenti investimenti effettuati negli ultimi anni dalle imprese di settore e dallo Stato, ha consentito di attenuare non poco il divario digitale esistente, in particolare tra zone urbane e rurali. Piuttosto, la pandemia ha sancito in modo chiaro che **le disuguaglianze digitali sono un fenomeno complesso e multidimensionale** in cui i **fattori** dal lato della **domanda** (di tipo sociodemografico ed economico) rivestono un **ruolo fondamentale**.

Come più volte evidenziato dall'Autorità (ad esempio in occasione delle Relazioni al Parlamento), emerge in Italia (cfr. **Figura 8**) una forte discrepanza tra copertura infrastrutturale del territorio e penetrazione dei servizi. Da una parte, senza l'adeguata infrastrutturazione gli operatori non potrebbero offrire servizi qualitativamente migliori. Dall'altra parte, sono gli individui/famiglie (e le imprese) che effettuano l'eventuale decisione di acquisto dei servizi di connessione; ciò sulla base di processi decisionali che, in alcuni casi, possono risultare anche di una certa complessità.

A fronte di livelli di **copertura territoriale** che potenzialmente consentono **all'88,9% delle famiglie italiane** di accedere a servizi internet con velocità maggiori o uguali a 30 Mbps, **solo il 37,2%** di esse **possiede effettivamente** una simile connessione.

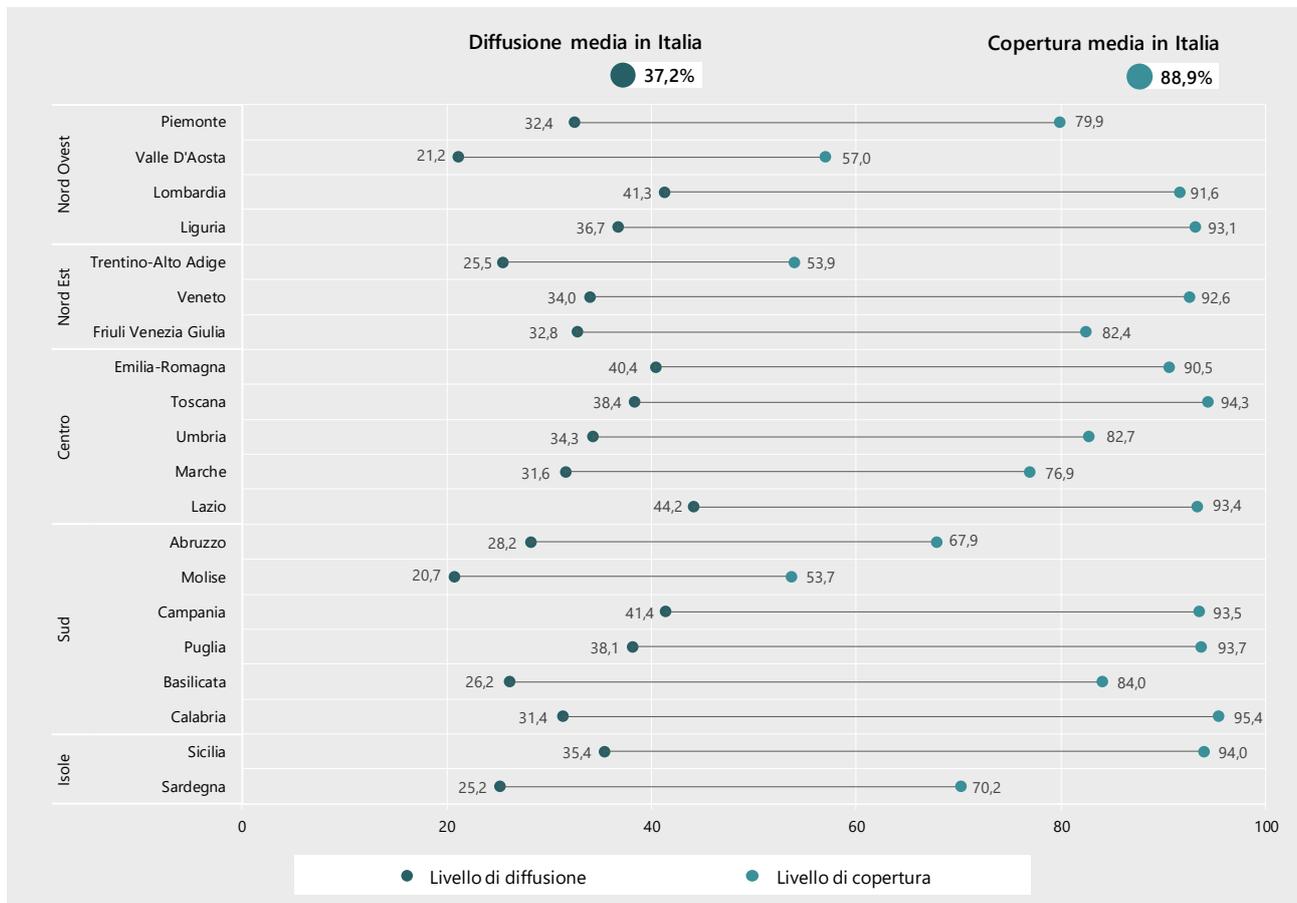
---

<sup>15</sup> Una famiglia è **assolutamente povera se non è in grado di** permettersi le spese minime per condurre una vita accettabile. La soglia di spesa sotto la quale si è assolutamente poveri è definita da Istat attraverso il paniere di povertà assoluta. <https://www.istat.it/it/archivio/244415>

Tale differenza, presenta inoltre **profonde differenziazioni di tipo geografico**. Nelle regioni meridionali, infatti, la forbice tra copertura (infrastrutturazione) e diffusione (penetrazione) dei servizi broadband e ultrabroadband appare assai maggiore. Infatti, nelle regioni che hanno goduto di investimenti infrastrutturali di stato (come la Sicilia e la Calabria) non si è assistito al successivo decollo (*take off*) dei servizi. Ciò mette ulteriormente in luce quanto l'effettiva penetrazione sia un fenomeno complesso in cui un ruolo chiave è svolto da variabili di domanda. **Stimolare la capacità di spesa delle famiglie** (*demand pull*), quindi, rappresenta uno strumento necessario, da affiancare alla pianificazione degli investimenti infrastrutturali (*technology push*), al fine di dare un forte impulso al processo di digitalizzazione del Paese, specie in un momento di così drammatica crisi economica.

Inoltre, nonostante gli ingenti investimenti infrastrutturali legati all'intervento pubblico e privato, la classica dicotomia esistente tra aree urbane e aree rurali non è stata eliminata. In numerose province caratterizzate da un sistema orografico complesso (in particolare per la presenza di montagne), i livelli di copertura risultano ancora ampiamente sotto la media. Il progresso tecnologico, in particolare tramite la diffusione del FWA (*Fixed wireless access*), rappresenta sicuramente l'arma principale per eliminare una simile criticità e testimonia la necessità di un approccio di policy basato sulla **neutralità tecnologica** e su un'attenta valutazione dei costi e dei benefici, specie in un momento di limitate risorse pubbliche e private disponibili.

**Figura 8** - Confronto tra diffusione dei servizi e copertura infrastrutturale per velocità di connessione  $\geq 30$  Mbps (% di famiglie)



Fonte: elaborazioni su dati aziendali (per la diffusione) e dati utilizzati dalla Commissione Europea per il calcolo del DESI, indicatore 1b1 Copertura della banda larga veloce - NGA (per la copertura)

## ▪ FATTORE DI CRITICITÀ

### NUOVE FORME DI DISUGUAGLIANZA DIGITALE

In un contesto pandemico, gli effetti delle **disuguaglianze digitali** si acuiscono: oltre a peggiorare la condizione di coloro che già mostravano un gap digitale, deflagra la rilevanza che le disparità rivestono nel contesto socio-economico. In particolare, i cittadini che possono usufruire di adeguate connessioni a internet si trovano in una condizione di assoluto vantaggio rispetto a chi, invece, non dispone di un accesso alla rete, ovvero ne dispone uno di "bassa" qualità. Nel periodo attuale, la situazione per quest'ultima parte della popolazione è diventata inevitabilmente più difficile

giacché, come più volte ribadito, l'utilizzo della rete è diventato uno strumento essenziale per fondamentali aspetti del vivere quotidiano.

Inoltre, è utile ricordare anche tutti quegli individui che usualmente si collegano ad internet solo dal lavoro, da scuola o tramite connessione con accesso pubblico (es. biblioteche e bar) e che quindi, in questo periodo, trovano drasticamente ridotte le possibilità di partecipazione all'ecosistema digitale. Questo fenomeno risulta particolarmente rilevante in quei contesti caratterizzati da scarsa densità abitativa e da condizioni orografiche complesse e in cui l'accesso a internet con qualità di connessioni in termini di adeguate velocità è spesso appannaggio di luoghi pubblici.

La connessione tramite rete mobile ha in parte mitigato il problema; le corrispondenti tariffe risultano infatti più accessibili rispetto a quelle della connessione da rete fissa, ma l'effetto sostituzione è limitato (sostituzione imperfetta) giacché si vanno diffondendo modelli di consumo che richiedono prestazioni tecniche non sempre disponibili su rete mobile.

La **dotazione digitale** da parte degli individui/famiglie assurge, inoltre, ad ulteriore fattore di criticità, in grado sia di ampliare disuguaglianze preesistenti, sia di generarne delle nuove. Questo aspetto è venuto naturalmente alla luce nel momento in cui una rilevante parte della popolazione è stata costretta a lavorare da casa e il sistema dell'istruzione si è del tutto trasferito online, fenomeno che non ha precedenti nella storia dell'umanità.

Per quanto riguarda il **sistema scolastico**, la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e delle università ha posto numerose sfide da affrontare giacché, con l'avvento della pandemia, le disuguaglianze digitali sono esplose in tutta la loro gravità per il numero senza precedenti di studenti coinvolti nell'educazione a distanza.

Alle classiche disuguaglianze presenti nel sistema educativo, sintetizzabili nelle differenti opportunità in termini di anni di scolarizzazione e di accesso a percorsi di studi equivalenti dal punto di vista dell'apprendimento, si sono aggiunte le disuguaglianze digitali.

Tale processo, come messo in evidenza anche da Agcom in riferimento alle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado<sup>16</sup>, mostra numerose criticità il cui effetto è quello di generare un panorama, dal punto di vista geografico, di estrema eterogeneità: i sistemi scolastici, infatti, appaiono caratterizzati ognuno da uno specifico livello di dotazione e di orientamento digitale della didattica.

In parte tale eterogeneità può essere ricondotta al differente livello di copertura che caratterizza le varie aree geografiche del Paese, in linea con quanto evidenziato in precedenza per le famiglie (cfr. **Figura 8**). Tuttavia, altrettanto rilevanti risultano le differenti scelte poste in essere dai singoli sistemi scolastici, specie a livello regionale. La combinazione di questi due fattori (disponibilità dei servizi di connessione di alta qualità e scelte sulla dotazione digitale da parte delle scuole) genera un panorama assai diversificato che contrasta con il principio di pari opportunità dei giovani rispetto ai processi educativi e di crescita evolutiva.

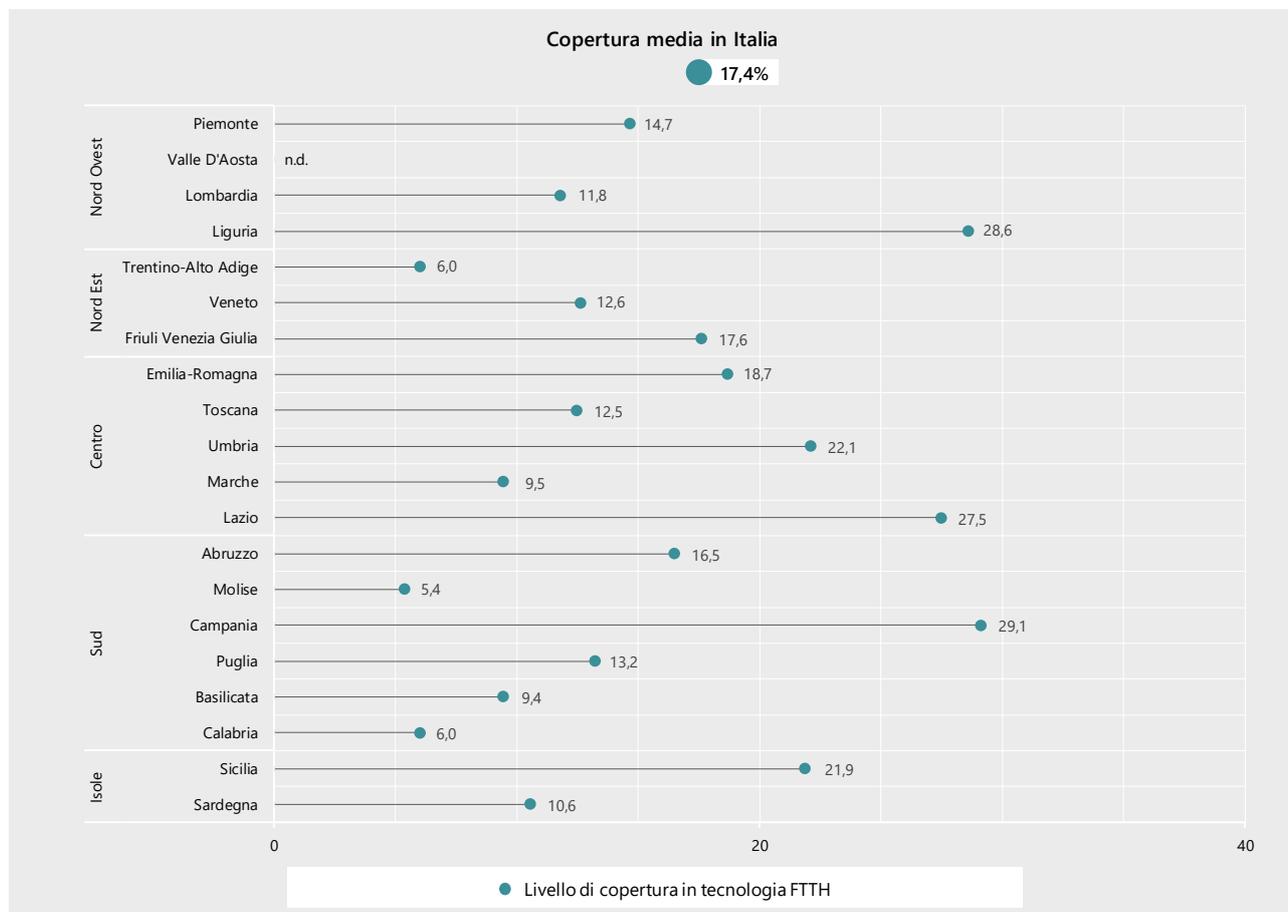
Considerando, ad esempio, esclusivamente la copertura del territorio per ciò che riguarda la tecnologia qualitativamente migliore (la FTTH – *Fiber to the home*), che auspicabilmente dovrebbe essere appannaggio di tutte le scuole, si evidenzia una disomogeneità abbastanza rilevante che, quindi, già da sola risulta in grado di produrre situazioni di eccellenza e, all'opposto, condizioni di arretratezza tecnologica degli edifici scolastici (cfr. **Figura 9**).

Ma l'impatto del tutto nuovo causato dalla pandemia riguarda anche un altro aspetto: l'educazione a distanza, infatti, oltre all'offerta digitale di scuole e università, necessita, da parte degli studenti, di dotazioni e di capacità digitali. Inoltre, bisogna considerare, in particolare per i primi anni scolastici, il fatto che l'educazione a distanza presuppone il coinvolgimento degli adulti.

---

<sup>16</sup> Agcom, [Educare Digitale. Lo stato di sviluppo della scuola digitale. Un sistema complesso ed integrato di risorse digitali abilitanti](#), 2019.

**Figura 9 - Percentuale di edifici scolastici raggiunti in tecnologia FTTH**



Fonte: Indagine sulla connettività internet nelle scuole, <https://maps.agcom.it/>

Per quanto concerne la dotazione e le conoscenze digitali, come ricordato, esse appaiono molto eterogenee e strettamente dipendenti da fattori di tipo sociodemografici ed economici a cui si deve aggiungere, nella stragrande maggioranza dei casi, la necessità di condividere sia l'uso di apparecchi (pc, tablet,...) tra più membri dello stesso nucleo familiare, sia l'adeguatezza degli spazi all'interno delle abitazioni<sup>17</sup>. Anche per quanto riguarda l'apporto degli adulti si deve considerare una rilevante eterogeneità conseguente sia al differente *background* culturale, sia alla disponibilità, in termini di tempo, che essi possono garantire a supporto dell'educazione a distanza svolta dai bambini.

<sup>17</sup> Ad esempio, secondo un'indagine ISTAT, negli anni 2018-2019, tra i minori in età scolastica (6-17 anni) il 12,3% non possiede un PC o un tablet a casa, il 57% si trova in una condizione di dover condividere il PC o il tablet, mentre solo il 6,1% possiede un PC personale. <https://www.istat.it/it/archivio/240949>

Differenti condizioni socio-economiche di partenza, dunque, incidono in maniera significativa sulle possibilità di crescita educativa degli studenti, specie in un momento in cui, a causa della pandemia, l'*e-learning* è diventato lo strumento di apprendimento. Tale criticità, chiaramente, non riguarda solo l'Italia: **nel mese di aprile 2020, circa il 90% degli studenti (di ogni grado) in tutto il mondo, pari a circa 1,6 miliardi di ragazzi, si è trovato a dover affrontare un modello di educazione a distanza**. Se si considera che di questi circa il 43% (ossia, circa 700 milioni di studenti) non possiede internet a casa e il 50% non ha accesso a un computer, si può comprendere quanto rilevante sia stato a livello globale l'impatto della pandemia, con il conseguente rischio che numerosi ragazzi restino sempre più indietro nel processo di crescita e maturazione educativa<sup>18</sup>.

I rischi sottostanti a tale emergenza, quindi, non possono essere sottovalutati soprattutto se modalità di educazione a distanza diventeranno uno strumento ordinario nel prossimo futuro e non più un'eccezione legata a un evento straordinario.

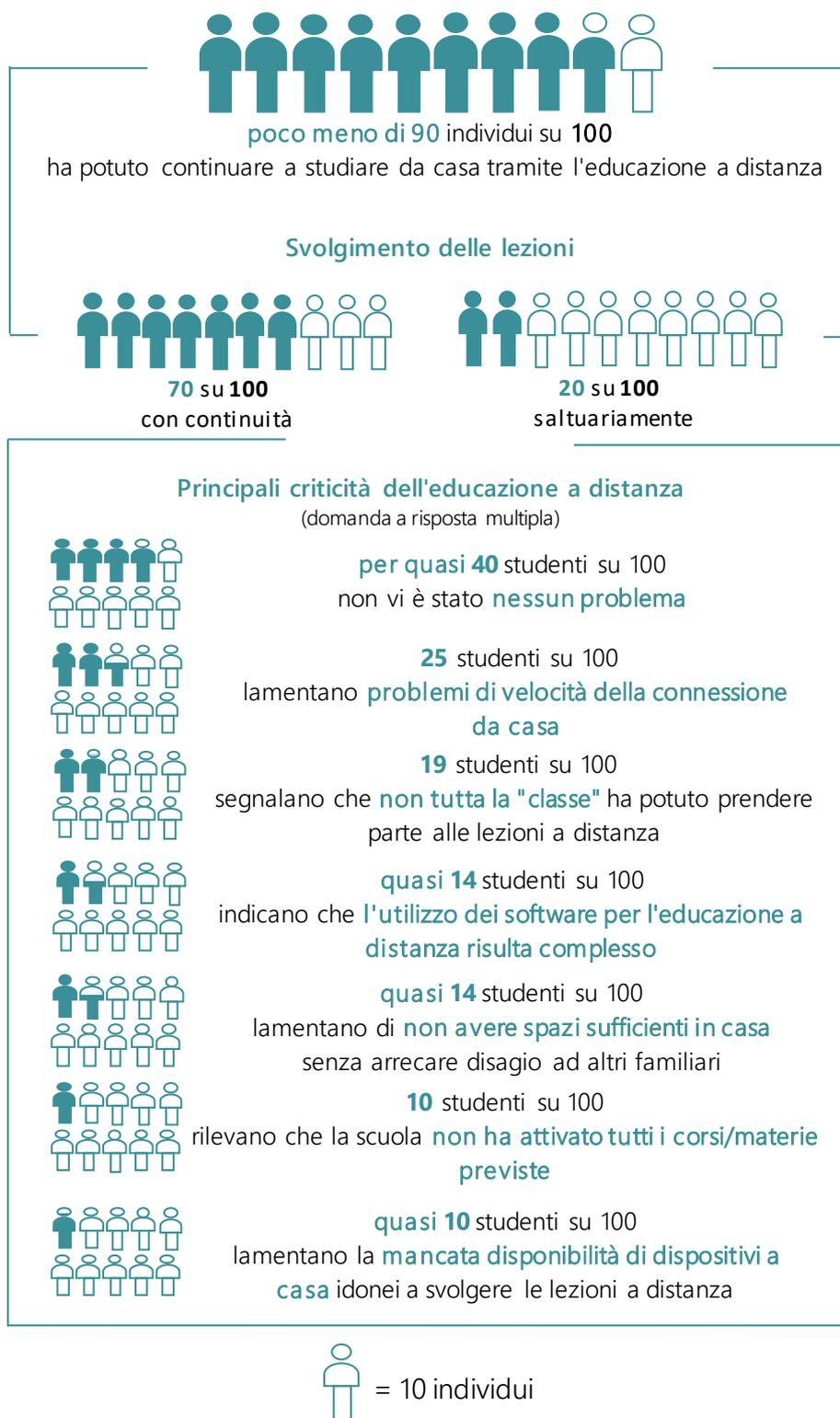
Per quanto riguarda più nello specifico il contesto italiano, secondo i risultati di una **ricerca appositamente condotta da Agcom (Figura 10)** l'educazione a distanza durante il periodo del *lockdown* ha riguardato poco meno del 90% degli individui intervistati.

---

<sup>18</sup> Il numero di studenti è relativo a quelli iscritti ai livelli di istruzione pre-primaria, primaria, secondaria inferiore e superiore [livelli ISCED da 0 a 3], nonché ai livelli di istruzione terziaria [livelli ISCED da 5 a 8].

<https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>

**Figura 10** - Educazione a distanza in Italia durante il *lockdown*



Fonte: survey Agcom

Ciò vuol dire, al contrario, che oltre **10 ragazzi su 100 sono rimasti esclusi dal processo educativo**. Inoltre, un ulteriore 20% ha potuto frequentare i corsi soltanto in maniera saltuaria, senza poter svolgere regolarmente le lezioni relative all'anno scolastico in corso.

Circa le problematiche che sono emerse nell'affrontare questo periodo di educazione a distanza, in via preliminare va evidenziato che solo il 40% ha dichiarato di non aver dovuto affrontare problematiche riguardo alle lezioni a distanza. Emerge la presenza di numerose criticità, potenzialmente tutte in grado di esacerbare disuguaglianze tra gli studenti. Se da una parte la **lentezza delle connessioni di casa** si rivela l'aspetto maggiormente indicato dagli studenti e familiari intervistati (25%), non sono di poco conto le altre problematiche che, come detto in precedenza, sono emerse in questa nuova fase. Non solo affiorano diversità tra differenti contesti scolastici ma anche all'interno di una singola classe, come desumibile dal 19% di studenti che ha evidenziato come non tutti i compagni abbiano potuto partecipare all'educazione a distanza. La **difficoltà nell'uso dei software** necessari per l'educazione a distanza e la **necessità di condividere gli spazi con gli altri componenti della famiglia** rappresentano un fattore di criticità per il 14% degli studenti italiani. Infine, il **deficit nella disponibilità di apparecchi** e la **carenza dell'offerta formativa da parte delle scuole**, entrambi con circa il 10%, rappresentano due ulteriori fattori in grado di generare un sistema scolastico fortemente eterogeneo, che rischia di alimentare le disuguaglianze sin dai primi anni di vita di un individuo.

## 2.3 GLI EFFETTI SUL SISTEMA DELL'INFORMAZIONE

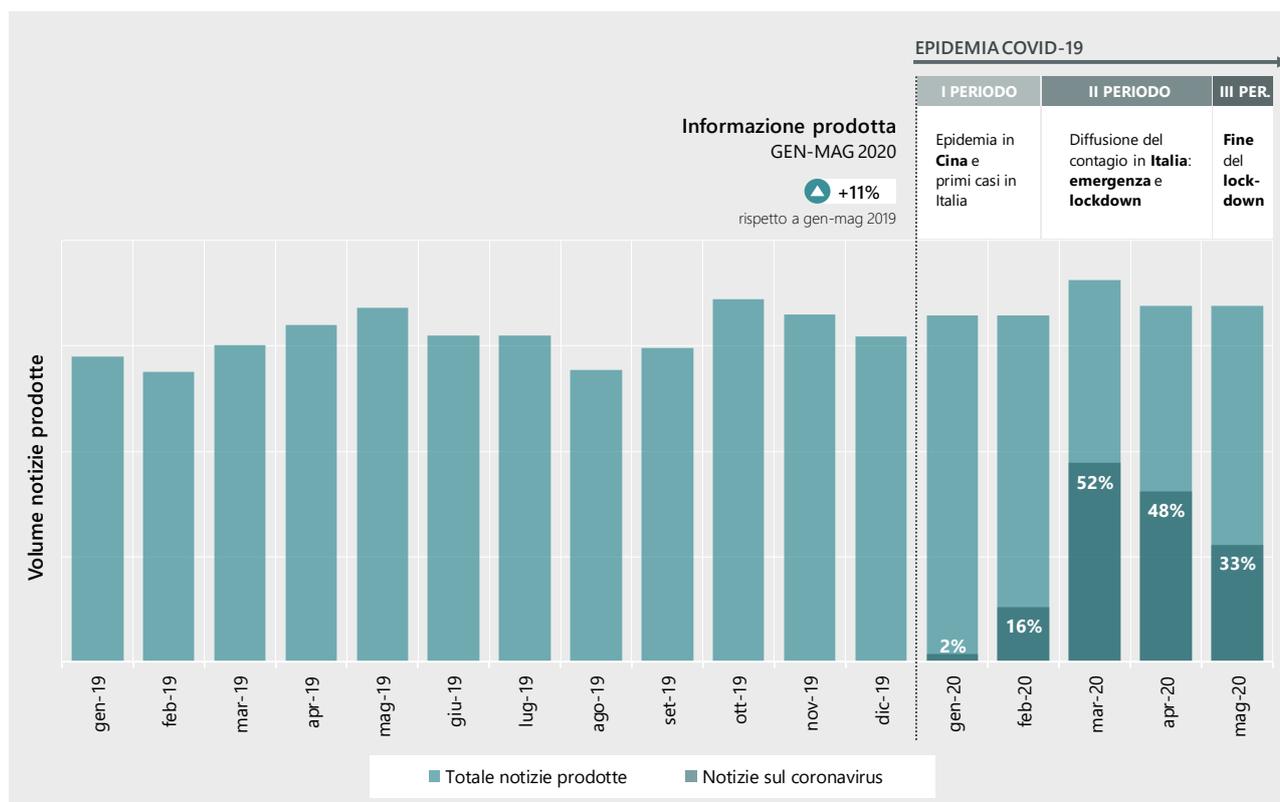
Negli anni, l'Autorità ha costantemente monitorato gli scenari informativi nazionali, rilevandone tendenze ed elementi di criticità. Guardando ai primi mesi del 2020, in una prospettiva generale, il sopraggiungere dell'epidemia ha inciso sul sistema informativo, per un verso, innalzando i livelli di alcuni indicatori di produzione (offerta) e consumo (domanda) di informazione, per altro, accelerando dei trend già in atto e acuendo talune problematiche.

Da quando il contagio ha iniziato a diffondersi nel Paese trasformandosi in emergenza medico-sanitaria, il sistema italiano dell'informazione è stato inevitabilmente rivoluzionato nell'offerta proposta.

Già a partire da gennaio, prima che l'epidemia colpisse violentemente l'Italia, la produzione di informazione (su qualsiasi genere di notizia) mostrava un andamento crescente, rafforzatosi poi ulteriormente nel corso delle settimane a seguire. Complessivamente, nei primi cinque mesi del 2020, lo **spazio attribuito dai media all'informazione** ha registrato un deciso **incremento**, sia se confrontato con i mesi precedenti sia in rapporto allo stesso intervallo temporale del 2019. Da gennaio a maggio 2020, infatti, il totale delle notizie prodotte da Tv, radio, quotidiani e internet è aumentato dell'**11%** rispetto al corrispondente periodo dell'anno passato (cfr. **Figura 11**).

Al contempo, le tematiche legate all'epidemia hanno toccato **livelli di copertura mediatica** (vicini al 60% in diversi giorni del mese di marzo) **mai riscontrati per altri eventi** dal dopoguerra a oggi, con una produzione prossima ai 2 milioni di notizie riguardanti il coronavirus (articoli di stampa e sul web, servizi radiotelevisivi, contenuti social, ...).

**Figura 11** - Informazione prodotta: totale notizie e copertura dell'argomento "coronavirus"



Fonte: elaborazioni su dati Volocom

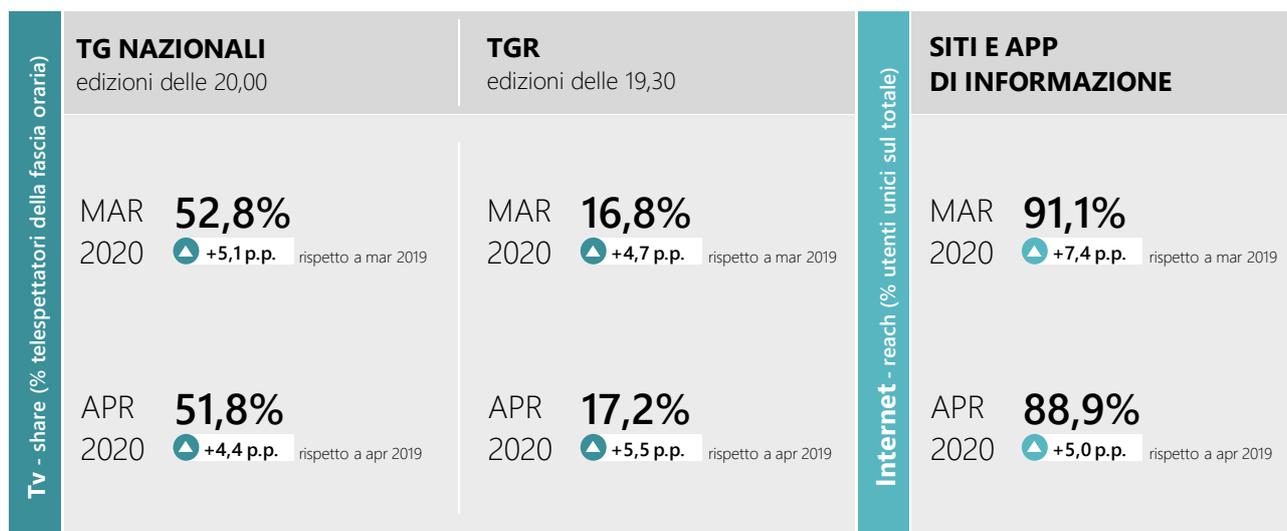
Attraverso i media, le storie, le immagini e i numeri della pandemia hanno raggiunto gli italiani costretti in casa dalle misure di contenimento, così come le comunicazioni istituzionali, i pareri medici e scientifici e le raccomandazioni da osservare.

Preoccupazioni e speranze dei cittadini si sono tramutate in **bisogno di informazione e conoscenza**, nella ricerca ripetuta di notizie e aggiornamenti. Così, nella fase più acuta della crisi epidemica, le **fonti informative televisive e online** hanno segnato un'impennata negli ascolti e nella fruizione (cfr. **Figura 12**).

I **telegiornali nazionali** delle 20, a marzo e aprile, hanno nettamente **superato** la quota del **50%** di telespettatori della fascia oraria, con un incremento sugli stessi mesi del 2019 rispettivamente di 5 e 4 punti percentuali.

Similmente, l'**informazione locale** trasmessa dai TGR ha visto un significativo **balzo degli ascolti** durante il *lockdown*, intercettando in tutte le regioni un interesse crescente del pubblico per gli accadimenti e la situazione sanitaria nelle proprie aree di prossimità.

**Figura 12** - Crescita del consumo di informazione durante l'epidemia



Nota: i valori dei TG Nazionali si riferiscono a TG1, TG5 e TG LA7

Fonte: elaborazioni su dati Auditel-Nielsen e Audiweb

Durante l'epidemia, come visto, ferme restando le criticità di connettività sopra analizzate, la chiusura di negozi, la sospensione di attività, la limitazione degli spostamenti e il conseguente passaggio a modalità di interazione a distanza hanno comportato un incremento nella fruizione generale di internet. I consumi di molti servizi online sono cresciuti sensibilmente e diverse categorie di siti e applicazioni hanno esibito livelli di utilizzo superiori alla media.

Tra questi rientrano i **siti e le app di informazione** degli editori (tradizionali e attivi esclusivamente online), alcuni dei quali hanno anche proposto a prezzi scontati forme di abbonamento ai propri contenuti informativi *premium*. Nel mese di **marzo**, i siti e le app di informazione hanno **superato la soglia del 90% di utenti unici** sul totale di individui connessi (oltre 7 punti percentuali in più rispetto a marzo 2019), incremento peraltro associato a un tempo speso per persona più che raddoppiato.

#### ▪ **FATTORE DI CRITICITÀ**

##### **FORTE CONTRAZIONE DELLE FONTI DI FINANZIAMENTO DELL'INFORMAZIONE**

Una maggiore quantità di informazione offerta può essere indice (o quanto meno contribuisce a innalzare la probabilità) di una maggiore pluralità e copertura di fatti,

argomenti e visioni, conferendo ai cittadini una più ampia opportunità di apprendere e confrontare notizie e fonti diverse anche all'interno di uno stesso mezzo.

Tuttavia, la lettura dei valori quantitativi sull'informazione offerta necessita di essere inquadrata in un'ottica più ampia, che chiama in causa anche altri aspetti della produzione, quali l'efficienza redazionale, l'accuratezza, il grado di approfondimento, in definitiva, la **qualità dei contenuti informativi** pubblicati<sup>19</sup>.

Aspetti a loro volta strettamente dipendenti dalle possibilità di **finanziamento** dell'informazione, come noto ancorate essenzialmente a tre componenti: la raccolta pubblicitaria, la vendita agli utenti del prodotto informativo (per lo più nel caso dei quotidiani e periodici), e forme di contributi pubblici (incluso il canone per il servizio pubblico radiotelevisivo).

Al di là delle specificità dei modelli di business dei singoli mezzi, complessivamente, ormai da diversi anni in Italia, è la vendita di spazi pubblicitari agli inserzionisti a costituire la risorsa economica prevalente.

In un contesto nazionale attualmente provato dalla grave crisi economica e dalla profonda incertezza per imprese e famiglie, scaturite dall'epidemia, non si può che prevedere una corrispondente **forte contrazione delle entrate pubblicitarie** e, più in generale, come anticipato, dell'intero settore dei media.

Nonostante la crescita delle audience e del consumo di informazione rilevato almeno per televisione e internet, i risultati economici del primo trimestre dell'anno sono già fortemente negativi per tutti i mezzi di comunicazione e le previsioni elaborate lasciano supporre una **flessione** degli introiti pubblicitari (causata sia dalla minore disponibilità di spesa degli inserzionisti sia dall'abbassamento dei prezzi di vendita degli spazi pubblicitari) che a fine anno potrebbe oscillare **tra l'11% e il 14%**, con una perdita attesa nell'ordine del miliardo di euro rispetto al 2019 (cfr. **Figura 13**).

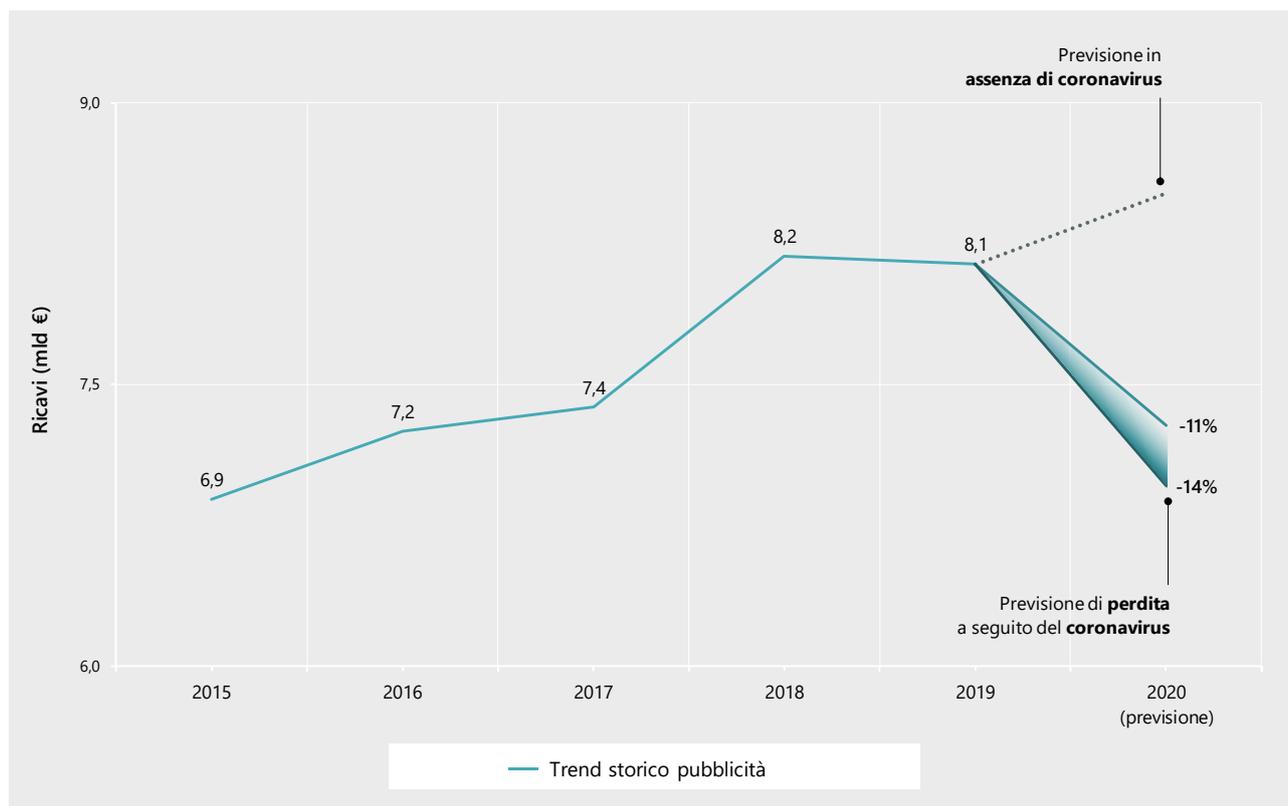
In termini percentuali, il **decremento atteso** è molto **più accentuato per i comparti editoriali**, per i quali i marcati effetti congiunturali andranno a sommarsi al già difficile quadro delineato dalla strutturale riduzione dei ricavi che da tempo riguarda non soltanto il segmento pubblicitario ma anche la vendita di copie. In tal senso, si

---

<sup>19</sup> Al riguardo, al fine di aggiornare le analisi condotte periodicamente attraverso l'Osservatorio sul giornalismo, l'Autorità ha avviato, attraverso una survey, una specifica rilevazione inerente all'impatto dell'epidemia sulla professione giornalistica.

rileva come, mentre durante il *lockdown* la domanda di informazione in Tv e online aumentava, per quotidiani e periodici il volume di copie vendute ha continuato a decrescere sensibilmente, benché le edicole rientrassero tra le poche attività commerciali a poter rimanere aperte.

**Figura 13** - Andamento previsionale dei ricavi pubblicitari



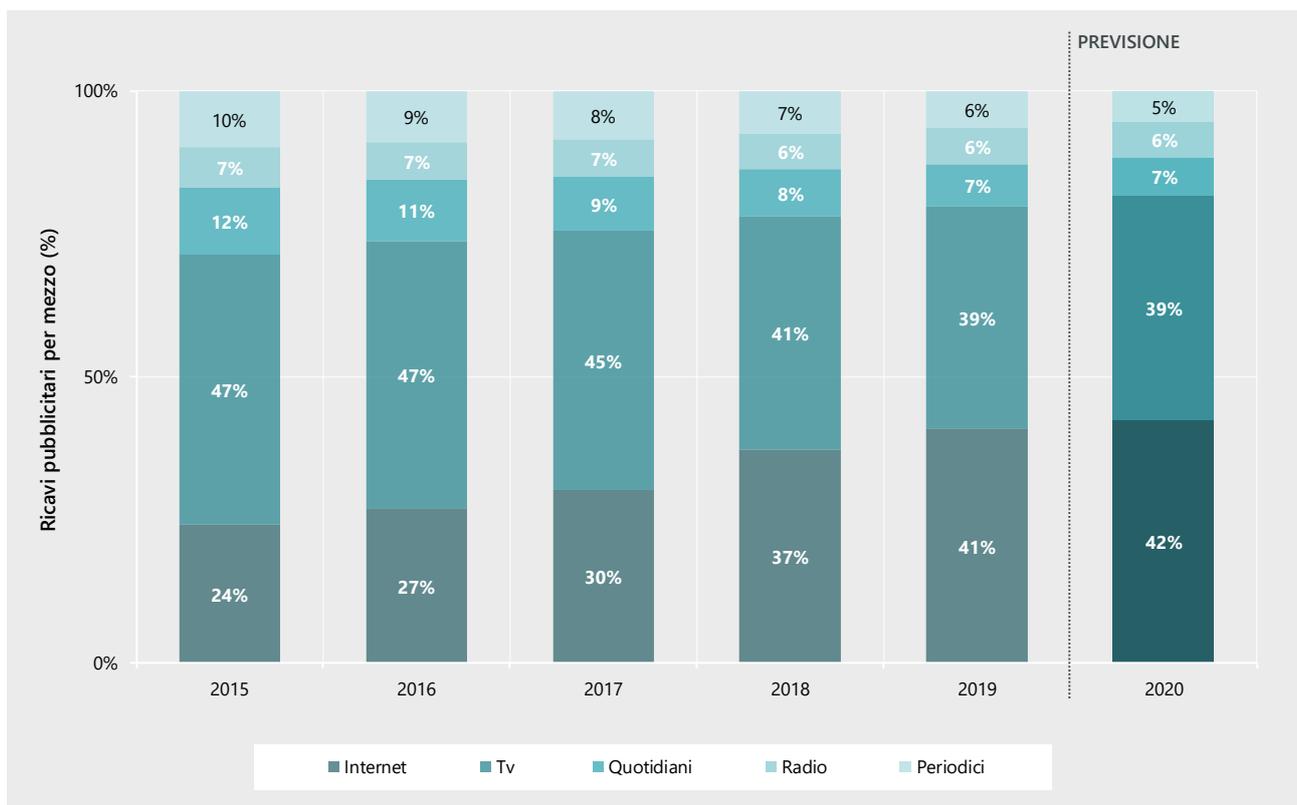
Fonte: elaborazione di previsioni su dati aziendali e fonti varie

Da quanto si evince dalla Figura precedente, dunque, nel 2020 il valore della pubblicità potrebbe regredire ai livelli di quattro-cinque anni fa, anziché portarsi vicino alla soglia degli 8,5 miliardi, come ci si sarebbe potuto attendere in assenza dello shock congiunturale.

In verità, sull'ammontare totale dei ricavi pubblicitari dell'ultimo quinquennio e sulle previsioni della tendenza che lo stesso avrebbe potuto mostrare in assenza del coronavirus ha influito in maniera incisiva l'ascesa della pubblicità online (delle grandi piattaforme internazionali in particolare), che nel 2019 ha addirittura superato la raccolta pubblicitaria televisiva, con una quota superiore al 40%. E tale quota sembra

destinata a consolidarsi nel 2020, in qualsiasi ipotesi di scenario prospettata (cfr. **Figura 14**). Infatti, nonostante si preveda che l’impatto dell’epidemia non risparmi neanche la pubblicità online, tanto da invertire per la prima volta una tendenza positiva che sembrava inarrestabile, si presume che il divario tra la pubblicità online e la raccolta degli altri settori continuerà ad ampliarsi.

**Figura 14 - Ripartizione dei ricavi pubblicitari per mezzo**



Fonte: elaborazioni su dati aziendali e fonti varie

La crescente rilevanza delle piattaforme online nel sistema dell’informazione e delle comunicazioni e la loro posizione di forza a livello nazionale e mondiale (di cui verrà trattato più diffusamente nel prosieguo) impone peraltro una riflessione più estesa nella prospettiva della tutela del pluralismo informativo. Si pensi ad esempio, al problema dell’*accountability* delle piattaforme. Proprio i giorni dell’epidemia hanno esacerbato, tra le altre, le criticità già emerse negli ultimi tempi che pertengono al ruolo delle piattaforme in merito all’applicazione da parte delle stesse di strumenti di *detection*, rimozione e controllo sui contenuti, account e pagine social. Il ricorso a questo tipo di strumenti, soprattutto nei confronti di editori e soggetti politici, solleva

rilevanti questioni sulla natura giuridica delle politiche adottate dalle piattaforme e la conseguente legittimità e opportunità che le medesime, diversamente da quanto accade per gli altri mezzi di informazione regolati, possano autonomamente rimuovere contenuti informativi, pagine e profili. Si tratta, evidentemente, di una materia destinata a richiedere interventi legislativi organici per un corretto bilanciamento tra diritti e valori in gioco, nel pieno rispetto della libertà di informazione e del pluralismo.

## ▪ FATTORE DI CRITICITÀ

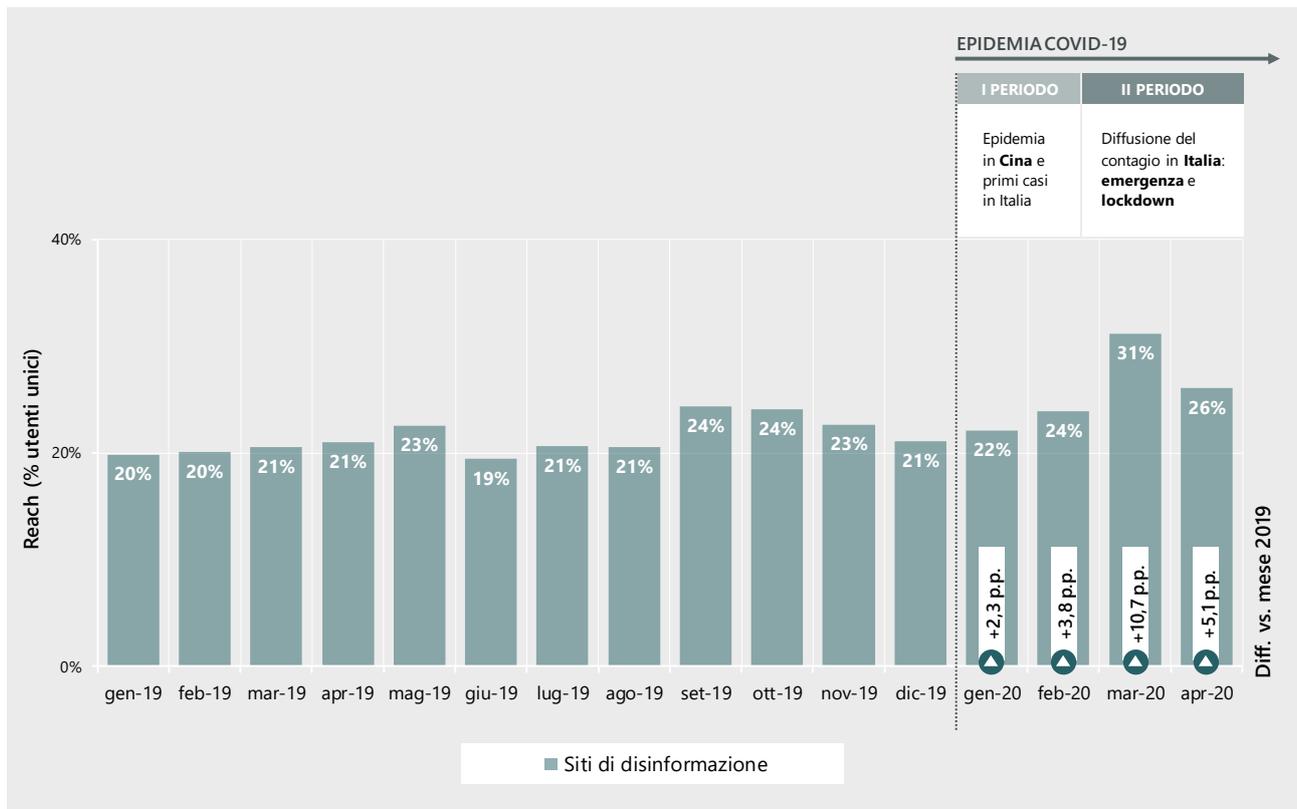
### DISINFORMAZIONE

Esiste da sempre una relazione di **interdipendenza** tra i sistemi dell'informazione e della disinformazione, uno stretto collegamento **tra le criticità del sistema informativo** e la diffusione e consumo di **disinformazione**.

La contrazione dei ricavi e degli investimenti in informazione, la connessa regressione nell'uso di meccanismi di verifica nell'ambito della professione giornalistica, la ristrettezza dei tempi di aggiornamento e produzione dell'informazione (in special modo online) sono atte a compromettere l'adeguatezza dell'offerta informativa sul piano dell'accuratezza, approfondimento e copertura delle notizie. Per di più, nel caso delle tematiche legate al coronavirus, la difficoltà di discernere tra notizie vere e false è ulteriormente complicata dall'assenza di una consolidata base di conoscenze scientifiche sull'argomento.

È in questo contesto che i cittadini rischiano di affidarsi sempre più a fonti alternative e non qualificate, che sono spesso alla base di strategie di disinformazione. Nei primi mesi del 2020, e soprattutto in concomitanza dell'esplosione dell'epidemia in Italia, i siti delle fonti di disinformazione (individuate come tali da soggetti esterni specializzati in attività di *debunking*) hanno raggiunto porzioni crescenti di pubblico. Nel mese di marzo, in piena emergenza medico-sanitaria, **oltre il 30% degli utenti internet italiani ha consultato siti di disinformazione** (un valore di quasi 11 punti percentuali maggiore rispetto a marzo 2019), accedendovi direttamente o attraverso il reindirizzamento da social network e motori di ricerca (cfr. **Figura 15**).

**Figura 15** - Utenti unici dei siti di disinformazione (% sul totale nel mese)



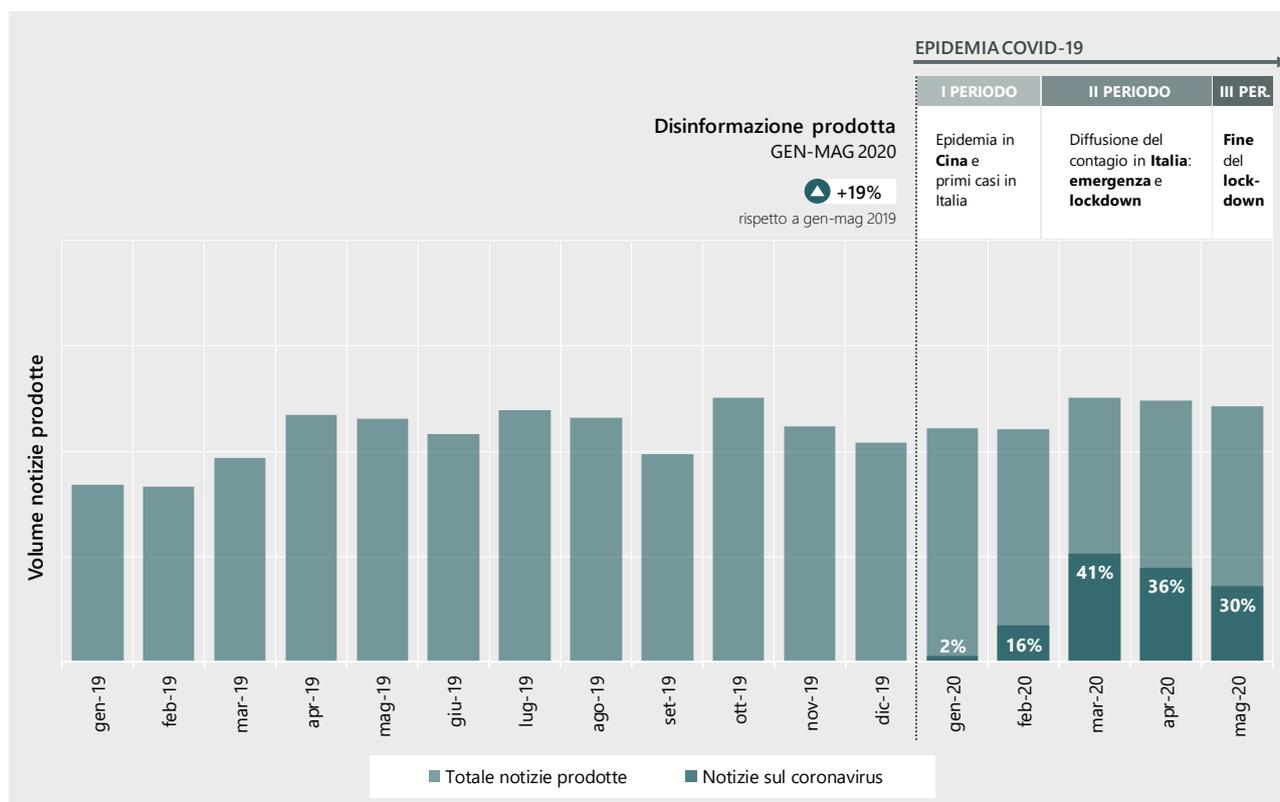
Nota: i siti considerati sono relativi alle fonti di disinformazione individuate come tali da soggetti esterni specializzati in attività di debunking

Fonte: elaborazioni su dati Audiweb

Dal lato della produzione, il numero di articoli, post e tweet pubblicati dalle fonti di disinformazione sui propri siti, pagine e account social ha iniziato a presentare un cospicuo aumento da gennaio. Confrontando i primi cinque mesi del 2020 con lo stesso periodo dello scorso anno, il **volume complessivo di disinformazione prodotta** online su qualsiasi argomento è **cresciuto del 19%** (cfr. **Figura 16**).

Analogamente a quanto riscontrato per l'informazione, anche le fonti di **disinformazione** hanno dedicato ampio spazio alle tematiche del **coronavirus** (attorno al **40% del totale** nella fase più critica dell'emergenza epidemica).

**Figura 16** - Disinformazione prodotta: totale notizie e copertura dell'argomento "coronavirus"



Nota: la disinformazione prodotta si riferisce alle notizie pubblicate da fonti di disinformazione (siti web e relative pagine e account social) individuate come tali da soggetti esterni specializzati in attività di debunking

Fonte: elaborazioni su dati Volocom

Si stima che a marzo un sito di disinformazione abbia prodotto in media 4 nuovi articoli al giorno sui temi legati al Covid-19. Un dato considerevole se si pensa che i siti di disinformazione assumono tipicamente un ruolo che consiste nel conferire impulso alle false notizie e che le stesse, una volta innescate, sono atte a diventare oggetto di propagazione virale attraverso i social network e le altre piattaforme online<sup>20</sup>.

Le analisi condotte dall'Autorità nell'ambito dell'Osservatorio sulla disinformazione online - Speciale Coronavirus hanno evidenziato come gli articoli diffusi dalle fonti di disinformazione sull'epidemia, accomunati da una comunicazione basata sull'utilizzo ricorrente di termini atti a far leva sulle **emozioni negative** e lo **stato di apprensione** dei cittadini, siano generalmente riconducibili ad alcune **narrazioni prevalenti**, per lo

<sup>20</sup> In tal senso, si veda il Rapporto Agcom, [News vs. Fake nel Sistema dell'Informazione](#), 2018.

più incentrate su **teorie complottiste**, rischi legati al contagio e fatti di **cronaca** riguardanti l'ambito sanitario.

Molte tra le notizie false più diffuse in Italia e nel mondo hanno avuto ad oggetto tematiche in grado di innescare **comportamenti e credenze irrazionali**<sup>21</sup>, come quelle di carattere medico e pseudoscientifico su cure miracolose e fantomatici rimedi, dagli effetti in alcuni casi addirittura pericolosi per la salute propria e degli altri, se messi in pratica.

Nel caso specifico dell'epidemia, dunque, in cui la qualità dell'informazione fornita ai cittadini arriva a rappresentare uno dei principi cardini per il contenimento stesso del contagio, emerge ancora una volta in tutta la sua evidenza l'importanza di prevenire, rilevare tempestivamente e contrastare fenomeni patologici di disinformazione.

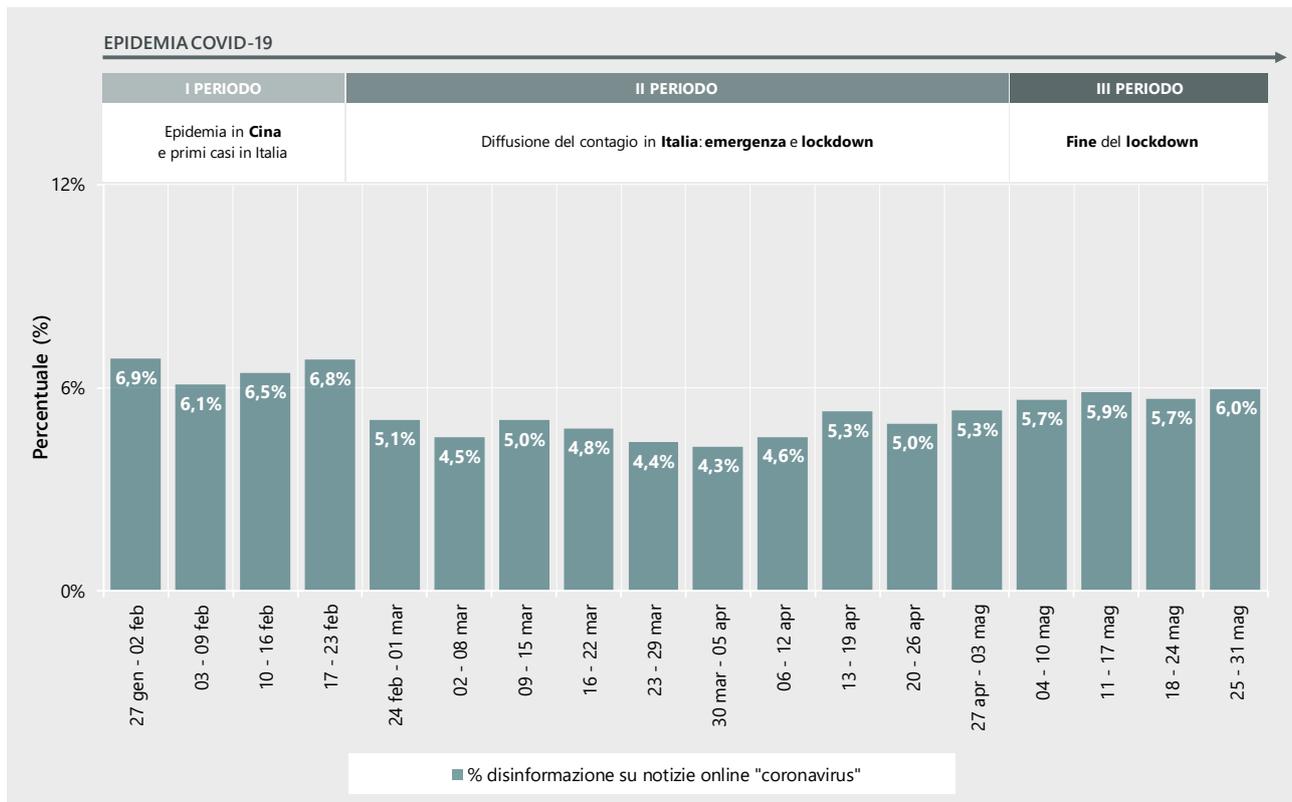
L'Autorità, che in qualità di istituzione indipendente e garante ha intrapreso in tal senso uno specifico percorso regolamentare ormai pluriennale, lo scorso febbraio ha disposto l'implementazione di un **sistema di monitoraggio continuativo della qualità dell'informazione**.

L'attività di monitoraggio ha rilevato come, considerando tutti i contenuti veicolati online sul coronavirus, nelle settimane più difficili dell'emergenza italiana (Il Periodo dell'epidemia, cfr. **Figura 17**) la crescita più sostenuta della componente informativa abbia in qualche modo contenuto l'**incidenza della disinformazione sull'argomento**, tenendola, soprattutto a marzo, spesso al di sotto del 5%. Il peso della disinformazione sul coronavirus, che tuttavia sta mostrando una ripresa (portandosi sul **6%**), ha toccato i livelli più alti quando ancora il contagio riguardava solo marginalmente l'Italia e, appunto, l'attenzione delle fonti informative sul virus era bassa.

---

<sup>21</sup> L'Autorità, nell'intento di potenziare i sistemi di analisi del consumo di informazione e disinformazione, sta sperimentando metodologie innovative di studio su come gli utenti reagiscono rispetto a notizie di qualità differenti e ne valutano l'affidabilità, sui meccanismi cognitivi che influenzano i processi decisionali sottostanti alla fruizione di notizie, e su come in questi processi si inseriscono le percezioni dei fenomeni e altri elementi caratterizzanti l'individuo e il contesto che lo circonda. Peraltro, all'inizio di giugno, proprio sul tema delle percezioni rispetto alle notizie sul coronavirus ha svolto una specifica rilevazione attraverso una survey rivolta ai cittadini, condotta dalla società SWG.

**Figura 17** - Incidenza della disinformazione sulle notizie online riguardanti il coronavirus



Nota: la disinformazione prodotta si riferisce alle notizie pubblicate da fonti di disinformazione (siti web e relative pagine e account social) individuate come tali da soggetti esterni specializzati in attività di debunking

Fonte: elaborazioni su dati Volocom

La possibilità di accedere a informazioni di qualità ha un rilievo primario per la collettività. A tutti i livelli, da quello medico-sanitario come insegna l'epidemia, a quello ideologico, politico, sociale ed economico, la disinformazione è in grado di ingenerare **distorsioni** nelle decisioni di cittadini, imprese e istituzioni, creando **fallimenti** nelle scelte operate e nelle politiche adottate.

In altri termini, l'alterazione dell'insieme informativo disponibile per gli individui rappresenta un problema dal punto di vista del **benessere sociale**. L'informazione costituisce una risorsa fondamentale per tutti gli agenti economici che operano sui mercati, nella misura in cui contribuisce alla formazione delle scelte di consumo e produzione. La sua incompletezza e asimmetria, infatti, producono inefficienze sia nella formazione dei prezzi, nelle quantità e qualità dei beni e servizi scambiati, sia nella distribuzione del benessere tra le imprese e i consumatori. A questi effetti generali, si aggiungono poi ulteriori conseguenze negative derivanti dalle

imperfezioni informative, che possono investire altri profili, quali la salute, la sicurezza, l'ambiente.

In ragione di ciò, la disinformazione rappresenta una seria criticità non soltanto da un punto di vista di policy, ma, vale rilevare, sempre più anche da un punto di vista **commerciale**. Quest'ultimo aspetto assume un'importanza peculiare nell'attuale fase di rilancio del Paese, impegnato nella delicata opera di costruzione della ripresa, che passa tra l'altro attraverso la valorizzazione della diffusa imprenditorialità nazionale e dei brand del *made in Italy*. Truffe online e disinformazione commerciale non sono mancate neanche durante l'epidemia. Raggiri fondati sull'utilizzo di marchi contraffatti, elementi veritieri manipolati e informazioni false su prodotti e aziende (molto diffuse ad esempio nel settore agro-alimentare) rischiano di indurre in confusione i consumatori e di minare la reputazione, anche internazionale, delle imprese italiane, già colpite dalla crisi economica.

## 2.4 GLI EFFETTI SUGLI SCENARI COMPETITIVI

L'affermazione delle piattaforme online nello scenario competitivo globale può essere apprezzata sotto diversi punti di vista; considerando, pertanto, sia il numero di utenti raggiunti e il traffico realizzato, sia altri parametri, fra cui il crescente valore di mercato e azionario, gli elevati margini di profitto, il rilevante livello di capitalizzazione, l'eccezionale capacità di spesa in attività di R&D<sup>22</sup>. Tale fenomeno, che sta comportando una vera e propria **rivoluzione dell'economia e società moderna**, con effetti particolarmente evidenti sui servizi tradizionali, fra cui quello delle comunicazioni, ha, inoltre, favorito lo sviluppo di nuovi servizi e nuovi mercati.

La rilevante ascesa delle piattaforme online è facilmente riscontrabile se si guarda, infatti, ai **ricavi complessivi** realizzati, sia a livello globale, sia a livello nazionale. Oltre a registrare tassi di crescita straordinari, i volumi complessivi a livello mondiale rappresentano un valore quattro volte superiore a quello realizzato dalle principali imprese di comunicazioni elettroniche e media tradizionali, anche in ragione della loro presenza sui mercati di tutto il mondo (cfr. **Figura 18**). Le piattaforme, infatti, offrendo servizi prevalentemente immateriali, realizzano quasi la metà dei propri ricavi **al di fuori del continente domestico**, a fronte di una quota tre volte inferiore per le imprese di telecomunicazioni e media, che scontano la difficoltà di offrire servizi nei Paesi in cui non sono presenti con proprie infrastrutture.

---

<sup>22</sup> Cfr. Agcom, [Osservatorio sulle piattaforme online](#), 2019.

**Figura 18** - Indicatori di crescita, produttività e globalizzazione delle piattaforme rispetto alle imprese di telecomunicazioni e media

	<b>RICAVI COMPLESSIVI</b> valore medio, miliardi di €	<b>RICAVI PER DIPENDENTE</b> valore medio, milioni di €	<b>INDICE DI GLOBALIZZAZIONE</b> % di ricavi al di fuori del continente domestico
<b>Piattaforme</b>	2018 <b>115,3</b> ▲ +17% rispetto al 2017	2018 <b>0,66</b> ▲ +3% rispetto al 2017	2018 <b>46%</b> 
<b>TLC&amp;Media company</b>	2018 <b>29,2</b> ▲ +3% rispetto al 2017	2018 <b>0,43</b> ▼ -0,5% rispetto al 2017	2018 <b>15%</b> 

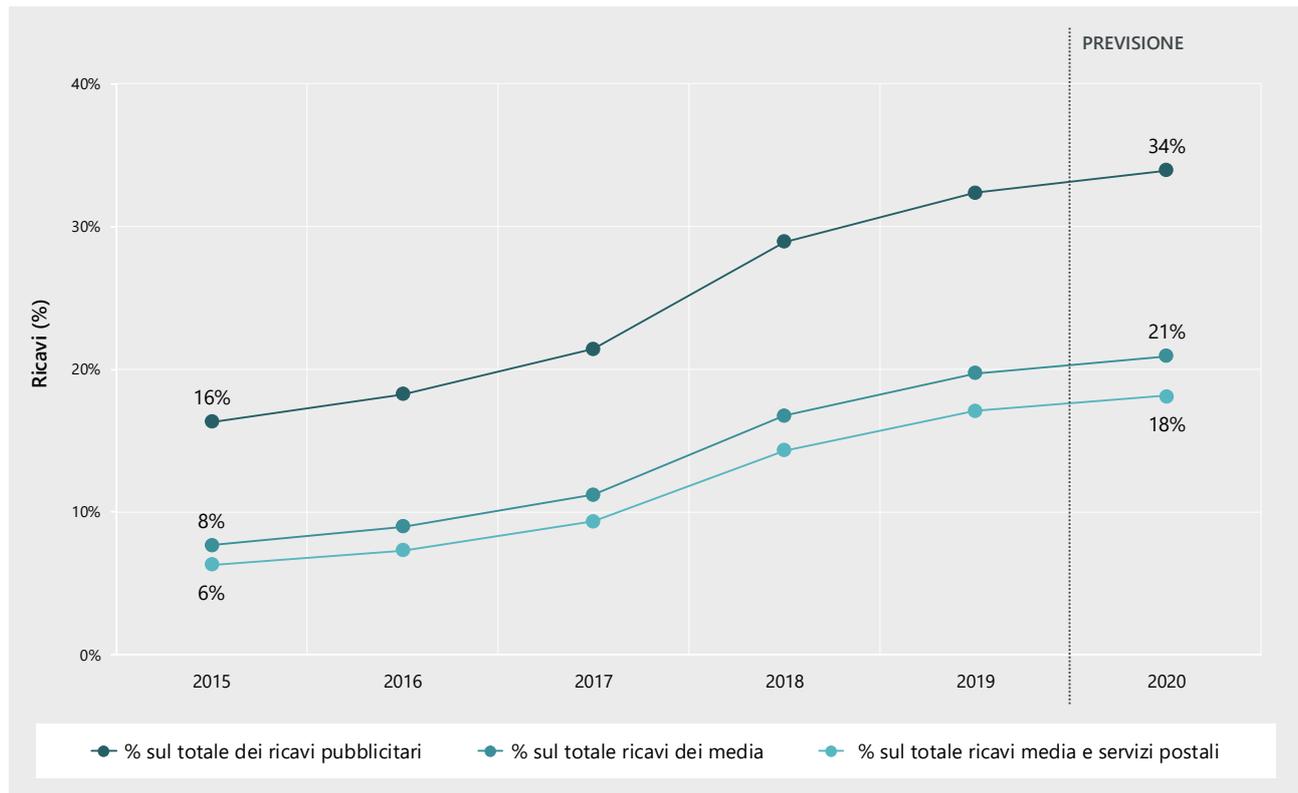
Fonte: elaborazioni su dati aziendali e fonti varie

A livello nazionale, come illustrato dalla **Figura 19**, in corrispondenza dell'entrata delle piattaforme nei diversi ambiti di attività che compongono il settore delle comunicazioni abbiamo assistito progressivamente a una **crescita del peso delle stesse**. Nel dettaglio, nel settore pubblicitario, nel quale le piattaforme si sono affacciate a partire almeno dal 2010, la relativa quota risulta raddoppiata nel periodo 2015-2019, superando oramai un terzo del totale delle risorse. Considerando l'insieme dei ricavi del settore dei media, comprensivo pertanto delle entrate nel versante degli utenti, la quota dei ricavi delle piattaforme, le cui offerte di servizi audiovisivi a pagamento diventano più significative a partire dal 2015, appare raddoppiata (arrivando a superare il 20%). Infine, ampliando l'analisi ai servizi postali, con particolare riferimento alla consegna dei pacchi, per i quali si registra un'entrata delle piattaforme ancora più recente, il relativo peso risulta quasi triplicato.

In seguito alla diffusione del contagio da Covid-19 nel nostro Paese, abbiamo assistito a una **trasformazione della domanda e dell'offerta** nei settori delle comunicazioni nei quali le piattaforme sono attive (cfr. v. *supra*). La chiusura forzata di alcuni comparti di attività (fra cui i negozi fisici), l'impossibilità degli spostamenti, unita allo stato di incertezza generale per le famiglie e le imprese nel quale versa tuttora il nostro Paese comporteranno verosimilmente una contrazione non solo delle entrate pubblicitarie ma anche dell'intero comparto dei media e dei principali servizi postali per il 2020. Questo fenomeno di generale contrazione dei ricavi,

confermato dai primi risultati delle trimestrali, sembra avere avuto **un impatto molto meno evidente per le piattaforme** rispetto agli altri operatori delle comunicazioni, intensificando pertanto la dinamica di crescita del relativo peso.

**Figura 19** - Incidenza delle piattaforme nei settori di attività delle comunicazioni (% sul totale nell'anno)



Fonte: elaborazioni su dati aziendali e fonti varie

Come abbiamo potuto apprezzare nel tempo, le piattaforme costituiscono una **risorsa di innovazione** in tutta la filiera della comunicazione, con effetti positivi sul benessere sociale e dei consumatori. Anche durante l'emergenza sanitaria hanno consentito dei processi di interazione sociale e l'erogazione di nuovi servizi, favorendo e accelerando, fra l'altro, percorsi di digitalizzazione nella fornitura di prodotti e servizi privati e pubblici che fino a pochi mesi prima non erano neanche concepiti.

D'altra parte, la loro affermazione sui mercati introduce nuove **forme di criticità** collegate alla natura stessa, tecnologica ed economica, di questi operatori in relazione alle quali si offrirà di seguito un approfondimento.

## ▪ **FATTORE DI CRITICITÀ**

### **DISPONIBILITÀ DEI BIG DATA E CAPACITÀ DI VALORIZZAZIONE**

La straordinaria crescita delle piattaforme, emblematica di una vera e propria discontinuità paradigmatica, è strettamente correlata alle specificità dei servizi offerti attraverso internet (**struttura multiversante**), nei quali le piattaforme agiscono da intermediari sfruttando e **valorizzando i dati individuali** degli utenti<sup>23</sup>. In considerazione della possibilità di raggiungere un'amplissima platea di utenti (nonché del tempo speso e delle azioni compiute dagli stessi), le piattaforme sono in grado, infatti, di acquisire un vasto ammontare di dati individuali, che si caratterizzano per volume, varietà e velocità di acquisizione a seconda dei servizi offerti. Indipendentemente dal grado di specializzazione dell'offerta dei servizi, dal quale deriva la possibilità per la piattaforma di acquisire dati differenziati<sup>24</sup>, nei modelli di *business* caratterizzanti i servizi online **i dati degli utenti assumono un ruolo centrale**.

Nel tempo, si è assistito a una crescita della capacità delle piattaforme di raccogliere, conservare e aggregare in maniera efficiente dataset eterogenei di dati individuali sugli utenti, nonché di utilizzare sofisticate **tecniche di big data analysis** per compiere processi decisionali, spesso in tempo reale, grazie agli asset infrastrutturali di cui sono dotate, che ogni anno aggiornano e ampliano. I dati degli utenti diventano essenziali sia nel momento della loro valorizzazione diretta (tramite pubblicità online), sia nella possibilità di utilizzarli per trasformare i processi di produzione, fruizione e interazione sottesi ai servizi tradizionali (dal commercio al dettaglio ai

---

<sup>23</sup> In tal senso, v. Indagine Conoscitiva di Agcom, Agcm e Garante Privacy sui [Big data](#), conclusa il 27 novembre 2019.

<sup>24</sup> Tra le piattaforme, Google, Amazon, Apple e Microsoft si distinguono per la maggiore differenziazione delle tipologie di dati acquisiti (ricerche effettuate, acquisti, email/messaggi scambiati, richieste rivolte agli assistenti vocali, app e contenuti scaricati, informazioni legate alla salute e ai pagamenti eseguiti, ...). Facebook e Netflix, avendo un'offerta più specializzata in determinati servizi, acquisiscono dati essenzialmente attraverso le attività di social network/instant messaging (Facebook) e la fruizione di contenuti. Cfr. Agcom, [Osservatorio sulle piattaforme online](#)

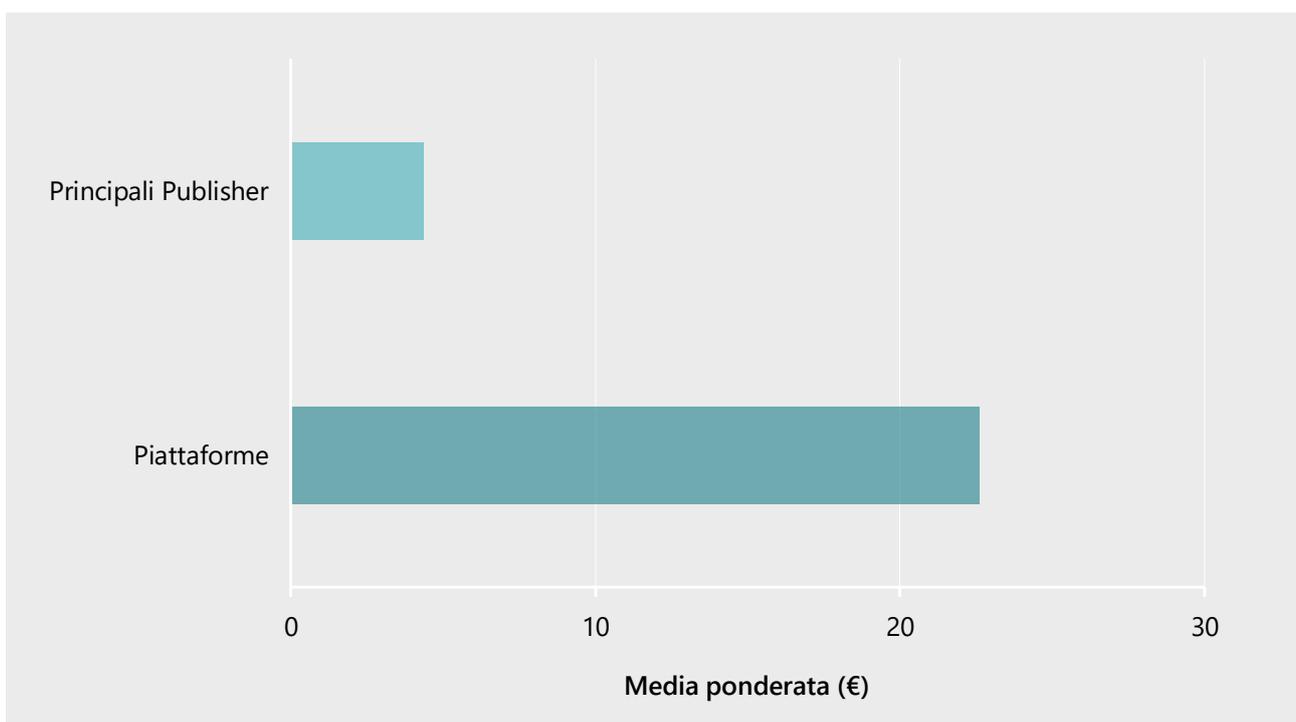
servizi postali, dall'intrattenimento audiovisivo e musicale al settore automobilistico), sia, infine, nella creazione di nuovi prodotti e servizi (nuovi mercati).

La disponibilità di grandi masse di dati individuali rappresenta, pertanto, un **asset strategico** irripetibile che conferisce alle piattaforme un **vantaggio competitivo** tale da comportare il rischio, considerando un più ampio orizzonte temporale, di spiazzare la concorrenza. Tale dinamica appare particolarmente evidente se si analizza l'ARPU (dato dal rapporto tra i ricavi pubblicitari e il numero medio di utenti raggiunti) generato dalle piattaforme rispetto a quello dei principali *publisher*, che offre una misura della capacità di tali operatori di valorizzare i contatti pubblicitari.

I valori dell'ARPU in Italia (cfr. **Figura 20**) evidenziano la perdurante difficoltà degli editori a competere con le piattaforme nella raccolta pubblicitaria online, fonte preponderante di finanziamento dell'informazione online.

Come anticipato, l'emergenza sanitaria che sta comportando **una crisi economica paragonabile ad una recessione** sembra aver colpito in maniera più intensa i *publisher* e gli editori provenienti dai media tradizionali che già nel periodo precedente alla pandemia avevano manifestato segnali di debolezza.

**Figura 20** - ARPU in Italia (ricavi pubblicitari per utente)



Fonte: elaborazioni su dati aziendali e fonti varie

## ▪ FATTORE DI CRITICITÀ

### LOCALIZZAZIONE GEOGRAFICA DELLE PIATTAFORME

La possibilità di erogare prevalentemente servizi immateriali permette alle piattaforme di operare sull'intero scenario mondiale senza necessariamente stabilire una sede nel territorio presso il quale vengono erogati i relativi servizi. La localizzazione geografica delle sedi principali delle piattaforme, spesso particolarmente distante dalle aree nelle quali offrono i propri servizi, crea innanzitutto un problema di *accountability* delle piattaforme, sia **sotto il profilo regolamentare, sia sotto il profilo economico-sociale.**

Nel corso dell'emergenza epidemiologica abbiamo assistito a un accentuarsi di alcune criticità già emerse da qualche tempo, consistenti nella difficoltà, da parte dei governi, dei regolatori e dei cittadini, di interagire con le piattaforme, strettamente connessa alla **distanza rispetto alle loro sedi principali** dalle quali spesso discendono, non solo le linee strategiche e generali dell'attività d'impresa, bensì le decisioni concernenti i singoli mercati locali. Questa difficoltà, soprattutto nei contesti che richiedono interventi tempestivi - ad esempio in merito alla legittimità e opportunità delle politiche di *detection* e rimozione di contenuti e account adottate dalle piattaforme - accanto ad un problema di regolazione dei mercati e del rischio di non assicurare un *level playing field*, comporta un forte elemento di criticità sociale che può arrivare a pregiudicare gli stessi principi **fondanti le società democratiche** in cui vi è la partecipazione alla vita economica sociale e la responsabilità di tutti i soggetti che operano nel Paese. In tal senso, ad esempio, come sarà illustrato di seguito, le **politiche di localizzazione** adottate dalle piattaforme creano un **problema di contribuzione fiscale**, collegato sia alla natura multinazionale di tali operatori, sia alle caratteristiche dei beni e servizi digitali offerti.

## ▪ FATTORE DI CRITICITÀ

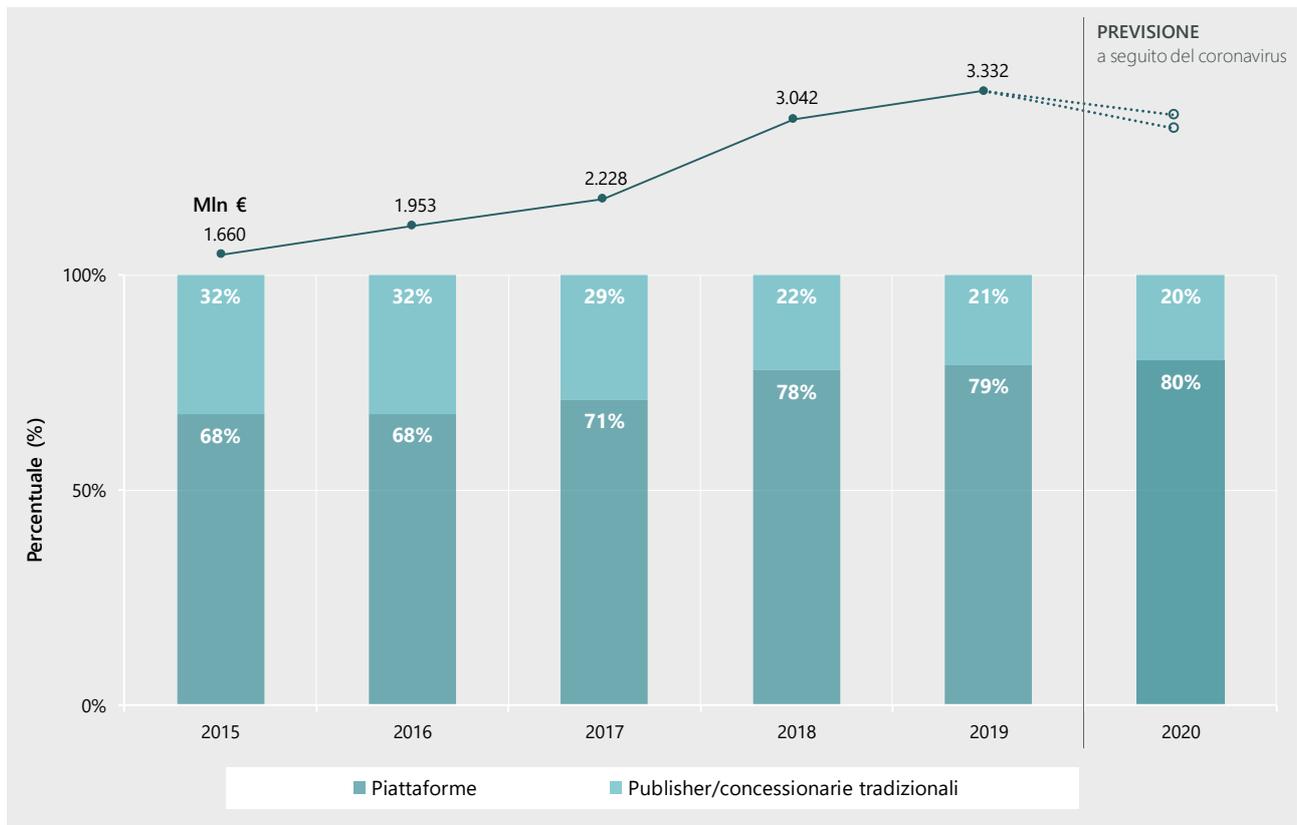
### CONCENTRAZIONE E INTEGRAZIONE DEI MERCATI

La rapida ascesa delle piattaforme nel panorama internazionale ha comportato una modifica altrettanto repentina degli **assetti competitivi** dei settori di attività nei quali operano le piattaforme. Innanzitutto, sono le caratteristiche economiche intrinseche di tali ambiti di attività (presenza di economie di scala, costi fissi e affondati, basso *multi-homing* effettivo ed elevati *switching cost*, esternalità di rete, deboli vincoli di

capacità) che tendono a generare un innalzamento del livello di concentrazione. Il rischio è che tali fattori, se presenti contemporaneamente ovvero in combinazione, possano arrivare a determinare equilibri nei quali un unico *leader* controlla la maggior parte del mercato. A ciò si aggiungono le strategie di integrazione verticale e differenziazione orizzontale adottate nel corso degli anni dalle piattaforme online che hanno consentito loro di **assumere posizioni di rilievo nei diversi stadi collocati sia a monte sia a valle della filiera del valore**. A livello mondiale le quote delle piattaforme che occupano la prima posizione non sono mai inferiori al 30%, arrivando ad assumere valori non distanti dall'80% nel caso dei sistemi operativi (desktop e mobile), e superiori al 90% in altri servizi online (ad esempio, il *search*).

Sebbene possa essere riscontrata una crescita dei modelli di *business* basati sulla realizzazione di ricavi dal lato degli utenti (sia come fonte di finanziamento esclusiva o principale), i servizi offerti online, soprattutto quelli legati all'ecosistema informativo, continuano a derivare le proprie entrate prevalentemente dal **versante pubblicitario**. Proprio in tale comparto, si sta assistendo a una significativa crescita del peso delle grandi piattaforme online rispetto agli altri operatori (rappresentati dagli editori/*publisher* e le loro storiche concessionarie di pubblicità). I volumi complessivamente gestiti dalle piattaforme giungono a rappresentare nel 2019 il 79% del totale (con una crescita del **135%** rispetto al 2015). Tale **tendenza sembra** essere ulteriormente **esacerbata dalle conseguenze dell'emergenza epidemiologica**, tenuto conto delle previsioni di crescita per il 2020 della quota delle piattaforme sui ricavi pubblicitari gestiti, nonostante la contrazione dei ricavi previsionali del settore nel suo complesso. Le conseguenze della pandemia che permarranno per un periodo non breve sembrano, pertanto, aver influito in maniera meno significativa per le piattaforme rispetto agli altri operatori rischiando, in definitiva, di consolidare e irrobustire le difficoltà degli editori di competere nel settore pubblicitario con tali *big player* internazionali (cfr. **Figura 21**).

**Figura 21** - Incidenza delle piattaforme nella pubblicità online (% sul totale dei ricavi)

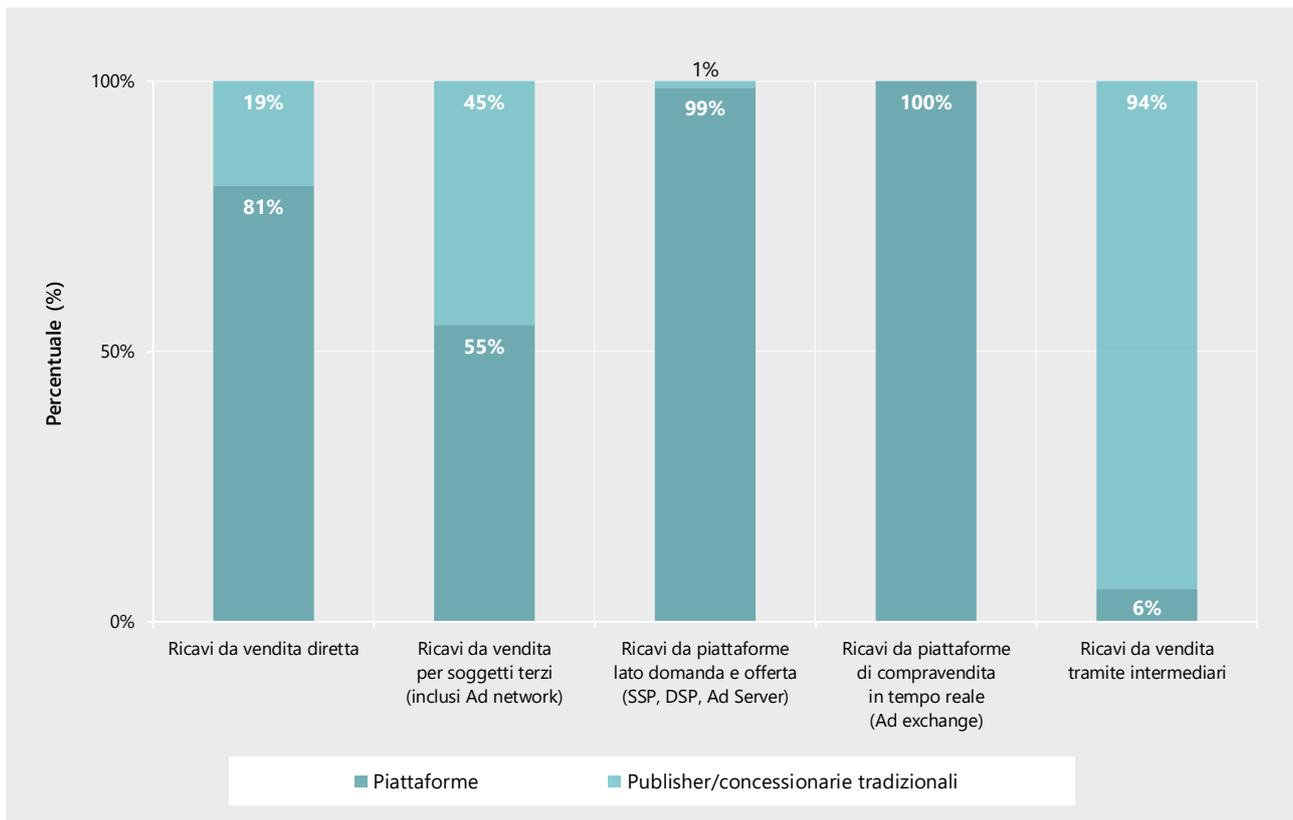


Fonte: elaborazioni su dati aziendali e fonti varie

Nel corso degli ultimi dieci anni, il sistema di negoziazione degli spazi pubblicitari in rete è diventato sempre più caratterizzato da processi automatici di compravendita che non presuppongono un contatto diretto fra inserzionista e *publisher*, bensì intermediato e re-intermediato da numerosi operatori, ossia da piattaforme tecnologiche automatizzate che mettono in contatto la domanda di pubblicità (inserzionisti/centri media mediante la *demand side platform* – DSP) con l’offerta di pubblicità (editori/*publisher*/concessionarie mediante la *sell side platform* - SSP). Se è vero che il *programmatic advertising* comporta dei vantaggi, sia per inserzionisti sia per gli editori, dall’altra parte, il crescente ricorso a tale modello di vendita aumenta la dipendenza del sistema pubblicitario (e dei suoi attori) dagli intermediari tecnologici (*ad network*, *network* di affiliazione, motori di ricerca, *social network*). **In tutte le fasi che compongono la filiera pubblicitaria, stiamo assistendo ad una presenza predominante delle piattaforme** che accanto alla totalità, o quasi, dei ricavi pubblicitari da servizi tecnologici (SSP, DSP, Ad Server e Ad Exchange) ottengono

quote rilevanti sia dalla vendita diretta di spazi pubblicitari sui propri siti e applicazioni, sia dalla raccolta pubblicitaria per terzi operatori (cfr. **Figura 22**).

**Figura 22** - Filiera della pubblicità online: ricavi per categorie di operatori e tipologie di attività (2018, %)



Fonte: elaborazioni su dati aziendali e fonti varie

Processi di **integrazione verticale** attuati dalle **piattaforme**, suscettibili di ripercuotersi sugli assetti concorrenziali, interessano anche il settore postale, con particolare riguardo all'ambito dei **servizi di consegna dei pacchi**, collegato al comparto dell'**e-commerce**.

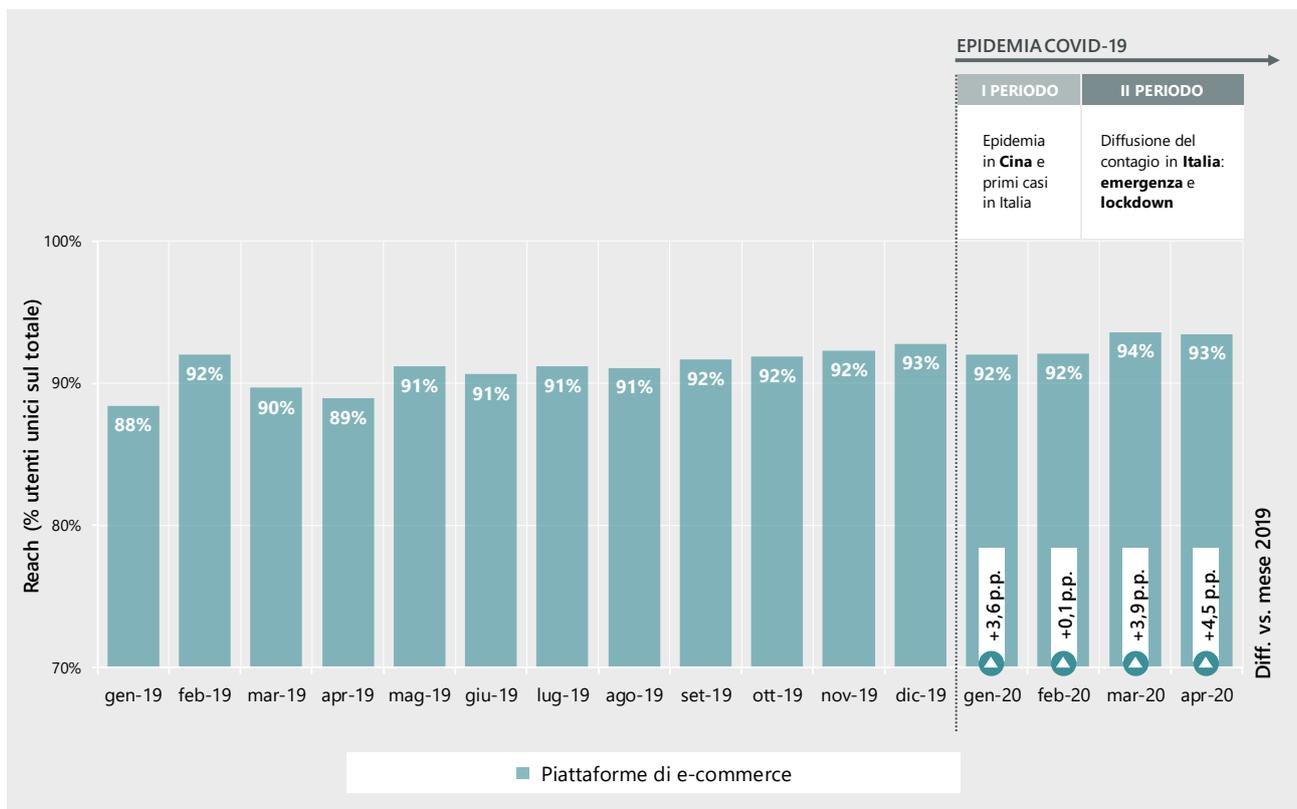
I servizi di consegna dei pacchi, diversamente dalla corrispondenza afferente al servizio universale, sono in continua espansione. In termini di ricavi, rappresentano la quota preponderante di risorse del settore postale, quota che appare destinata a crescere anche nel 2020, indipendentemente dalle ipotesi previsionali prospettate.

L'andamento del settore (in valore e in volume) è strettamente dipendente dalla quantità di vendite realizzate attraverso il commercio elettronico.

Durante l'epidemia, la disposizione del *lockdown* e le restrizioni agli spostamenti, la chiusura delle attività commerciali e l'acquisto online come unica soluzione di spesa per molti generi di beni e servizi hanno sicuramente contribuito ad amplificare il trend positivo già in atto dell'e-commerce.

La crescita del settore nei primi quattro mesi del 2020, che appare evidente dal confronto con lo stesso periodo del 2019, ha riguardato sia la base di utenti che hanno fatto accesso alle **piattaforme di e-commerce**, sia il **valore delle vendite online**. Siti e app di e-commerce a marzo e aprile hanno raggiunto il picco di accessi, con quote di utenti unici sul totale degli utenti online pari al 94% e 93%, 4-5 punti percentuali in più rispetto agli stessi mesi dello scorso anno (cfr. **Figura 23**).

**Figura 23** - Utenti unici delle piattaforme di e-commerce (% sul totale degli utenti web)



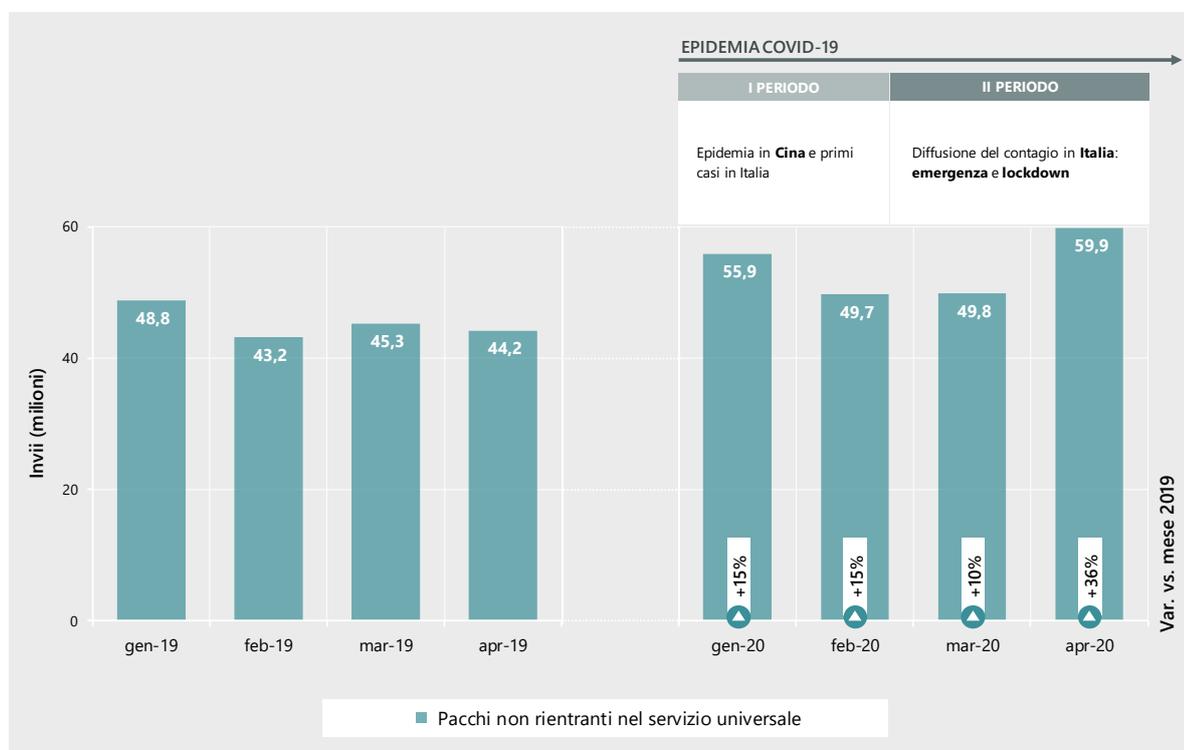
Nota: i valori indicati si riferiscono ai siti e app della categoria "Retail"

Fonte: elaborazioni su dati Comscore

Se il numero di utenti unici delle piattaforme di e-commerce fornisce una chiara indicazione del numero di cittadini (almeno potenzialmente) interessati all'acquisto, l'Istat ha registrato un'effettiva accelerazione delle vendite online nel periodo del *lockdown*. In tal senso, in netta controtendenza rispetto alle altre forme di commercio al dettaglio, si stima un aumento del valore delle vendite realizzate online del 19% a marzo e del 27% ad aprile, se paragonato a marzo e aprile 2019<sup>25</sup>.

Parallelamente, in rapporto ai primi mesi dell'anno precedente, il **volume di pacchi** gestiti (non rientranti nel servizio universale), in tendenziale **crescita** anche prima della diffusione del contagio in Italia, ha mostrato un significativo aumento nel corso del *lockdown*, soprattutto ad aprile, quando ha sfiorato i 60 milioni di invii, +36% su aprile 2019 (cfr. **Figura 24**). E ciò nonostante la riduzione osservata per la componente transfrontaliera (imputabile per lo più alle misure restrittive introdotte al fine di contenere il contagio) e le temporanee sospensioni (in special modo a marzo) delle consegne dei beni non essenziali da parte di alcuni operatori.

**Figura 24 - Pacchi non rientranti nel servizio universale: volumi durante l'epidemia**



Fonte: elaborazione di stime su dati aziendali e fonti varie

<sup>25</sup> Cfr. Istat, *Commercio al dettaglio*, 5 giugno 2020.

Sotto il profilo competitivo, il settore della consegna dei pacchi complessivamente considerato è caratterizzato da un discreto livello di concorrenzialità. Tuttavia, in ragione della stretta interdipendenza tra l'e-commerce e i servizi di consegna dei pacchi, la sussistenza di situazioni di integrazione verticale tra i medesimi ambiti richiede di **vigilare e monitorare con particolare attenzione** sull'evoluzione degli assetti e delle condizioni di concorrenza<sup>26</sup>. Ad esempio, Amazon rappresenta la principale piattaforma di e-commerce in Italia<sup>27</sup>, il sesto operatore nei servizi di pacchi non rientranti nel servizio universale, con una quota in progressivo aumento<sup>28</sup>, oltre a detenere una posizione di forza economica in alcuni ambiti di mercato (consegne B2C *deferred*).

Al riguardo, infatti, se per un verso, come visto, il commercio elettronico fa da traino allo sviluppo del comparto postale dei pacchi, per altro, sono i servizi di consegna ad assumere grande rilevanza nel processo di vendita online, in quanto il costo, la tipologia e la qualità dei servizi di consegna e di reso influenzano la scelta di acquisto e il grado di soddisfazione del consumatore e, di conseguenza, la probabilità che egli decida di acquistare nuovamente sulla stessa piattaforma.

È da tenere in considerazione, inoltre, il ruolo che i venditori online rivestono nella selezione degli operatori postali che effettueranno la consegna del bene acquistato dal cliente finale.

Appare evidente, quindi, che, in un contesto così delineato, in cui sempre più spesso servizi diversi (nello stesso o in differenti stadi della filiera) tendono a essere offerti in maniera aggregata, posizioni di forza detenute nel settore a monte da operatori verticalmente integrati (specie se si tratta di grandi piattaforme online orientate a

---

<sup>26</sup> Cfr. anche Allegato B alla delibera dell'Autorità n. 350/19/CONS relativa all'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi.

<sup>27</sup> Secondo le rilevazioni Comscore, tra tutte le piattaforme di e-commerce, Amazon detiene saldamente la prima posizione per numero di utenti unici raggiunti attraverso i propri siti e app, a marzo e aprile 2020 in crescita rispettivamente dell'8% e del 5% rispetto agli stessi mesi del 2019. Nello specifico, nei primi 4 mesi dell'anno, la quota degli utenti unici di Amazon sul totale degli utenti connessi si attesta tra il 75% e il 77%, laddove per la seconda piattaforma di e-commerce (eBay) rimane al di sotto del 44%.

<sup>28</sup> Cfr. Capitolo 3 della Relazione Annuale 2020 dell'Autorità.

una logica di *platform envelopment*<sup>29</sup>) possono essere sfruttate come leva per esercitare una pressione sui propri concorrenti nei comparti collegati.

## ▪ FATTORE DI CRITICITÀ

### LIVELLI E PROFILI OCCUPAZIONALI

Altro elemento di preoccupazione strettamente correlato all'affermazione delle piattaforme a livello globale è rappresentato dagli **effetti sull'occupazione**. Le piattaforme online mostrano, infatti, una maggiore produttività del lavoro rispetto alle imprese di telecomunicazioni e media (cfr. **Figura 18**); nel complesso, un dipendente delle piattaforme online produce il **53% di ricavi in più di un dipendente delle imprese di media e telecomunicazioni**. Gli elevati valori della produttività delle piattaforme online se da un lato indicano maggiori livelli di innovazione, dall'altro, celano il rischio di un minor ricorso all'impiego di forza lavoro, in special modo delle figure professionali di tipo intermedio e tradizionale, così come nei Paesi al di fuori del contesto domestico. Per comprendere la portata di tale problematica, basti pensare a Netflix che presenta un indice di produttività per addetto (pari a **1,9 milioni di euro per dipendente**) più di quattro volte superiore rispetto a Comcast (uno dei principali operatori mondiali nel settore audiovisivo). Nella stessa direzione Amazon, nonostante sia la piattaforma con minori ricavi per dipendente, se paragonata al più grande distributore tradizionale (Walmart), ha un valore di produttività del fattore lavoro (300 mila euro) pari a circa il doppio.

In altre parole, considerata la struttura tecnologica e infrastrutturale (nonché dei costi) e le modalità di erogazione del business e dei servizi offerti (spesso di tipo immateriale), le piattaforme raggiungono livelli, dal lato reddituale, di globalizzazione senza precedenti e possono, quindi, basare le proprie attività di creazione del prodotto e di produzione in altri Paesi, per poi soddisfare la domanda dei consumatori delle varie nazioni in modo congiunto. In questo contesto, Paesi come l'Italia, anche se generano elevati e crescenti livelli di ricavo, si configurano prevalentemente come mercati di consumo, in cui i servizi e prodotti sono ideati,

---

<sup>29</sup> Per *platform envelopment* si intende una tipologia di offerta che, impiegando i medesimi fattori produttivi, si sostanzia in servizi differenti e differenziati, che appartengono a mercati distinti ma collegati, con basi di utenti che si sovrappongono. Cfr. T.R. Eisenmann, G. Parker e M. Van Alstyne (2011), "Platform envelopment", *Strategic Management Journal*, 32 (12), 1270-1285.

creati e prodotti all'estero. Nel momento che tali servizi e prodotti sostituiscono servizi e prodotti prevalentemente basati in Italia, ciò induce fenomeni di desertificazione professionale, anche con riferimento ai lavori a elevato contenuto intellettuale.

Una delle ricadute più evidenti in Italia, dovuta alla diffusione dell'epidemia di coronavirus, è proprio connessa alla **flessione della domanda di lavoro** che ha riguardato tutte le categorie professionali<sup>30</sup>, benché con una incidenza più netta per alcune posizioni (addetti alla vendita e ai servizi) rispetto ad altre (professioni intellettuali e impiegatizie, che più di frequente possono essere svolte a distanza per le quali si è registrata, invece, una contrazione più contenuta)<sup>31</sup>. Sebbene le implicazioni di medio-lungo periodo della pandemia sul fattore del lavoro siano difficili da prevedere, sussiste il rischio che come per gli altri fenomeni recessivi, gli **effetti derivanti dalla contrazione dell'attività economica sulla domanda di lavoro possano essere duraturi**.

---

<sup>30</sup> Secondo i dati Istat, nel primo trimestre 2020 si è registrata una contrazione dello 0,4% degli occupati rispetto ai tre mesi precedenti. Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 2020, p. 103 e ss.

<sup>31</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 2020, cit.

## 2.5 GLI EFFETTI SULLA CONTRIBUZIONE DELL'ECOSISTEMA DIGITALE AL CONTESTO SOCIALE

Il processo di digitalizzazione accelerato dalla crisi pandemica in atto, l'affermazione di servizi immateriali, il successo di poche grandi piattaforme globalizzate con sede fiscale all'estero sono tutti elementi che pongono un problema di contribuzione di crescenti e rilevanti componenti economiche al sistema sociale del nostro Paese.

In tale contesto appare improcrastinabile la definizione di un **efficace sistema di tassazione dell'economia e della società digitale**, soprattutto se si considera l'ampia capacità degli operatori online di fatturare una significativa quota dei propri ricavi all'estero. Le problematiche fiscali connesse all'avvento della *digital economy* e alla conseguente smaterializzazione dell'attività di impresa vanno esaminate alla luce delle particolari caratteristiche che queste nuove imprese presentano, rilevanti per la determinazione di nuovi presupposti impositivi.

La necessità di tassare i redditi delle multinazionali risale ai primi decenni del secolo scorso, con la definizione di alcuni capisaldi su cui è storicamente fondata la tassazione delle attività *cross border* delle imprese multinazionali. Con circa 3.000 accordi bilaterali (*tax ruling*) tra Stati, si è raggiunto, nel tempo, un fragile equilibrio che ha consentito alle nazioni una sovranità fiscale e alle società globalizzate di contribuire al gettito dei Paesi in cui ponevano la loro organizzazione. Il primo caposaldo si basava sul concetto di **"stabile organizzazione" dell'impresa**, che consentiva di separare il diritto di uno Stato di tassare le attività svolte sul territorio nazionale da un'impresa estera (il cd. Stato della fonte) da quello dello Stato di origine dell'impresa estera stessa (il cd. Stato di residenza), il quale poteva tener conto delle imposte già pagate in base ai criteri di collegamento territoriale previsti dalla legislazione fiscale applicabile. La stabile organizzazione rappresenta un istituto fondamentale del diritto tributario internazionale poiché assolve alla funzione di localizzare il reddito dell'impresa "multinazionale" (che è tale proprio perché operante in una pluralità di Paesi) e di determinare, rispetto ad esso, la titolarità del potere impositivo nazionale, consentendo in tal modo di allocare il reddito fra gli Stati coinvolti. Tale nozione, nella sua definizione tradizionale, è stata idonea, per svariati decenni, a rispondere alle esigenze che l'avevano generata, consentendo la

regolamentazione dello svolgimento delle attività multinazionali e assicurando l'esercizio del potere impositivo dei vari Stati.

Tuttavia, in un'economia sempre più globalizzata e digitale, il connotato base della "stabile organizzazione", ossia del principio ispiratore di tutto il sistema internazionale vigente in tema di tassazione delle multinazionali, è in via di superamento. In particolare, le grandi piattaforme digitali mondiali le cui **attività sono connotate da nuovi caratteri di mobilità, di immaterialità e di volatilità** (cfr. **Figura 18**), laddove non necessitano di personale nel luogo in cui operano (cfr. paragrafo precedente sulle problematiche occupazionali), mettono in crisi i concetti di Stato della fonte e di Stato della residenza, e quindi più in generale uno dei concetti fondanti le democrazie moderne: la responsabilità sociale e la partecipazione alla vita del Paese, anche in relazione al proprio peso economico.

L'**immaterialità e la volatilità delle transazioni** svolte in internet rendono ardua l'individuazione di quale sia lo Stato della fonte, il territorio in cui effettivamente collocare l'effettuazione di una singola operazione; ma è mutata anche la concezione dello Stato di residenza, identificandosi spesso, per le imprese digitali, con il luogo fisico di origine della proprietà intellettuale e non più, solo, con il luogo di direzione effettiva dell'impresa. Lo Stato di residenza ha oggi la pretesa di diventare Stato della fonte anche per le attività svolte al di fuori del proprio territorio. Questo approccio concettuale ha determinato, **un conflitto tra Stati** nella definizione di una strategia comune per la tassazione delle *web company* in ambito OECD.

Conseguenza dell'evoluzione di questo articolato quadro normativo e delle caratteristiche delle *corporation* della *new economy* è che si assiste da decenni al fenomeno **dell'elusione fiscale** volto a erodere, fino ad azzerarle, le basi imponibili dell'imposta societaria nazionale.

Questo fenomeno, peraltro, assume una notevole rilevanza se si considera che tali comportamenti – unitamente al differente trattamento fiscale dei redditi delle multinazionali tradizionali – creano presupposti di elusione fiscale che incentivano tutti i soggetti imprenditoriali, anche per ragioni di equilibrio competitivo, ad analoghe strategie tributarie erosive della base imponibile, **sfuggendo in altre parole a qualsivoglia tassazione** specie in Paesi come l'Italia che, come detto, rappresentano sempre più esclusivamente mercati di consumo.

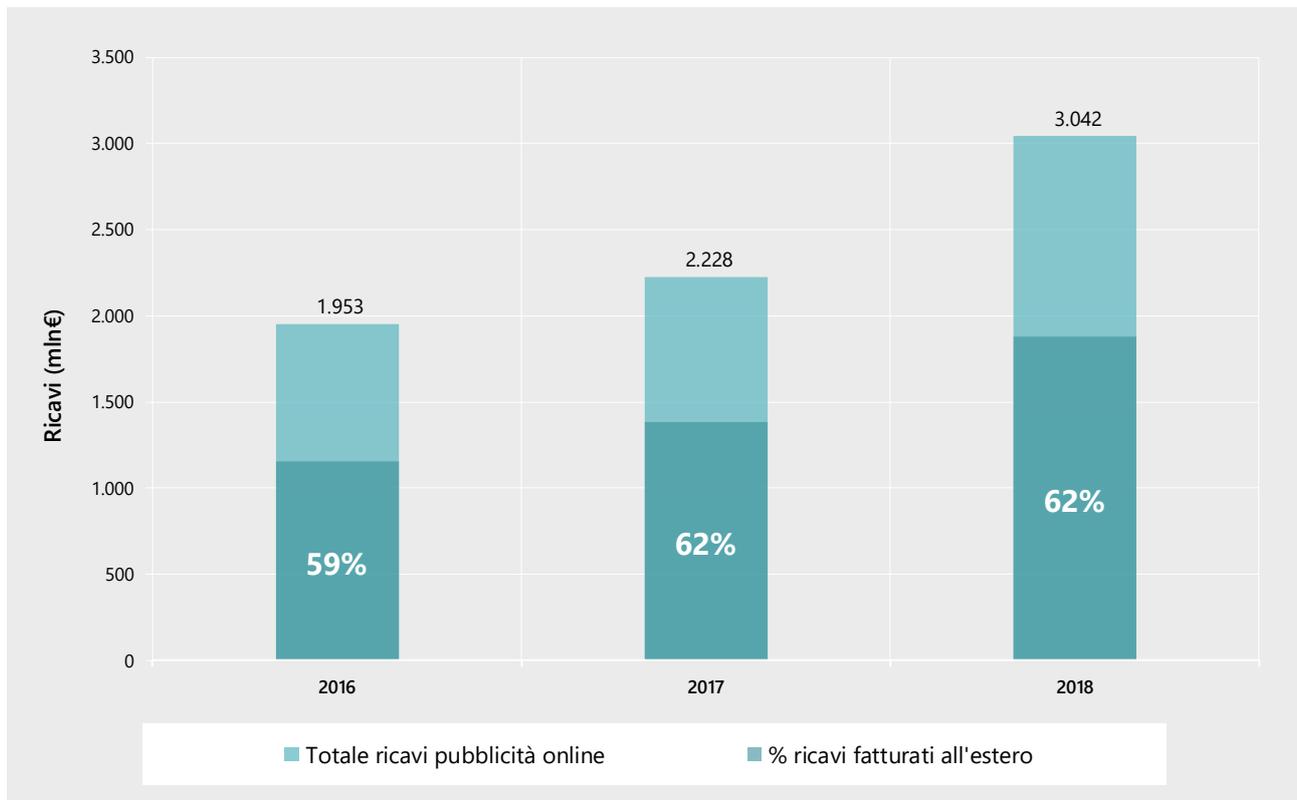
A livello internazionale è stato stimato che sei tra le principali piattaforme digitali mondiali, in dieci anni, hanno versato complessivamente solo il **54%** delle imposte che avrebbero dovuto versare all'amministrazione americana. Uno studio realizzato a dicembre 2019 da Fair Tax Mark<sup>32</sup> ha analizzato, infatti, la condotta fiscale nell'arco di un decennio (2010-2019) delle sei maggiori piattaforme digitali, denominate Silicon Six (Facebook, Google, Amazon, Apple, Microsoft e Netflix) e ha messo in evidenza come queste multinazionali – nel pieno rispetto delle regole fiscali pro tempore vigenti – abbiano utilizzato strategie fiscali in costante erosione della base imponibile. Le imposte pagate sono state sistematicamente inferiori rispetto a quelle che sarebbero emerse se fossero state calcolate in base alle aliquote fiscali teoriche pro tempore vigenti. **L'aliquota media fiscale effettiva, infatti, è risultata solo del 16,2%**, a fronte di quella teorica degli USA, che in media è stata del 28%. Non solo, le imposte pagate si sono rivelate anche molto più basse di quelle che avrebbero dovuto versare se calcolate all'aliquota media annua del 23,7% delle altre imprese nei Paesi dell'OECD.

Con riferimento all'Italia, per quanto di competenza dell'Autorità, è da evidenziare la crescente rilevanza delle entrate da vendita di pubblicità quale fonte di finanziamento principale del settore dei media e in particolare dei ricavi da pubblicità online che rappresentano oramai la prima fonte pubblicitaria superando ampiamente i 3 miliardi di euro all'anno (cfr. par. 2.3). Tuttavia, solo una piccola parte dei servizi forniti in Italia viene fatturato nel nostro Paese: in particolare, negli ultimi 3 anni circa il **60%** dei servizi online è stato fatturato da società estere, sottraendo ricavi che non hanno concorso alla formazione di reddito imponibile in Italia per complessivi 4,4 miliardi di euro (cfr. **Figura 25**).

---

<sup>32</sup> Cfr. Fair Tax Mark, [The Silicon Six and their \\$100 billion global tax gap](#), 2019.

**Figura 25** - Ricavi da pubblicità online in Italia (totali e fatturati all'estero)



Fonte: elaborazioni su dati aziendali e fonti varie

La determinazione, quindi, di una **equa e socialmente efficiente imposizione della ricchezza** generata dagli attori operanti nell'economia digitale su base multinazionale rende sempre più improcrastinabile una ristrutturazione dei sistemi fiscali.

Due, allo stato, sono le direttrici che la comunità internazionale sta percorrendo per far fronte a questo fenomeno: da un lato, l'impegno a livello sovranazionale di introdurre **nuovi criteri di collegamento** o di plasmare quelli già esistenti in relazione ai modelli di business propri delle multinazionali del web (con particolare riguardo alla nozione di "stabile organizzazione"); dall'altro, **l'introduzione di fattispecie impositive ad hoc** per "autotutelare" la potestà impositiva dei singoli Stati, fattispecie destinate ad operare almeno fino a quando non si raggiunga un accordo a livello internazionale in ordine alle misure destinate a operare nel lungo termine.

A livello internazionale, l'OECD ha intrapreso diversi anni orsono iniziative volte a superare le criticità inerenti alla tassazione dell'economia digitale, come il progetto

*Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), basato su diverse azioni, intervenendo sugli istituti già esistenti del diritto tributario internazionale, come quello della stabile organizzazione. Inizialmente, tale intervento ha previsto un adeguamento, in via interpretativa, della sua definizione tradizionale, nella convinzione che non fosse necessario un radicale mutamento della disciplina sostanziale. Successivamente, tuttavia, anche a seguito dei cambiamenti intervenuti nell'economia globale dovuti alla digitalizzazione, l'OECD si è soffermata a individuare **una definizione rinnovata di stabile organizzazione**, oltre che a definire una corretta allocazione dei profitti delle *web company*, attraverso un *restyling* delle regole di *transfer pricing* e a ripensare a un **nuovo concetto di nexus che lega l'impresa al territorio dello Stato su cui opera**, tenendo conto del concetto di "*marketing intangibles*", vale a dire del contributo degli utenti nella creazione di valore e della nozione di significativa presenza economica (declinata nel senso di significativa presenza digitale), pur in assenza di una stabile organizzazione fisica.

Tuttavia, come risulta anche dal più recente documento dell'OECD<sup>33</sup>, oltre che dall'ultima riunione dell'*Inclusive Framework*, svoltasi a gennaio 2019, allo stato non esiste condivisione fra i suoi membri nell'individuazione di una soluzione congiunta. Le differenze di posizione, peraltro, non riguardano solo la riscrittura di regole in tema di stabile organizzazione ma si estendono espressamente anche all'introduzione di **un'imposta temporanea e speciale sui servizi digitali**. L'OECD non è, dunque, ancora approdata a soluzioni definitive alle sfide poste dall'economia digitale, rinviando la definizione di una soluzione globalmente condivisa alla fine del 2020.

A questo progetto globale di lungo termine, si sono affiancate molte iniziative di *second best*, intraprese dai vari Paesi in maniera unilaterale, **volte ad affrontare in via temporanea la problematica fiscale emersa**, come l'Italia, la Francia, la Gran Bretagna, l'Austria e la Turchia, sulla scia di quanto abbozzato in sede Comunitaria.

La Commissione Europea, infatti, è intervenuta nel dibattito internazionale in atto in tema di tassazione dell'economia digitale, presentando due distinte Proposte di Direttiva (la Proposta COM(2018)147 *final* e la Proposta COM(2018)148 *final*), che prevedono, rispettivamente: (i) un intervento di natura strutturale relativamente alle regole afferenti l'individuazione e la tassazione della stabile organizzazione, con

<sup>33</sup> OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018. Inclusive Framework on BEPS*.

l'introduzione del concetto di "presenza digitale significativa"; (ii) un intervento di tipo congiunturale e temporaneo, attraverso l'introduzione di una "*Interim Web Tax*" sui ricavi di taluni servizi digitali da corrispondere nel Paese in cui detti servizi vengono fruiti.

La prima proposta normativa tende a delineare uno statuto fiscale ad hoc, e perciò speciale, per le sole *web-enterprises*, affermando e collocando la tassazione di queste entità in un ambito di assoluta specialità. La seconda proposta, invece, assoggetta a tassazione i ricavi derivanti dalla fornitura di alcuni servizi digitali, con particolare riguardo a quelli in cui gli utenti contribuiscono significativamente al processo di creazione del valore, derivanti quindi, dall'interazione dell'utente stesso come fattore fondamentale e imprescindibile (v. par. 2.4).

Per quanto riguarda l'Italia, la legge finanziaria del 2020 ha introdotto **un'imposta sui servizi digitali (ISD)**, conformata sul modello della Digital Service Tax Europea, allineando la formulazione del proprio testo a quello di fonte Comunitaria. L'ISD è un'imposta indiretta sui ricavi lordi (al netto dell'IVA) derivanti dalla fornitura di determinati servizi digitali; un tributo indiretto volto a **colpire in capo al prestatore del servizio il suo volume d'affari** che, configurandosi a tutti gli effetti come un'imposta sul consumo, potrebbe non contrastare con le vigenti convenzioni contro le doppie imposizioni concluse nel corso del tempo da parte dei singoli Stati UE.

## 3

## IL 2020 E OLTRE: IL MONDO DIGITALE CHE VERRÀ

L'emergenza sanitaria di questi ultimi mesi **ha accelerato inevitabilmente il processo di digitalizzazione della società italiana**, avviato ormai da anni ma, come noto, in lenta evoluzione se confrontato con l'andamento di altri Paesi europei.

Individui, famiglie, imprese e istituzioni si sono trovati dinanzi alla necessità di utilizzare servizi digitali per continuare a lavorare, per studiare, per tenersi informati, per mantenere i propri rapporti familiari e sociali. La tendenza al **"trasferimento" della propria vita in rete**, già in atto da tempo, è improvvisamente diventata concreta per tutti i cittadini.

L'**infrastruttura di telecomunicazioni**, in tale scenario, **si è confermata un asset strategico** del Paese, perché attraverso la connessione alla rete un'intera società ha potuto continuare a operare, sia pure con modi e tempi differenti rispetto a quelli abituali. **Il sistema dell'informazione si è dimostrato un elemento portante** nella situazione di emergenza, come veicolo non solo di notizie ma anche di indicazioni sui comportamenti corretti da tenere per limitare il contagio, con riflessi immediati sulla sicurezza e la salute. **I servizi postali**, e in particolar modo il segmento della consegna dei pacchi, **hanno sostenuto le persone nel soddisfacimento dei bisogni**.

In tal senso, il periodo di emergenza ha rappresentato un vero e proprio **stress-test del sistema digitale e del sistema delle comunicazioni italiano**, i quali hanno, nel complesso, dato prova di saper reagire alla situazione eccezionale. Al contempo, **la crisi sanitaria ha messo in evidenza alcune criticità**, che in buona parte costituiscono **debolezze preesistenti** e che vanno attentamente considerate, sia per cogliere l'opportunità di sanarle, sia perché esse rischiano di esacerbarsi nel prossimo futuro, in conseguenza degli effetti della pandemia sull'economia e sulla società.

## 3.1 LE CRITICITÀ DA AFFRONTARE

La conseguenza diretta della crisi sanitaria è la **perdita di risorse economiche** per tutto il sistema economico nazionale, e in particolare, per quanto di specifico rilievo in questa sede, per il settore delle comunicazioni.

**Effetto Covid-19: tra 3 e 5 miliardi di perdita del settore**

Gli ambiti più colpiti sono quelli con difficoltà strutturali, come l'editoria quotidiana e periodica e i servizi postali di corrispondenza con particolare riguardo al servizio universale postale, ma **la contrazione dei ricavi riguarda complessivamente il sistema delle comunicazioni**, dalle telecomunicazioni ai servizi media fino ai servizi postali. Sebbene alcuni segmenti – i contenuti audiovisivi a pagamento (VOD) e i servizi di consegna dei pacchi – si siano avvantaggiati durante la fase di *lockdown*, **gli effetti recessivi della crisi incideranno verosimilmente sulla spesa per consumi di famiglie e imprese** e per questa via si rifletteranno anche sui servizi di comunicazione, più o meno intensamente a seconda della severità della recessione. Considerato, in particolare, **l'andamento pro-ciclico degli investimenti pubblicitari**, è attesa una significativa diminuzione anche delle risorse economiche provenienti dalla pubblicità, la quale costituisce la fonte principale di finanziamento dell'informazione in Italia.

La recessione dell'economia a seguito della crisi sanitaria, quindi, produrrà **effetti sia sulla domanda di servizi di comunicazione sia sull'offerta**, andando a incidere non solo sul settore delle comunicazioni in senso stretto ma su tutto il sistema digitale italiano, amplificandone le criticità strutturali.

### Il deficit di domanda e le disuguaglianze digitali

Si è osservato nelle pagine precedenti come l'Italia soffra una **carezza strutturale di domanda di servizi a banda ultralarga**. Lo scostamento tra la copertura della rete e la penetrazione dei servizi mette in luce una situazione che, sebbene in miglioramento negli ultimi anni, continua a costituire, come più volte ribadito dalla stessa Autorità, un elemento di **debolezza strutturale**.

**37,2%** famiglie connesse ( $\geq 30$  Mbps) vs. potenziale di **88,9%**

Ciò che preoccupa maggiormente, per il futuro, è l'**effetto a catena** che la scarsa domanda di servizi di connettività veloce può determinare **sull'intero sistema digitale**. È evidente, infatti, che l'accesso alla rete internet con una connessione di qualità rappresenta una preconditione per lo sviluppo di tutti i settori che operano online, compresa la pubblica amministrazione, e che costituiscono ormai la quasi totalità del sistema economico. In tal senso, durante il *lockdown* si è potuto apprezzare quanto sia essenziale, per la digitalizzazione di un Paese, l'accesso a una rete internet a elevata velocità, indispensabile per fruire di una serie di servizi, soprattutto quelli più avanzati, come la didattica a distanza o lo smart working.

In merito, i dati rilevati dall'Autorità su un campione di famiglie rappresentativo della popolazione italiana segnalano come le difficoltà legate alla **velocità di connessione** siano state una delle problematiche più avvertite dai cittadini e soprattutto da studenti e lavoratori.

Tale problema, rilevato in particolare durante la fase di *lockdown*, è in parte frutto di una situazione particolare di emergenza che ha messo sotto pressione la rete di telecomunicazioni, ma è soprattutto il riflesso della scarsa penetrazione dei servizi a banda ultralarga tra la popolazione.

Da un punto di vista territoriale, la forbice tra copertura infrastrutturale e diffusione dei servizi ultrabroadband appare assai maggiore nelle regioni meridionali, il che è indicativo di quanto tale scostamento presenti una variabilità sul territorio, configurando un **divario digitale territoriale** che inevitabilmente si ripercuote sulla digitalizzazione dell'economia e della società italiana nel complesso.

Il divario digitale non è soltanto territoriale e non riguarda solo l'attivazione di servizi a banda ultralarga ma comprende anche la disponibilità delle dotazioni tecnologiche (ad esempio, i device per accedere a internet) e le competenze digitali. Si può quindi parlare di un **divario digitale sociale** che taglia trasversalmente la popolazione italiana, che si intreccia con le differenze geografiche e rimanda necessariamente a disparità di tipo socio-economico.

La **dotazione tecnologica** delle famiglie italiane mostra delle inadeguatezze che, soprattutto nella prospettiva della digitalizzazione dell'intera società, rappresentano un ostacolo importante e una condizione inaccettabile nel caso dell'accesso a servizi essenziali come l'istruzione. Secondo l'Istat, solo il 22% delle famiglie possiede un pc o un tablet per componente e nelle regioni meridionali il 41,6% delle famiglie non possiede un computer in casa.

Per quanto riguarda in particolare **le competenze digitali**, nonostante le diverse iniziative assunte negli ultimi anni, guardando ai dati 2019 dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), l'Italia si colloca al 25° posto, tra i 28 Stati dell'Unione europea. Le carenze più significative riguardano il capitale umano e l'integrazione delle tecnologie digitali.

**Solo il 22%** della popolazione ha competenze digitali avanzate

L'effetto recessivo della crisi sanitaria, innestandosi su tali arretratezze della domanda, rischia di aggravare le disuguaglianze economiche e sociali e con esse anche le disuguaglianze digitali già esistenti, con un effetto di ritorno dovuto all'importanza che queste ultime rivestono per la crescita educativa e professionale dei cittadini.

Al riguardo, si osserva che, a fronte di prezzi dei servizi di accesso a internet tra i più bassi in Europa, quest'anno sarà l'**effetto reddito** a farsi sentire. Alcune previsioni (tra cui quelle della Banca d'Italia), infatti, ipotizzano un allargamento della forbice tra ricchi e poveri, che in Italia è già superiore alla media europea ed è sostanzialmente invariata da 10 anni (secondo i dati Eurostat).

Il 20% dei più ricchi ha un reddito **6 volte maggiore** del 20% dei più poveri

Se sulla strutturale carenza di domanda di connessione veloce e sul **divario digitale** si innestano le **disparità economiche**, il rischio concreto è che l'Italia non solo non possa progredire sulla strada della digitalizzazione, ma che anzi si ritrovi ad

affrontare **nuove e crescenti situazioni di esclusione sociale** di ampie fasce della popolazione.

Al riguardo, durante il periodo di emergenza, secondo i dati rilevati dall’Autorità, una parte consistente di studenti è stata tagliata fuori dal processo educativo.

Il **12,7%** degli studenti non ha usufruito della didattica a distanza

Questi dati sono inaccettabili per una democrazia evoluta e devono far riflettere sulla circostanza che è molto concreto il rischio di esclusione sociale, se alle problematiche di ordine tecnico-organizzativo (come quelle che si sono certamente presentate nel periodo di emergenza sanitaria) si aggiungono disparità economiche e sociali e si immagina in futuro un utilizzo più intensivo di modelli educativi e professionali a distanza.

Il sostegno alla domanda si configura quindi come **la sfida maggiore** dei prossimi mesi. Infatti, non solo la carenza di domanda di connettività rappresenta un **problema multidimensionale complesso**, nella misura in cui non dipende solo da fattori economici ma anche da fattori di ordine sociodemografico e culturali in senso ampio, ma è anche una condizione indispensabile per ripensare a un **piano di digitalizzazione del Paese** che sia efficace e che **contempli** contemporaneamente interventi sul versante **infrastrutturale** (*technology push*), sulla struttura della **domanda** (*demand pull*), nonché sulle crescenti problematiche legate alla **sicurezza informatica**.

## Le problematiche connesse all’offerta di servizi di comunicazione

Con riferimento alla costruzione di infrastrutture critiche, la crisi epidemica determinerà una decisa contrazione degli investimenti privati, con **effetti sulla qualità dei servizi, la tenuta della rete e la sicurezza della stessa**.

Al riguardo, la pressione esercitata sulla rete dall’**aumento del traffico**, durante il *lockdown* in particolare, e il conseguente **rallentamento delle prestazioni in termini di velocità** suggeriscono che per sostenere una società digitale occorre **continuare a investire** nelle reti di telecomunicazioni utilizzando le diverse tecnologie disponibili

(secondo il principio di **neutralità tecnologica**) e spingendo verso un'innovazione dell'infrastruttura che colmi le attuali differenze territoriali nell'intento di eliminare situazioni di **digital divide**.

La differenza di copertura ( $\geq 30$  Mbps) tra regioni supera i **40** p.p.

Strettamente collegato alla tenuta dell'infrastruttura e al bisogno di mantenere un livello elevato di investimenti (pubblici e privati), vi è un elemento che necessita sempre più di attenzione per il futuro, in quanto palesa una vulnerabilità di sistema: **la sicurezza su internet**. L'incremento dell'utilizzo della rete si accompagna, infatti, a **un aumento degli attacchi informatici** con conseguenze per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Un piano che preveda il passaggio al digitale di molta parte della vita delle persone deve necessariamente **affrontare** in maniera **organica problematiche** relative alla **sicurezza e alla privacy** dei cittadini.

La crisi non soltanto incide sugli investimenti in infrastrutture critiche del Paese, ma anche sull'offerta dei **servizi** da esse veicolati, tra cui riveste primaria importanza l'informazione. Questo periodo ha dimostrato, se ce ne fosse stato bisogno, la necessità e l'urgenza di un sistema informativo solido, pluralista e di qualità. I cittadini domandano sempre più informazione, tanto che le audience dell'offerta informativa sui diversi mezzi di comunicazione di massa (Tv e internet in particolare) non sono mai state così alte come negli scorsi mesi. Eppure, questa relazione ha rilevato l'ennesimo **paradosso connesso al periodo in cui viviamo**.

A fronte della domanda crescente e incessante di informazione, si registra un netto **calo delle fonti di finanziamento**. Tale riduzione, che questo anno registrerà livelli significativi e imprevisi, è già in atto da almeno un decennio in tutto il mondo, e sta **sconvolgendo alla radice il sistema informativo**, con effetti non solo sul piano occupazionale, ma sulla natura e la struttura dell'offerta di notizie e approfondimenti.

Prevedibilmente, gli effetti negativi saranno più accentuati per i comparti editoriali che già soffrono di una strutturale riduzione dei ricavi e che, anche durante il

*lockdown*, quando la domanda di informazione in Tv e online è aumentata, hanno continuato a perdere introiti.

## - 1 miliardo di euro di ricavi pubblicitari per l'informazione

Questa situazione rischia di minare alle fondamenta la vita democratica del Paese, che necessita, più di altri, di **notizie e inchieste su** aspetti che non riguardano soltanto la diffusione del virus, ma anche fenomeni sociali quali quelli legati alla **criminalità organizzata**, che, come da più parti evidenziato<sup>34</sup>, nei prossimi mesi rischiano di giocare un ruolo importante anche in conseguenza delle difficoltà che sta incontrando una parte importante e vitale del nostro Paese (famiglie, imprenditori, negozianti, artigiani, studenti).

La flessione delle risorse economiche nel comparto dei media rischia di produrre **conseguenze negative sull'ampiezza e soprattutto sulla qualità della copertura informativa**. Se questo sistema, già provato da una crisi decennale, si indebolisse ulteriormente, avremmo **effetti negativi**, poiché gli editori – anche le nuove testate online che si stanno affacciando nel panorama informativo nazionale<sup>35</sup> – prevedibilmente dovranno ridurre i costi dedicando meno risorse umane, economiche e di tempo all'accuratezza, all'approfondimento e alla copertura delle notizie.

Questo aspetto è cruciale, dal momento che la qualità dell'informazione e in particolare il diffondersi della disinformazione rappresenta una criticità che il sistema dell'informazione già prima dell'emergenza sanitaria stava affrontando.

<sup>34</sup> A giugno, è stato diffuso il secondo [Rapporto dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sui rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto sociale ed economico post-coronavirus](#), da cui emerge una: *"Grande vitalità della criminalità organizzata nell'era post Covid-19, con un ventaglio di affari illeciti che spazia dal turismo e ristorazione ai servizi, dal settore sanitario a quello dei rifiuti, dai giochi e scommesse alla gestione di impianti sportivi e palestre, alla distribuzione e commercio di generi alimentari, all'autotrasporto, all'industria manifatturiera, a quella dell'energia, immobiliare, al commercio e noleggio di autoveicoli, come riportato dalle analisi della Direzione Investigativa Antimafia (DIA)".*

<sup>35</sup> In tal senso, si veda il Rapporto Agcom, [Osservatorio Testate Online](#), 2018.

Proprio in occasione di tale situazione, **la disinformazione** ha mostrato tutta la sua **pericolosità**, arrivando a incidere direttamente sulla sicurezza e la salute dei cittadini.

A marzo, quasi **14 milioni** di italiani si sono imbattuti in siti di disinformazione

L’Autorità ha già dimostrato, attraverso analisi sperimentali, come la **credulità** rispetto a **notizie false** e/o inaccurate sia fortemente connessa al **livello educativo** e di **conoscenze digitali** dei cittadini, oltre a **dispercezioni** preesistenti rispetto ai fenomeni stessi<sup>36</sup>. In un Paese in cui le competenze digitali, come visto, sono assai limitate e il processo educativo rischia di escludere nuove fasce della popolazione, il problema della disinformazione e dei suoi effetti deve essere considerato come una priorità, non, come talvolta accade, per motivi ideologici ma, al contrario, per ricomprendere tutti i diversi punti di vista nell’ambito di una discussione basata su fatti il più possibile condivisi.

Gli effetti della disinformazione si riflettono sui cittadini, sulla loro **libertà di espressione** ma anche sulla stessa economia, nel momento in cui attraverso la disinformazione viene alterato l’insieme informativo in base al quale cittadini e imprese fondano le **proprie scelte di consumo e produzione**. Ciò appare particolarmente importante nella fase di rilancio del sistema economico e produttivo del Paese, soprattutto se si considerano i possibili effetti negativi della **disinformazione commerciale** sulla reputazione delle aziende italiane, anche all’estero, e la necessità di sostenere e valorizzare il brand del *made in Italy*.

## L’affermazione delle piattaforme online nel nuovo ecosistema

Le conseguenze economiche e sociali della crisi sanitaria interessano tutto il settore delle comunicazioni, tanto dal lato della domanda quanto dal lato dell’offerta, con

---

<sup>36</sup> Cfr. Rapporto Agcom, [Percezioni e Disinformazione](#), 2020.

effetti che si propagano sull'economia digitale e sull'economia nel suo complesso, colpendo in particolare i punti deboli del sistema italiano.

Tale andamento negativo sembra al momento aver toccato meno le **piattaforme** che operano nei diversi ambiti di attività che compongono il settore delle comunicazioni e non solo (anche ristorazione, turismo, trasporti, ecc.). Alcune di esse, anzi, hanno beneficiato dell'emergenza; è il caso delle piattaforme che offrono servizi media audiovisivi a pagamento e di quelle attive nel commercio elettronico alle quali si collegano i servizi di consegna dei pacchi.

Il **trend** di fondo per questi soggetti sembra **solido e strutturale**: il peso economico delle piattaforme nell'ambito del settore delle comunicazioni è andato crescendo nel tempo e tale tendenza appare essere stata ulteriormente accelerata dalla crisi.

**Peso piattaforme: 80%** pubblicità online, **34%** pubblicità, **21%** tutti i media, **18%** media e poste

La **reattività delle piattaforme alla crisi** è legata alle caratteristiche delle stesse: alla loro capacità di fornire servizi immateriali, per definizione estranei a qualsiasi nozione di territorialità, potendo quindi contare su **mercati di sbocco di dimensione globale**; alle **efficienze di costo** che sono in grado di realizzare; all'**integrazione verticale e orizzontale** che permette loro di essere presenti in più ambiti di mercato e sfruttare strategie di leverage.

Durante il *lockdown*, peraltro, l'impossibilità di spostamento delle persone ha favorito la loro affermazione come **intermediari inevitabili** per i consumatori, ma anche per le stesse imprese, sia per tutto ciò che riguarda l'approvvigionamento e la vendita di beni e servizi, sia anche come fonte di informazioni, nonché come mezzi di comunicazione interpersonale.

In effetti, le piattaforme rappresentano una **risorsa di innovazione** in tutta la filiera della comunicazione e, se si guarda al sistema economico più in generale, la loro capacità di innovazione è in grado di **incidere positivamente sul benessere sociale**.

Nonostante ciò, vi sono alcune **importanti criticità** connesse all'operare delle piattaforme che diventano più rilevanti man mano che l'incidenza economica di questi soggetti cresce.

Dal punto di vista degli assetti concorrenziali, vi è una **tendenza delle piattaforme ad acquisire potere di mercato, contribuendo alla concentrazione** degli ambiti in cui operano. Questa concentrazione è frutto sia di caratteristiche intrinseche dei mercati in cui sono attive, sia delle strategie di integrazione, verticale e orizzontale, che le piattaforme perseguono, nonché del vantaggio competitivo di cui dispongono. Si tratta, in particolare, dei **big data** sugli utenti, **asset strategico non replicabile** che permette alle piattaforme di acquisire risorse economiche e, quindi, di guadagnare posizioni di mercato, sia attraverso la monetizzazione diretta di tali dati, mediante la pubblicità online, sia attraverso il loro utilizzo nei processi di produzione e commercializzazione di beni e servizi o per la creazione di nuovi prodotti e, quindi, di nuovi mercati.

Per quanto riguarda nello specifico il settore delle comunicazioni, le piattaforme hanno un **ruolo di primo piano** nel mercato della **pubblicità online**, nel quale occupano posizioni **lungo tutta la complessa filiera**, fornendo servizi di intermediazione ed elementi tecnologici per la compravendita di spazi pubblicitari.

La capacità delle piattaforme di drenare ingenti risorse pubblicitarie è un elemento di preoccupazione per gli assetti del sistema dell'informazione, che proprio con la pubblicità finanzia gran parte della sua produzione.

ARPU pubblicitario piattaforme: **5 volte** l'ARPU dei publisher

Più in generale, lo squilibrio economico in favore delle piattaforme, peraltro in un contesto di recessione, accresce la **dipendenza di tutta la *industry nazionale*** (editori, concessionarie, sviluppatori, inserzionisti, imprese, ecc.) e dei cittadini dalle piattaforme.

Le piattaforme online hanno un ruolo rilevante **anche nel settore postale**, poiché i servizi di consegna dei pacchi sono strettamente interdipendenti con il commercio elettronico e, quindi, con le piattaforme che operano nell'e-commerce. A questo

riguardo, durante la fase di *lockdown*, le vendite online sono naturalmente cresciute e con esse il peso economico delle piattaforme.

A fronte di una presenza sempre più forte delle piattaforme in tutti i comparti delle comunicazioni, **permangono evidenti carenze nel quadro di regole azionabili, a livello nazionale, per garantirne la piena *accountability* davanti alle autorità pubbliche.**

L’Autorità ha da tempo inaugurato un percorso regolamentare e di analisi nei settori di propria competenza che ha tenuto conto dell’ingresso delle piattaforme nei mercati delle comunicazioni e ha inteso esplorare anche strumenti innovativi, quali il ricorso a tavoli tecnici e forme di auto e co-regolamentazione (v. Relazione annuale). Tuttavia, si avverte la **difficoltà di acquisire informazioni e dati dalle piattaforme** e, al contempo, la necessità di adeguare più rapidamente il quadro regolamentare e legislativo al mutato scenario competitivo (cfr. Indagine Big Data, cit.).

La criticità che rende complessa l’acquisizione di informazioni da parte delle piattaforme, su cui basare eventuali interventi regolamentari o anche solo di monitoraggio, risiede in particolare nella **localizzazione geografica** di questi soggetti. Le piattaforme, infatti, offrendo servizi immateriali, sono in grado di **stabilire la propria sede e l’organizzazione delle funzioni aziendali** – definendo strategie e comportamenti da assumere nei diversi mercati locali – **in territori diversi e anche molto distanti dai Paesi in cui offrono i relativi servizi** e questa circostanza complica l’esercizio della potestà regolamentare a livello nazionale e rende difficile anche la semplice interazione con esse, non solo per i regolatori nazionali ma anche per le altre istituzioni e per gli stessi cittadini.

Nell’ottica di estendere i benefici per la collettività legati alla presenza di questi attori economici nel settore delle comunicazioni, si pone pertanto **un problema di responsabilità sociale** oltre che di *accountability* regolamentare delle piattaforme: da un lato, infatti, manca un compiuto quadro normativo che consenta di orientare il regime giuridico di questi soggetti all’utilità sociale, in misura paritaria a quanto avviene con altre tipologie di imprese; dall’altro, una efficiente regolamentazione delle piattaforme non può prescindere dall’assoggettività delle stesse a obblighi che ne rendano più trasparente e rendicontabile l’attività davanti al regolatore nazionale.

Quanto più l'emergenza Covid-19 ha accentuato l'affermazione di questi soggetti a tutti i livelli, tanto più si manifesta l'esigenza di **controbilanciarne il potere economico con una adeguata partecipazione ai costi sociali** che il sistema Paese sarà chiamato a sostenere per risollevarsi dalla crisi, facendo leva sulla responsabilità sociale e il valore condiviso delle imprese nei riguardi della comunità dalla quale ricevono risorse.

Circa il **60%** dei ricavi italiani delle piattaforme è fatturato all'estero

In tal senso, esiste un **problema di contribuzione fiscale** delle piattaforme e più in generale esiste un problema di definizione di sistemi di tassazione efficaci dell'economia digitale. Tale criticità rischia di aggravarsi nel prossimo futuro, con l'atteso indebolimento del sistema produttivo nazionale, a seguito della crisi sanitaria, e con l'acuirsi di disuguaglianze economiche e sociali.

In definitiva, a livello mondiale, si sta assistendo a un processo di cd. **"piattaformizzazione" delle economie e delle società** che pone seri e urgenti questioni da affrontare, specie in un momento di accelerazione della digitalizzazione del Paese, conseguente alla crisi pandemica in atto.

## 3.2 LA TRASFORMAZIONE DIGITALE IN PROSPETTIVA

Le analisi svolte sul settore delle comunicazioni evidenziano come, durante l'emergenza sanitaria, individui e imprese in Italia abbiano dato prova di una **grande capacità di reazione e adattamento** e il sistema delle comunicazioni si sia confermato un **ambito strategico** dell'economia e della società.

Contemporaneamente emergono anche alcuni elementi di **debolezza strutturale dell'economia digitale** in Italia che, come si è visto, secondo le previsioni per il 2020 rischiano di aggravarsi con la recessione economica.

In sostanza, la crisi sanitaria, economica e sociale rappresenta una **sfida** per il nostro **sistema Paese**, in particolare, per la capacità di transizione al digitale, in maniera economicamente efficace, socialmente efficiente, e dinamicamente sostenibile.

La crisi sanitaria ed economica, in tal senso, costituisce **un'opportunità unica per superare le difficoltà**, non solo perché il Paese ha potuto prendere consapevolezza delle proprie capacità e delle proprie potenzialità di sviluppo, ma anche perché a livello globale si è entrati in una fase di espansione della spesa pubblica, il che offre l'occasione di effettuare **interventi di tipo straordinario**.

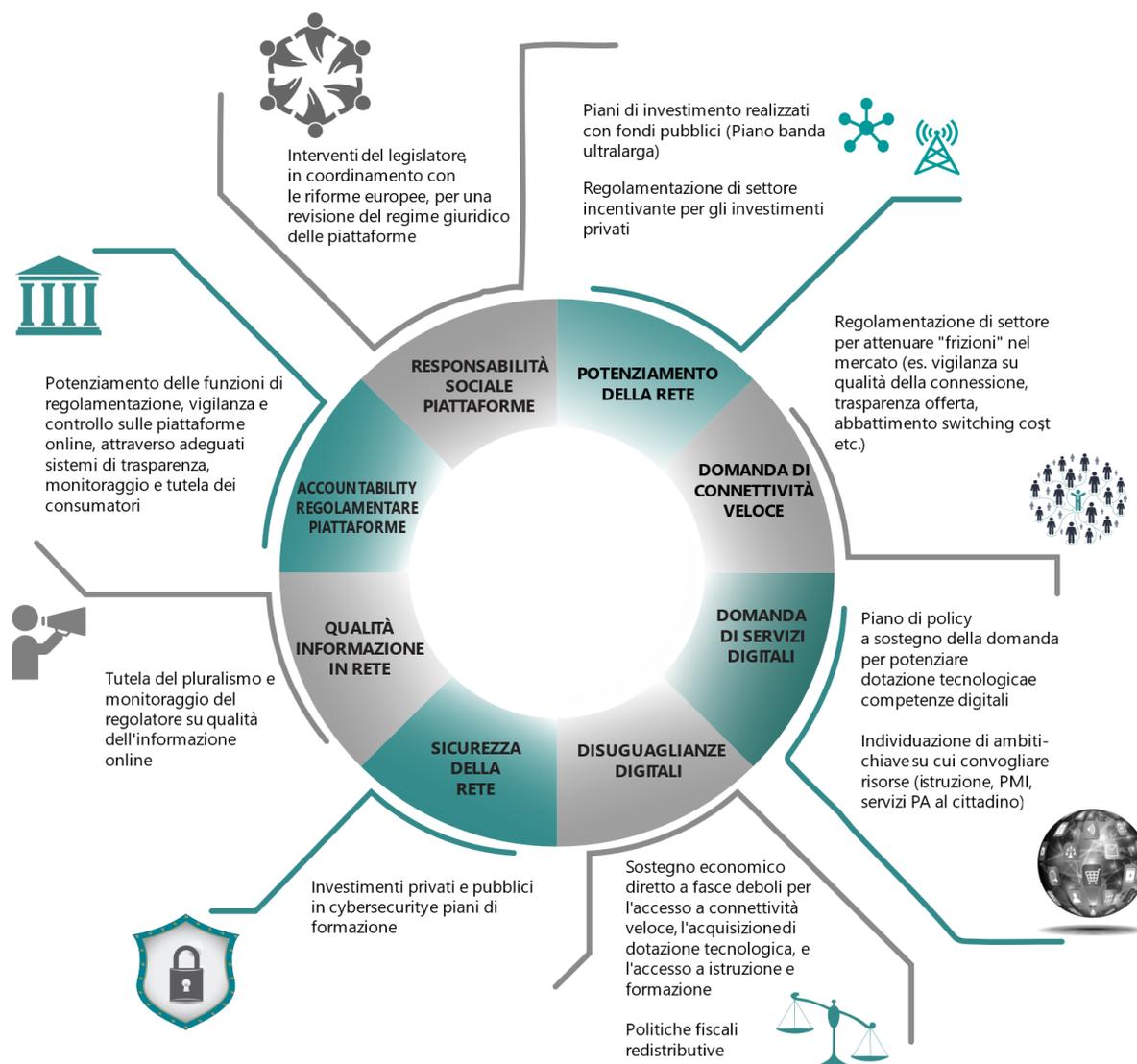
In questa prospettiva, è utile osservare come qualunque piano di digitalizzazione non possa che prendere **avvio dalla risoluzione degli aspetti più problematici**. Inoltre, la progettazione delle politiche per il digitale deve tenere conto delle **interrelazioni tra i diversi aspetti** di quello che è un **sistema digitale**, fatto di parti reciprocamente connesse che interagiscono e che co-evolvono insieme (cfr. **Figura 26**).

In concreto, quindi, adottando un **approccio sistemico**, appare evidente che il potenziamento dell'infrastruttura di rete (*technology push*) è strettamente correlato alla domanda di connettività (*demand pull*), che a sua volta incide sulla domanda-offerta di servizi digitali, i quali, a loro volta, comportano degli effetti anche sulla sicurezza delle reti. In parallelo allo sviluppo dell'economia digitale, mutano le caratteristiche della domanda e dell'offerta – nel settore delle comunicazioni ma non solo – e si affermano equilibri nuovi contraddistinti dalla presenza di soggetti globali, come le piattaforme. A questi cambiamenti deve seguire l'elaborazione di un sistema di regole adatte all'ambiente di internet, che assicuri la partecipazione alla vita economica e sociale di tutti i soggetti che operano nel sistema stesso.

In virtù di tali connessioni, interventi di policy su singoli aspetti risulterebbero scarsamente efficaci e non consentirebbero una piena digitalizzazione del Paese. Di conseguenza, solo un **piano di ampio respiro e pluriennale** è in grado di far progredire l'economia e la società verso una maggiore digitalizzazione, e in definitiva, verso un equilibrio socialmente efficiente.

In ultimo, data la diversa natura delle problematiche strutturali, è auspicabile che gli **strumenti di policy siano diversi e mirati** rispetto all'obiettivo che intendono perseguire. Da questo punto di vista, è possibile distinguere due classi principali di strumenti differenti: da un lato la regolamentazione del settore svolta dall'Autorità e, dall'altro lato, il ruolo delle politiche per il digitale.

**Figura 26 - Criticità strutturali del sistema digitale italiano e politiche pubbliche**



## La strategia digitale dell’Autorità

Le attività svolte dall’Autorità per fronteggiare l’emergenza sanitaria, relativamente al settore delle comunicazioni, sono state descritte nelle pagine iniziali e offrono una panoramica di quanto è stato fatto negli ultimi mesi in una situazione straordinaria, per consentire che le imprese e i cittadini potessero continuare a offrire e a fruire di servizi di comunicazione – quantomai essenziali durante l’emergenza – nel rispetto delle regole anti-contagio.

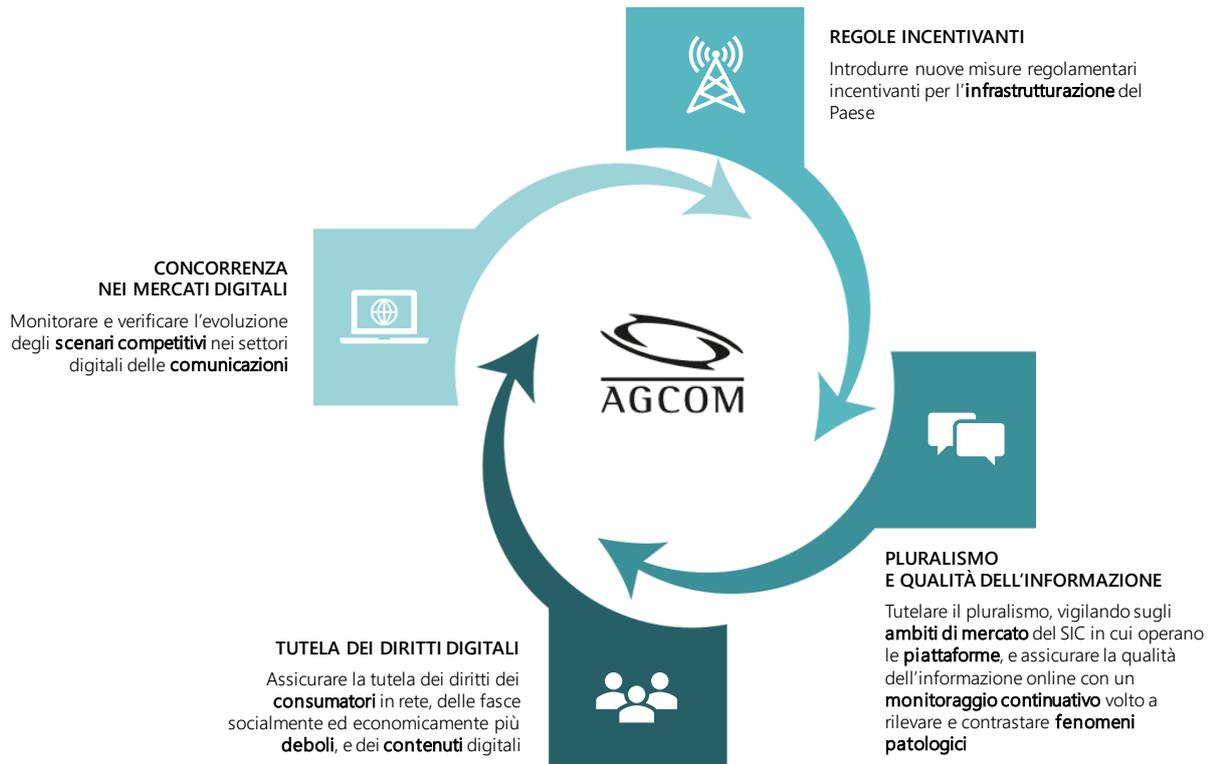
Nella sua azione “ordinaria” il regolatore contribuisce alla digitalizzazione del Paese attraverso una serie di interventi che toccano in particolare tre delle criticità rilevate: la rete di telecomunicazioni, il sistema dell’informazione e il ruolo delle piattaforme nel settore delle comunicazioni.

Attraverso una **regolamentazione incentivante degli investimenti nella rete di telecomunicazioni**, l’Autorità esercita la sua azione nei riguardi delle imprese del settore, coniugando la promozione della concorrenza con un livello efficiente di investimenti secondo un principio di neutralità tecnologica e contribuendo in tal modo al **potenziamento dell’infrastruttura**.

Inoltre, il regolatore supporta le istituzioni deputate **all’attuazione della Strategia italiana per la banda ultralarga** e, in particolare, oltre a esprimere un parere sui piani di sviluppo, ha un ruolo attivo nel definire le condizioni di accesso alle reti realizzate con fondi pubblici, svolgendo anche un’azione di vigilanza sull’effettiva qualità dei servizi erogati e la massimizzazione della loro penetrazione sul territorio.

A ciò si aggiunge un’azione di vigilanza sulla qualità dei servizi di accesso a internet, un monitoraggio dei prezzi dei servizi, una serie di misure volte a migliorare la trasparenza delle condizioni di offerta per rendere più agevoli le scelte dei consumatori, una regolamentazione che tende ad abbattere gli *switching cost*, nonché misure per la tutela delle fasce sociali deboli. L’insieme di questi strumenti permette all’Autorità di attenuare le “frizioni” presenti sul mercato creando un ambiente favorevole allo **sviluppo della domanda di connettività**. In maniera più diretta, inoltre, l’Autorità ha di recente utilizzato il *take up* dei servizi di accesso a banda ultralarga forniti su reti ad altissima capacità come criterio per la calibrazione degli obblighi regolamentari in capo all’operatore notificato (v. Relazione annuale).

**Figura 27 - Strategia digitale di Agcom**



Per quanto riguarda il sistema dell'informazione, si è già detto del ruolo dell'Autorità in termini di vigilanza a tutela del pluralismo, di monitoraggio della qualità dell'informazione e di contrasto alla disinformazione (v. Relazione annuale). In tale ambito, nel sistema digitale, il contributo del regolatore consiste nel **creare anche in rete un contesto sano in cui cittadini e imprese possano accedere alle informazioni e formarsi un'opinione corretta su fatti e notizie** che guidano inevitabilmente anche comportamenti di consumo e scelte di produzione.

L'aspetto più complesso riguarda il ruolo dell'Autorità con riferimento alle criticità legate alla **presenza delle piattaforme** nel settore delle comunicazioni. Tali soggetti come detto sono dei punti nevralgici dell'economia digitale sotto il profilo economico, sociale e concorrenziale. A questo proposito, il quadro regolamentare, in cui si iscrive l'azione dell'Autorità, negli ultimi anni è stato oggetto di revisioni che hanno parzialmente esteso alcune regole anche a questi operatori: ciò è accaduto nelle comunicazioni elettroniche, così come nei servizi media e nei servizi postali; a seguito di tali avanzamenti l'Autorità ha iniziato a interagire con le piattaforme e a realizzare una serie di interventi (v. Relazione annuale).

Tuttavia, per affrontare le problematiche connesse alle caratteristiche delle piattaforme (concentrazione del potere di mercato e big data, localizzazione geografica, partecipazione all'economia nazionale), nell'ottica di **sviluppare un sano sistema digitale**, occorre un avanzamento del quadro normativo, teso a migliorare l'*accountability* di questi soggetti. Su tali aspetti vi è un dibattito di policy in corso a livello internazionale ed europeo, dal quale, al di là degli strumenti concreti da utilizzare, emerge un'indifferibile necessità di definire un quadro di regole rinnovato in cui le piattaforme assumano responsabilità nei riguardi delle società in cui esse si inseriscono.

## Le politiche pubbliche per la digitalizzazione del Paese

Il perno principale per la digitalizzazione del Paese e il superamento delle sue criticità è una strategia di policy che, contrariamente a quanto può fare la regolamentazione, metta a disposizione risorse economiche e le incanali verso le priorità, disegni procedure e riveda l'organizzazione del sistema produttivo, compresa la pubblica amministrazione, redistribuisca risorse economiche a sostegno di cittadini e imprese in difficoltà.

In questa prospettiva, i dati analizzati nelle pagine precedenti indicano che le problematiche connesse al divario digitale dovrebbero orientarsi maggiormente verso **politiche a sostegno della domanda**<sup>37</sup>. In tale ambito, potrebbe essere utile progettare una vera e propria **strategia pluriennale**, come è stato fatto sul fronte dell'offerta per la realizzazione della rete NGA, **con un piano di interventi organico che metta a sistema le iniziative già in corso e le prossime**. Si fa riferimento ad una serie di azioni, di sicura efficacia, che siano in grado di contemperare, da una parte, l'esigenza di diffondere una maggiore conoscenza e consapevolezza nell'uso degli strumenti digitali e, più in generale, una cultura digitale e, dall'altra, di ridurre al minimo il numero di coloro che non partecipano all'ecosistema digitale o che vi partecipano in condizioni di svantaggio (ad esempio, tramite connessioni a basse velocità).

In tal senso, gli attori principali da considerare sono certamente le famiglie, le imprese e la pubblica amministrazione. In generale, dal momento che le carenze più

---

<sup>37</sup> Su tale argomento si veda, tra l'altro, il Rapporto Agcom, [Il consumo di servizi di comunicazione: esperienze e prospettive](#), 2016.

rilevanti risiedono nelle competenze digitali e nella dotazione tecnologica, è auspicabile un intervento diretto con **risorse economiche unite a programmi di istruzione e formazione**, così da favorire l'accesso a servizi digitali e migliorare la capacità di utilizzo degli stessi.

Per convogliare le risorse su **ambiti-chiave**, che possono costituire una **leva per stimolare la domanda** di servizi digitali in tutto il Paese, l'esperienza degli ultimi mesi e la storia degli ultimi anni suggeriscono che il **sistema di istruzione** è uno snodo cruciale, sul quale dovrebbero confluire risorse tecnologiche ed economiche dirette alle famiglie (ad esempio, sotto forma di *voucher*) e alle scuole, per ammodernare le tecnologie (hardware, software, piattaforme per la didattica a distanza) in possesso di studenti e insegnanti e anche per diffondere, attraverso loro, una cultura digitale.

In parallelo, l'altro elemento-chiave è costituito dalle imprese e in particolare dalle **piccole e medie imprese**, rispetto alle quali la **politica industriale** dovrebbe concentrare le proprie misure su piani di investimento per l'adozione di tecnologie abilitanti (es. cloud, robotica, big data, *cybersecurity*) e per la formazione di figure professionali nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Attraverso il sostegno della domanda di individui, famiglie e imprese, dunque, si potranno realizzare le condizioni per diffondere una maggiore conoscenza e consapevolezza della cultura digitale che, a sua volta, sarà in grado di stimolare sensibilmente la diffusione della banda ultralarga.

Per ciò che riguarda la **pubblica amministrazione**, che rappresenta il **terzo soggetto-chiave per un processo di digitalizzazione organico delle attività che compongono il sistema socio-economico**, essa svolge un ruolo altrettanto rilevante nell'accelerare e diffondere l'utilizzo dei servizi digitali presso la popolazione. I piani di digitalizzazione della pubblica amministrazione che si sono susseguiti negli anni hanno operato su diversi fronti (infrastrutture trasversali, piattaforme abilitanti e programmi di accelerazione) e su svariati progetti (es. l'Anagrafe della popolazione residente, il sistema pubblico di identità digitale – SPID, pagoPA, ecc.). Questa fase appare propizia per effettuare un "audit" dei progetti in corso e per spingere soprattutto sul **completamento di quelli che hanno come obiettivo la fornitura di servizi finali al cittadino**. Questi interventi sono i più complessi poiché implicano non solo un'innovazione negli strumenti ma soprattutto una **riprogettazione, dei servizi e dei procedimenti amministrativi sottostanti**, rispetto al mondo analogico a cui si deve necessariamente accompagnare una loro semplificazione.

Proprio dal punto di vista del cittadino, infatti, una parte delle politiche di digitalizzazione della PA dovrebbe essere orientata a **evitare la frammentazione degli strumenti** a disposizione delle persone e a intraprendere una comunicazione continuativa e più efficace per far conoscere ai cittadini i servizi digitali disponibili e le modalità di accesso. Al riguardo, in base ai dati rilevati dall’Autorità, si osserva come **più del 60%** non possieda lo SPID e **quasi il 70%** non possieda un indirizzo di posta elettronica certificata.

Sul fronte delle **disuguaglianze digitali**, l’esistenza di un divario digitale territoriale tra zone del Paese, sul versante della domanda, e di un divario digitale socio-economico, trasversale alla società italiana, richiede un intervento di sostegno diretto alle fasce di popolazione che sono in difficoltà e a **rischio di esclusione sociale**. In tal caso, accanto a politiche redistributive fondate sulla fiscalità generale, si possono immaginare **contributi economici** per la sottoscrizione di contratti di accesso a servizi internet e per l’acquisto di dispositivi (computer, tablet, ecc.), che sono propedeutici all’accesso ai servizi digitali.

Al di là del sostegno economico, in ogni caso, è prioritario che in tali situazioni di divario digitale sia sempre garantito **l’accesso all’istruzione e alla formazione**, non solo perché questo rappresenta un diritto, ma anche perché l’esclusione da tali servizi ha dei costi sociali, destinati a gravare a lungo sulla collettività.

Unitamente alle politiche a sostegno della domanda, un altro ambito d’intervento per lo sviluppo della digitalizzazione riguarda **l’offerta di connettività** e in particolare **il potenziamento dell’infrastruttura e la sicurezza sulla rete**.

Sul primo punto, diversamente da quanto accade sul versante della domanda, esiste un quadro di regole strutturato e di interventi a livello europeo e nazionale per la realizzazione di investimenti pubblici e privati volti a potenziare le reti di telecomunicazione. In particolare, vi è una **pianificazione già avviata** nell’ambito della Strategia italiana per la banda ultralarga e una serie di strumenti per realizzare la rete sull’intero territorio nazionale, dal ricorso ai fondi pubblici nazionali ed europei, alle opzioni di co-investimento tra operatori privati, fino all’intervento diretto dello Stato attraverso Infratel.

In questa fase di rilancio dell’economia, per **ridurre il gap infrastrutturale** potrebbe essere utile **accelerare il piano per le “aree grigie”** e **rivedere il piano banda ultralarga** per aggiornarlo e dimensionarlo – geograficamente, tecnologicamente ed

economicamente – alla luce degli interventi infrastrutturali che intanto gli operatori privati hanno realizzato e in vista del potenziamento di servizi come la didattica a distanza e lo smart working. Inoltre, è auspicabile che si realizzi un piano di cablatura almeno degli edifici scolastici e degli uffici pubblici.

In questo quadro di interventi infrastrutturali, un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta a razionalizzare le risorse ed evitare inefficienze, coordinando gli investimenti pubblici e privati e utilizzando il **mix di tecnologie disponibili** (fibra ottica, ma anche tecnologie radio) nel rispetto della neutralità tecnologica.

## Un nuovo patto sociale per la società digitale

I dati e le analisi riferite ai principali attori economici globali che rientrano nella definizione di **piattaforme online** mostrano che essi rappresentano ormai le **strutture organizzative fondamentali** su cui poggia l'intero sistema delle comunicazioni nell'economia digitale.

Le piattaforme hanno comportato una riorganizzazione dei sistemi economici in cui operano, introducendo modifiche organiche che vanno oltre le ordinarie dinamiche di accesso e concorrenza nei mercati: di fronte alle strutture economiche ed organizzative di questi attori del sistema dell'informazione è necessario un **ripensamento dei modelli teorici** alla base delle tradizionali funzioni regolative dei mercati sostituiti o rimpiazzati dal modello delle piattaforme. Questa necessità, ampiamente avvertita in ambito nazionale ed europeo già prima della crisi epidemiologica, ha messo in luce alcuni **nodi da sciogliere attraverso riforme legislative** idonee a declinare i principi cardine delle democrazie costituzionali nel contesto economico emergente.

Un tema centrale in questa prospettiva è quello, già sopra richiamato, dell'**accountability e della responsabilità sociale delle piattaforme**. In un momento storico in cui le maggiori piattaforme globali appaiono tra i pochi soggetti economici meno esposti a una crisi economica di portata epocale, le istituzioni nazionali e internazionali hanno il compito di assicurare che anche queste imprese contribuiscano pienamente al nuovo contesto sociale digitale, adottando strumenti legislativi e regolamentari idonei a garantire concreta attuazione a parità effettive di condizioni, incentivando la partecipazione di tutti alle regole e non già la loro elusione.

Allo stato attuale, l'assoggettabilità delle piattaforme ai regimi di trasparenza e responsabilità applicabili nel settore delle comunicazioni varia a seconda dei servizi e dei contenuti digitali offerti da questi soggetti, se e nella misura in cui le riforme intervenute nelle discipline settoriali europee delle comunicazioni elettroniche, dei media e dei servizi postali, consentano una ripermimetrazione dei mercati e dell'ambito di applicazione soggettiva della relativa regolamentazione.

Gli adeguamenti degli ambiti di armonizzazione europea hanno lasciato, in ogni caso, **scoperti alcuni settori rilevantissimi** per la vita democratica del Paese, come la regolamentazione delle campagne elettorali e la tutela di libertà e diritti fondamentali della persona potenzialmente intaccati dalle "decisioni algoritmiche" con cui trova attuazione il sistema di *private enforcement* sviluppato dalle piattaforme per dare effettività sia al diritto degli Stati (norme anti-terrorismo, contrasto alla pedopornografia, copyright, privacy) sia alle proprie *content policy* aziendali in materia di prevenzione e contrasto del linguaggio d'odio e della disinformazione online.

Da più parti è emersa l'esigenza di una **riforma organica dei sistemi di responsabilità e sanzione** applicabili alle piattaforme in rapporto all'attuale disciplina degli "intermediari online", che tenga conto della concreta capacità di condizionamento dei flussi informativi mostrata dagli algoritmi di ricerca e raccomandazione dei principali attori del sistema dell'informazione, che operano in un contesto economico o di mercato spesso connotato dalla dinamica "*winner-takes-all*".

A fronte del potere economico di questi soggetti nel mercato globale dei dati, un aspetto imprescindibile di qualsiasi linea di riforma della regolamentazione delle piattaforme online riguarda l'adozione di una **disciplina dei dati nell'economia digitale** che, attraverso un approccio olistico, sia idonea a contemperare i valori della sicurezza, trasparenza ed efficienza del mercato.

L'esperienza del Covid-19 ha reso ancor più evidenti alcuni limiti della disciplina vigente in materia di raccolta e trattamento dei dati personali, ciò in ragione dell'esistenza di evidenti **asimmetrie informative** tra le piattaforme e i consumatori coinvolti nella relazione economica alla base dello scambio di dati (v. Indagine conoscitiva sui Big data, cit.).

Lo squilibrio, infine, si evidenzia sul piano istituzionale sia per la **disomogeneità dei regimi giuridici** applicabili alle piattaforme online nei diversi Stati membri dell'UE, sia

all'interno dei singoli ordinamenti nazionali. Mentre, infatti, alcune forme di tutela ex post – in particolare quella giurisdizionale – trovano già piena applicazione ai fini dell'azionabilità dei diritti e delle legittime istanze di cittadini e utenti davanti al giudice, **manca una disciplina organica di "regulatory accountability"** che consenta di intervenire prima e con maggiore efficacia a tutela del diritto all'informazione, del pluralismo informativo con adeguate garanzie di accesso e non discriminazione, oltre che di trasparenza (valore quest'ultimo già in parte tutelato dal Regolamento P2B). Lo sviluppo di siffatti sistemi di regolamentazione ex ante richiede il completamento di un processo di revisione dell'apparato teorico e metodologico alla base degli strumenti esistenti, che, peraltro, è già in corso presso Agcom e altri regolatori nazionali ed europei. Lo sviluppo di sistemi di monitoraggio che si avvalgono di tecniche e metodi afferenti alla *data science* rappresentano, in questo senso, un passaggio ineludibile per l'adeguamento della regolamentazione esistente e l'esercizio di funzioni di vigilanza.

In questo quadro, resta al Legislatore il ruolo fondamentale di richiamare alla **responsabilità sociale** le piattaforme online operanti in Italia, riconducendo anche le maggiori imprese multinazionali dell'economia digitale nell'alveo dei doveri costituzionali che informano la Carta costituzionale. In un momento storico dove la riorganizzazione e trasformazione del settore delle comunicazioni sembrano destinate a rivestire un'importanza cruciale per dare risposte efficaci alla crisi globale in atto, l'assoggettamento di queste organizzazioni al diritto degli Stati deve essere orientata a ristabilire l'equilibrio dei valori costituzionali con forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, oltre che il rispetto degli obblighi internazionali ed europei, la piena osservanza dei principi di tutela della salute, della finanza pubblica, della sicurezza e sostenibilità sociale e ambientale nelle condizioni di lavoro e nella gestione del patrimonio culturale e ambientale<sup>38</sup>.

**Assumendo la "platform-based economy" come parametro di riferimento per le riforme legislative auspicabili nel settore delle comunicazioni**, all'indomani dell'emergenza epidemiologica, sarà importante assicurare che lo sviluppo dell'economia digitale avvenga sulla base di un **nuovo contratto sociale** con gli attori economici e sociali protagonisti della ripresa economica perseguita dalle politiche europee di risposta al Covid-19.

---

<sup>38</sup> Si richiama, in questo senso, la sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 2012 in tema di responsabilità sociale delle imprese.

L'auspicio è di un piano organico consapevole del "valore condiviso" rappresentato dall'ecosistema digitale per il sistema Paese e attento ai costi sociali e umani della crisi, alla cui compensazione le istituzioni sono chiamate a provvedere, da un lato con le opportune leve fiscali e contributive a carico dei soggetti che detengono la maggiore quota di potere economico e, dall'altro, sfruttando la trasformazione digitale come opportunità di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi per una maggiore competitività del Paese.



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI