

## RELAZIONE

### SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SUI PROGRAMMI DI LAVORO DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

(Aggiornata al 30 aprile 2021)

*(Articolo 1, comma 6, lettera c), numero 12), della legge 31 luglio 1997, n. 249)*

**Predisposta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**

**Presentata dal Sottosegretario di Stato  
alla Presidenza del Consiglio dei ministri**

(GAROFOLI)

---

**Comunicata alla Presidenza l'8 luglio 2021**

---

PAGINA BIANCA



*Presidente*

GIACOMO LASORELLA

*Componenti*

LAURA ARIA

ANTONELLO GIACOMELLI

ELISA GIOMI

ENRICO MANDELLI

*Segretario generale*

GIULIETTA GAMBA

*Capo di gabinetto del Presidente*

GIORGIO GIOVANNETTI



# Indice

<b>PREFAZIONE DEL PRESIDENTE</b>	VII
<b>PREMESSA ALLA LETTURA</b>	X
<b>CAPITOLO 1 - Le Comunicazioni Elettroniche</b>	
1.1 L'evoluzione del quadro regolamentare nell'Unione europea	5
1.2 Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	9
1.2.1 I servizi di comunicazioni elettroniche su rete fissa e mobile	9
1.2.2 La Broadband Map	13
1.2.3 La neutralità della rete	14
1.2.4 La composizione delle controversie	15
1.2.5 La gestione delle risorse di numerazione	15
1.2.6 La gestione del radio spettro	16
1.3 La tutela dei consumatori	20
1.3.1 L'attività regolamentare a tutela degli utenti	20
1.3.2 L'attività di vigilanza e sanzionatoria	21
1.3.3 La risoluzione delle controversie tra operatori e utenti: il nuovo ConciliaWeb 2.0	24
1.3.4 I progetti per la qualità della rete	26
1.4 I mercati delle comunicazioni elettroniche	28
1.4.1 I mercati di rete fissa	32
1.4.2 I mercati di rete mobile	36
1.5 Gli indicatori dell'azione regolamentare	40
<b>CAPITOLO 2 - I Media</b>	
2.1 L'evoluzione del quadro regolamentare	48
2.1.1 La normativa dell'UE	48
2.1.2 Attività nell'ambito dell'ERGA	49
2.1.3 Attività in ambito nazionale	50
2.2 Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	52
2.2.1 La tutela del pluralismo e della concorrenza	52
2.2.2 La verifica degli obblighi della concessionaria del servizio pubblico	55
2.2.3 La vigilanza per la parità di accesso ai mezzi di informazione	57
2.2.4 Gli obblighi in materia di opere europee e di produttori indipendenti	59
2.2.5 I diritti sportivi	62
2.2.6 Gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi	63

## INDICE

2.3	La tutela e la garanzia dei diritti	64
2.3.1	La comunicazione politica e la <i>par condicio</i>	64
2.3.2	Il discorso d'odio	65
2.3.3	Gli indici di ascolto e i sondaggi	66
2.3.4	La <i>media literacy</i>	67
2.3.5	La tutela dei minori	68
2.3.6	La tutela dei consumatori e degli utenti	69
2.4	Gli scenari dei mercati	72
2.4.1	Il settore nell'economia italiana	72
2.4.2	La televisione	74
2.4.3	La radio	77
2.4.4	I quotidiani	79
2.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	82

**CAPITOLO 3 - I Servizi Postali**

3.1	L'evoluzione del quadro regolamentare	91
3.2	Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	96
3.2.1	Le attività di regolamentazione	96
3.2.2	La vigilanza nel mercato dei servizi postali	99
3.3	La tutela dei consumatori	101
3.4	Gli scenari dei mercati	104
3.4.1	Il segmento degli invii di corrispondenza	106
3.4.2	Il segmento degli invii di pacchi postali	110
3.4.3	Gli altri indicatori di mercato	112
3.5	Gli indicatori dell'azione regolamentare	114

**CAPITOLO 4 - I servizi internet e le piattaforme online**

4.1	L'evoluzione del quadro regolamentare	121
4.2	Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi	124
4.2.1	L'indagine conoscitiva relativa ai servizi offerti sulle piattaforme online	124
4.2.2	Il diritto d'autore online	125
4.2.3	La vigilanza nel settore della pubblicità online	126
4.2.4	Le altre attività di vigilanza e sanzionatorie	128
4.3	La tutela dell'utenza e dei diritti	130



4.3.1 Il dibattito pubblico online	130
4.3.2 Le attività a tutela dell'utenza <i>business</i>	132
4.4 Gli scenari dei mercati	134
4.4.1 Il settore pubblicitario e la pubblicità online	135
4.4.2 Gli altri servizi delle piattaforme online	139
4.5 Gli indicatori dell'azione regolamentare	145
<b>CAPITOLO 5 - Le dimensioni istituzionali e organizzative dell'Autorità</b>	
5.1 L'assetto organizzativo e la politica delle risorse umane	152
5.1.1 Le risorse umane	152
5.1.2 La digitalizzazione dei processi	153
5.1.3 La gestione e il bilancio	154
5.1.4 Il sistema dei controlli interni e gli organismi indipendenti	155
5.2 Gli organismi strumentali e ausiliari	157
5.2.1 I Co.re.com.	157
5.2.2 Il Consiglio nazionale degli utenti	161
5.3 Le relazioni istituzionali dell'Autorità nel contesto nazionale e internazionale	162
5.3.1 L'Autorità nel contesto internazionale	162
5.3.2 La collaborazione con la Polizia Postale e delle Comunicazioni e con la Guardia di Finanza	163
5.3.3 Le relazioni con università ed enti di ricerca	165
5.3.4 I rapporti con i consumatori e le associazioni	166
5.3.5 Le attività di divulgazione agli <i>stakeholder</i>	167
5.4 Il Registro degli Operatori di Comunicazione, i controlli e l'attività ispettiva	168
5.4.1 Il Registro e la sua gestione ordinaria	168
5.4.2 L'Informativa Economica di Sistema	169
5.4.3 I controlli e l'attività ispettiva	171
5.5 La tutela giurisdizionale	172
5.5.1 Le decisioni giurisprudenziali nei settori di competenza dell'Autorità	172
5.5.2 Altre rilevanti pronunce settoriali e sul funzionamento dell'Autorità	175
5.6 Gli indicatori dell'azione amministrativa	179
<b>LE LINEE STRATEGICHE E I PROGRAMMI DI LAVORO</b>	183
Sigle e abbreviazioni utilizzate	191
<i>Appendice di documentazione</i> (disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità)	
<i>Appendice Statistica</i> (disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità)	

La *Relazione annuale 2021 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, se non diversamente specificato, presenta dati e rendiconti sull'azione di lavoro condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nel periodo compreso tra il 1° maggio 2020 e il 30 aprile 2021.

Le elaborazioni dei dati, salvo diversa indicazione, sono eseguite dall'AGCOM. Per i dati dell'Autorità si omette l'indicazione della fonte.

Le composizioni percentuali sono arrotondate automaticamente quasi sempre alla prima cifra decimale. Il totale dei valori percentuali così calcolati può risultare non uguale a 100.

Inoltre, si evidenzia che i dati non sempre sono direttamente confrontabili con quelli riportati nelle precedenti Relazioni annuali. In alcuni casi, infatti, le imprese hanno operato integrazioni e ri-classificazioni dovute sia a variazioni e integrazioni nelle metodologie di calcolo (ad esempio *driver* per l'attribuzione dei ricavi o degli investimenti) sia a mutamenti dei perimetri di attività economica aziendale; ciò ha determinato aggiustamenti in termini di importi economici talvolta di entità anche non marginale.

Sul sito [www.agcom.it](http://www.agcom.it) sono pubblicate l'Appendice di documentazione e l'Appendice Statistica, oltre ad eventuali segnalazioni di *errata corrige*.



## Prefazione del Presidente

Siamo abituati a collocare convenzionalmente all'inizio del millennio – più o meno il momento in cui internet diventa veloce e ubiquo e le tecnologie e gli apparati digitali si sviluppano su vasta scala – l'avvio di ciò che altrettanto convenzionalmente definiamo *rivoluzione digitale*, ossia quel fenomeno che una prevalente narrazione ama ormai definire quale “*quarta*” rivoluzione industriale.

Il tratto distintivo della rivoluzione digitale – ce lo ricorda una ormai copiosa letteratura – è il progressivo e tumultuoso passaggio dalla millenaria dimensione materiale del mondo, ad una inedita e per larga parte ancora ineffabile dimensione immateriale.

Questa transizione si candida – come ben vediamo da un anno a questa parte attraverso la lente malauguratamente fornitaci dalla pandemia globale, che sta fungendo da acceleratore di processo – a trasformare radicalmente le nostre vite. Il lavoro e la scuola; l'economia e la finanza; il tempo libero e la comunicazione; e poi la mobilità, i consumi, finanche le indagini investigative e l'amministrazione della giustizia: non c'è ambito del nostro *habitus* socio-antropologico che non sia esposto a un radicale cambio di parametro.

In questi ultimissimi anni il fenomeno della smaterializzazione ha assunto una ancora nuova fisionomia, finendo per espandersi dagli ambiti sociali ed economici, ai più minuti aspetti delle nostre vite individuali. Inoltre, il processo è mutato verso qualcosa di diverso rispetto alle utopistiche attese iniziali della rete, verso una transizione che alla digitalizzazione ha aggiunto un connotato di “datizzazione”, ossia di trasformazione delle nostre vite in dati.

Potremmo dire che non c'è ormai un tratto delle nostre esistenze che non sia toccato, in misura più o meno ampia in ragione delle nostre soggettive inclinazioni, da questo fenomeno. I processi di formazione e conoscenza; la maturazione di opinioni e convincimenti; la definizione delle nostre tavole valoriali; conseguentemente, la formazione dell'opinione pubblica e i processi di costruzione del consenso; e poi le relazioni umane, le attitudini di consumo, le propensioni all'acquisto, le preferenze di gusto; persino la strutturazione delle nostre reti amicali e dei nostri affetti.

Questo gigantesco fenomeno della progressiva smaterializzazione delle nostre società e delle nostre esistenze individuali; questo progressivo costruirsi di un nostro “*io digitale*” entro la cornice di una nuova società sempre connessa, nella quale i dati orientano, più o meno consapevolmente, le nostre scelte, richiede innanzitutto una risposta di ordine politico, nel senso più ampio e più nobile del termine.

Abbiamo dinanzi a noi una grande sfida dai tratti inediti: come riformare le nostre secolari democrazie, come conferire loro nuova efficienza, trasparenza e affidabilità; come consolidarne i fondamenti di libertà, eguaglianza e giustizia su cui le abbiamo costruite, di fronte all'avanzata di nuovi processi di concentrazione del potere culturale, economico e sociale.

La rivoluzione in atto non è, dunque, questione che possa riguardare esclusivamente gli ambiti professionali e specialistici di volta in volta più coinvolti. Essa pone innanzitutto un problema politico che interroga la forma e l'evoluzione dei nostri regimi democratici. È un dato che la Comunicazione della Commissione UE del 3 dicembre 2020 (*Piano d'azione per la democrazia europea*) coglie in pieno. Non si tratta soltanto di ripensare il quadro normativo, modernizzare

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE

il contesto tecnologico, aggiornare analisi e strumenti di intervento sui mercati, compiti in sé già molto sfidanti. Si tratta soprattutto di rimodellare l'agire delle istituzioni per adattarlo ai ritmi e alle forme della seconda rivoluzione digitale. Si tratta di guidare tecnologia e innovazione nell'interesse della collettività.

L'Autorità, istituzione di garanzia di nomina parlamentare preposta alla regolamentazione e alla vigilanza di tutto il settore della comunicazione, per la sua parte, sente forte questa necessità ed è consapevole di costituire uno snodo istituzionale essenziale sul fronte dei grandi temi evocati.

Basta scorrere l'indice di questa Relazione annuale per averne piena contezza. Tutela del pluralismo informativo; garanzia della parità di accesso ai mezzi di informazione; tutela della dignità delle persone; tutela dei minori; vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo; disciplina dello spettro radio in funzione di efficienza e pluralismo nell'utilizzo di una risorsa pubblica strategica; tutela degli utenti dei servizi di comunicazione elettronica e dei servizi postali; disciplina dell'accesso alle infrastrutture e neutralità delle reti. Sono solo alcuni dei settori in cui si esplica l'azione di regolamentazione e vigilanza dell'Autorità. A queste competenze si sono aggiunte quelle, connesse con l'evoluzione della legislazione europea, relative al monitoraggio e alla regolamentazione dei nuovi mercati digitali, prevalentemente offerti da piattaforme globali (in tal senso il Regolamento *Platform to business* le cui competenze nel nostro Paese sono state recentemente attribuite dal legislatore all'Autorità). Queste rappresentano oramai uno snodo fondamentale non solo per l'offerta di nuovi servizi digitali ma anche per l'intermediazione di ambiti tradizionali. Il loro presidio va dalle piattaforme sociali di condivisione al settore postale, dai mercati pubblicitari al commercio al dettaglio, dalla diffusione di buona e cattiva informazione ai nuovi servizi di comunicazione, videoconferenza e *e-learning*. Trasparenza dei contratti e delle condizioni di accesso, vigilanza sugli algoritmi di raccomandazione, non discriminazione tra servizi verticalmente integrati e quelli offerti dagli utenti commerciali, tutela dei diritti in rete, sono tutti ambiti su cui la nuova regolamentazione europea si sta dotando di adeguati strumenti di intervento. Il legislatore nazionale è chiamato ad attuare e ad integrare le norme comunitarie e l'Autorità, per la sua parte, a darne applicazione.

Le linee strategiche e i programmi di lavoro che presentiamo in conclusione di Relazione – frutto anche di una intensa attività di studio e analisi dei fenomeni, in costante interlocuzione con altre istituzioni pubbliche e con i nostri principali *stakeholder* – costituiscono il nostro contributo a queste sfide.

C'è una linea di pensiero secondo cui l'evoluzione tecnologica fornirebbe da sé nuovi strumenti per un effettivo *empowerment* dell'utente finale, nelle sue diverse vesti di cittadino, utente e consumatore. Si tratta tuttavia di una ricetta semplicistica, parziale, sostanzialmente inadeguata e, soprattutto, smentita dalla recente evoluzione. La tutela dell'universalità dei servizi e, al tempo stesso, la valorizzazione delle differenze e il discernimento che deve discenderne; e dunque, per tale via, la tutela delle disabilità, dei minori, della diversità culturale, del pluralismo, della dignità di ogni persona, della libertà di impresa, richiederanno sempre, in ogni ambito, regole specifiche a cura dei poteri pubblici, con le garanzie di universalità, trasparenza, opponibilità, reversibilità di cui solo quel tipo di regole può dotarsi. L'autoregolamentazione costituisce un ausilio essenziale, ma le regole servono, non meno che in passato, anche nel nuovo contesto tecnologico. Anzi sono proprio le regole – se ben scritte, e applicate con proporzionalità, buon senso, efficacia, e consistenza dinamica – che costitui-



ranno un volano della rivoluzione digitale, perché daranno maggiore fiducia al cittadino e favoriranno mercati più aperti e competitivi. È questa la strada imboccata con rinnovato vigore dalla UE con l'avvio a fine 2020, su impulso della Commissione, delle tre proposte di legge *Data Governance Act*, *Digital market Act* e *Digital Service Act* che hanno da poco iniziato il loro iter. È l'Europa, infatti, la cornice geografica minima in cui le nostre regole devono trovare cittadinanza, un'Europa non unicamente *comunità di interessi*, ma davvero *comunità di destino*.

Intelligenza artificiale, *big data*, *machine learning*, profilazione algoritmica. Sono i nuovi codici dell'economia digitale. L'innovazione investe letteralmente la regolamentazione, in tutte le sue articolazioni, e la espone al rischio dell'inadeguatezza e dell'obsolescenza, nonché alla costante rincorsa di uno scenario in perenne divenire. Con l'obiettivo di mettere in campo un nuovo contesto regolamentare, adatto al nuovo scenario, l'Europa, il legislatore nazionale e con essi l'Autorità, si stanno muovendo nella direzione di un approccio olistico, fondato su una sapiente combinazione di saperi e di strumenti.

Si tratta di un processo complesso, inevitabilmente soggetto a tentativi ed errori, che è chiamato ad attingere al patrimonio dei valori della civiltà europea.

Lucio Anneo Seneca, nel VII libro (25, 4-5) delle *Naturales quaestiones*, scriveva: "Verrà un giorno in cui il passare del tempo e l'esplorazione assidua dei secoli porterà alla luce ciò che ora ci sfugge. (...) Verrà un giorno in cui i nostri posteri si meraviglieranno che noi ignorassimo cose tanto evidenti".

Dovremo forse imparare ad avere la stessa modestia e la stessa misura nel guardare al futuro che ci attende. Consapevoli al tempo stesso delle opportunità e dei rischi intrinseci ai cambiamenti epocali che stiamo vivendo, e dunque capaci di orientarci con equilibrio, anche in un difficile periodo quale quello dell'emergenza epidemica che sta sconvolgendo la nostra società.

È con questo spirito che sottoponiamo all'attenzione del Parlamento, delle altre istituzioni e dei lettori tutti, le risultanze del nostro lavoro di quest'ultimo anno.

Giacomo Lasorella  
Presidente dell'AGCOM

PREMESSA ALLA LETTURA

## Premessa alla lettura

La Relazione annuale è il documento che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenta entro il 30 giugno di ogni anno al Parlamento e al Governo per illustrare l'attività svolta dal 1° maggio dell'anno precedente al 30 aprile dell'anno in corso nonché i programmi di lavoro per l'anno che verrà.

Quest'anno la Relazione annuale si presenta rinnovata nell'articolazione dei contenuti e nella veste grafica. Il percorso espositivo segue gli ambiti di intervento dell'Autorità: comunicazioni elettroniche (Capitolo 1), media (Capitolo 2), e servizi postali (Capitolo 3), cui si aggiunge quello dei servizi in rete e delle piattaforme online (Capitolo 4), per il quale l'Autorità è stata investita di nuove competenze, specie nell'ultimo anno.

Il capitolo dedicato a ciascun settore si presenta omogeneo sotto il profilo dei contenuti. In particolare, sono illustrate dapprima le novità del contesto regolamentare internazionale e nazionale; gli interventi, le riforme e le iniziative avviate in ambito europeo, unitamente alla normativa nazionale, costituiscono la cornice entro la quale si orienta l'azione dell'AGCOM. A seguire, si dà risalto alle iniziative intraprese e al ruolo svolto dall'Autorità, ponendo in luce i principali interventi regolatori e le salienti attività di vigilanza e sanzionatorie, nonché di *enforcement* realizzate in ciascun ambito. L'azione regolamentare potrebbe non dispiegare appieno i suoi benefici senza un'attività di tutela dei diritti inalienabili della persona, della sua dignità in ogni sua espressione, di salvaguardia delle diversità, di protezione delle categorie deboli. A questi temi, all'attività di risoluzione delle controversie, ai progetti speciali a beneficio di consumatori e utenti è dedicata una sezione all'interno di ciascun capitolo settoriale. Oltre che incardinata dal punto di vista normativo, l'azione dell'AGCOM intende fondarsi su una conoscenza quanto più possibile approfondita dei fenomeni. A seguire

sono quindi presentati dati aggiornati e analisi quantitative che descrivono il contesto economico e l'andamento dei mercati in cui trovano attuazione le decisioni dell'Autorità per ciascun settore. Infine, l'attenzione è focalizzata sugli effetti dell'azione regolamentare, grazie all'adozione di un piano di monitoraggio predisposto *ad hoc*. La valutazione che ne deriva si inquadra all'interno dell'attività di verifica di impatto della regolamentazione (cosiddetta VIR), della quale cui si dà conto al termine di ogni capitolo della Relazione.

Il quinto e ultimo capitolo – di natura trasversale in quanto dedicato alle dimensioni organizzativa e istituzionale dell'Autorità – descrive l'attività svolta da AGCOM nel complesso sistema composto dagli organi costituzionali, dalle istituzioni europee e nazionali, dagli organismi ausiliari che a vario titolo esercitano competenze all'interno dell'ordinamento delle comunicazioni, dalla fitta rete di collaborazioni con *stakeholder*, Università, ed enti di ricerca. Nello svolgimento delle proprie funzioni l'AGCOM beneficia della proficua collaborazione di importanti organismi a partire dai Comitati regionali per le comunicazioni, delegati su territorio allo svolgimento di alcune funzioni proprie dell'Autorità.

Come previsto dalla legge istitutiva, nell'ultima parte della Relazione annuale sono, infine, presentati i programmi di lavoro dell'Autorità per il prossimo anno, alla luce delle linee strategiche definite per il triennio 2021-2023.

Quest'anno, oltre all'Appendice di documentazione contenente dati sugli obblighi di servizio pubblico per le fasce protette e sull'offerta delle tre reti generaliste, si è ritenuto utile predisporre un'Appendice Statistica, per approfondire con indicatori economici e di mercato, e ulteriori informazioni sull'attività dell'Autorità, i contenuti della Relazione stessa.

# 1.

## LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

PAGINA BIANCA



Il 27 maggio 2020 la Commissione europea, quale risposta alla crisi causata dal nuovo coronavirus, ha lanciato uno strumento temporaneo per la ripresa noto come **Next Generation EU**<sup>1</sup>, dotato di un fondo di 750 miliardi di euro. Il 90% del fondo (672 miliardi) verrà distribuito attraverso il “Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza” (**Recovery and Resilience Facility, RRF**)<sup>2</sup>, la cui destinazione è quasi equamente suddivisa tra prestiti e sovvenzioni. Il Piano italiano (**Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR**) prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza**, lo strumento chiave del NGEU ed ulteriori 30,6 miliardi di risorse nazionali, che confluiscono in un apposito Fondo complementare. Il totale degli investimenti previsti per gli interventi contenuti nel Piano arriva a 222,1 miliardi di euro, a cui si aggiungono 13 miliardi del React EU. Nel complesso, il 27 per cento delle risorse è dedicato alla transizione digitale. Nella struttura del Piano<sup>3</sup>, infatti, la *Missione 1* (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) disporrà di 40,32 miliardi, 33,64 dei quali distribuiti sui processi di digitalizzazione, innovazione e sicurezza delle PPAA (9,75 miliardi) e sulle strategie di digitalizzazione, innovazione, ricerca e sviluppo del sistema produttivo (23,89 miliardi).

In questa prospettiva, le problematiche connesse al divario digitale dovrebbero orientarsi maggiormente verso politiche a sostegno della domanda. 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 (Next Generation Access)**, 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 l’esigenza, da una parte, 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).

Unitamente alle politiche a sostegno della domanda, un altro ambito d’intervento per lo sviluppo della digitalizzazione riguarda l’offerta di connettività, fissa e mobile, 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 strutturato di regole 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 ultra-larga 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.

Concorrenza e neutralità tecnologica dal punto di vista del mercato e parità di condizioni e contrasto alle diseguaglianze dal punto di vista dei cittadini – come sarà spiegato in dettaglio nei paragrafi che seguono – sono i fattori che dovranno guidare innovazione e digitalizzazione del Paese per i prossimi anni.

In questo contesto, l’Autorità continua nella sua azione di vigilanza e regolamentazione. Lo strumento regolamentare per eccellenza

1 Cfr. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu)

2 Cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

3 Per una efficace illustrazione della struttura e dei contenuti del PNRR, si rinvia alla pagina dedicata: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

**1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE** 

---

sarà il nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>4</sup>, entrato in vigore il 21 dicembre 2018, che il Parlamento dovrà sollecitamente recepire nell'ordinamento interno, anche come risposta all'avvio della procedura di infrazione

promossa nei mesi scorsi dalla Commissione nei riguardi degli Stati membri che non hanno completato l'iter di recepimento nel termine previsto del 20 dicembre 2020.

---

<sup>4</sup> Il testo ufficiale del Codice al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972>



## 1.1

### L'evoluzione del quadro regolamentare nell'Unione europea

Il settore delle comunicazioni elettroniche è caratterizzato dalle azioni intraprese dalle istituzioni europee sul fronte della diffusione di connettività ad altissima velocità, nel solco del piano di interventi delineato dalla comunicazione della Commissione europea “Shaping Europe’s Digital Future”<sup>5</sup>, e sul tema dell’efficace applicazione negli Stati membri del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (il Codice)<sup>6</sup>.

L’erompere della pandemia da Covid-19 ha reso necessaria una riconsiderazione delle strategie e dei contenuti delle iniziative pianificate, al fine di tener conto dell’impatto dell’emergenza sanitaria sulle condizioni di fornitura dei servizi di comunicazioni elettroniche e di prevedere strumenti idonei a fronteggiare eventuali nuove emergenze sistemiche. Ne è emersa l’esigenza di un’accelerazione degli interventi pianificati, atteso che l’emergenza sanitaria ha amplificato il bisogno di investimenti in infrastrutture di rete ad altissima capacità, per soddisfare le crescenti e mutevoli esigenze della domanda, e per sostenere l’innovazione digitale e lo sviluppo di settori economici ad alto valore aggiunto.

Un tassello importante nel mosaico di iniziative europee di propulsione alla diffusione di infrastrutture ad altissima capacità è costituito dalla Raccomandazione del 18 settembre 2020<sup>7</sup>, con la quale la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a cooperare per sviluppare uno strumentario comune per la connettività (cd. **Toolbox**), sotto forma di un pacchetto di buone

pratiche per l’installazione di reti fisse e mobili ad altissima capacità, comprese le reti mobili **5G**. A seguito di un primo rapporto pubblicato nel dicembre scorso<sup>8</sup>, gli Stati membri, in stretta cooperazione con la Commissione europea, hanno individuato un insieme di strumenti comuni per incoraggiare gli investimenti nelle reti ad altissima capacità<sup>9</sup> assumendo l’impegno di condividere con la Commissione le rispettive tabelle di marcia per l’attuazione di tali strumenti, anche ai fini di un pieno sfruttamento delle opportunità fornite dal meccanismo di ripresa e resilienza (cd. *Recovery Plan*).

Sempre al fine di fornire agli Stati membri gli strumenti regolamentari più idonei al conseguimento dei previsti obiettivi di connettività, la Commissione europea ha avviato, nell’ottobre 2020, un progetto di revisione della direttiva 2014/61/CE (cd. *Broadband Cost Reduction*)<sup>10</sup> sulla riduzione dei costi di installazione delle reti ad alta capacità, attraverso il lancio di una consultazione pubblica, alla quale hanno partecipato anche le autorità nazionali di regolamentazione e il **BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications - Organismo dei Regolatori europei di comunicazioni elettroniche)**, in vista della pubblicazione della proposta legislativa di revisione, attesa per l’inizio del 2022.

Un passaggio cruciale per favorire le opportunità di crescita economica dell’Unione è costituito, come detto, anche dall’accelerazione delle attività di installazione e utilizzo delle reti

5 Comunicazione della Commissione Europea *Shaping Europe’s Digital Future*, 19 febbraio 2020.

6 Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

7 Raccomandazione C (2020) 6270 final del 18 settembre 2020 relativa a un pacchetto di strumenti comuni dell’Unione per ridurre i costi di installazione di reti ad altissima capacità e garantire un accesso allo spettro radio 5G tempestivo e favorevole agli investimenti al fine di promuovere la connettività a sostegno della ripresa economica dalla crisi di COVID-19 nell’Unione.

8 *EU Member States present report of best practices on fast network rollout, a first step towards the Connectivity Toolbox | Shaping Europe’s digital future (europa.eu)*.

9 *Common Union Toolbox on Connectivity pursuant to Commission Recommendation (EU) 2020/1307 on a common Union toolbox for reducing the cost of deploying very high-capacity networks and ensuring timely and investment-friendly access to 5G radio spectrum, to foster connectivity in support of economic recovery from the COVID-19 crisis in the Union*.

10 Direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 recante misure volte a ridurre i costi dell’installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

5G, individuate come fattore abilitante per i servizi digitali innovativi e risorsa essenziale per la competitività europea e per la sostenibilità. In tale quadro, si iscrive il Regolamento del giugno 2020<sup>11</sup> – relativo alle caratteristiche fisiche e tecniche dei punti di accesso senza fili di portata limitata (*small cells*), necessari a garantire la tempestiva disponibilità delle reti 5G – che prevede un regime di installazione esente da autorizzazioni, sotto la supervisione delle autorità nazionali.

Nella prospettiva dello sviluppo di servizi supportati dalle reti 5G, garantire la sicurezza delle reti è un obiettivo della massima importanza strategica per l'intera UE. Al riguardo, nell'ambito della nuova strategia europea per la cybersicurezza del 16 dicembre 2020, spicca la proposta di revisione della Commissione europea cd. Direttiva **NIS 2**<sup>12</sup>.

Meritano altresì un cenno, alla luce dell'impatto orizzontale sui settori regolati dall'Autorità, le iniziative della Commissione europea in materia di regolamentazione e responsabilità delle piattaforme online, di cui si dirà più diffusamente nel Capitolo 4. Si tratta in particolare delle proposte legislative denominate **Digital Services Act (DSA)**<sup>13</sup> e **Digital Markets Act (DMA)**<sup>14</sup>, che intendono adeguare l'ordinamento dell'Unione europea agli effetti che i processi di digitalizzazione – e più specificamente il concreto operare delle piattaforme online – hanno sui diritti fondamentali, sulla concorrenza e, più in generale, sulle società e le economie europee.

Da ultimo, lo scorso 9 marzo 2021, la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione sul prossimo decennio digitale (**Europe's Digital Decade**)<sup>15</sup>, illustrando la propria strategia, nonché il percorso che intende seguire per la trasformazione digitale e per la realizzazione degli obiettivi "Europa 2030", tra i quali spiccano la connettività universale e la tutela dei diritti fondamentali alla *privacy* e alla libertà di espressione. Lo scenario delineato nel Digital Decade parte dalla consapevolezza di quanto le tecnologie digitali, fondamentali per sostenere la vita economica e sociale durante la crisi sanitaria, saranno il fattore decisivo per il successo del processo di transizione verso un'economia e una società sostenibili, con maggiori opportunità per tutti ed una possibile riduzione degli squilibri socio-economici. Al riguardo, l'entità delle risorse disponibili nell'ambito del *Recovery Plan* consentirà uno sviluppo, senza precedenti per portata e intensità, degli investimenti e delle politiche di cooperazione tra gli Stati membri. Per ogni piano nazionale è stato fissato un obiettivo di spesa digitale pari ad almeno il 20% del Fondo, che si aggiunge allo stanziamento già previsto dal bilancio europeo 2021-2027.

In parallelo, e in stretta sinergia con le strategie in tema di connettività e di trasformazione digitale, il contesto istituzionale europeo è stato caratterizzato dalle iniziative della Commissione europea, del BEREC e degli altri organismi di cooperazione regolamentare, volte all'attuazione delle previsioni del Codice, prevista per il 20 dicembre 2020. L'eccezionalità della situa-

11 Regolamento di esecuzione (UE) 2020/911 della Commissione del 30 giugno 2020 che specifica le caratteristiche dei punti di accesso senza fili di portata limitata a norma dell'art. 57, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

12 COM(2020) 823 final del 16 dicembre 2020, Proposta della Commissione europea per una Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure per un elevato livello comune di cybersicurezza in tutta l'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148.

13 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2020 relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE.

14 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2020 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali).

15 Comunicazione della Commissione europea al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 9 marzo 2021 "Bussola digitale 2030: la via europea per il decennio digitale (COM (2021) 118 final)".



zione determinatasi nel 2020 ha rallentato buona parte dei processi di trasposizione nazionale; in conseguenza di ciò, il 4 febbraio 2021, la Commissione ha aperto una procedura di infrazione nei riguardi di 24 Stati membri.

Tra le principali iniziative, si segnala il Regolamento Delegato (UE) 2021/654 della Commissione ai sensi dell'art. 75 del Codice del 18 dicembre 2020, che definisce tariffe uniche massime di terminazione fissa e mobile per le chiamate vocali a livello dell'Unione, pubblicato il 22 aprile 2021 e in vigore dal 1° luglio 2021.

La Commissione europea ha inoltre aggiornato la raccomandazione<sup>16</sup> sui mercati rilevanti che individua l'elenco dei mercati che le autorità nazionali di regolamentazione europee sono tenute a riesaminare periodicamente (art. 64 del Codice); così come la raccomandazione del 2008 relativa alle notifiche, ai termini e alle consultazioni di cui dall'art. 7 della direttiva 2002/21/CE<sup>17</sup>.

Infine, dal 16 luglio al 7 ottobre 2020, la Commissione ha condotto una consultazione sulla revisione di due raccomandazioni: quella del 2010 sulle reti di accesso di nuova generazione (NGA)<sup>18</sup> e quella sulle metodologie di non discriminazione e di determinazione dei co-

sti (**NDCM**)<sup>19</sup> del 2013. Ciò al fine di acquisire orientamenti in funzione della predisposizione di indirizzi normativi aggiornati in grado di assicurare l'applicazione coerente delle disposizioni del Codice in materia di accesso e aiutare le autorità nazionali di regolamentazione e gli operatori del mercato ad affrontare le sfide future in relazione agli investimenti e allo sviluppo di reti ad altissima capacità (**VHCN**).

In questo contesto, l'Autorità ha assicurato un costante e qualificato contributo, in seno ai vari organismi europei di cooperazione regolamentare, all'adozione di atti e linee guida funzionali all'applicazione coerente ed efficace del nuovo Codice. La situazione eccezionale creata dall'emergenza sanitaria non ha comportato rallentamenti di tali attività. Al contrario, grazie ad un efficiente utilizzo delle infrastrutture digitali, è stato possibile conseguire gli obiettivi definiti per il 2020.

Al riguardo, l'Autorità ha partecipato attivamente allo sviluppo di tutti i più rilevanti filoni di attività del BEREC, confrontandosi con le autorità nazionali competenti per materia<sup>20</sup>. In tale ambito, il BEREC ha continuato a esplicitare il ruolo potenziato riconosciute dal nuovo Regolamento<sup>21</sup>, con l'assunzione di iniziative finalizzate a garantire l'applicazione di numerose

16 Raccomandazione (UE) 2020/2245 della Commissione del 18 dicembre 2020 relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

17 Raccomandazione (UE) 2021/554 della Commissione del 30 marzo 2021 relativa alla forma, al contenuto, ai termini e al livello di dettaglio delle notifiche a norma delle procedure di cui all'art. 32 della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

18 Raccomandazione della Commissione del 20 settembre 2010 relativa all'accesso regolamentato alle reti di accesso di nuova generazione (NGA).

19 Raccomandazione della Commissione dell'11 settembre 2013 relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga.

20 Tra i principali filoni di attività, si ricordano: l'elaborazione delle linee guida applicative previste dal Codice in materia di *geographical survey* delle reti e di individuazione delle "aree designate" (art. 22.4 e 22.7); l'identificazione del punto terminale di rete (art. 79); l'individuazione dei criteri per la definizione di rete ad altissima capacità (VHCN) (art. 82); l'accesso simmetrico (art. 61.3); l'applicazione coerente dei criteri per la valutazione dei co-investimenti negli elementi di rete ad altissima capacità (art. 76); la valutazione dell'adeguatezza dei sistemi alternativi di allarme pubblico che utilizzano servizi di comunicazioni elettroniche ECS-PWS (art. 110.2). Un cenno meritano inoltre le linee guida adottate in attuazione del Regolamento TSM, per l'applicazione della disciplina europea in tema di Open Internet (art. 5.3) e in materia di comunicazioni c.d. *intra-EU* (art. 5 bis del Regolamento TSM, come introdotto dall'art. 50 del Regolamento BEREC).

21 Regolamento (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga il regolamento (CE) n. 1211/2009.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

disposizioni qualificanti del Codice, e ha garantito il proprio contributo al disegno complessivo di riforma della disciplina di settore.

Inoltre, sin dall'erompere della pandemia, in attuazione della dichiarazione congiunta BEREC - Commissione europea<sup>22</sup>, il BEREC ha condotto attività di monitoraggio sulla gestione del traffico e sulla capacità della rete Internet nei Paesi UE di fronteggiare la crescente domanda di connettività. Sul finire del 2020, sulla base dei vari cicli di monitoraggio (a cadenza bisettimanale, poi mensile) il BEREC, con il coordinamento del gruppo di lavoro *Regulatory Framework* (co-presieduto dall'Autorità), ha pubblicato un rapporto che offre una ricognizione complessiva delle misure introdotte negli Stati membri dall'inizio della pandemia, favorendo lo scambio e la comparazione delle diverse pratiche<sup>23</sup>. Nel corso del 2021, il BEREC continuerà a fornire rapporti di monitoraggio per seguire l'evoluzione delle iniziative adottate dagli Stati membri e riferire alla Commissione, se necessario, con tempistiche più ravvicinate. Il programma di lavoro 2021 prevede inoltre la pubblicazione di un rapporto di

valutazione di impatto della pandemia sul settore delle comunicazioni elettroniche e in particolare sui diritti degli utenti finali, per rendere le reti di comunicazione elettronica europee affidabili nel lungo termine e in grado di fronteggiare le sfide poste da futuri eventi di analogia portata, nonché per individuare tutti gli strumenti nella disponibilità delle **ANR (Autorità Nazionali di Regolamentazione)** per ridurre il divario digitale.

Si segnalano inoltre le attività del gruppo *Regulatory Framework* relative all'aggiornamento del BEREC *Statement on Independence of NRAs* del 2012, dichiarazione pubblica<sup>24</sup> finalizzata a sottolineare l'importanza che l'indipendenza delle ANR riveste nel disegno europeo del settore delle comunicazioni elettroniche<sup>25</sup>.

Più in generale, l'impegno complessivo dell'Autorità nel BEREC si è esplicitato attraverso il coordinamento diretto e la partecipazione a specifici filoni di attività affidati ai gruppi di lavoro in cui l'Organismo si articola, di cui si darà conto di volta in volta nei paragrafi successivi di questo capitolo, nonché nel Capitolo 5.

22 BoR (20) 66 Joint Statement from the Commission and the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) on coping with the increased demand for network connectivity due to the Covid-19 pandemic.

23 Il documento BoR (20) 234 "Overview of the Member States experiences related to the regulatory and other measures in light of the covid-19 crisis" è stato trasmesso alla Commissione europea e pubblicato sul sito del BEREC il 1° dicembre 2020.

24 BoR (20) 141 New BEREC Statement on the independence of national Regulatory Authorities.

25 Il gruppo *Regulatory Framework*, si è occupato anche di varie tematiche legate al tema della numerazione: i) l'attività per l'adozione di linee guida recanti criteri comuni per la valutazione della capacità di gestione delle risorse di numerazione da parte di soggetti diversi dai fornitori di reti e servizi di comunicazioni elettroniche e del rischio di esaurimento delle risorse stesse; ii) l'analisi tecnica di adeguatezza del database delle numerazioni di emergenza attualmente gestito da ECO/CEPT; iii) l'attività per la predisposizione di una banca dati BEREC delle risorse di numerazione con diritto di uso extraterritoriale all'interno dell'Unione. Inoltre, ha assistito il BEREC nello sviluppo del database di raccolta delle notifiche delle autorizzazioni generali comunicate dalle ANR.



## 1.2

### Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

#### 1.2.1 I servizi di comunicazioni elettroniche su rete fissa e mobile

L'intervento del regolatore ha quale fine ultimo l'incremento del benessere sociale, da intendersi in termini di efficienza sia statica (o allocativa, ossia relativa all'offerta di servizi a prezzi concorrenziali) sia dinamica (dovuta all'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto/servizio). Nei mercati delle comunicazioni elettroniche le infrastrutture di rete, fisse e mobili, rappresentano uno snodo essenziale, per entrambi i tipi di efficienza. In tal senso, gli strumenti regolamentari adottati nell'ultimo anno, tra i quali spicca la regolamentazione dei soggetti in possesso di significativo potere di mercato (*significant market power*, SMP), sono stati finalizzati ad accompagnare i mercati delle infrastrutture verso esiti sempre più concorrenziali e, al contempo, a stimolare investimenti in nuove reti a larghissima banda, le cosiddette **VHCN (Very High Capacity Networks)**. D'altronde, la promozione di una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi ed un'efficiente allocazione delle risorse è il primo degli obiettivi strategici dell'Autorità (v. infra).

Il monitoraggio a fini regolamentari degli scenari competitivi nelle infrastrutture di rete fissa è stato condotto dall'Autorità nell'ambito del procedimento in materia di mercati dei servizi di accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa (mercato n. 4 della Raccomandazione della Commissione europea 2014/710/UE, v. delibera n. 333/20/CONS). Al riguardo, proprio per effetto del maggior livello di concorrenza sviluppatosi in alcune aree del territorio nazionale, grazie al ruolo dell'operatore wholesale only Open Fiber e delle infrastrutture realizzate dagli stessi operatori retail concorrenti di Telecom Italia (nel seguito anche TIM), l'Autorità ha identificato due distinti

mercati rilevanti a carattere subnazionale, ossia il comune di Milano e il Resto d'Italia.

Nel comune di Milano – individuato quale mercato geografico separato dal resto del territorio nazionale in ragione della significativa presenza di infrastrutture alternative a quelle di TIM e del livello di concorrenza registrato sui servizi di accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa – l'Autorità ha revocato gli obblighi regolamentari imposti nell'ambito della precedente analisi di mercato.

Nei comuni appartenenti all'area definita Resto d'Italia, invece, l'Autorità ha confermato TIM quale operatore con posizione SMP, in ragione dei problemi concorrenziali identificati, ribadendo per TIM gli obblighi regolamentari di accesso, trasparenza, non discriminazione, separazione contabile, controllo dei prezzi e contabilità dei costi. Tuttavia, in virtù di un maggior livello di concorrenza riscontrata in alcuni comuni del Resto d'Italia, l'Autorità ha introdotto una differenziazione, dal punto di vista geografico, dell'obbligo di controllo di prezzo, prevedendo, in 24 comuni c.d. contendibili, per il primo anno di validità del provvedimento, la rimozione dell'obbligo di fissare prezzi orientati ai costi.

Il provvedimento adottato dall'Autorità è volto anche a incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie di rete, e in particolare di quella Ethernet su fibra ottica, per la realizzazione di circuiti trasmissivi a capacità dedicata di alta qualità, rimuovendo al contempo gli obblighi di accesso per tecnologie in disuso.

Il mercato delle infrastrutture di rete fissa è stato interessato dalla proposta di separazione legale volontaria di TIM della propria rete di accesso, con la creazione di una società separata denominata FiberCop<sup>26</sup>. Successivamente alla no-

<sup>26</sup> Il progetto presentato da TIM prevede la creazione di una società separata – FiberCop – alla quale TIM conferirà le infrastrutture passive della propria rete di accesso secondaria (dall'armadio di strada alle sedi dei clienti), sia in rame che in fibra ottica, e della quale manterrà il controllo con una quota del 58% del capitale, mentre la restante quota sarà detenuta dalla società KKR Infrastructure, per il 37,5%, e da Fastweb per il 4,5%. FiberCop opererà unicamente nel mercato all'ingrosso fornendo servizi di accesso passivi su rete secondaria in fibra ottica ed in rame (fino al suo completo *switch off*) e svilupperà una rete di accesso FTTB/FTTH a livello nazionale in 1610 comuni in aree grigie e nere entro il 2025.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

tifica, l'Autorità ha condotto un'analisi preliminare del progetto volta a verificarne l'affidabilità e la serietà, nonché la potenziale idoneità a migliorare le condizioni di concorrenza nel settore, ritenendolo ammissibile per un vaglio più approfondito. Successivamente (v. delibera n. 637/20/CONS), è stato avviato il procedimento istruttorio di analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa. L'Autorità ha condotto contestualmente una consultazione pubblica sul progetto di separazione di TIM, volta ad acquisire le prime osservazioni degli *stakeholder*. L'obiettivo complessivo dell'intervento regolatorio è quello di verificare l'effetto del progetto di separazione sulla concorrenzialità dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa, nonché sugli obblighi regolamentari esistenti.

Nel piano di creazione della società FiberCop, TIM ha dichiarato che la realizzazione della rete secondaria in fibra ottica si baserà sul modello di investimento aperto all'ingresso di tutti gli operatori interessati. In tal senso, FiberCop, nelle intenzioni di TIM, dovrebbe garantire gli investimenti necessari al continuo ammodernamento della rete di accesso secondaria in rame e fibra ottica, assicurando la progressiva estensione della copertura **FTTH (Fiber to the Home)** sul territorio nazionale.

Ulteriore impulso allo sviluppo di reti ad altissima capacità, obiettivo qualificante della *Gigabit society*<sup>27</sup>, potrebbe derivare dalla notifica all'Autorità da parte di TIM di un'offerta di investimento in reti VHCN, quale proposta preliminare di impegni. La proposta prevede la realizzazione di una nuova rete ad altissima capacità in fibra ottica fino ai locali degli utenti finali o alla stazione di base mediante contitolarità ovvero condivisione del rischio a lungo termine attraverso cofinanziamento o accordi strutturali di acquisto. A esito di una preliminare valutazione

del contenuto dell'offerta di investimento notificata e sulla base delle informazioni aggiuntive fornite da TIM nel mese di marzo 2021, l'Autorità ha ritenuto il progetto ammissibile per l'avvio della consultazione pubblica (*market test*) prevista dall'art. 79 del Codice Europeo nel cui ambito le parti interessate - potenziali coinvestitori o richiedenti l'accesso - potranno fornire pareri in merito alla conformità degli impegni offerti alle condizioni stabilite dal Codice medesimo e proporre cambiamenti, aprendo il relativo procedimento istruttorio (v. delibera n. 110/21/CONS).

Sempre al fine di promuovere un'evoluzione pro-concorrenziale del mercato e di favorire la diffusione di reti a larghissima banda, nell'ultimo anno l'Autorità ha svolto numerose attività regolamentari tra le quali si segnalano:

- la conclusione del procedimento concernente la definizione del livello minimo di take up (pari al 15% entro giugno 2021) dei servizi di accesso a banda larga ultraveloce forniti su reti ad altissima capacità (VHCN) (delibera n. 12/21/CONS). Qualora raggiunto, tale obiettivo consentirebbe a TIM un regime di flessibilità dei prezzi del servizio di accesso all'ingrosso in fibra ottica **VULA (Virtual Unbundling Local Access)** nei Comuni contendibili (come individuati nella delibera n. 348/19/CONS);
- le attività connesse al Piano di *decommissioning* (o *switch off*) della rete di accesso in rame di TIM, che prevedono la chiusura di oltre 6.000 centrali locali. L'Autorità ha approvato lo switch off delle prime 62 centrali di TIM (delibera n. 34/21/CONS);
- la definizione, sempre nell'ambito dell'attuazione del Piano di *decommissioning*, delle caratteristiche generali dell'offerta di riferimento per i servizi di accesso di TIM in tecnologia **Fixed Wireless Access (FWA)** (delibera n. 37/21/

27 Con Gigabit Society si intende un piano europeo che ha come obiettivo la realizzazione entro il 2025 di una copertura di rete di tutti i servizi amministrativi, delle scuole e delle strutture del trasporto pubblico, con connessioni Internet a un Gigabit per secondo (cfr. Comunicazione della Commissione Europea COM/2016/0587 "Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea").



- CIR). Tale attività completa il ventaglio delle tecnologie di accesso, in un'ottica di neutralità tecnologica e di efficienza trasmissiva connessa al contesto socio-orografico del Paese;
- l'operatività, a partire da novembre 2020, di forme di disaggregazione nella fornitura agli operatori concorrenti (cd. **OAQ, Others Authorised Operator**) da parte di TIM di servizi di accesso alla propria rete di tipo *Virtual Unbundled Local Access* (cd. VULA) a livello di armadietto (ossia *fiber to the cabinet*, FTTC). Tale attività portata avanti attraverso un apposito tavolo tecnico (di cui alla delibera n. 321/17/CONS) completa e amplia l'offerta all'ingrosso dell'operatore *incumbent*, offrendo al mercato un ampio ventaglio di soluzioni per i servizi a banda ultra-larga;
  - la conclusione del ciclo di valutazione delle offerte di riferimento di TIM, approvando le condizioni tecniche e procedurali relative ai servizi di: *a*) accesso passivo all'ingrosso alla rete fissa (ULL/SLU, co-locazione, infrastrutture NGAN, *end to end, backhaul*) e **WLR (Wholesale Line Rental)** (delibera n. 284/20/CIR); *b*) accesso attivo di tipo VULA (delibera n. 285/20/CIR); *c*) accesso all'ingrosso alla rete fissa *bitstream* rame e *bitstream* NGA (delibera n. 286/20/CIR); *d*) raccolta e terminazione delle chiamate effettuate su rete telefonica pubblica fissa (delibera n. 329/20/CIR).

Nel settore delle telecomunicazioni mobili, l'attività regolamentare volta alla promozione della concorrenza e dell'innovazione si è incardinata principalmente nelle attività riguardanti lo spettro radio che definiscono l'accesso infrastrutturato al mercato e lo sviluppo di tecnologie innovative quali il 5G (paragrafo 1.2.6).

In termini precipuamente regolamentari, l'Autorità ha il compito di garantire l'*enforcement* del Regolamento europeo che disciplina la *roaming* internazionale (regolamento UE n. 531/2012, così come modificato dal regolamento UE 2015/2120). Tale impegno ha portato, durante l'ultimo anno all'approvazione di deroghe al divieto di applicare sovrapprezzi<sup>28</sup>.

L'intervento normativo sui mercati del *roaming* continua a mostrare i suoi benefici a vantaggio degli utenti finali, offrendo anche un contributo sostanziale al completamento del mercato unico. L'obiettivo delle norme è stabilire un approccio comune europeo per garantire che gli utenti delle reti pubbliche di comunicazioni mobili che viaggiano all'interno dell'UE non paghino prezzi eccessivi rispetto alle tariffe competitive nazionali quando effettuano e ricevono chiamate, inviano e ricevono SMS e utilizzano servizi di trasmissione di dati.

Dal 30 giugno 2022, l'attuale disciplina cesserà di produrre effetti; la nuova proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione, pubblicata nel mese di marzo 2021, intende prorogare oltre tale scadenza le norme che disciplinano il servizio in questione. Oltre alla proroga, il cui iter viene costantemente seguito dall'Autorità anche attraverso il suo impegno nel BEREC (l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche)<sup>29</sup>, la proposta prevede una modifica delle tariffe massime all'ingrosso per garantire la sostenibilità della fornitura di servizi di *roaming* al dettaglio a prezzi nazionali ed introduce nuove misure di trasparenza in favore degli utenti.

28 In esito a tali attività sono state autorizzate le società Fastweb (delibera n. 249/20/CONS), Welcome Italia (delibera n. 337/20/CONS) e Digi Italy (delibera n. 453/20/CONS).

29 Il contributo dell'Autorità in ambito europeo sui temi regolamentari si è concretizzato nella partecipazione ai gruppi di lavoro del BEREC. In particolare, l'Autorità ha curato la predisposizione e l'analisi dei dati italiani per la compilazione dei rapporti BEREC *Roaming Benchmark* nel gruppo "Remedies", l'AGCOM ha coordinato la stesura del primo Rapporto sui parametri per il calcolo del costo medio ponderato del capitale (il cd. WACC-Weighted Average Cost of Capital). Inoltre, l'Autorità ha coordinato le attività di redazione del rapporto "Regulatory accounting", riguardante le metodologie in vigore per l'implementazione degli obblighi di controllo di prezzo, contabilità dei costi e separazione contabile. Per tali attività si rimanda anche al Capitolo 5.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Nel periodo dell'emergenza da Covid-19, l'Autorità ha ricevuto nuove responsabilità in tema di monitoraggio, regolamentazione e vigilanza dei mercati delle comunicazioni elettroniche (v. art. 82 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, **decreto Cura Italia**). Con propria Comunicazione del 20 marzo 2020, l'Autorità ha adottato le prime misure e iniziative per il mercato, volte a scongiurare situazioni di congestione, saturazione della banda, nonché di esclusione sociale dei clienti attualmente non connessi alla rete a banda ultra-larga, oltre a garanzia di una maggiore qualità dei servizi offerti ai consumatori finali. Alcune di tali misure sono rivolte a TIM, quale operatore detentore di significativo potere di mercato nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa e, altre, a tutti gli operatori<sup>30</sup>. Successivamente, con Comunicazione del 25 marzo 2020, l'AGCOM ha avviato un Tavolo Tecnico permanente (c.d. Telco e consumatori) di consultazione e di confronto continuo con gli operatori e gli stakeholder della filiera delle comunicazioni elettroniche proseguendo il monitoraggio settimanale, sulle reti fisse e mobili, del traffico voce e dati e, con delibera n. 154/20/CONS, ha approvato una serie di misure proposte dagli operatori TIM e Open Fiber concernenti la riduzione dei costi e dei tempi di migrazione delle linee di accesso da rame a fibra.

Un aspetto connesso alla regolamentazione dei mercati riguarda la vigilanza delle condotte degli operatori rispetto al quadro regolatorio stabilito dall'Autorità. Un primo ambito concerne la vigilanza sulle misure regolamentari imposte all'operatore incumbent (TIM) in materia di parità di accesso alla rete.

Questa attività, nel caso dei servizi di comunicazione elettronica su rete fissa, si basa in primo luogo sulla collaborazione con l'**Organo di Vigilanza (OdV)** (delibera n. 348/19/CONS, art. 41b)<sup>31</sup>. Le attività dell'OdV, che sono state condotte su indicazione e coordinamento degli uffici dell'Autorità, hanno riguardato, tra l'altro: *a*) gli standard di qualità delle basi dati funzionali alla vendita dei servizi di accesso; *b*) i test di nuovi rilasci informatici; *c*) la verifica degli indicatori (**KPIs, Key Performance Indicators**) di non discriminazione; *d*) l'efficacia delle misure di *equivalence*; *e*) il monitoraggio sull'apertura degli armadietti NGA attivati, nel periodo marzo - giugno 2020, per lo più in piccoli comuni italiani; *f*) la de-saturazione degli armadietti FTTC.

L'attività di vigilanza ha riguardato anche tutti i parametri di qualità (di cui alla delibera n. 309/14/CONS), relativi all'*assurance* e *delivery* dei servizi di accesso all'ingrosso da parte di TIM sulla nuova catena di offerta (**NCD**). Inoltre, sono proseguite le attività dell'apposito Tavolo Tecnico che definisce le specifiche per la criptazione delle informazioni sensibili relative agli utenti finali, spesso oggetto di chiamate indesiderate da parte di presunti *call center*. Tale misura completa l'intero processo di criptaggio degli ordini *wholesale* a TIM<sup>32</sup>.

Nell'ultimo anno è proseguito il monitoraggio in merito all'effettivo adempimento degli impegni presentati da alcuni operatori nell'ambito dei procedimenti sanzionatori di cui alle delibere nn. 652/16/CONS, 131/18/CIR e 420/19/CONS (TIM), 265/18/CONS (Fastweb), 63/18/CIR (Teslatel).

30 Le misure in questione hanno riguardato l'approvazione della proposta avanzata da TIM circa la riduzione dei costi *wholesale* della banda Ethernet su rete in rame e in fibra ottica e la richiesta a tutti gli operatori autorizzati ad individuare soluzioni tecniche per un immediato aumento della banda media per cliente, su rete fissa, di almeno il 30%.

31 Il Board dell'Organo di Vigilanza è composto dal Presidente prof. Gianni Orlandi, designato dall'Autorità e nominato il 1° aprile 2021, e da quattro Consiglieri: dott. Giovanni Amendola, dott. Fabio Di Marco, prof. Maurizio Mensi, e avv. Francesco Scalfani.

32 Tra le attività di vigilanza degli operatori rientra l'analisi della struttura contabile allo scopo di certificare la conformità al quadro normativo vigente della rendicontazione contabile prodotta. Al riguardo, l'Autorità ha concluso le attività inerenti alla verifica sia della contabilità regolatoria degli operatori di rete mobile notificati per l'anno 2016 (delibera n. 86/21/CONS), sia della contabilità regolatoria di TIM su rete fissa, per l'anno 2016 (delibera n. 4/21/CONS).



In sede di vigilanza, l'Autorità ha altresì irrogato a TIM una sanzione pari a 440mila euro per violazione dell'utilizzo del **database di Mobile Number Portability (DB MNP)** ai fini delle campagne commerciali di *win back* (delibera n. 302/20/CIR).

### 1.2.2 La Broadband Map

L'art. 6, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. *Destinazione Italia*) ha assegnato all'Autorità il compito di costituire, tramite periodico aggiornamento richiesto agli operatori autorizzati e successiva verifica, una banca di dati di tutte le reti di accesso ad Internet fisse e mobili di proprietà sia pubblica sia privata esistenti nel territorio nazionale, dettagliando le relative tecnologie nonché il grado di utilizzo delle stesse. Sulla scorta di tale disposizione, l'Autorità ha realizzato e reso disponibile online da gennaio 2017 all'indirizzo <https://maps.agcom.it/> una banca dati delle infrastrutture nazionali di telecomunicazione (Broadband Map) in formato aperto che consente agli utenti (cittadini, imprese, istituzioni), attraverso un apposito sistema cartografico, di visualizzare l'offerta dell'accesso ad Internet sull'intero territorio nazionale, attraverso valutazioni comparative sulle diverse tecnologie e velocità disponibili<sup>33</sup>.

La Broadband Map, aggiornata con regolare periodicità (ad oggi bisettimanale) con i dati forniti dagli operatori, fornisce le informazioni desiderate con un elevato livello di precisione,

grazie alla suddivisione del territorio nazionale in 750 milioni di "micropunti" (pixel). Navigando l'interfaccia grafica, l'utente può visualizzare l'effettiva copertura della rete, con un grado di dettaglio che va dall'intero paese al singolo numero civico e realizzare accurate statistiche di copertura. Ciò attraverso la visualizzazione di micro-quadrati di colore differente sulla base della velocità di connessione ottenibile.

Nel nuovo contesto tecnologico delle reti di nuova generazione – reti veloci, ultraveloci e ad alta capacità – si rende sempre più pressante la necessità di definire misure di intervento per la copertura del *digital divide* differenziate su base geografica. In tal senso la mappatura si presenta anche come uno strumento propedeutico all'assegnazione di fondi pubblici finalizzati alla diffusione delle reti a banda larga e ultra-larga, come nel caso del **Piano Voucher banda ultra-larga**<sup>34</sup>.

L'attuale piattaforma si basa su risorse di calcolo e memorizzazione interne all'Autorità. L'estensione delle finalità della mappatura, per ottemperare agli obiettivi previsti dal Piano *voucher*, ha aumentato la complessità delle attività di carattere tecnico così come l'entità delle risorse economiche necessarie per implementare correttamente i sistemi secondo nuove esigenze<sup>35</sup>.

Accanto alle attività di monitoraggio dell'offerta di servizi di accesso a Internet sopra descritte, l'Autorità conduce, su istanza di

33 Al riguardo, giova rilevare che l'art. 22 del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, attualmente in fase di recepimento, prevede la realizzazione e il costante aggiornamento di una mappatura geografica delle reti a banda larga, finalizzata a supportare lo svolgimento dei compiti delle autorità nazionali di regolamentazione e le indagini richieste per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

34 Nel manuale operativo della Fase I relativo al Piano voucher, pubblicato da Infratel nell'ottobre 2020, non a caso è esplicitamente previsto l'impegno da parte degli operatori ad «*inserire la dichiarazione che il contratto sia stato stipulato per servizi di massima velocità di connessione disponibili allo specifico indirizzo civico, a seguito di verifica, effettuata dall'Operatore, al sito Agcom Broadband Map - maps.agcom.it, inserendo il relativo bollino Agcom*» (paragrafo 2.1, punto VII). Tale condizione è necessaria per permettere agli operatori di accedere al programma *voucher*, che a oggi ha consentito a oltre 100.000 famiglie a basso reddito di attivare servizi a banda ultra-larga in aree a debole intensità competitiva.

35 Tra queste si ricorda, in particolare: *i*) il significativo incremento della platea dei soggetti che richiedono di far confluire i propri dati nella *Broadband Map* e un contemporaneo incremento della risoluzione di calcolo per consentire l'identificazione della migliore tecnologia presso un dato civico; *ii*) la necessità di attivare un sistema per l'inserimento e la storizzazione automatica delle informazioni fornite dagli operatori; *iii*) la generazione di mappe specifiche per il sistema voucher, che richiedono un importante incremento della frequenza di aggiornamento (dell'ordine del mese); *iv*) l'inserimento costante dei dati degli operatori FWA che, diversamente, sarebbero esclusi dalla fruizione dei *voucher*.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

istituzioni nazionali e territoriali, verifiche circa l'effettiva copertura del territorio mediante reti a banda larga e ultra-larga fisse e mobili<sup>36</sup> ed un continuo monitoraggio della domanda di servizi di connettività<sup>37</sup>, al fine di verificare la sussistenza di eventuali fattori ostativi alla diffusione della *Gigabyte society* e suggerire interventi di *policy*, siano essi di stimolo alla domanda (*demand pull*) ovvero di impulso dell'offerta (*technology push*).

### 1.2.3 La neutralità della rete

Il Regolamento (UE) n. 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 (di seguito il "Regolamento") ha introdotto nell'ordinamento europeo un nuovo insieme di regole in materia di neutralità della rete attribuendo alle Autorità Nazionali di Regolamentazione (ANR) nuove funzioni in materia di regolamentazione, vigilanza ed *enforcement* per assicurare l'effettività, l'efficacia e la corretta applicazione delle norme per la salvaguardia del carattere aperto della rete Internet e la trasparenza per assicurare l'accesso ad un'Internet aperta.

Gli incessanti sviluppi della rete Internet e il necessario ambito transnazionale di riferimento richiedono una continua attività di *fine tuning* regolamentare in ambito europeo. Le Linee Guida BEREC, pubblicate il 30 agosto 2016 ed aggiornate, anche sulla base della concreta esperienza applicativa del Regolamento, nel giugno 2020<sup>38</sup> forniscono indicazioni per l'attuazione delle regole europee in materia di *Net Neutrality* da parte delle ANR, in particolare, con riferimento a: *a)* "pratiche commerciali e negoziali", ivi incluse le pratiche c.d. di "zero-rating"; *b)* "misure di gestione del traffico"; *c)* fornitura di "servizi specializzati" e *d)* valutazione delle misure di tra-

sparenza nei contratti per la fornitura di accesso a Internet agli utenti. In forza di tali principi, l'accesso a Internet deve essere trattato in modo non discriminatorio, indipendentemente dal contenuto, dall'applicazione, dal servizio, dal terminale, nonché dal mittente e dal destinatario.

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha esercitato i poteri derivatigli in materia di *net neutrality* sottoponendo a stretto monitoraggio gli operatori al fine di assicurare il rispetto delle predette norme. Si segnalano, al riguardo, le verifiche finalizzate alla concessione di deroghe alla libertà di scelta del terminale (delibera n. 348/18/CONS) limitatamente alla fornitura di servizi di accesso a Internet con tecnologia FTTH e FWA, il monitoraggio delle pratiche commerciali poste in essere dagli operatori di rete mobile, con particolare riferimento all'implementazione di misure di differenziazione della qualità e di gestione del traffico, ed al *port blocking*.

In particolare, a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha comportato un generalizzato aumento del traffico dati sulle reti degli operatori, l'Autorità ha vigilato sulle pratiche di gestione del traffico attuate per far fronte a fenomeni di congestione. Questa attività, che è stata condotta in stretto raccordo con le Autorità del BEREC (l'Organismo dei Regolatori europei di comunicazioni elettroniche), in attuazione del "*Joint Statement from the Commission and the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) on coping with the increased demand for network connectivity due to the Covid-19 pandemic*", è stata incardinata nell'ambito di una apposita reportistica<sup>39</sup>.

36 Nell'ultimo anno, l'Autorità ha gestito numerose segnalazioni relative a servizi di accesso non effettivamente disponibili, corrispondenti a 333 note in entrata e 165 note in uscita.

37 Cfr. Osservatorio sulle comunicazioni (<https://www.agcom.it/osservatorio-sulle-comunicazioni>).

38 BEREC "*Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation*", BoR (20) 112.

39 BEREC "*Summary Report on the status of Internet capacity, regulatory and other measures in light of the Covid-19 crisis*".



#### 1.2.4 La composizione delle controversie

Nel corso dell'ultimo anno l'Autorità ha concluso 18 procedimenti di definizione di controversie. Di questi, una minima parte è stata conciliata (il 5%), circa i tre quarti sono state definiti (o con determina direttoriale o con delibera del Consiglio), mentre la rimanente parte (il 22%) è stata rigettata per inammissibilità. Le attività di composizione delle controversie hanno riguardato sia controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche, sia liti tra operatori di rete e gestori di infrastrutture, sia, infine, controversie tra operatori di rete e proprietari di unità immobiliari.

I temi di maggior rilievo affrontati nell'ambito delle controversie hanno riguardato: l'utilizzo dei dati contenuti nei database per la *mobile number portability* (MNP) a fini commerciali; la modifica del **Calling Line Identity (CLI)** a seguito di un contatto commerciale illecito; i servizi di *mobile ticketing* e *mobile parking*; la fatturazione dei servizi di raccolta del traffico diretto a numerazioni non geografiche per servizi *premium* (c.d. **VAS** – *Value Added Service*) e l'accesso alle infrastrutture pubbliche e alle infrastrutture verticali di edificio per la posa di cavi in fibra ottica

L'accelerazione impressa allo sviluppo delle reti in fibra ottica – divenute una necessità ineludibile per la crescita, l'occupazione, la competitività e la coesione di tutta l'Europa – ha posto in primo piano il tema dell'accesso alle infrastrutture interne agli edifici. Al riguardo, l'Autorità ha avviato il procedimento istruttorio per l'adozione delle Linee guida in materia di accesso ai condomini per la realizzazione di reti in fibra ottica (delibera n. 85/21/CONS), che rappresenta una delle iniziative regolamentari per realizzare gli obiettivi strategici di connettività fissati, per il 2025, dalla Commissione europea.

Le Linee guida chiariscono il quadro normativo di riferimento con riguardo in particolare ai diritti ed obblighi in capo ai singoli condomini e/o condòmini e agli operatori e forniscono indicazioni a questi ultimi per il corretto svolgimento delle attività di sviluppo della rete in fibra ottica. A tale proposito l'Autorità raccomanda di evitare ogni inutile duplicazione della rete in fibra ottica dell'immobile, invitando gli operatori ad utilizzare l'infrastruttura presente, e, ove necessario, a realizzarne di nuove e nel rispetto della normativa tecnica vigente. Le Linee guida contengono altresì numerose indicazioni di dettaglio intese a prevenire controversie tra le parti e a individuare un prezzo equo e ragionevole di accesso alle infrastrutture esistenti nell'edificio. In caso di controversia tra operatore e condominio, instaurata ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 33/2016, l'Autorità deciderà caso per caso sulla base delle Linee guida in questione.

#### 1.2.5 La gestione delle risorse di numerazione

La gestione delle risorse di numerazione è disciplinata, nei principi e negli strumenti, dal **Piano Nazionale di Numerazione (PNN)**<sup>40</sup>. In tale ambito, tenuto anche conto delle numerose richieste pervenute da istituzioni, da enti impegnati nel contrasto all'epidemia e dal mercato, l'Autorità ha condotto una sperimentazione relativa alle possibili modalità di fornitura del servizio di messaggistica aziendale tramite alias in alternativa alla numerazione telefonica al fine dell'identificazione del mittente (CLI). È stata altresì rafforzata l'attività di vigilanza sul corretto utilizzo e registrazione degli alias (delibera n. 306/20/CIR) e sulla corretta individuazione della originazione delle chiamate per il contrasto del fenomeno dell'invio di SMS fraudolenti.

Ulteriori attività concernenti la gestione delle risorse di numerazione e il PNN hanno riguardato:

<sup>40</sup> Il vigente PNN è disciplinato dalla delibera n. 8/15/CIR, come successivamente modificata e integrata.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

- l'integrazione del Piano in relazione all'utilizzo dei codici 455, per la fornitura dei servizi di raccolta fondi per gli enti del terzo settore (delibera n. 330/20/CONS). La nuova disciplina, in via di approvazione, prevede l'introduzione delle c.d. donazioni ricorrenti con cadenza mensile;
- la modifica della classificazione del servizio relativo al numero blu per le emergenze in mare della Guardia Costiera (1530), da servizio di pubblica utilità a servizio di emergenza (delibera n. 312/20/CIR);
- il supporto agli enti preposti per l'individuazione della numerazione utilizzabile in Italia per il servizio cosiddetto **Advanced Mobile Location (AML)**, che in caso di chiamata di emergenza fornisce ai centri di assistenza accurati dati di geolocalizzazione del chiamante.

Quanto alle attività di vigilanza, queste hanno riguardato il possesso dei titoli autorizzatori in caso di fornitura di servizi telefonici in VoIP da parte di soggetti che gestiscono piattaforme online (ad esempio di commercio elettronico), e al contempo forniscono servizi integrati voce, dati, *cloud computing*, ecc. Uno specifico monitoraggio da parte dell'Autorità è stato attivato sui casi di sostituzione SIM, per passaggio ad altro operatore o per presunto furto o deterioramento, all'insaputa dell'utente finale titolare della SIM (*SIM swap*), anche attraverso il Comitato tecnico antifrode.

Infine, è proseguita l'attività di vigilanza sull'andamento della MNP, rivelatosi strumento essenziale nell'attività di monitoraggio. Il periodo di emergenza epidemica ha visto infatti la proliferazione di attacchi informatici che in un caso hanno riguardato un operatore mobile. All'esito dell'attacco, che ha comportato la sottrazione da parte di ignoti di dati personali dei clienti dell'operatore, quest'ultimo ha dovuto sostituire i codici

seriali della SIM (codice ICC-ID) sottratti e l'Autorità è intervenuta nella gestione della fase critica.

### 1.2.6 La gestione del radio spettro

L'efficiente allocazione delle risorse frequenziali è uno dei fondamenti dell'azione regolatoria tanto da essere considerata dall'Autorità un obiettivo strategico della propria missione istituzionale (v. *infra*).

Le funzioni che investono la pianificazione delle frequenze per i servizi di comunicazione elettronica – quali il *wireless broadband* da un lato e i servizi di radiodiffusione televisiva e sonora dall'altro – sono svolte, nel rispetto dei reciproci ruoli, in coordinamento e collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico (MISE) e i principali organismi internazionali.

A livello nazionale, nell'ottica di favorire un continuo aggiustamento regolatorio per lo sviluppo e la diffusione del 5G, l'Autorità ha continuato a curare gli aspetti implementativi dell'impianto regolamentare adottato (delibera n. 231/18/CONS)<sup>41</sup>. Nell'ambito di tale filone di attività rientra ad esempio l'applicazione di obblighi di copertura aggiuntiva a Wind Tre S.p.A. a seguito dell'autorizzazione all'accordo con Fastweb S.p.A. per la realizzazione di una rete 5G condivisa (delibera n. 420/20/CONS).

Inoltre, la gestione dello spettro per i servizi mobili di comunicazione elettronica, condivisa a livello nazionale e internazionale, ha registrato un'intensa attività consultiva mediante:

- la partecipazione ai lavori del Tavolo tecnico "5G" istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, su temi legati all'uso delle frequenze assegnate nelle tre bande "pioniere" per lo sviluppo del 5G in Europa (ossia le

41 "Procedure per l'assegnazione e regole per l'utilizzo delle frequenze disponibili nelle bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26.5-27.5 GHz per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche al fine di favorire la transizione verso la tecnologia 5G, ai sensi della legge 27 dicembre 2017, n. 205".



- bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26,5-27,5 GHz)<sup>42</sup>;
- la partecipazione ai lavori del Tavolo tecnico “*refarming*,” istituito presso il MISE al fine di analizzare lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni attualmente impiegate sulle reti radiomobili. In questo ambito, l’Autorità, a seguito di una consultazione pubblica, ha confermato il termine dell’obbligo (fissato al 30 giugno 2022), in capo agli operatori licenziatari GSM, di assicurare la continuità del servizio nelle bande 900 e 1800 MHz (delibera n. 383/20/CONS). Ciò, tuttavia, non implica la cessazione del servizio GSM, che, anche alla luce dei piani comunicati dagli operatori, si protrarrà ancora per alcuni anni;
  - la formulazione di pareri al MISE per garantire l’uniformità di applicazione del quadro regolatorio nell’ambito dello *spectrum management* nazionale. Tra questi vale menzionare quelli concernenti il trasferimento/affitto di diritti d’uso di frequenze, l’utilizzo di nuove tecnologie e nuove modalità di impiego dello spettro e il potenziamento della dotazione spettrale delle reti anche a causa dell’emergenza sanitaria;
  - un articolato provvedimento di intesa, soggetto anche a consultazione pubblica, sulle richieste di proroga della durata dei diritti d’uso di Iliad in banda 900 MHz e di TIM, Vodafone e Wind Tre in banda 2100 MHz (delibera n. 338/20/CONS). Tale delibera ha incluso anche alcune previsioni di carattere regolamentare riguardanti la transizione dal 3G verso le nuove tecnologie.

La collaborazione con il MISE si è ulteriormente rafforzata nell’ambito del Gruppo Na-

zionale Frequenze, istituito e coordinato in seno al Ministero, con lo scopo di valutare gli impatti della normativa **CEPT (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations)** e preparare gli atti necessari per supportare la posizione italiana per la prossima **WRC (World Radio Conference)** prevista nel 2023.

Proprio il livello internazionale rappresenta un ambito istituzionale strategico per la pianificazione e l’allocazione delle risorse frequenziali. A tal fine, l’Autorità ha partecipato ai lavori tecnici dei due principali organismi dell’Unione europea: il **Comitato Radio Spettro (RSC, Radio Spectrum Committee)** e il **Gruppo per la politica dello spettro radio (RSPG, Radio Spectrum Policy Group)**.

In ambito RSC, l’Autorità ha contribuito con il proprio *expertise* all’aggiornamento dell’uso armonizzato della banda a 5.9 GHz per applicazioni **safety-related ITS (Intelligent Transport Systems)**; all’adozione di alcuni mandati alla CEPT<sup>43</sup>; nonché alle attività relative all’uso armonizzato dei nuovi sistemi RMR (*Railway Mobile Radio*).

Per quanto riguarda l’RSPG, il gruppo di lavoro incaricato della predisposizione del parere sullo *spectrum sharing*, coordinato dall’Autorità, ha prodotto due rilevanti documenti: il Rapporto sullo sviluppo della regolamentazione e delle tecnologie di *spectrum sharing* (pubblicato a febbraio 2021) e la proposta di parere su *Spectrum Sharing – Pioneer Initiatives and bands*, in corso di consultazione pubblica europea, la cui finalizzazione è attesa durante l’estate.

42 Tali tematiche hanno riguardato le modalità di accesso in *leasing* alla banda 3600-3800 MHz, le metodologie per la verifica degli obblighi di copertura in capo agli aggiudicatari della banda 3600-3800 MHz, la sincronizzazione delle reti nella banda 3.4-3.8 GHz, le modalità di accesso alla banda 26 GHz e i meccanismi di condivisione della stessa secondo il modello “*club use*”.

43 Ci si riferisce, in particolare, all’adozione del Mandato alla CEPT per la definizione delle condizioni tecniche per l’uso 5G delle bande a onde millimetriche; all’adozione del Mandato alla CEPT per l’aggiornamento della Decisione 2005/513/EC sull’uso armonizzato della banda 5 GHz per l’uso con i sistemi WAS/RLAN e preparazione della relativa decisione comunitaria; all’adozione del Mandato alla CEPT per l’introduzione del 5G e l’uso opzionale della *Network Control Unit* a bordo degli aeromobili abilitati al MCA - *Mobile Communications Onboard Aircrafts*.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Sempre in tale ambito, è particolarmente rilevante per l'Italia l'assistenza fornita per il coordinamento frequenziale tra Stati confinanti, mediante l'istituto dei c.d. *good offices*. Si tratta di un'attività tecnica, con parere reso alla Commissione europea, volta alla risoluzione delle controversie tra Stati membri confinanti. Nell'ultimo anno, l'Italia è stata particolarmente coinvolta per i problemi di coordinamento dei servizi di diffusione televisiva, radio FM e **DAB (Digital Audio Broadcasting)**.

Le Leggi di Bilancio 2018 e 2019 hanno altresì disciplinato e scadenziato il processo di rilascio delle frequenze in banda 700 MHz (il c.d. *refarming*) da parte di tutti gli operatori di rete interessati ai fini del riassetto del sistema radio-televisivo su piattaforma digitale terrestre (nazionale e locale) alla luce della dotazione di risorse spettrali rimaste a disposizione per il servizio broadcasting (da 174 a 230 MHz e da 470 a 694 MHz), da realizzare nel quadriennio 2018-2022 secondo un calendario graduale e progressivo che riguarderà tutto il territorio italiano (diviso in quattro aree) fino alla definitiva attivazione a livello nazionale dello standard DVBT-2 fissata nel periodo tra il 21 giugno 2022 e il 30 giugno 2022.

Il Legislatore ha demandato all'Autorità:

- 1) la definizione dei criteri di conversione dei diritti d'uso (delibera n. 129/19/CONS) delle frequenze assegnate agli operatori di rete nazionali in diritti d'uso di capacità trasmissiva in multiplex nazionali di nuova realizzazione in tecnologia DVB-T2 e dei criteri per l'assegnazione ad operatori di rete nazionali delle frequenze pianificate dal **PNAF (Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze)** di cui alla delibera n. 39/19/CONS;
- 2) la definizione delle regole e dei criteri della procedura onerosa senza rilanci competitivi per l'assegnazione dell'ulteriore capacità trasmissiva disponibile in ambito nazionale e delle frequenze terrestri, aggiuntive rispetto

a quelle destinate alla conversione dei diritti d'uso (di cui al comma 1031), "sulla base di lotti con dimensione pari alla metà di un multiplex";

- 3) l'aggiornamento del piano di numerazione automatica dei canali (**LCN – Logical Channel Numbering**) del servizio televisivo digitale terrestre e le modalità di attribuzione dei numeri, in considerazione del nuovo assetto frequenziale e delle modalità di definizione delle aree tecniche previste nel PNAF.

Riguardo le regole per l'assegnazione dell'ulteriore capacità trasmissiva, con delibera n. 564/20/CONS l'Autorità ha definito le procedure per l'assegnazione di "ulteriore capacità trasmissiva disponibile in ambito nazionale", in base a quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2019.

In linea con le previsioni della legge, e tenuto conto della sentenza del Consiglio di Stato n. 5928 del 16 ottobre 2018, sul ricorso promosso da Telecom Italia Media Broadcasting S.r.l. (in corso di causa divenuta Persidera S.p.A.) contro le decisioni prese dall'Autorità nel corso delle passate procedure per la digitalizzazione e l'assegnazione delle reti televisive in tecnologia digitale terrestre, sono stati previsti 4 lotti di frequenze. I lotti in questione, ciascuno con dimensione pari alla metà di un multiplex nazionale in tecnologia DVB-T2, verranno assegnati sulla base di una procedura comparativa di tipo oneroso e sono articolati in tre distinte categorie con differenti condizioni di partecipazione. Il valore minimo delle offerte per ciascun lotto è stato determinato - in applicazione della metodologia degli **Administrative Incentive Pricing (AIP)** e di specifici fattori di riduzione (connessi alla durata dei diritti d'uso e all'incidenza di elementi di contesto) - in 7,9 milioni di euro.

E ciò al fine di consentire l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, nonché la possibilità di espansione degli operatori di rete esistenti di minori dimensioni. In particolare, a questi soggetti sono state riservate due categorie di lotti ca-



ratterizzate, in ottica pro-concorrenziale, dall'applicazione di un fattore di sconto del 50% sul valore minimo stabilito per ciascun lotto. Conclusa la procedura, che sarà attuata dal Ministero dello Sviluppo Economico tramite un apposito disciplinare di gara, nessun operatore potrà in ogni caso detenere diritti d'uso di frequenze ulteriori rispetto a quelli necessari per l'esercizio di 3 reti nazionali, delle 12 in tecnologia DVB-T2 previste dal PNAF.

Con delibera n. 116/21/CONS, infine, l'Autorità ha concluso il procedimento per l'aggiornamento del piano di numerazione automatica dei canali del servizio televisivo digitale terrestre (LCN) e delle relative modalità di attribuzione dei numeri di cui si dirà più diffusamente nel Capitolo 2 dedicato ai Media. Il provvedimento adottato, in vigore dal 2022, assicura la semplicità d'uso del sistema di ordinamento automatico dei canali nel rispetto delle abitudini e preferenze degli utenti, confermando la ripartizione e la struttura degli archi di numerazione consolidata nel decennio di applicazione del precedente Piano.

Quanto alla porzione del radio spettro destinata ai servizi di radiodiffusione sonora in tecnica digitale (DAB+), la legge di bilancio 2019 ha previsto la destinazione della banda VHF-III (attualmente attribuita in uso condiviso alla radiodiffusione televisiva e a quella sonora) a tale tecnologia e solo ove necessario alla televisione digitale terrestre. Sulla base di tale disposizione

l'Autorità ha proceduto con la pianificazione delle risorse in tale banda sull'intero territorio nazionale. Presupposto necessario per questa attività è il coordinamento con i Paesi esteri radioelettricamente confinanti, volto a identificare il numero di frequenze disponibili sul territorio nazionale per la configurazione delle reti oggetto dei piani di assegnazione. A tal fine, l'Autorità ha partecipato alle attività di coordinamento internazionale, fornendo al MISE dati e analisi di supporto, mettendo altresì a disposizione i dati del *Catasto delle Frequenze* e la capacità elaborativa dei propri sistemi informatici di simulazione. L'attività di coordinamento è stata completata per quasi tutte le aree; restano, infatti, in corso le trattative già avviate nel 2019 con le amministrazioni di Slovenia, Croazia, Montenegro, Bosnia, Albania e Grecia per la definizione del cosiddetto accordo adriatico, la cui chiusura è prevista non oltre il primo semestre 2021.

In considerazione del fatto che il piano frequenze per la radiodiffusione digitale è destinato a entrare in vigore il 1° luglio del 2022 (contestualmente all'attuazione del PNAF e alla conseguente riconfigurazione delle reti trasmissive del servizio televisivo digitale operanti nella banda 174-230 MHz) e alla luce dell'avanzato stato di negoziazione con i vari paesi, si è ritenuto opportuno rinviare la conclusione del procedimento all'esito del completamento definitivo delle attività di coordinamento internazionale (ossia entro l'anno in corso)<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Tra le competenze che la legge attribuisce all'Autorità si segnala anche l'attività pareristica sui provvedimenti riguardanti operatori del settore delle comunicazioni predisposti dall'AGCM. Nell'ambito di tali competenze, l'Autorità ha espresso, nell'ultimo anno, due pareri relativi ad operazioni di concentrazione tra soggetti operanti nei mercati delle infrastrutture per la radiodiffusione televisiva e sonora e nel mercato delle infrastrutture per le telecomunicazioni mobili delle comunicazioni elettroniche (operazione di concentrazione *Elettronica Industriale S.p.A./Digital Multimedia Technologies S.p.A. – Revisione misure (C11205B)* e *Phoenix Tower International Holdco/TowerTel (C12357)*). Si rileva altresì che le competenze dell'Autorità non afferiscono specificatamente ai mercati delle infrastrutture passive di radiocomunicazioni, ossia alle mere attività di costruzione, installazione e gestione delle infrastrutture (siti e impianti), nonché ai relativi servizi di ospitalità degli impianti di diffusione degli operatori di rete e per telecomunicazioni radiomobili e ai servizi accessori offerti dalle società cd. *tower company*. Tali società, infatti, non essendo qualificabili come operatori di rete, non sono iscritti al Registro degli Operatori della Comunicazione (ROC) tenuto dall'Autorità.

## 1.3

### La tutela dei consumatori

#### 1.3.1 L'attività regolamentare a tutela degli utenti

La tutela degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche, nelle forme e secondo i principi che ancora oggi trovano applicazione, si avvia a compiere vent'anni. Il suo atto di nascita risale infatti al varo del pacchetto delle direttive 2002 e, quanto al recepimento nell'ordinamento italiano, al Codice delle comunicazioni elettroniche del 2003.

Le direttrici che ispirano la legislazione europea in materia di tutela degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche, trasfuse nel nostro ordinamento con il predetto Codice del 2003, possono essere così riassunte:

- assicurare a tutti i cittadini l'accesso a un servizio universale;
- garantire agli utenti un alto livello di protezione nei rapporti con gli operatori;
- favorire l'accesso a informazioni contrattuali chiare (tariffe, condizioni di utilizzo, clausole, penali, recesso, ecc.);
- assicurare speciali tutele a determinate categorie di utenti (in specie ai disabili);
- prevedere procedure di risoluzione delle controversie semplici ed economiche.

A livello internazionale, l'attività di AGCOM in ambito tutela dei consumatori si è esplicata in particolare attraverso l'assidua partecipazione, anche con compiti di coordinamento, ai lavori del gruppo dei regolatori europei (v. anche Capitolo 5)<sup>45</sup>.

Dopo le modifiche intervenute nel 2009, una nuova e più avanzata stagione dei diritti dei consumatori è stata inaugurata con il nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche

che è entrato in vigore il 20 dicembre 2018. Con il suo prossimo recepimento si compiranno ulteriori passi in avanti sia in materia di trasparenza delle fatturazioni, sia nell'ambito più generale dell'assistenza agli utenti.

In questo anno l'Autorità ha adottato due importanti provvedimenti regolamentari aventi ad oggetto la tutela delle categorie deboli e l'acquisizione e la prova del consenso all'acquisto dei servizi *premium*. Parimenti significativo è stato il coordinamento delle iniziative del mercato per far fronte all'emergenza Covid-19, anche alla luce dei provvedimenti legislativi adottati.

In merito al primo provvedimento, in occasione della Giornata internazionale delle persone con disabilità (3 dicembre 2020), l'Autorità ha disposto l'avvio di una consultazione pubblica sulle misure loro riservate. Tre gli obiettivi principali: *a)* aggiornare l'attuale regime di agevolazioni per utenti non vedenti e non udenti; *b)* estendere le agevolazioni agli utenti affetti da gravi limitazioni della capacità di deambulazione; *c)* introdurre nuove misure in materia di trasparenza e assistenza a beneficio di tali categorie di utenti. L'Autorità ha altresì posto in consultazione l'obbligo per gli operatori di fornire ai consumatori disabili – in particolare ai non udenti e alle persone con patologie neuromuscolari che comportano difficoltà nell'eloquio – l'accesso a servizi di conversazione globale, tali da consentire loro di condurre la telefonata in modalità testuale con l'intervento di un operatore di *call center*. Tali iniziative si inscrivono coerentemente nella cornice del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche che si caratterizza, tra l'altro, proprio per una particolare attenzione rivolta ai temi della disabilità<sup>46</sup>, con un potenziamento delle attuali

<sup>45</sup> A tal riguardo, nell'esercizio del mandato di co-presidenza del gruppo BEREC *End User*, l'Autorità ha coordinato i lavori per l'adozione delle linee guida sui parametri di qualità dei servizi di accesso a Internet e dei servizi di comunicazione interpersonale accessibili al pubblico; inoltre ha prodotto un ampio rapporto sui sistemi sanzionatori in vigore negli Stati membri ed ha messo a punto il rapporto, sottoposto a consultazione pubblica nel mese di marzo 2021, sulle misure esistenti negli Stati membri in materia di pagamenti su conto telefonico per conto terzi, con specifico riguardo alle misure di trasparenza e di tutela degli utenti finali.

<sup>46</sup> Cfr. ad esempio, l'art. 111 "Accesso e scelta equivalenti per gli utenti finali con disabilità".



previsioni – sia economico-tariffarie che tecniche – volte a facilitare la effettiva fruibilità dei mezzi di comunicazione.

Con riferimento alle Disposizioni in materia di blocco e attivazione dei servizi *premium* e di acquisizione della prova del consenso, l'Autorità ha adottato un insieme di misure relative ai servizi *premium* acquistabili dagli utenti mediante credito telefonico o documento di fatturazione, intese a garantire consapevolezza e documentabilità dell'acquisto, al fine di contrastare il persistente fenomeno delle attivazioni inconsapevoli, sia fraudolente, sia comunque non conformi alle regole del Codice di autoregolamentazione dei servizi *premium* (CASP 4.0). Dalle attività ispettive è emerso un consistente flusso di attivazioni anomale, persino su SIM adibite dall'utente al controllo da remoto di dispositivi di telesorveglianza, teleriscaldamento, ecc. A seguito di una consultazione pubblica, l'Autorità ha adottato le nuove regole in materia di blocco e attivazione dei servizi *premium* e di acquisizione della prova del consenso (delibera n. 10/21/CONS). Le disposizioni riguardano tutti i servizi *premium* in abbonamento forniti sia attraverso SMS/MMS sia tramite connessione dati su reti mobili (Mobile Internet), con la sola esclusione dei servizi di utilità generale erogati tramite SMS (quali televoto, donazioni solidali, servizi bancari, *mobile ticketing*, servizi postali). La disciplina prevede per le nuove SIM l'attivazione di *default* di un blocco (cd. *barring*) all'acquisto dei servizi *premium*, che può essere rimosso solo tramite una espressa manifestazione di volontà, mentre sulle SIM già nella disponibilità degli utenti, il blocco viene attivato dopo che (trascorsi 30 giorni dalla ricezione dell'SMS), l'utente non abbia comunicato all'operatore di accesso una diversa volontà.

Durante il *lockdown*, l'Autorità ha svolto un'attività di *moral suasion* nei confronti dei

principali fornitori di infrastrutture e di servizi di comunicazioni elettroniche per l'adozione di misure a sostegno degli utenti e delle imprese in tutte le aree interessate dall'emergenza, sia per i servizi di rete fissa sia per quelli di rete mobile, in analogia a quanto realizzato in passato per eventi di natura calamitosa. In ragione del cospicuo aumento del traffico Internet, le iniziative sulla rete mobile hanno riguardato essenzialmente l'erogazione gratuita di quantità aggiuntive di traffico voce e dati, nonché specifiche iniziative a supporto della didattica a distanza attraverso la predisposizione di offerte *zero rating* per l'utilizzo delle piattaforme di *e-learning*.

In attuazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 18 del 2020, cd. "Cura Italia", l'Autorità è intervenuta per gestire le segnalazioni degli utenti relative a richieste di miglioramento della capacità di rete e della qualità del servizio. Per le situazioni più critiche, le segnalazioni sono state inoltrate agli operatori con richiesta di intervento.

### 1.3.2 L'attività di vigilanza e sanzionatoria

L'attività di vigilanza dell'Autorità si svolge lungo due prevalenti direttrici: le indagini d'ufficio e quelle avviate a seguito di denuncia dei consumatori tramite inoltro dell'apposito modello (cd. "Modello D"). All'esito di dette attività, ove si riscontrino violazioni del quadro regolamentare, si procede con l'apertura del procedimento sanzionatorio.

I dati annuali confermano alcune specifiche aree di criticità nei rapporti tra utenti e operatori, quali l'addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto, la modifica unilaterale dei piani tariffari e delle condizioni contrattuali e la mancata esecuzione del diritto di recesso/disattivazione (Tabella 1.3.1).

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Tabella 1.3.1 - Denunce per oggetto della segnalazione - modelli D (%)

Oggetto della segnalazione	
Addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto	17,3
Sospensione o disattivazione di servizi	13,5
Mancata esecuzione di recesso/disattivazione	13,0
Mancata risposta al reclamo	11,2
Passaggio ad altro operatore	10,8
Modifica di piani tariffari e condizioni contrattuali	10,1
Trasparenza delle informazioni	6,4
Attivazione di servizi di comunicazione elettronica non richiesti	5,0
Servizi di assistenza clienti	3,8
Trasparenza della fatturazione	2,7
Inottemperanza a provvedimenti temporanei	2,1
Addebito per servizi premium	1,6
Addebiti per traffico extra-soglia senza preavviso o in presenza di blocco	1,4
Elenchi telefonici	0,8
Roaming internazionale	0,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

L'Autorità a seguito delle condotte lesive individuate d'ufficio, ovvero oggetto di segnalazione, si è concentrata principalmente sulle seguenti fattispecie: entità e natura dei costi di recesso, attivazione inconsapevole di servizi *premium*, modifiche unilaterali del contratto, libertà di scelta del terminale e trasparenza tariffaria e contrattuale.

Con riferimento ai costi di dismissione e trasferimento dell'utenza nei contratti per adesione, le segnalazioni degli utenti hanno riguardato prevalentemente la non conformità degli addebiti degli operatori di telefonia fissa ai principi contenuti nelle Linee guida AGCOM in materia (cfr. delibera n. 487/18/CONS), in particolare alle disposizioni in tema di recupero degli sconti e di rateizzazione del costo dei servizi e dei terminali. Le verifiche sulle offerte di servizi

dei principali operatori di rete fissa e mobile hanno accertato, mediante l'avvio dei relativi procedimenti sanzionatori, che le società TIM S.p.A., Wind Tre S.p.A. e Vodafone Italia S.p.A. hanno addebitato, nei casi di recesso dalle offerte da rete fissa, spese non giustificate o comunque eccedenti i limiti posti dalla legge<sup>47</sup>. Anche con riguardo alle offerte dedicate alla clientela *business*, Wind Tre è stata sanzionata, oltre che per le modalità non trasparenti di illustrazione delle spese di recesso addebitate in caso di disattivazione o trasferimento della linea fissa, anche per la previsione dell'addebito, in caso di recesso anticipato dalle offerte da rete mobile e da alcune offerte da rete fissa, di somme riferibili al contributo di attivazione non imputato al momento dell'adesione contrattuale, ritenendo tale condotta contraria alle disposizioni di legge.

47 Nell'ambito dei procedimenti a carico di TIM e Vodafone Italia sono state, inoltre, censurate le previsioni contrattuali che prevedevano una durata dei piani di rateizzazione dei servizi offerti congiuntamente all'offerta principale eccedente i 24 mesi, con conseguente vincolo per i clienti oltre il termine massimo del primo periodo di impegno contrattuale. Sono state ritenute lesive della libertà di recesso degli utenti anche le clausole delle offerte da rete fissa di Vodafone e Wind Tre che in caso di recesso prevedono l'addebito, di *default*, delle rate residue in unica soluzione. Anche TIM è stata sanzionata sotto tale profilo in relazione alle condizioni di recesso dall'offerta denominata "TIM Advance" e, più in generale, dalle offerte di rete mobile che, in presenza di piani di rateizzazione di prodotti a essa associati, prevedevano l'addebito delle rate residue in unica soluzione, nonché un contributo per recesso anticipato. I tre procedimenti sono stati tutti conclusi con l'adozione di un provvedimento di ordinanza ingiunzione.



Altro tema oggetto di approfondimenti ha riguardato la verifica sui costi realmente sostenuti dalle aziende per le attività di dismissione della linea e di trasferimento dell'utenza che le stesse sono tenute a comunicare annualmente all'Autorità esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica. Constatata una sostanziale disomogeneità nei metodi di attribuzione e di classificazione delle voci di costo adottati dalle società, l'Autorità sta raccogliendo i dati per completare le valutazioni in merito.

Le risultanze della vigilanza sull'attivazione di servizi in abbonamento su SIM senza il previo consenso degli utenti hanno portato, come anzidetto, elementi conoscitivi utili per interventi regolamentari nonché l'apertura di procedimenti sanzionatori nei confronti di TIM, Wind Tre e Vodafone Italia per la mancata adozione di misure idonee a prevenire l'attivazione di servizi *premium*, in assenza del previo consenso degli utenti, e a impedirne l'addebito anche in casi di chiara incompatibilità del servizio con l'espressione del consenso. Nell'ambito dei procedimenti in questione gli operatori hanno presentato proposte di impegni oggetto di valutazione da parte dell'Autorità e adottato misure al fine di scongiurare l'attivazione inconsapevole dei servizi in questione.

L'Autorità è poi intervenuta – sanzionando gli operatori TIM, Vodafone Italia e Wind Tre – per alcune manovre commerciali volte a introdurre sulle SIM a consumo di tipo prepagato un

costo fisso mensile e indipendente dall'utilizzo dei servizi voce, SMS e dati<sup>48</sup>.

Sempre in materia di modifiche unilaterali del contratto, per assicurare una maggiore stabilità dei rapporti contrattuali e favorire valutazioni e scelte consapevoli da parte degli utenti in caso di passaggio ad altro operatore, l'Autorità ha approvato (delibera n. 669/20/CONS) la proposta di impegni presentata dalla società Fastweb nell'ambito di un procedimento sanzionatorio concernente la variazione delle condizioni economiche di offerte di telefonia fissa e mobile. In particolare, è stato ritenuto apprezzabile l'impegno a non applicare eventuali variazioni contrattuali alle offerte sottoscritte dagli utenti (sia *consumer* sia *business*) nei 12 mesi antecedenti l'entrata in vigore di dette modifiche, arginando così il fenomeno delle modifiche unilaterali a distanza di pochi mesi dall'adesione.

Con riferimento all'attività sanzionatoria complessivamente svolta a presidio di consumatori e utenti, l'Autorità ha avviato, anche in base a una trattazione unitaria e aggregata delle fattispecie analoghe, 18 nuovi procedimenti<sup>49</sup>, portandone a termine 13, di cui 2 avviati lo scorso anno<sup>50</sup>.

Il totale degli importi irrogati a titolo di sanzione è stato pari a 6,263 milioni di euro<sup>51</sup>. Rispetto all'anno precedente, caratterizzato dalle rilevanti sanzioni pecuniarie irrogate nei primi mesi del 2020 per le violazioni connesse alla fatturazione a 28 giorni, la riduzione degli importi

48 Le novità contrattuali sono state ricondotte dalle Società nell'ambito dell'esercizio di *ius variandi* previsto dall'art. 70, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche, lasciando agli utenti la sola facoltà di recesso senza costi. All'esito dell'istruttoria, le motivazioni adottate dall'Autorità sono riconducibili alla circostanza che le Società TIM, Vodafone Italia e Wind Tre non hanno attuato una modifica unilaterale volta ad adeguare le condizioni contrattuali già consapevolmente accettate dai destinatari, bensì hanno proceduto a inserire un *quid novi* nell'originario contratto sottoscritto dagli utenti. Tale novità avrebbe dovuto formare oggetto di consapevole accettazione da parte della clientela, in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha espressamente chiarito che l'art. 70, comma 4, del Codice delle Comunicazioni elettroniche non può applicarsi a qualsiasi tipo di variazione del contenuto del contratto, *«dovendosi riconoscere in via ermeneutica due tipologie di limiti: in primo luogo, le modifiche unilaterali possono riguardare soltanto la variazione di condizioni già contemplate nel contratto; in secondo luogo, i mutamenti delle condizioni preesistenti non possono mai raggiungere il livello della novazione del preesistente rapporto obbligatorio»*.

49 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.2 e Tavola A1.3.

50 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.4.

51 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.5.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

in totale irrogati è stata determinata, in costanza del numero dei procedimenti avviati, dalla valorizzazione dello strumento degli impegni. L'Autorità, infatti, ha privilegiato, nell'ambito dei procedimenti sanzionatori, l'adozione da parte degli operatori di misure finalizzate a migliorare le condizioni della concorrenza rimuovendo le conseguenze anticompetitive e antiregolarie dell'illecito. Ciò ha portato, nei casi di integrale accoglimento degli impegni, alla totale remissione della sanzione, mentre, nei casi di accoglimento parziale, all'irrogazione di sanzioni più attenuate.

Da ultimo, tra le attività di tutela dell'utenza vanno annoverati 65 pareri resi all'AGCM - Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'art. 27 del Codice del consumo, nei procedimenti in materia di pratiche commerciali scorrette.

### 1.3.3 La risoluzione delle controversie tra operatori e utenti: il nuovo ConciliaWeb 2.0

Il 2020 è stato, sotto diversi profili, un anno importante per l'attività di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche.

La grande novità è rappresentata dal nuovo ConciliaWeb 2.0. È stato altresì modificato (delibera n. 670/20/CONS) il precedente Regolamento applicativo definendo così gli aspetti tecnici necessari per l'avvio, a partire dal 1° marzo 2021, della nuova versione della piattaforma.

Si tratta della nuova versione della piattaforma telematica e interattiva per la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di telefonia, e Pay Tv. Le principali novità riguardano: *a)*

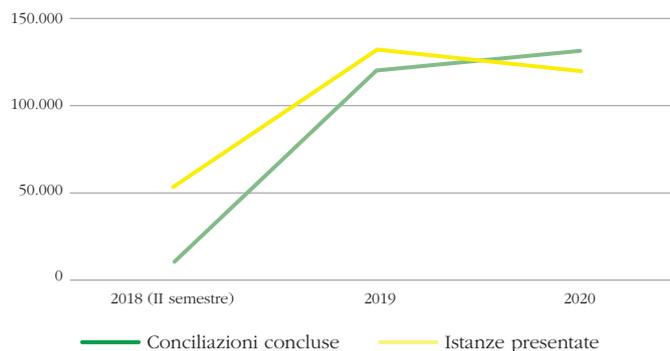
le modalità di accesso alla piattaforma, per cui si è reso obbligatorio l'utilizzo dello SPID o della carta di identità elettronica per potersi registrare su ConciliaWeb; *b)* l'introduzione della figura dei "soggetti accreditati", ovvero di soggetti (al momento avvocati e associazioni di consumatori riconosciute a livello nazionale) abilitati a presentare le istanze e gestire le procedure per conto dei propri assistiti; *c)* una maggiore elasticità ed efficacia delle procedure di negoziazione diretta e conciliazione semplificata (ovvero quelle svolte tramite lo scambio di messaggi tra le parti su piattaforma).

Nonostante la rilevanza e la complessità delle innovazioni introdotte, il rilascio della nuova versione della piattaforma è avvenuto senza disservizi per gli utenti e ha fatto registrare numeri significativi in termini di accesso alle procedure di registrazione. Risultano registrate 16 associazioni di consumatori e 3.887 avvocati. Dai dati relativi all'attività di risoluzione delle controversie svolta dall'Autorità e dai Co.re.com. (v. Capitolo 5) tramite la piattaforma emergono spunti di riflessione molto interessanti. Nel periodo 1° gennaio-31 dicembre 2020, nonostante un lieve calo del numero di istanze di conciliazione ricevute (122.140 rispetto alle 131.986 dell'anno precedente), il numero di procedure concluse è stato di 132.512 (superiore del 10% rispetto al numero di procedimenti conclusi nel 2019). Quest'ultimo dato dimostra che, pur in presenza dell'emergenza sanitaria e della chiusura degli uffici pubblici, la piattaforma telematica realizzata dall'Autorità ha consentito agli utenti una piena ed efficace tutela dei propri interessi e ai Co.re.com., cui l'attività di risoluzione delle controversie è delegata, di offrire un servizio più efficiente che in passato.



Figura 1.3.1 - Andamento delle istanze presentate e delle conciliazioni concluse

Conciliazioni 2021	
Istanze presentate:	<b>349.710</b>
Concluse:	<b>325.142</b>
In negoziazione:	<b>38.607</b>
Conciliazioni concluse	
Il semestre 2018:	<b>12.865</b>
(presentate: 55.640)	
2019:	<b>120.934</b>
(presentate: 131.986)	
2020:	<b>132.512</b>
(presentate: 122.140)	

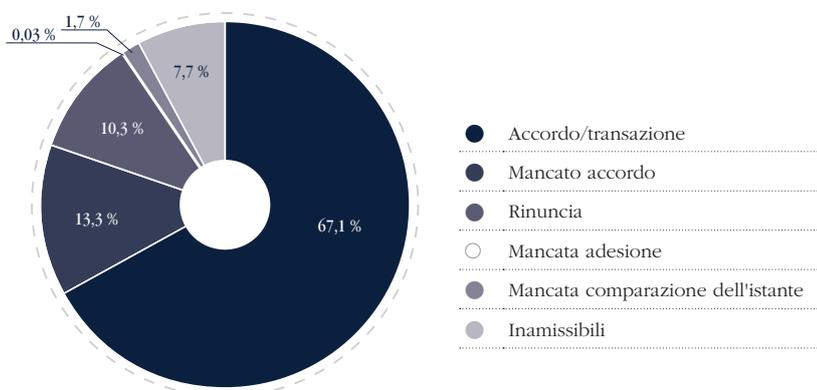


Il dato relativo al 2021 è aggiornato al 23/05/2021

Anche dal punto di vista qualitativo, i dati dell'attività conciliativa svolta nel periodo di riferimento si confermano estremamente positivi: le conciliazioni effettivamente svolte si sono concluse con un accordo tra le parti nel 67% dei casi. A tale percentuale va aggiunto un ulteriore 10% di procedure concluse con la rinuncia da parte dell'istante per intervenuta transazione

prima dell'udienza di conciliazione, opportunità ascrivibile sempre alla piattaforma. Da rimarcare, poi, come rispetto al totale di procedure concluse, la percentuale di istanze dichiarate inammissibili resti contenuta (7,7%) e, soprattutto, come si confermi altissimo il tasso di partecipazione sia degli utenti (solo l'1,7% non ha partecipato alla procedura) sia degli operatori convenuti.

Figura 1.3.2 - Esito delle procedure di conciliazione (% sulle procedure concluse)

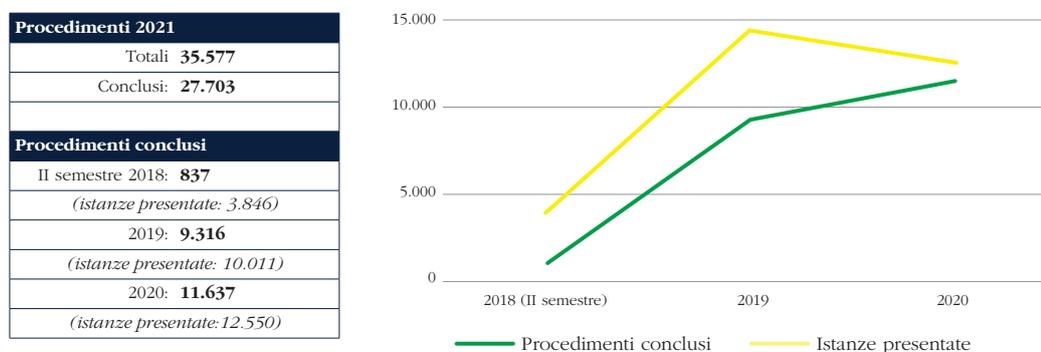


## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Per quanto riguarda l'attività di definizione delle controversie rimesse alla decisione dell'Autorità e dei Co.re.com. in caso di esito negativo del tentativo di conciliazione, il totale

di istanze ricevute nell'anno 2020 è stato pari a 12.550, anche in questo caso con un calo rispetto all'anno precedente (-10,5%).

Figura 1.3.3 - Andamento delle istanze presentate e dei procedimenti di definizione conclusi



Il dato relativo al 2021 è aggiornato al 23/05/2021

Relativamente a tali procedimenti, quelli di competenza dell'Autorità ai sensi dell'art. 22 del regolamento di procedura (delibera n. 203/18/CONS), in quanto attinenti alla materia dei disservizi nei passaggi tra operatori, sono stati 1.164. Alla data del 31 marzo 2021, solo 64 procedimenti risultavano ancora in corso, mentre gli altri, corrispondenti al 94,5% del totale, sono stati conclusi: *a*) tramite accordo conciliativo raggiunto in corso di procedura (838) o per rinuncia dell'utente per avvenuta transazione (66), *b*) con provvedimento decisorio (delibera o determina direttoriale, 144); *c*) ovvero dichiarati inammissibili (15).

### 1.3.4 I progetti per la qualità della rete

Nell'ottica di una sempre maggiore tutela del diritto degli utenti finali ad avere la più ampia trasparenza informativa sulle prestazioni delle reti e sulla qualità fornita dagli operatori per

i servizi di trasmissione dati, l'Autorità ha continuato, nell'anno in corso, gli sviluppi nell'ambito dei progetti denominati MisuraInternet (delibera n. 244/08/CSP e s.m.i.) e MisuraInternet Mobile (delibera n. 154/12/CONS e s.m.i.).

Il progetto MisuraInternet offre agli utenti - come noto - la possibilità di misurare attraverso il software NeMeSys, l'effettiva qualità delle proprie connessioni fino ad 1 Gbps. Le misure così ottenute hanno valore probatorio e sono utilizzabili in sede di reclamo o contenzioso ed il dato aggregato, pubblicato con periodicità semestrale, fornisce all'utenza un quadro realistico e trasparente della effettiva qualità del servizio offerto nelle diverse aree territoriali. Il progetto - *best practice* europea di misura della qualità dell'accesso ad Internet da rete fissa - riveste altresì una particolare rilevanza nell'ambito dell'iniziativa internazionale di mappatura della banda larga (European Broadband Map) promossa dalla Commissione europea. Le attività



progettuali condotte nell'anno appena trascorso hanno consentito di rilasciare in esercizio un nuovo ed ulteriore strumento per la misurazione da *web browser* della velocità istantanea di accesso a Internet (MisuraInternet Online Speed Test). Nei primi 10 mesi dal rilascio, lo *speed test online* ha già raggiunto quasi 1 milione di misure effettuate ed è stato individuato quale strumento per l'attestazione del livello di servizio misurato, presso l'unità abitativa di riferimento del nucleo familiare nell'ambito del "Piano Voucher" promosso dal MISE.

Quanto al progetto MisuraInternet Mobile, si segnala il completamento – nonostante le forti limitazioni determinate dallo stato di emergenza sanitaria – delle attività relative alle campagne di misura statiche e dinamiche (nell'ambito cioè di spostamenti in città ed in tragitti extraurbani) previste per l'anno 2020 (drive test 2020) per la verifica della qualità del servizio di

accesso da rete mobile, e la pubblicazione dei relativi risultati che forniscono un quadro della effettiva qualità del servizio in esame. Sono inoltre proseguiti i lavori del tavolo tecnico finalizzato allo studio e all'analisi degli aspetti evolutivi delle misure per gli anni successivi, con particolare riferimento alla misurazione della qualità dei servizi disponibili con la nuova tecnologia 5G ed è stata pianificata la campagna di misura per l'anno in corso. Alla campagna ufficiale 4G, da condurre in continuità con il precedente biennio, sarà affiancata una campagna sperimentale 5G così come stabilito in seno al Tavolo 5G istituito dall'Autorità per studiare e analizzare gli aspetti evolutivi delle misure successive al 2020. Ciò consentirà di stabilire criteri efficaci per la misurazione della qualità di servizi **5G Enhanced Mobile Broadband (eMBB)** in vista di una loro stabile inclusione nelle successive sessioni ufficiali di misura.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

## 1.4

## I mercati delle comunicazioni elettroniche

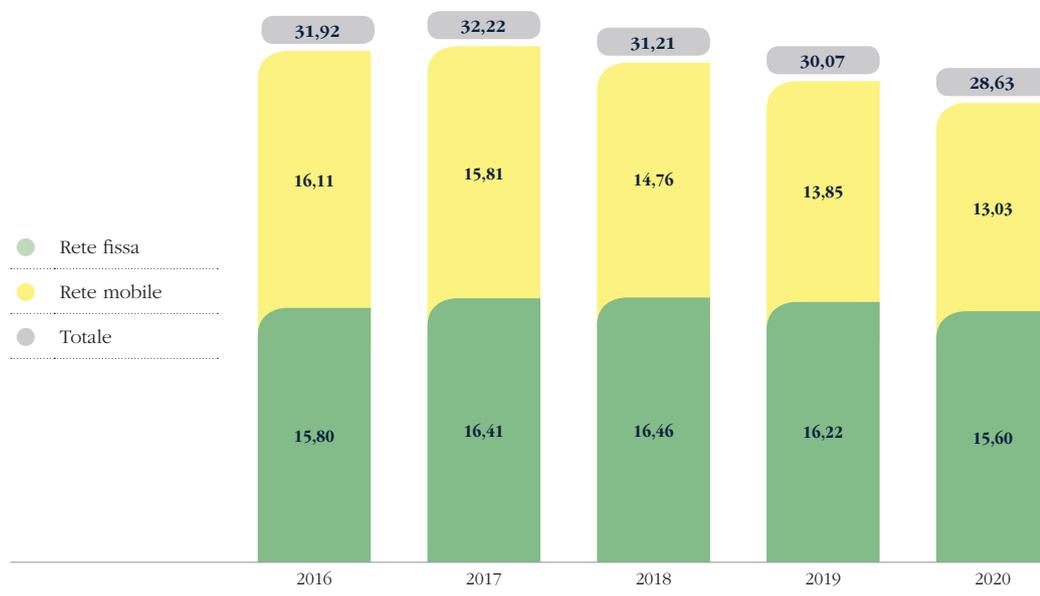
La questione della digitalizzazione e della garanzia di adeguate infrastrutture di rete è venuta prepotentemente alla ribalta durante il lockdown, nel corso del quale è emersa una grande richiesta di connettività a supporto di quei servizi il cui utilizzo, per effetto delle misure volte a contenere la diffusione del virus, è cresciuto in maniera particolarmente significativa, quali il lavoro a distanza nel settore privato e nella pubblica amministrazione, la didattica a distanza nella scuola e i servizi di *videostreaming* nel consumo domestico.

Gli effetti della crisi pandemica si sono riverberati anche nel settore delle comunicazioni elettroniche, che ha mostrato una flessione, in

termini di risorse complessive del 4,8%. La contrazione appare più marcata nella rete mobile (-5,9%), mentre la rete fissa mostra riduzioni più contenute (-3,8%) (Figura 1.4.1).

Cionondimeno, nell'attuale contesto pandemico, il settore ha mostrato una maggiore resilienza ed una migliore capacità di tenuta rispetto all'andamento del sistema economico in generale; si può infatti apprezzare una crescita nel rapporto tra le risorse del comparto e le principali grandezze macroeconomiche (PIL, spesa delle famiglie, investimenti) che interrompe una precedente fase nella quale, al contrario, si intravedeva una tendenza alla riduzione<sup>52</sup>.

Figura 1.4.1 - Comunicazioni fisse e mobili: ricavi complessivi (miliardi di €)<sup>53</sup>



<sup>52</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.9.

<sup>53</sup> I dati relativi alle telecomunicazioni su rete fissa e mobile si basano su informazioni e stime riferite a un campione di imprese largamente rappresentative del mercato. Con riferimento all'anno 2019, sia per la figura in oggetto che per le figure e tabelle successive, si evidenzia come i dati possano non risultare completamente omogenei con quanto indicato nella Relazione annuale 2020. In alcuni casi, infatti, le imprese hanno operato integrazioni e/o riclassificazioni dovute sia a variazioni nelle metodologie di calcolo (ad esempio, i *driver* per l'attribuzione dei ricavi o degli investimenti), sia a mutamenti dei perimetri di attività economica aziendale. Ciò può aver determinato aggiustamenti in termini di importi economici talvolta di entità anche non trascurabile.



Esaminando la parte dei ricavi ascrivibile alla spesa della clientela residenziale e affari (Figura 1.4.2), nel corso dell'ultimo anno si registra una flessione che nel complesso è risultata pari al 6,9%. Tuttavia, emergono significative differenze a seconda della natura dei servizi. Per i ricavi da rete mobile (-8,2%) tale risultato è anche la conseguenza di un contesto competitivo caratterizzato da una forte pressione sui prezzi che vede coinvolti sia gli operatori storici, sia Iliad (nuovo entrante), sia, infine, gli operatori mobili virtuali (**MVNOs - Mobile Virtual Network Operators**). Una riduzione minore (-5,7%) si re-

gistra per i ricavi da rete fissa, grazie, in particolare, alla progressiva diffusione della banda larga e ultra-larga. Di conseguenza, si conferma anche nel 2020 la tendenza che vede, a partire dal 2018, la spesa complessiva degli utenti in servizi di rete fissa essere superiore a quanto osservato per i servizi da rete mobile. Guardando separatamente alla clientela residenziale e a quella affari, la prima ha registrato una contrazione maggiore rispetto alla seconda (7,5% vs. 6,0%), con un decremento particolarmente rilevante nella rete mobile (-9,1%)<sup>54</sup>.

Figura 1.4.2 - Spesa finale degli utenti residenziali e affari (miliardi di €)



<sup>54</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.13.

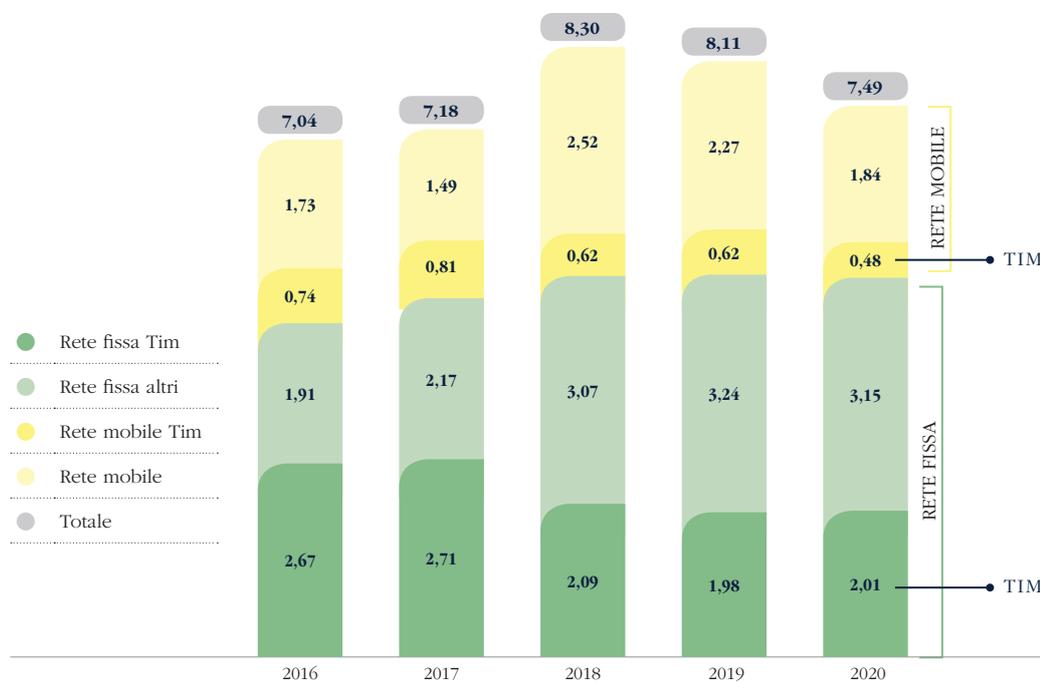
## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Per ciò che riguarda i ricavi da servizi intermedi (wholesale) si osserva una complessiva crescita degli introiti (in media del 4,7%)<sup>55</sup>. Tale andamento è dovuto anche ai soprarichiamati effetti dei cambiamenti generati dalla pandemia sulla vita quotidiana degli italiani. Un'ulteriore evidenza di questi effetti si può riscontrare nella crescita degli introiti legati ai canoni per abbonamenti a linee *ultrabroadband* (VDSL e FTTH in primo luogo) come conseguenza dell'aumento del numero di utenti che ha scelto di usufruire di prestazioni caratterizzate da una maggiore qualità nella velocità di connessione da rete fissa. Per i servizi mobili, l'incremento nei volumi di traffico delle comunicazioni vocali è alla base

dell'aumento, in particolare, dei ricavi da servizi di terminazione per chiamate da altre reti mobili.

Gli investimenti in infrastrutture di rete (Figura 1.4.3) nel complesso mostrano una riduzione del 7,7% (per complessivi 620 milioni di euro di minori investimenti). Tale risultato è frutto di due differenti dinamiche: nella rete fissa, si registra una marginale flessione, di poco superiore all'1%, mentre per quella mobile si osserva una riduzione prossima al 20%. Gli investimenti dell'*incumbent* hanno nel complesso subito una contrazione (-4,3%) nettamente inferiore rispetto a quanto osservabile per gli altri operatori (-9,3%).

Figura 1.4.3 - Investimenti in immobilizzazioni (miliardi di €)



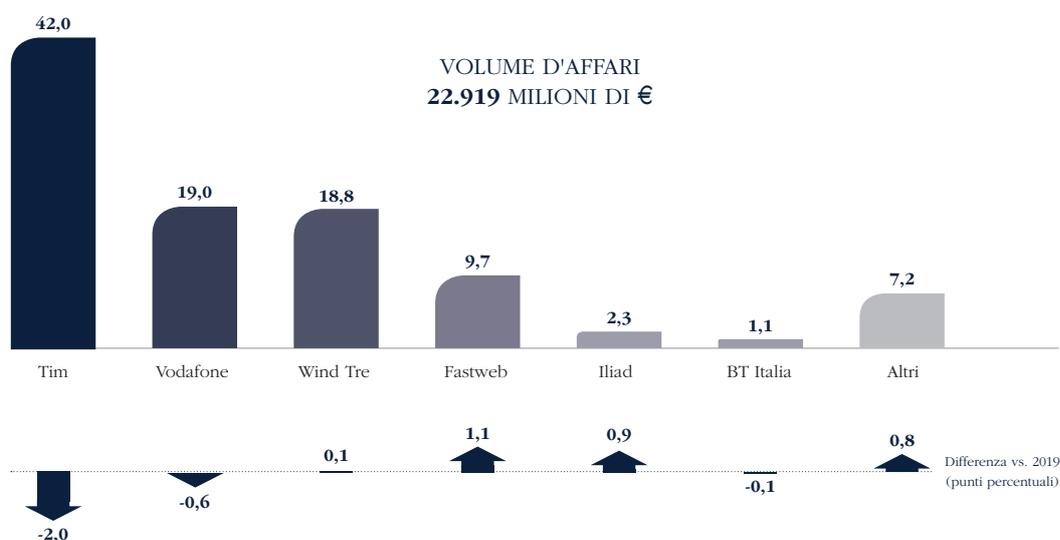
55 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.14.



Quanto descritto determina uno scenario competitivo in evoluzione (Figura 1.4.4) in cui emerge una diminuzione della quota di TIM di 2 punti percentuali. Se ne avvantaggiano soprattutto Fastweb, che guadagna oltre un punto percentuale anche grazie all'integrazione dei servizi fissi e mobili, e Iliad (+0,9 punti percentuali), le cui offerte hanno superato a fine anno 7,2 milioni di sottoscrizioni. Nonostante la presenza sul mercato di operatori di grandi dimensioni, va considerato che i mercati delle comunicazio-

ni elettroniche si presentano dinamici in termini di offerta di nuovi servizi e di possibili ambiti operativi per imprese di minori dimensioni. Tra i primi figurano le imprese che offrono servizi tramite tecnologia *Fixed Wireless Access* (FWA), segmento che nel complesso si stima aver raggiunto, nel 2020, il valore di 370 milioni di euro. Tra i secondi, si rileva la presenza di operatori cosiddetti virtuali (MVNO) per i quali si evidenzia un giro di affari arrivato a superare i 700 milioni di euro.

Figura 1.4.4 - Reti fisse e mobili: quote di settore per operatore (2020, %)



## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

## 1.4.1 I mercati di rete fissa

Nel corso del 2020, nonostante i ricavi retail complessivamente registrino una flessione pari al 5,7%, emerge l'importanza dei servizi dati i cui introiti sono cresciuti del 2,9%, mentre quelli derivanti dai servizi vocali hanno fortemente accentuato la ormai progressiva marginalità (-21,8%)<sup>56</sup>.

Tale tendenza è riconducibile alla crescita degli abbonamenti *broadband e ultrabroadband*, la cui consistenza media ha raggiunto lo scorso anno 17,9 milioni (+2,8%), e in particolare alla progressiva diffusione degli abbonamenti che prevedono maggiori velocità di connessione e i cui prezzi unitari sono superiori alla media. Al riguardo, si stima che i ricavi relativi agli abbonamenti commercializzati per velocità pari o superiori a 100 Mbit/s siano cresciuti di circa 650 milioni di euro (+23,3% rispetto al 2019), superando abbondantemente il 50% dei complessivi ricavi *retail* da collegamenti a larga banda<sup>57</sup>.

Appare opportuno ricordare che la crisi pandemica ha rappresentato un acceleratore di profondi mutamenti già in atto da tempo: basti pensare che nel 2005 le linee *broadband* rappresentavano meno del 30% delle linee complessive e quelle più performanti in termini di velocità di connessione (FTTC/FTTH) erano sostanzialmente assenti. A fine 2020, gli abbonamenti non *broadband* sono ormai residuali (7,5% del totale) mentre il complesso delle linee FTTC e FTTH ha superato il 55% del totale<sup>58</sup>.

È pertanto fortemente aumentato il

consumo di dati, anche in virtù di un utilizzo crescente di piattaforme che offrono servizi e contenuti online (v. Capitolo 4). Il più intenso utilizzo delle linee a larga banda si evidenzia nella crescita del traffico dati che, tra il 2014 e il 2020, è passato da una stima di 6.800 Petabyte ad oltre 39.000 (+474%)<sup>59</sup>. Ciò ha prodotto un aumento del traffico mensile per linea *broadband* passato, nello stesso periodo, da poco più di 40 GB per linea ad oltre 190. Su tale andamento è quanto mai evidente l'effetto della pandemia; basti pensare che tra il 2019 e il 2020 vi è stato un incremento del traffico medio di oltre il 46% e, per il primo trimestre 2021, l'Autorità stima un'ulteriore crescita nell'ordine del 5% rispetto all'ultimo trimestre del 2020.

La crisi sanitaria e le misure intraprese per contrastarne gli effetti hanno ulteriormente rafforzato il fondamentale ruolo che i servizi di comunicazione elettronica, in generale, e quelli da rete fissa, in particolare, assumono nel contesto di una società orientata sempre di più al digitale. In tal senso, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) al tema della disponibilità di reti ultraveloci (rete in fibra e 5G) viene attribuito un ruolo centrale per la ripresa economica e produttiva dell'Italia post-emergenziale, quale vettore strategico per consentire l'offerta ai cittadini di servizi e applicazioni avanzate da parte della pubblica amministrazione e delle imprese. Attualmente la copertura del territorio nazionale, considerando l'infrastruttura qualitativamente capace di garantire prestazioni in termini di velocità di connessioni migliori, ovvero sia la fibra ottica (tecnologia FT), risulta pari al 33,7% delle famiglie italiane, in crescita rispetto al 30% del

56 Nota esplicativa: *i*) nei servizi "Voce" sono inclusi introiti da servizi di accesso, da fonia (locale, nazionale, internazionale, fisso-mobile), ricavi netti da servizi a numerazione non geografica e da telefonia pubblica; *ii*) nei servizi "Dati" sono inclusi quelli provenienti dalle reti a larga banda, inclusi canoni e servizi a consumo, servizi commutati di trasmissione dati e circuiti diretti affittati a clientela finale (esclusi OAO), ricavi da servizi M2M; *iii*) nella voce "Altro" sono inclusi i ricavi da vendita/noleggio di apparati, terminali e accessori e altre tipologie di ricavo non espressamente considerate in precedenza. Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.18.

57 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.19.

58 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.22.

59 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.23.



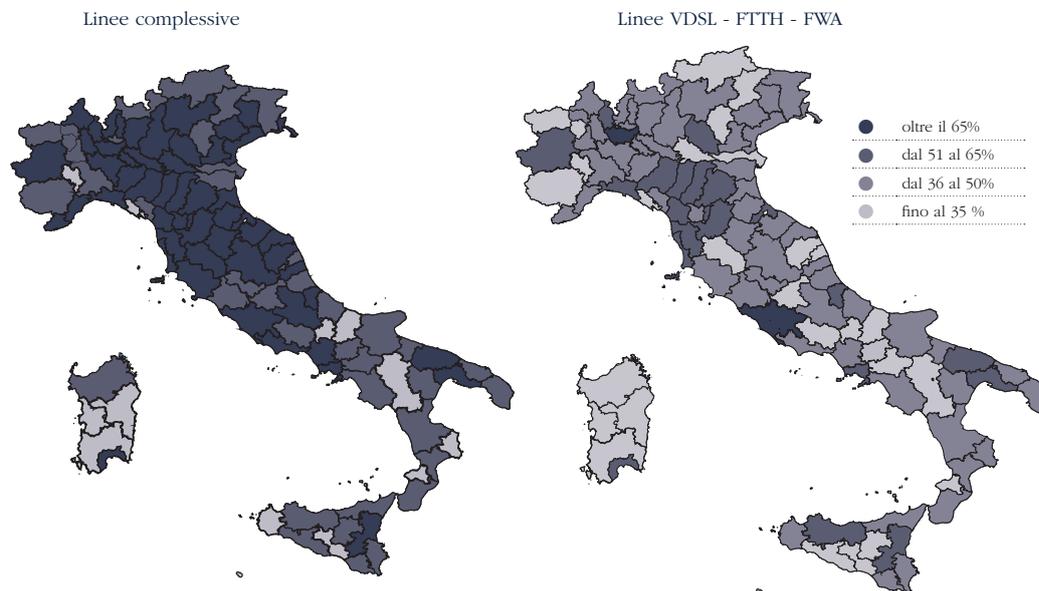
2019<sup>60</sup>. Solo la disponibilità di adeguate infrastrutture potrà consentire nei prossimi anni quel salto di produttività sistemica necessario a innescare una robusta e strutturale crescita economica del Paese. Tale attenzione, come è noto, si è tradotta nello stanziamento nel PNRR di complessivi 6,3 miliardi da investire in reti fisse e mobili ad altissima velocità.

Guardando all'attuale situazione della diffusione dei servizi a larga banda sul territorio italiano, a fine 2020 gli accessi *broadband* e *ultrabroadband* residenziali e affari hanno superato 18,1 milioni di unità, pari ad un rapporto

di 30,4 linee ogni 100 abitanti. Tale indicatore è pari a 20,4 linee per 100 abitanti per le connessioni con capacità maggiori di 30 Mbit/s (16% nel 2019) e scende a 15,6 linee (11,7% lo scorso anno) con riguardo a quelle con velocità superiore a 100 Mbit/s<sup>61</sup>.

Rimangono, come già evidenziato nelle precedenti relazioni annuali, significative differenze territoriali nella diffusione di tali servizi, come è possibile osservare dalla Figura 1.4.5 dove è rappresentata la diffusione su base provinciale dei servizi di accesso a banda larga e ultra-larga presso le famiglie italiane<sup>62</sup>.

Figura 1.4.5 - Diffusione della banda larga e ultra-larga nelle province italiane (dicembre 2020, % famiglie)



<sup>60</sup> Elaborazioni dell'Autorità sulla base delle metodologie e delle definizioni previste dalla Commissione Europea nell'ambito della predisposizione dell'indicatore DESI (*The Digital Economy and Society Index*). Per un ulteriore dettaglio cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.26.

<sup>61</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.28.

<sup>62</sup> L'aggregato sul quale è calcolato il rapporto è rappresentato dall'insieme delle linee VDSL, FTTH e FWA, le cui consistenze complessive, a livello nazionale, sono coerenti con quanto trasmesso dalle imprese nell'ambito della predisposizione della specifica reportistica europea al 31.12.2020.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Si evidenzia, in generale, un divario strutturale tra le diverse macro-regioni considerate, con il Nord-Ovest e il Centro in cui la diffusione degli accessi con velocità maggiori di 100 Mbit/s è superiore del 10% rispetto alla media nazionale, a fronte delle aree del Sud e delle Isole che si pongono su valori decisamente inferiori<sup>63</sup>.

Considerando solo la diffusione delle tecnologie qualitativamente migliori in termini di velocità di connessione (linee VDSL, FTTH e FWA), tale divario si acuisce ulteriormente, come confermato anche dal ranking delle 10 province rispettivamente con maggiore e minore diffusione, tra le famiglie, della banda ultra-larga (Tabella 1.4.1).

Tabella 1.4.1 - Ranking provinciale degli accessi broadband

Broadband (in % delle famiglie, dicembre 2020)	
Province con MAGGIORE diffusione	
Milano	86,8
Napoli	84,5
Cagliari	83,9
Firenze	83,0
Prato	82,9
Roma	81,5
Varese	81,0
Ascoli Piceno	80,7
Como	80,2
Pisa	79,9
Province con MINORE diffusione	
Vibo Valentia	49,9
Asti	49,8
Caltanissetta	49,5
Oristano	49,4
Trapani	49,2
Potenza	48,9
L'Aquila	47,1
Campobasso	46,4
Isernia	43,5
Sud Sardegna	41,6

Ultrabroadband (in % delle famiglie, dicembre 2020)	
Province con MAGGIORE diffusione	
Milano	69,8
Roma	69,7
Napoli	61,4
Bari	61,2
Rimini	60,9
Livorno	60,8
Prato	57,1
Varese	56,6
Bologna	56,5
Modena	55,8
Province con MINORE diffusione	
Avellino	27,6
Campobasso	27,1
Benevento	26,2
Biella	25,3
Rieti	24,4
Isernia	24,2
L'Aquila	23,9
Oristano	23,3
Sud Sardegna	21,3
Nuoro	18,0

63 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.29.



Le evidenze illustrate mostrano ancora una volta la necessità di integrare le politiche di offerta (cd. *technology-push*) con interventi dal lato della domanda (cd. *demand-pull*). Tale considerazione assume un rilievo ancora maggiore in relazione al progressivo esaurimento dell'emergenza sanitaria e alla successiva azione di ricostruzione economica. Gli indirizzi strategici che dovranno essere implementati in tema di assegnazione delle risorse da erogare con il PNRR dovranno garantire il necessario passo in avanti in termini di servizi disponibili a tutte le fasce della popolazione italiana (studenti, lavoratori, anziani).

Dal punto di vista geografico<sup>64</sup>, la distribuzione delle linee in fibra (FTTH), su rete mista rame-fibra (FTTC), nonché su rete mista radio (FWA), mostra evidenze di particolare interesse, anche in riferimento ai modelli di *business* adottati dalle principali imprese presenti sul mercato<sup>65</sup>.

In generale, considerando il complessivo aggregato delle tecnologie sopra menzionate e in virtù della crescente diffusione dell'offerta di linee in fibra e la crescita di quelle FWA, è possibile osservare una competizione crescente. A fine 2020, infatti, TIM, a fronte del 42,1% di quota di mercato sul complesso delle linee broadband e del 53,1% in termini di spesa complessiva degli utenti (cfr. Figura 1.4.6), non supera, in media, il 33% considerando il sottogruppo di linee composte dalle tecnologie VDSL, FWA e FTTH, con una presenza che, per pregressi

motivi di presenza storica, tende ad aumentare nel Centro e nel Meridione grazie in particolare all'offerta di linee VDSL. Vodafone presenta una diffusione maggiormente uniforme sul territorio italiano, ma con quote che tendono a rafforzarsi nel segmento FTTH nel Sud e nelle Isole, mentre da poco è presente anche nell'offerta di servizi FWA. Fastweb si conferma quale maggiore operatore FTTH (30,1% a livello nazionale), con quote che superano il 40% nell'area lombarda. Linkem ed Eolo risultano i principali operatori nel segmento FWA. Il primo con una presenza rilevante nel Sud e nelle Isole; il secondo nell'Italia settentrionale. Tuttavia, il recente ingresso di altri grandi player (TIM e Vodafone lo scorso dicembre rappresentavano il 7,3%) porterà con ogni probabilità a un graduale riassetto degli scenari competitivi in questo segmento di mercato.

In termini di valore, i servizi *broadband* e *ultrabroadband* hanno superato, nel 2020, i 6,1 miliardi di euro, con una distribuzione delle quote che vede TIM primo operatore, con il 34,5%, valore di poco superiore a quello in termini di volume (ossia linee attive)<sup>66</sup>.

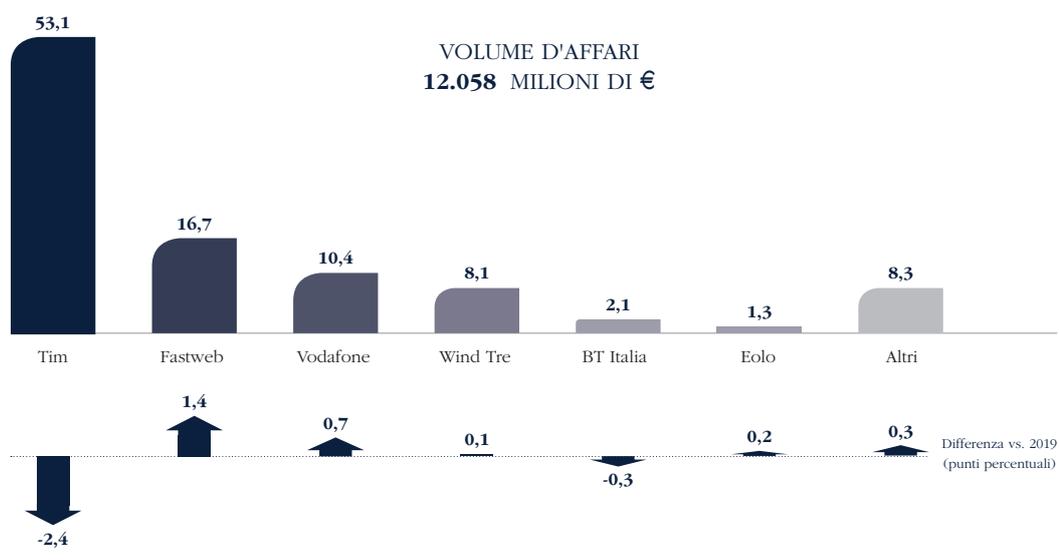
Nel complesso, con riferimento ai ricavi generati dalla spesa complessiva di famiglie e imprese per servizi da rete fissa (Figura 1.4.6), l'operatore TIM, anche se in decisa flessione, detiene ancora una quota superiore al 50%. Cresce di 1,4 punti percentuali Fastweb che rafforza la propria posizione di secondo operatore di rete fissa.

<sup>64</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.28.

<sup>65</sup> Valori coerenti con i dati di base trasmessi dalle imprese nell'ambito della predisposizione della reportistica europea - Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.31.

<sup>66</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.33.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Figura 1.4.6 - Quote di mercato: spesa finale per operatore di rete fissa (2020, in %) <sup>67</sup>

Considerando i rapporti competitivi per tipologia di utenza, si conferma anche nel 2020 una maggiore concentrazione nel segmento residenziale rispetto a quello affari, con i primi 4 operatori che rappresentano circa il 92% del mercato. Nel segmento affari, dove sono maggiormente presenti operatori di medie dimensioni, va evidenziata la crescita di Fastweb (+2,4 punti percentuali) che arriva a sfiorare il 22%<sup>68</sup>.

#### 1.4.2 I mercati di rete mobile

Le risorse complessive generate dai servizi di rete mobile hanno visto nel 2020 una contrazione media dell'8,2% e si sono attestate a

10,86 miliardi di euro, con risultati tuttavia notevolmente differenti a seconda delle componenti considerate. Il fatturato da servizi voce mostra una riduzione assai contenuta (-1%), mentre quello relativo a servizi dati evidenzia una maggiore flessione (-11,7%). Fortemente penalizzate, inoltre, sono risultate le vendite, da parte degli operatori, di terminali e di altri *device* (-23%)<sup>69</sup>.

Malgrado questo andamento, che appare legato principalmente a dinamiche competitive, i volumi hanno registrato consistenti incrementi a causa soprattutto delle limitazioni alla mobilità determinate dalla pandemia nel 2020.

<sup>67</sup> Si ricorda che le quote di mercato riportate, a seguito di alcune variazioni nelle metodologie di calcolo operate dalle imprese e della mutata struttura delle informazioni richieste dall'Autorità, di riclassificazioni e in altri casi per mutati perimetri di attività, non sono direttamente confrontabili con i corrispondenti valori presentati nella scorsa Relazione annuale.

<sup>68</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.34.

<sup>69</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.35.



Figura 1.4.7 - ARPU: ricavi medi per SIM e utente (€/anno)



Più nel dettaglio, i consumi di servizi vocali, anche per l'incremento del traffico registrato da Iliad a seguito del forte aumento della propria *customer base*, hanno superato ampiamente

i 200 miliardi di minuti di conversazione a fine 2020, con una crescita del 17,4% su base annua<sup>70</sup>. I consumi di servizi dati, nonostante una sensibile attenuazione dell'aumento delle SIM degli

70 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.36.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

utenti che effettuano traffico dati, sono cresciuti in misura consistente: il 50% su base annua. Ciò ha consentito di raggiungere un traffico unitario mensile di circa 10 GB per SIM. L'utilizzo degli SMS, viceversa, risulta sempre più marginale, confermando il processo di progressiva affermazione delle forme di comunicazioni veicolate da piattaforme online<sup>71</sup>.

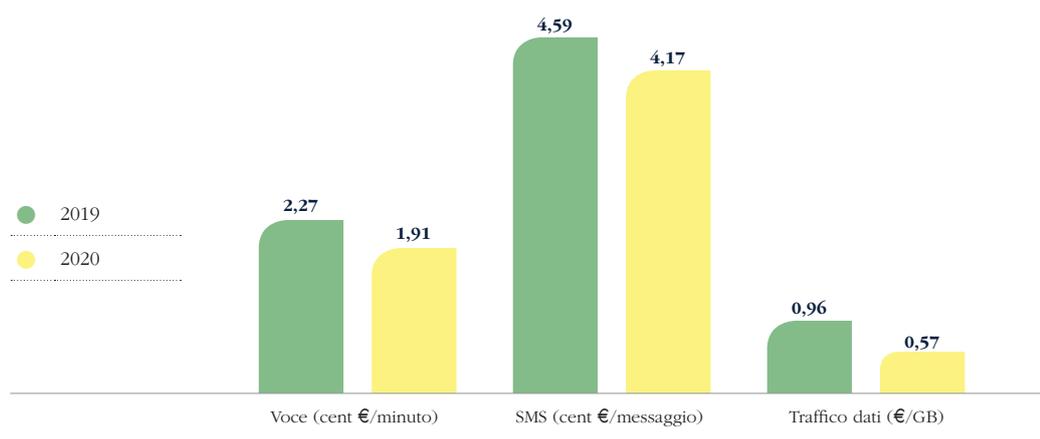
Di rilievo è anche la crescita delle SIM di tipo M2M (*machine-to-machine*) che, a fine 2020, hanno superato i 26 milioni di unità<sup>72</sup>, con applicazioni concentrate principalmente nei settori della mobilità e delle *utilities*<sup>73</sup>.

Un tema di interesse per comprendere le dinamiche del settore delle comunicazioni mobili riguarda l'andamento dei ricavi medi unitari (cd. **ARPU**, *Average Revenue Per User*) (Figura 1.4.7). Nel 2020, non sembra essersi attenuata

la pressione concorrenziale seguita all'ingresso sul mercato, a metà del 2018, di Iliad. La maggiore domanda nel consumo di dati, soprattutto nella prima metà dell'anno, dovuta alla forte crescita dell'utilizzo di applicativi collegabili alla didattica a distanza, al lavoro a distanza e *streaming* di contenuti video, è stata infatti ampiamente controbilanciata dalla competizione sui prezzi che caratterizza il contesto di mercato e, pertanto, nel corso dell'anno si è registrata una flessione dei ricavi unitari (con particolare riferimento a quelli da servizi dati).

L'altra faccia della medaglia di questo andamento è data dall'evoluzione degli introiti unitari per tipologia di servizi (Figura 1.4.8). A fronte di un aumento dei volumi relativi al traffico dati, si registra una flessione dei ricavi per GB stimabile nel 40% (da 96 centesimi per GB a 57).

Figura 1.4.8 - Ricavi unitari per i servizi voce, SMS e dati



71 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.37.

72 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.39.

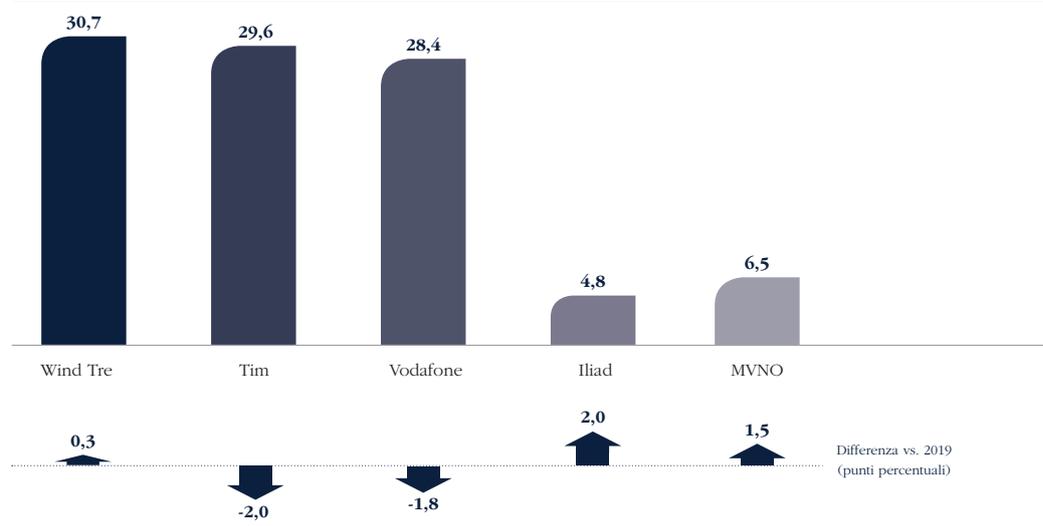
73 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.40. Per maggiori dettagli cfr. Berc-Cisco, *The rise of M2M Devices*, 15 ottobre 2015.



Passando al quadro concorrenziale, il mercato della telefonia mobile si conferma un ambito altamente concentrato in cui tre operatori (TIM, Vodafone e Wind Tre), con quote tra loro relativamente simili (intorno al 30%), rappresentano poco meno del 90% del mercato (Figura

1.4.9). Va tuttavia osservato come nel 2020 TIM e Vodafone abbiano perso nel complesso 3,8 punti percentuali a favore di Iliad e degli MVNO che ne hanno guadagnati 3,5 (4,6 se si considera il solo segmento residenziale<sup>74</sup>).

Figura 1.4.9 - Quote di mercato: spesa finale per operatore di rete mobile (2020, %)



Tali dati evidenziano come il mercato, nella crisi economica dovuta alla pandemia, abbia rivolto particolare attenzione alle offerte *low cost*, segmento nel complesso maggiormente presidiato dai medi e piccoli operatori. Difatti, con riferimento agli operatori mobili virtuali (MVNO) si è registrato in generale un consistente aumento del fatturato (+19,4%) con un giro di affari arrivato a superare i 700 milioni di euro. Tale risultato è stato raggiunto grazie alla cresci-

ta di operatori come CoopVoce (+43%), Fastweb (+21,8%) e Poste Mobile (+15%), che rimane *leader* del segmento<sup>75</sup>.

Con riguardo alle quote di mercato nei due segmenti voce e dati, Vodafone, pur mantenendo il proprio primato nel segmento voce (38,8%), perde 1,7 punti percentuali, mentre nei servizi dati Iliad ne guadagna 3,7, arrivando a sfiorare il 9%<sup>76</sup>.

74 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.44 e Tavola A1.45.

75 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.46.

76 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A1.47.

## 1.5

### Gli indicatori dell'azione regolamentare

La strategia regolamentare dell'Autorità nel settore delle comunicazioni elettroniche si articola - come noto - lungo tre direttrici principali: promozione della concorrenza, salvaguardia di investimenti efficienti in infrastrutture di reti di accesso, tutela dell'utenza.

A partire dagli obiettivi di connettività di elevata qualità individuati all'interno della Strategia per il mercato unico digitale in Europa, la Direttiva UE 2018/1972 (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche) di prossimo recepimento nell'ordinamento nazionale, sviluppa la nuova disciplina europea di settore alla luce dei mutamenti tecnologici e di mercato intervenuti a decorrere dall'ultima review settoriale del 2009 affiancando ai tradizionali obiettivi della regolamentazione, quello della diffusione della connettività di elevata qualità e della promozione degli investimenti.

In particolare, seppur confermando i principi cardine dell'attuale quadro normativo secondo cui gli obblighi regolamentari che garantiscono l'accesso alle reti sono imposti, all'esito di specifiche analisi di mercato, agli operatori SMP, il Codice introduce degli elementi di "flessibilità" maggiori rispetto a quelli attuali oltre a possibili misure di alleggerimento del carico regolatorio nei confronti di imprese SMP che si impegnino ad aprire a co-investimenti la realizzazione di reti ad elevatissima capacità e di imprese SMP c.d. *wholesale only*.

In tale ambito assumono particolare rilievo, come detto, il progetto di separazione legale volontaria della rete fissa di accesso dell'operatore TIM e l'Offerta di coinvestimento presentata dall'operatore per la realizzazione di una rete VHCN mediante contitolarità ovvero condivisione del rischio a lungo termine attraverso cofinanziamento o accordi strutturali di acquisto.

L'Autorità, prima tra i regolatori europei, sarà chiamata a valutare nell'ambito del procedimento avviato con delibera n. 637/20/CONS, con gli strumenti previsti dal nuovo Codice Europeo e sulla base delle Linee Guida adottate dal BEREC, gli effetti a medio lungo termine delle predette iniziative sugli obblighi regolamentari esistenti avuto riguardo in particolare alle garanzie di *equivalence* e parità di trattamento nella fornitura dei servizi di accesso alla rete con l'obiettivo ultimo di porre le condizioni per un effettivo e rapido sviluppo della banda ultra-larga nel nostro Paese.

Ogni ulteriore iniziativa tesa alla semplificazione regolamentare ed amministrativa attivabile per supportare il raggiungimento degli obiettivi della strategia digitale potrà convenientemente essere intrapresa ad esito del recepimento nella legislazione nazionale del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, nei limiti e con gli strumenti da questo previsti. Particolare attenzione verrà riservata altresì agli strumenti di *better regulation* volti a promuovere la qualità e l'efficienza della regolazione, deflazionare l'eccessiva produzione legislativa e regolamentare (c.d. *regulatory inflation*), ridurre gli oneri di carattere finanziario e organizzativo che gravano tanto su detti organismi quanto sui soggetti regolati (*compliance costs*) e, in ultima analisi, condurre i mercati verso scenari di regolamentazione sostenibile.

In tale scenario, le attività descritte nel presente capitolo riguardano gli obiettivi di regolazione predetti e consentono, attraverso la misurazione di specifici indicatori, di valutare l'effettività dell'azione regolamentare nel suo complesso (v. Tabella 1.5.1)<sup>77</sup>. La valutazione che ne deriva si inquadra all'interno dell'attività di verifica di impatto della regolamentazione (v. capitolo 5) della quale cui si dà conto al termine di ogni capitolo della Relazione.

<sup>77</sup> La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale - cfr. Appendice Statistica - Tavola A1.49.



Sotto il profilo della concorrenzialità del settore, nelle telecomunicazioni di rete fissa prosegue il *trend* discendente della quota di mercato dell'operatore *incumbent* (42%) ridottasi nell'ultimo anno di 2 punti nel segmento più concorrenziale dei servizi *broadband retail*; nella stessa direzione anche gli indici di concentrazione (HHI<sup>78</sup>), diminuiti di 138 punti (in termini di linee di accesso) e 58 punti (in termini di ricavi retail da servizi *broadband*). Il consolidarsi della concorrenza è visibile anche nei mercati all'ingrosso, dove si osserva l'avanzare del processo di risalita degli operatori concorrenti (OAO, *Others Authorised Operators*) verso servizi NGA forniti da TIM, indicativo sia di una maggiore capacità competitiva di tali soggetti, sia di un incremento degli investimenti in reti di nuova generazione. Il processo di progressiva infrastrutturazione di tali imprese comporta l'abbandono via via dei servizi *wholesale* su rete in rame (- 26% nell'ultimo anno) ai quali sempre più sono preferite soluzioni in fibra (+ 21% per i servizi SLU, VULA e bitstream NGA; +27% per i servizi FTTH e FWA). Tali parametri sono significativi di un processo concorrenziale avanzato, grazie all'impulso di una regolamentazione incentivante (v. par. 1.2) al quale si è aggiunto l'ingresso di Open Fiber, che ha dato una spinta alla competizione infrastrutturale e, da ultimo, il ruolo crescente degli operatori attivi nei servizi *Fixed Wirelss Access* (FWA).

Per ciò che riguarda gli investimenti in infrastrutture, vi è da dire che nell'ultimo anno, per effetto della pandemia, si è assistito a un rallentamento degli investimenti nella rete fissa che, sebbene marginale (poco superiore all'1% nell'ultimo anno), interessa soprattutto gli operatori concorrenti (cd. OAO). Più accentuato, in-

vece, è il calo che ha riguardato gli investimenti nella rete mobile (-20% circa), dove la dinamica concorrenziale è decisamente più accesa, i margini degli operatori più contenuti. Tuttavia, tale diminuzione è anche il fisiologico rimbalzo degli ingenti investimenti in frequenze 5G effettuati dagli operatori negli scorsi anni. Nonostante il quadro macroeconomico non favorevole, il settore ha mostrato una capacità di tenuta rispetto all'economia nel suo complesso (v. par. 1.4) che si riflette anche sullo sviluppo delle infrastrutture. La copertura della rete NGA si attesta nel 2020 a circa il 93% delle unità immobiliari, mentre la rete mobile 4G ha raggiunto sostanzialmente tutta la popolazione con valori di copertura pari al 99%<sup>79</sup>.

In particolare, gli investimenti si riflettono in reti e servizi di qualità superiore. Al riguardo, le linee in fibra (FTTC, FTTH e FWA) rappresentano circa il 64% delle linee complessive, in crescita di 9 punti in un anno, segno tangibile di uno sforzo crescente per la realizzazione delle reti a elevata ed elevatissima velocità, sotto la spinta anche della domanda di connettività, in aumento nell'ultimo anno a causa dell'emergenza sanitaria. Dal punto di vista della penetrazione del servizio, le linee con velocità superiore a 30Mps e superiore a 100 Mbps sul totale delle linee broadband sono entrambe aumentate, sebbene la crescita sia contenuta (meno di 1 punto percentuale) e mostri significative differenze territoriali se si osservano i dati relativi alla penetrazione in % della popolazione (v. par. 1.4). In effetti, la diffusione dei servizi a banda ultra-larga rappresenta ancora un problema strutturale nazionale, in cui il deficit di domanda costituisce, come più volte richiamato dall'Autorità, un serio ostacolo alla digitalizzazione del Paese<sup>80</sup>.

78 L'indice HHI (Herfindahl-Hirschman Index) è un indice di concentrazione del mercato calcolato come somma dei valori al quadrato delle quote di mercato di ciascun gruppo societario.

79 In tale ambito, si ricorda che la copertura di servizi di rete mobile è naturalmente subordinata all'assegnazione delle porzioni di radio spettro corrispondenti, aspetto sul quale nell'ultimo anno non si sono registrate variazioni, dal momento che tutta la banda disponibile è stata assegnata (v. par. 1.2 per dettagli).

80 Su tale aspetto, si vedano in particolare le Relazioni annuali, l'Allegato alla Relazione annuale 2020, e le analisi periodiche sul consumo di servizi di comunicazione.

## 1. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Con riferimento agli effetti della regolamentazione sugli utenti finali, il livello dei prezzi dei servizi fornisce una primaria indicazione dei benefici della concorrenza e del miglioramento del benessere del consumatore. Gli indici dei prezzi dei diversi servizi al dettaglio (servizi di base di rete fissa, servizi di connettività fissa e di connettività mobile) sono tutti, da anni, ben al di sotto dell'indice generale dei prezzi, ad eccezione di quelli dei servizi di accesso e di base di rete fissa (poco al di sopra), denotando un'evoluzione positiva di cui beneficiano gli utenti finali.

Nel quadro di una stabilità e di una complessiva abbordabilità dei prezzi dei servizi *retail*, sostenute dalla regolamentazione nei mercati all'ingrosso e dalle dinamiche concorrenziali nei mercati al dettaglio, l'azione a tutela degli utenti si esplica anche con una serie di altre attività da parte dell'Autorità (v. par. 1.3) che trovano riscontro nel livello di qualità dei servizi. Nell'ambito del servizio universale, in particolare, si registra il rispetto degli standard di qualità da parte di TIM e lo scostamento positivo crescente tra obiettivi fissati e risultati raggiunti, evidenziato dall'andamento dell'indice di qualità globale (IQG – v. Tabella). Sulla rete mobile, invece, le campagne di test effettuate nell'ambito dei progetti speciali per la qualità della rete (v. par. 1.3) fanno registrare un continuo e deciso aumento delle prestazioni dei servizi 4G di accesso a Internet soprattutto in termini di velocità di *download*.

Restano naturalmente le problematiche di ordine contrattuale tra utenti e operatori che impegnano in maniera continuativa sia l'Autorità sia i Co.re.com., in particolare, per ciò che riguarda la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori. Come visto, infatti, l'intervento a tutela degli utenti si sviluppa in più ambiti: tra questi la regolamentazione, con una tutela specifica delle fasce più deboli economicamente e dei disabili, l'attività di vigilanza assistita anche dall'analisi delle segnalazioni degli utenti, l'attività di

risoluzione delle controversie, che oltre ad avere un impatto immediato sulla fruizione dei servizi da parte degli utenti, rappresenta per l'Autorità indirettamente uno strumento di analisi e di monitoraggio costante del mercato al dettaglio. Relativamente a quest'ultimo ambito, si conferma un'elevata percentuale di controversie risolte con accordo, sia presso AGCOM (circa il 79%) sia presso i Co.re.com. (circa 97%), dato che mostra l'utilità dello strumento della conciliazione, ormai consolidato, e che suggerisce anche come vi sia una buona risposta da parte dell'utenza rispetto all'introduzione della piattaforma ConciliaWeb (v. par. 1.3 per dettagli). All'esito delle attività di risoluzione delle controversie, ai consumatori è stato restituito quest'anno, tra rimborsi e indennizzi, una cifra superiore ai 15 milioni di euro, che rappresenta un vantaggio economico diretto derivante dalla presenza del regolatore nel settore.

In questa cornice, l'impegno dell'Autorità è garantire che tali attività proseguano speditamente, così da rimuovere ogni ostacolo alla tempestiva e completa attuazione dei piani di investimento privati e pubblici nelle reti a banda ultra-larga, che subiranno auspicabilmente un'accelerazione con l'avvio dei progetti per l'attuazione della Missione 1 previsti nel PNRR.

Resta, tuttavia, da considerare che la piena efficacia dell'azione regolamentare in questo ambito è strettamente legata anche al recepimento del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, come già anticipato, ancora in corso in Italia. Quest'ultimo, infatti, prevede regole aggiornate che, nel solco degli obiettivi fondanti di promozione della concorrenza e degli investimenti, amplia la nozione di "servizi di comunicazione elettronica", ricomprendendovi l'attività delle piattaforme online che forniscono servizi sostituiti stretti dei tradizionali servizi di comunicazione interpersonale, introducendo, in tal modo, tutele ulteriori anche a vantaggio degli utenti (v. Capitolo 4).



Tabella 1.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - settore comunicazioni elettroniche

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020
Concorrenzialità	Quota di mercato dell'incumbent nei mercati dell'accesso	Quota sul totale delle linee	61%	58%	56%	54%	50%	47%	45%
	Risalita verso servizi NGA su rete TIM e su rete terzi	Variatione della domanda di linee NGA di tipo SLU+VULA + Bitstream NGA. (var. % rispetto all'anno precedente) <sup>(1)</sup>	1%	5%	5%	7%	4%	31%	21%
	Indice di concentrazione	Indice HHI - linee di accesso	4.065	3.807	3.567	3.351	3.095	2.824	2.686
Infrastrutture di rete	Copertura NGA	Unità immobiliari raggiunte	24% <sup>(16)</sup>	46% <sup>(16)</sup>	72% <sup>(17)</sup>	87% <sup>(18)</sup>	90% <sup>(18)</sup>	90% <sup>(18)</sup>	93% <sup>(18)</sup>
	Penetrazione dei servizi NGA	Linee con velocità $\geq 100$ Mbps (% linee BB) <sup>(6)</sup>	0,4%	1,0%	2,9%	20,0%	30,1%	40,3%	51,5%
	Copertura delle reti mobili	Copertura delle reti 4G (% popolazione)	90%	91%	91%	97%	98%	98%	99%
Qualità del servizio	Indice di qualità globale - IQG - del Servizio Universale <sup>(8)</sup>	Scostamento risultati TIM/obiettivi regolamentari <sup>(9)</sup>	11	9,3	13,3	57,1	78,4	84,6	127,2
	Qualità dei servizi 4G di accesso a Internet da postazione mobile	Velocità in download (Mbps) <sup>(10)</sup>						50,2	60,3 <sup>(20)</sup>
		Velocità in upload (Mbps) <sup>(10)</sup>						26,0	26,3 <sup>(20)</sup>
Benessere del consumatore	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo (2010=100)	Indice dei prezzi AGCOM-ISA <sup>(11)</sup> ; indice sintetico dei prezzi dei prodotti e servizi di comunicazione	0,76	0,77	0,87	0,84	0,8	0,75	0,72
		Telefonia fissa - internet/banda larga <sup>(12)</sup>	0,89	0,89	0,90	0,83	0,79	0,66	0,68
		Telefonia mobile -servizi internet (2015=100) <sup>(13)</sup>			0,97	0,92	0,86	0,76	0,78
Tutela dei consumatori	Vantaggio economico diretto per i consumatori	Valore dei rimborsi/indennizzi derivante da attività di risoluzione delle controversie Co.re.com. <sup>(15)</sup>	€ 32.550.000	€ 31.810.000	€ 30.307.630	€ 28.360.178	€ 20.779.302 <sup>(21)</sup>	n.d.	€ 15.200.000

**Nota:** i valori sono riferiti all'anno solare, salvo diversamente indicato.

- (1) Dal 2019 non vengono più conteggiate le linee ULL. L'indicatore, infatti, intende fornire informazioni sui servizi nuovi (non legacy), cui vengono aggiunti i servizi Bitstream NGA (ossia VULA combinato con backhauling fibra ethernet).
- (6) La serie potrebbe essere non pienamente confrontabile nel tempo a causa di riclassifiche effettuate da alcuni operatori sui dati a partire da quelli relativi al 2017.
- (8) L'indice rappresenta la misura complessiva, basata sulla media ponderata della valenza assunta dalle 15 misure di qualità del servizio universale (si veda al riguardo la delibera n. 328/10/CONS). L'indice è calcolato al netto degli indicatori relativi al servizio di assistenza clienti.
- (9) I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono agli anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.
- (10) I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono alle campagne di misurazione dell'anno 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.
- (11) Nell'indice sono inclusi i servizi postali, gli apparecchi e i servizi per la telefonia fissa e mobile, il canone radiotelevisivo, la pay tv, l'editoria quotidiana e periodica, per complessive 10 voci distinte. Coerentemente con la procedura adottata dall'Istat per gli indici dei prezzi al consumo, l'indice aggregato delle comunicazioni è calcolato con la metodologia del concatenamento, che prevede l'aggiornamento annuale del sistema dei pesi attribuiti alle singole voci che compongono il paniere considerato.
- (12) Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.
- (13) Dal 2016 l'Istat rileva l'aggregato di prodotto "servizi internet su rete mobile", precedentemente afferente alla sottoclasse "servizi di telefonia mobile".
- (15) Rimborsi, detrazioni dalle bollette e altri indennizzi. Nei dati Co.re.com. non sono compresi gli storni delle fatturazioni.
- (16) Il dato relativo al 2014 e al 2015 è calcolato su una base di 24,1 milioni di unità immobiliari (abitazioni occupate da almeno una persona).
- (17) Il valore del 2016 riportato in tabella è tratto dal rapporto della Commissione europea "Europe's digital progress report 2017".
- (18) I valori del 2017, del 2018 e del 2019, riportati in tabella, sono tratti dal monitoraggio effettuato dalla Commissione europea nell'ambito del Digital Agenda Scoreboard.
- (20) Dato riferito alle misure dinamiche effettuate in 35 città.
- (21) Considerata la fase di transizione alla piattaforma ConcliaWeb, il dato al momento disponibile si riferisce al primo semestre.

PAGINA BIANCA

# 2.

## I MEDIA

PAGINA BIANCA



La scelta lungimirante del legislatore del 1997 che perseguì il modello dell'Autorità convergente, destinata a regolare tanto il settore dei media quanto quello delle comunicazioni elettroniche, ha trovato negli anni forma e contenuti nella nostra regolamentazione. Un'attività costantemente ispirata a una logica di progressiva ibridazione e indistinguibilità tra le discipline dei diversi mezzi di comunicazione. In tal modo l'Autorità ha contribuito a fondare quel nuovo diritto che oggi abitualmente chiamiamo *diritto della convergenza*.

L'on demand nelle sue tre varianti (**S-Vod, T-Vod e A-Vod**), il *video streaming* e la *broadband TV*, le piattaforme *social*, i servizi *Over-the-Top* stanno trasformando radicalmente la tradizionale nozione di contenuto audio-video, assieme alle dinamiche del mercato, alle opzioni tecnologiche, alle abitudini di consumo.

I dati, che saranno illustrati nel prosieguo del Capitolo, certificano un tendenziale indebolimento dell'industria italiana dei media, nella sua accezione più ampia, il cui valore economico è in calo da oltre un decennio. Ciò conferma non solo la fragilità della nostra industria culturale, ma segnala anche un deficit di politica industriale, finanche di efficaci politiche pubbliche, a beneficio di un settore che pure gode tradizionalmente di grande prestigio nel mondo quanto a sapienza tecnica e qualità dei contenuti. Un quadro certamente aggravato, nell'ultimo biennio, dagli effetti della pandemia.

Una connessa dinamica interessa il settore della raccolta pubblicitaria sui mezzi editoriali tradizionali. I dati riportati nella presente Relazione (cfr. par. 2.4) sono univoci nel testimoniare come nella sfida competitiva tra le grandi piattaforme globali (v. Capitolo 4) e tutti gli altri soggetti che attingono risorse dal mercato pubblicitario, i primi crescono a ritmo vorticoso, mentre gli altri faticano a tenere le posizioni pregresse.

Questa evoluzione si rispecchia anche dal lato della domanda degli utenti, che, specie nel periodo pandemico, hanno accelerato il processo di adozione e penetrazione dei servizi media offerti dalle piattaforme online (es. i servizi di *video-on-demand*).

A fronte di questo incessante sviluppo tecnologico e competitivo, come più volte sottolineato dall'Autorità, il contesto normativo non è ancora adeguato alle necessità. I processi di innovazione in atto richiedono una coerente riforma dell'ordinamento e un veloce recepimento delle direttive europee, e, conseguentemente, nuovi approcci regolatori. Al riguardo, la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea sul caso Vivendi-Mediaset potrebbe - al di là dei necessari interventi normativi contingenti che sono stati adottati per darle prima attuazione - costituire, assieme all'impulso proveniente dall'ordinamento europeo, l'occasione per un'organica riforma del Testo unico dei servizi media audiovisivi, idonea a rendere aggiornato l'intero ordinamento interno in materia di media (audiovisivo ed editoria).

## 2.1

### L'evoluzione del quadro regolamentare

#### 2.1.1 La normativa dell'UE

La riflessione delle istituzioni a livello europeo sull'evoluzione del quadro regolamentare dei servizi audiovisivi si è concentrata nel corso dell'ultimo anno su due ambiti principali: il recepimento delle modifiche apportate dalla 2018/1808/UE alla direttiva sui **Servizi di Media Audiovisivi** (direttiva 2010/13/UE, c.d. **SMAV**), che avrebbe dovuto esser trasposta entro il 19 settembre 2020; l'analisi e la valutazione di possibili sviluppi regolamentari in merito alle attività di fornitura online di contenuti audiovisivi.

La pandemia ha stimolato una specifica riflessione sugli effetti economici e sociali della crisi sanitaria sul mercato audiovisivo e sulle possibili misure di *policy* e regolamentari utili a contrastarne gli effetti e ad assicurare la tutela di valori fondamentali (democrazia, pluralismo e correttezza dell'informazione). La comunicazione della Commissione del 2 dicembre 2020, *Piano d'azione per la democrazia europea*, costituisce al riguardo un riferimento ineludibile.

La Commissione europea, nel novembre 2020, ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dei 23 Stati membri – tra i quali l'Italia – che a tale data non ne avevano ancora effettuato il recepimento. Nel mese di aprile di quest'anno il Parlamento ha approvato la legge di delegazione europea<sup>1</sup> che, all'articolo 3, reca la delega al Governo per il recepimento della direttiva SMAV.

Per coadiuvare gli Stati membri nell'applicazione della nuova direttiva, con la comunicazione del luglio 2020<sup>2</sup>, la Commissione ha

fornito indicazioni di dettaglio per l'applicazione del criterio di funzionalità essenziale della definizione di servizio di piattaforma per la condivisione di video (di seguito **VSP**). Tale comunicazione risulterà di fondamentale importanza per l'identificazione delle VSP, una volta che la direttiva sarà trasposta nei diversi ordinamenti interni. Con essa, infatti, la Commissione ha individuato alcuni indicatori<sup>3</sup> pertinenti che le autorità nazionali dovrebbero prendere in considerazione nell'applicazione del criterio di funzionalità essenziale della definizione di fornitore di servizi di piattaforma per la condivisione di video. La Commissione ha ritenuto di intervenire con lo strumento della comunicazione anche al fine di chiarire la portata applicativa del nuovo art. 13 della SMAV, in base al quale i fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta garantiscono che i loro cataloghi contengano almeno il 30% di opere europee e che queste siano poste in rilievo<sup>4</sup>. Tali chiarimenti si sono resi necessari poiché il criterio tradizionale, basato sul tempo di trasmissione, tipicamente usato nel mondo dei programmi lineari, non è adatto a identificare la fruizione dei cataloghi online dei fornitori di servizi media non lineari. Sul punto, la Commissione ha precisato che in relazione ai servizi di **Video On Demand (VOD)** sia più appropriato effettuare il calcolo della percentuale previsto dalla direttiva sulla base dei titoli e non sulla base del tempo di trasmissione.

Destinati ad avere impatti sulla futura disciplina dei contenuti audiovisivi online sono anche i due regolamenti **Digital Services Act (DSA)** e **Digital Markets Act (DMA)**, proposti

1 Legge 22 aprile 2021, n. 53, recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020".

2 Comunicazione della Commissione europea "Orientamenti relativi all'applicazione pratica del criterio di funzionalità essenziale della definizione di «servizio di piattaforma per la condivisione di video» a norma della direttiva sui servizi di media audiovisivi" (2020/C 223/02).

3 A fini illustrativi, questi indicatori possono essere raggruppati in quattro categorie: 1) relazione tra i contenuti audiovisivi e le attività economiche principali del servizio, 2) importanza quantitativa e qualitativa dei contenuti audiovisivi disponibili sul servizio, 3) monetizzazione dei contenuti audiovisivi o generazione di entrate dai contenuti audiovisivi e 4) disponibilità di strumenti volti a rafforzare la visibilità o l'attrattiva dei contenuti audiovisivi.

4 Comunicazione della Commissione europea "Orientamenti a norma dell'articolo 13, paragrafo 7, relativi al calcolo della percentuale di opere europee nei cataloghi dei video a richiesta e alla definizione di pubblico di modesta entità e fatturato di modesta entità" (2020/C 223/03).



dalla Commissione europea il 15 dicembre scorso.

In parallelo a queste attività, la Commissione ha adottato alcune misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza determinata da Covid-19. Ne sono un esempio:

L'*Action Plan to support recovery and transformation of the media and audiovisual sectors* (c.d. *Media Action Plan*). Il documento, sul presupposto che i mercati dell'audiovisivo, particolarmente colpiti dalla pandemia, sono essenziali per la democrazia, la diversità culturale e la sovranità digitale dell'Europa, individua tre aree di attività (*Recover, Transform, Enable ed Empower*) e dieci azioni concrete, per aiutare il settore a fronteggiare la crisi. L'obiettivo è facilitare l'accesso ai mercati finanziari stimolando gli investimenti, nonché promuovendo la doppia transizione digitale ed ecologica, garantendo, al contempo, la resilienza del settore nell'eventualità di future crisi sistemiche;

lo *European Democracy Action Plan* (c.d. EDAP), focalizzato sulla tutela dei valori fondamentali, quali il pluralismo dei media e il contrasto alla disinformazione, con l'obiettivo di garantire un corretto svolgimento dei processi elettorali in Europa.

### 2.1.2 Attività nell'ambito dell'ERGA

L'Autorità ha contribuito attivamente a tutte le attività dell'**ERGA** (il Gruppo dei regolatori europei per i servizi audiovisivi), finalizzate ad una efficace e coerente applicazione nazionale della disciplina settoriale europea, assumendo incarichi di coordinamento tecnico anche con riferimento al programma di lavoro 2021.

A tal riguardo, si segnalano la prosecuzione delle attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia del *Code of practice* in tema di disinformazione online, sottoscritto da Google,

Facebook, Twitter e Mozilla e, più recentemente, Microsoft e TikTok. Tale attività, coordinata da AGCOM, ha condotto nel giugno del 2020 alla pubblicazione di un rapporto ERGA contenente gli esiti del monitoraggio e alcune indicazioni in merito all'opportunità che il sistema evolva dall'auto-regolamentazione alla co-regolamentazione. Con l'obiettivo di arrivare ad un nuovo Codice, frutto del lavoro della Commissione europea, dell'ERGA e delle autorità nazionali di regolamentazione.

Nel quadro di un'applicazione armonizzata della nuova direttiva SMAV, AGCOM ha inoltre coordinato il rapporto pubblicato dall'ERGA relativo alle misure di implementazione dell'art. 13(1) della direttiva **SMAV**, finalizzata ad individuare soluzioni adeguate a garantire la visibilità delle opere europee sulle piattaforme VOD. L'analisi ha messo in evidenza due dati significativi: l'utilità della creazione di un'area specifica dedicata esclusivamente ai contenuti europei, da collocare in *home page*, ovvero in una posizione facilmente accessibile dal catalogo; l'importanza dei sistemi adottati per la ricerca dei contenuti (segnatamente degli algoritmi di indicizzazione), al fine di fornire suggerimenti personalizzati, in grado di assicurare il corretto equilibrio tra la finalità di promozione delle opere europee e le preferenze dello spettatore. Un ulteriore strumento per garantire visibilità alle opere europee potrebbe essere quello di campagne pubblicitarie *ad hoc* ovvero l'utilizzo di *banner* pubblicitari anche attraverso il coinvolgimento dei social media.

Sempre nell'ottica dell'approccio armonizzato all'applicazione nazionale della regolamentazione settoriale, l'ERGA ha sviluppato un modello di **Memorandum of Understanding (MoU)** per favorire la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali e assicurare un'attuazione coerente della direttiva in tutti gli Stati membri, anche attraverso la condivisione delle esperienze e delle migliori prassi.

## 2. I MEDIA

Nell'ambito delle attività connesse alla pandemia da Covid-19, ERGA ha istituito un *Action Group* per valutarne l'impatto economico sulle imprese operanti nel mercato di riferimento al fine di individuare adeguate misure di sostegno. L'Autorità ha partecipato al progetto raccogliendo i dati del mercato italiano. I risultati sono attesi nel corso del 2021.

### 2.1.3 Attività in ambito nazionale

In ambito nazionale è intervenuto il decreto legge 7 ottobre 2020, n. 125<sup>5</sup>, che ha introdotto un disposto normativo<sup>6</sup> per dare tempestiva attuazione alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2020, C-719/18 che – nel pronunciarsi su una serie di questioni pregiudiziali sollevate dal Tar del Lazio<sup>7</sup> – ha stabilito che la disposizione di cui all'articolo 43, comma 11<sup>8</sup>, del **Testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMAR)**, risulta inidonea, sotto il profilo della proporzionalità, a perseguire il fine di garantire il pluralismo dei media, giacché fissa soglie di mercato che,

non consentendo di determinare compiutamente se e in quale misura un'impresa sia effettivamente in grado di influire sul contenuto delle attività editoriali dei media, non sono indicative di un rischio concreto di influenza sul pluralismo. In tale contesto, la nuova disposizione recepisce i principi affermati nella sentenza della Corte di giustizia, nelle more della più generale revisione della disciplina di settore, e prevede quindi un regime transitorio, indispensabile a consentire un intervento organico del legislatore sull'intera materia<sup>9</sup>.

La nuova norma si propone di colmare il vuoto normativo derivante dal recepimento delle indicazioni della Corte (con conseguente disapplicazione dell'attuale normativa interna prevista dall'articolo 43, comma 11, del TUSMAR), scongiurando così il rischio che si possano determinare possibili violazioni del principio del pluralismo conseguenti a concentrazioni operate da soggetti che contemporaneamente operano nei mercati delle comunicazioni elettroniche e in un mercato diverso, ricadente nel **Sistema Integra-**

5 Decreto-legge recante "Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020", convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 2020, n. 159.

6 Articolo 4-bis, rubricato "Disposizioni in materia di poteri di istruttoria dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni": «1. In considerazione delle difficoltà operative e gestionali derivanti dall'emergenza sanitaria in atto, in armonia con i principi di cui alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2020, nella causa C-719/18, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e per i successivi sei mesi, nel caso in cui un soggetto operi contemporaneamente nei mercati delle comunicazioni elettroniche e in un mercato diverso, ricadente nel sistema integrato delle comunicazioni (SIC), anche attraverso partecipazioni in grado di determinare un'influenza notevole ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è tenuta ad avviare un'istruttoria, da concludere entro il termine di sei mesi dalla data di avvio del procedimento, volta a verificare la sussistenza di effetti distorsivi o di posizioni comunque lesive del pluralismo, sulla base di criteri previamente individuati, tenendo conto, fra l'altro, dei ricavi, delle barriere all'ingresso nonché del livello di concorrenza nei mercati coinvolti, adottando, eventualmente, i provvedimenti di cui all'articolo 43, comma 5, del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, per inibire l'operazione o rimuoverne gli effetti. 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano altresì ai procedimenti già conclusi dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in applicazione del comma 1 dell'articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. 3. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni provvede agli adempimenti previsti ai commi 1 e 2 con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

7 Nell'ambito del giudizio promosso dalla società Vivendi S.A. per l'annullamento della delibera dell'AGCOM n. 178/17/CONS (con cui l'Autorità ha accertato la violazione, da parte della società Vivendi S.A., dell'art. 43, comma 11, del TUSMAR).

8 Art. 43, comma 11, TUSMAR: "Le imprese, anche attraverso società controllate o collegate, i cui ricavi nel settore delle comunicazioni elettroniche, come definito ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, sono superiori al 40 per cento dei ricavi complessivi di quel settore, non possono conseguire nel sistema integrato delle comunicazioni ricavi superiori al 10 per cento del sistema medesimo».

9 L'intervento di revisione organica è stato previsto nell'ambito della proposta di legge di delegazione europea 2019, attualmente all'esame del Parlamento, la quale contiene i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/1808, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, tra i quali vi è la specifica delega a "riordinare le disposizioni del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, attraverso l'emanazione di un nuovo testo unico dei servizi di media digitali con adeguamento delle disposizioni e delle definizioni, comprese quelle relative ai servizi di media audiovisivi, radiofonici e ai servizi di piattaforma per la condivisione di video, alla luce dell'evoluzione tecnologica e di mercato».



**to delle Comunicazioni (SIC).** Peraltro, essa introduce un'innovazione della disciplina in materia, in quanto le posizioni considerate lesive del pluralismo non sono più individuate (*ex ante*) per effetto del superamento di soglie anti-concentrative stabilite dal legislatore, bensì accertate (*ex post*) a seguito di un processo di analisi condotta dall'Autorità della posizione delle società coinvolte, sulla base di criteri predeterminati (es. ricavi, barriere all'ingresso, livello di concorrenza dei mercati).

In tema di consultazioni elettorali e *par condicio*, si evidenzia l'adozione della legge 19 giugno 2020, n. 59, con la quale, in considerazione della situazione epidemiologica, sono state inserite alcune disposizioni in via eccezionale e in deroga a quelle che regolano tale materia, con l'obiettivo di individuare le misure precauzionali di prevenzione dei rischi di contagio e garantire al contempo il regolare svolgimento delle con-

sultazioni elettorali<sup>10</sup>.

Sul piano nazionale l'Autorità ha fornito, nell'ambito delle sue competenze, il proprio contributo tecnico a tutte le Amministrazioni impegnate, a vario titolo, per la definizione e l'applicazione del quadro normativo di settore. Al riguardo si segnalano la collaborazione con il Dipartimento delle politiche europee presso la Presidenza del consiglio dei ministri per l'elaborazione delle risposte italiane alle consultazioni sulle proposte **DSA** e **EDAP** e alle attività di monitoraggio che hanno condotto alla pubblicazione del rapporto *Rule of Law 2020*; la costante partecipazione alla delegazione nazionale, guidata dal MISE, al Comitato di Contatto istituito dalla direttiva 97/36/CE; il contributo fornito per la definizione dei criteri di delega contenuti nel disegno di legge di delegazione europea per la corretta trasposizione della direttiva SMAV.

<sup>10</sup> Legge 7 agosto 2020, n. 98, recante "Conversione in legge del decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, recante disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario"; decreto-legge 14 agosto 2020, n. 103, recante "Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020"; decreto-legge 7 novembre 2020, n. 148, recante "Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020".

## 2.2

### Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

#### 2.2.1 La tutela del pluralismo e della concorrenza

Le competenze dell'Autorità in materia di tutela del pluralismo e della concorrenza nel settore dei media comprendono numerosi e differenti ambiti di intervento. Gli adempimenti e i compiti connessi alle attività di vigilanza previste dall'articolo 43 del TUSMAR riguardano le diverse soglie *ex ante*: numero massimo di programmi irradiaibili; tetto alla raccolta di risorse economiche nell'ambito del sistema integrato delle comunicazioni; accertamenti in ordine ai divieti alle *cross-holdings* nei settori media e comunicazioni elettroniche, posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nei singoli mercati media.

Al riguardo, l'Autorità procede d'ufficio, periodicamente, alla verifica del rispetto di alcuni limiti anti-concentrativi<sup>11</sup>. Nel 2020, l'Autorità ha rilevato un consistente numero di acquisizioni di autorizzazioni da parte di alcuni fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito nazionale, che risultano prossimi al raggiungimento dei limiti citati.

Nel periodo di riferimento sono stati avviati quattro procedimenti in materia di operazioni di concentrazione e intese<sup>12</sup> nei settori regolati. Quanto, invece, ai pareri che l'Autorità è chiamata ad esprimere sui provvedimenti dell'AGCM si segnala in particolare quello relativo all'operazione di concentrazione tra Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e Chili S.p.A. (C12346), rilevante nei mercati della vendita al dettaglio dei servizi televisivi a pagamento e della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo.

Con delibera n. 13/21/CONS è stato portato a termine il consueto procedimento annuale per la valutazione delle dimensioni economiche del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) per l'anno 2019. Il relativo valore è risultato pari a 18,1 miliardi di euro, l'1,01% del PIL, con una riduzione dell'1,4% rispetto al 2018, che segnala una tendenza opposta rispetto a quella rilevata per l'intera economia nazionale (cfr. Tabella 2.2.1). Tra le diverse aree economiche che compongono il SIC, quella dei servizi di media audiovisivi e radio conferma il primato, con un peso del 48%. Sebbene in diminuzione, l'incidenza del comparto editoriale, costituito da quotidiani, periodici e agenzie di stampa, mantiene la seconda posizione (mentre esiguo è il peso dell'altro segmento editoriale, corrispondente agli annuari). Prosegue il trend di crescita dell'area economica che include editoria elettronica e pubblicità online, che nel 2019 si avvicina al 20% del totale (+2% rispetto all'anno precedente). Seguono, con quote sensibilmente inferiori, il c.d. *below the line* (ossia, le iniziative di comunicazione e le sponsorizzazioni), il settore cinematografico e la pubblicità esterna.

Con riferimento alla distribuzione delle quote tra i principali soggetti, si rileva anche per il 2019 come nessuno realizzi ricavi superiori al tetto del 20%. Più precisamente, i primi dieci gruppi operanti nelle aree economiche che compongono il SIC - Comcast Corporation/Sky Italian Holdings; RAI Radiotelevisione Italiana; Fininvest (Mediaset, Mondadori, Mediamond); Alphabet/Google; Cairo Communication; Facebook; GEDI Gruppo Editoriale; Netflix; Amazon e Discovery -

11 Nello specifico, ai sensi dell'ordinamento vigente, è previsto che, alla completa attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale, uno stesso fornitore di contenuti, anche attraverso società qualificabili come controllate o collegate, non possa essere titolare di autorizzazioni che consentano di diffondere più del 20% del totale dei programmi televisivi o più del 20% dei programmi radiofonici irradiaibili su frequenze terrestri in ambito nazionale mediante le reti previste dal medesimo piano. La verifica è svolta ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera d) e dell'articolo 43, commi 7 e 8, del TUSMAR, secondo i criteri individuati nell'articolo 2 lettere e), g) e h) dello stesso TUSMAR e nell'articolo 23, comma 4, del "Nuovo regolamento relativo alla radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale", allegato alla delibera n. 355/11/CONS. La base dati su cui è condotta l'attività di verifica è quella fornita dai soggetti operanti in ambito locale e nazionale tramite il Registro degli Operatori della Comunicazione (ROC) tenuto dall'Autorità, come previsto dalla delibera n. 257/14/CONS.

12 La verifica è svolta ai sensi dell'articolo 43, comma 1, del TUSMAR, sul rispetto dei limiti anti-concentrativi previsti nei commi da 9 a 12 del medesimo articolo, secondo le procedure previste dal regolamento AGCOM, approvato con delibera n. 368/14/CONS e s.m.i..



rappresentano congiuntamente, con 11,3 miliardi di euro, il 62% del SIC. Comcast/Sky mantiene la prima posizione, con un'incidenza dei propri ricavi sul SIC superiore al 15%, mentre RAI, con un peso compreso tra il 10% e il 15%, sale al secondo posto, superando Fininvest (anch'essa

con una quota complessiva compresa tra il 10% e il 15%). Tra gli altri soggetti, continua a crescere il peso delle piattaforme online, con Alphabet/Google, Facebook, Netflix e Amazon che si collocano rispettivamente al quarto, sesto, ottavo e nono posto della nuova *top ten*.

Tabella 2.2.1 - Ricavi complessivi del SIC e delle relative aree economiche

Aree economiche	Ricavi (milioni di €)		Variazione (%)	Distribuzione %	
	2018	2019		2018	2019
Servizi di media audiovisivi e radio	9.008	8.727	-3,1	49,0	48,2
Editoria quotidiana e periodica (e agenzie di stampa)	3.869	3.571	-7,7	21,1	19,7
Editoria elettronica e pubblicità online	3.218	3.531	9,7	17,5	19,5
Editoria annuaristica	62	43	-31,0	0,3	0,2
Cinema	689	741	7,5	3,8	4,1
Pubblicità esterna	360	335	-6,9	2,0	1,8
Iniziative di comunicazione e sponsorizzazioni	1.167	1.164	-0,3	6,4	6,4
<b>Totale</b>	<b>18.374</b>	<b>18.112</b>	<b>-1,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

In merito alle attività di vigilanza sul rispetto degli specifici limiti di concentrazione previsti nel settore dell'editoria quotidiana, l'Autorità sulla base delle dichiarazioni fornite dalle imprese editrici di quotidiani attive in Italia nel 2020, ha censito 105 testate, per un valore complessivo di 1.103.826.466 copie (-13,4% rispetto al 2019). I dati relativi alle tirature dei giornali quotidiani sono pubblicati sul sito web dell'Autorità. Anche nel 2020, nessun editore ha superato la soglia di legge stabilita al 20% della tiratura globale.

Quanto al tema dei limiti all'acquisizione di partecipazioni incrociate nei settori regolati dei media e delle comunicazioni elettroniche, nel periodo di riferimento, il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, ha introdotto una disposizione transitoria (della durata di sei mesi) in materia di tutela del pluralismo. In particolare, la norma ha stabilito che, nel caso in cui un soggetto operi

contemporaneamente nei mercati delle comunicazioni elettroniche e in un mercato del SIC - anche soltanto attraverso partecipazioni in grado di determinare un'influenza notevole - l'Autorità è tenuta ad avviare un'istruttoria, da concludersi entro il termine di sei mesi dalla data di avvio del procedimento, intesa a verificare la sussistenza di effetti distorsivi o di posizioni comunque lesive del pluralismo, sulla base di criteri previamente individuati, tenendo conto, fra l'altro, dei ricavi, delle barriere all'ingresso nonché del livello di concorrenza nei mercati coinvolti.

In attuazione della suddetta disposizione, l'Autorità, il 15 dicembre 2020, ha avviato due procedimenti, rispettivamente, nei confronti della società Vivendi S.A. (delibera n. 662/20/CONS), in ragione delle partecipazioni azionarie detenute dalla stessa nella società Telecom Italia S.p.A. e nella società Mediaset S.p.A., e nei con-

## 2. I MEDIA

fronti della società Sky Italian Holdings S.p.A. (delibera n. 663/20/CONS), in ragione dell'attività svolta, attraverso le società direttamente e indirettamente controllate, nel SIC e nelle comunicazioni elettroniche. Ulteriori istruttorie sono state avviate in data 31 marzo 2021, al fine di verificare le posizioni detenute dal gruppo Fininvest S.p.A./Mediaset S.p.A. (delibera n. 107/21/CONS) e dal gruppo Telecom Italia S.p.A. (delibera n. 108/21/CONS).

Sempre in tema di rispetto del pluralismo e della concorrenza si rileva l'attività di vigilanza e rilascio dei titoli abilitativi. L'obbligo di detenzione di un titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività costituisce uno dei requisiti che l'ordinamento individua e disciplina in quanto strumentale alla più minuta conoscenza del mercato e dei suoi attori, all'assegnazione di risorse scarse, all'attribuzione puntuale di obblighi e requisiti.

L'attività di fornitura di servizi di media audiovisivi e radiofonici è soggetta a un regime di autorizzazione, in base a quanto previsto dal TUSMAR. Al riguardo, all'Autorità sono attribuite le competenze inerenti al rilascio dei titoli abilitativi in favore dei soggetti che diffondono servizi di media audiovisivi via satellite e su altri mezzi di comunicazione elettronica, in forma lineare e a richiesta<sup>13</sup>. Nell'esercizio di tale competenza sono state adottate:

- n. 22 delibere di autorizzazioni relative alla diffusione via satellite di servizi di media audiovisivi, unitamente all'aggiornamento, per variazioni comunicate a norma di regolamento, di n. 35 autorizzazioni, nonché n. 2 procedimenti sanzionatori, n. 1 autorizzazione decaduta di validità per perdita di requisiti da parte del soggetto titolare e contestuale acquisizione di n. 3 notifiche di ritrasmissione simultanea integrale sulla piattaforma satellitare;
- n. 5 autorizzazioni per la prestazione di servizi

di media audiovisivi lineari o radiofonici sulla piattaforma Internet e contestuale acquisizione di n. 46 notifiche di ritrasmissione simultanea integrale sia sulla medesima piattaforma che su altri dispositivi;

- n. 3 segnalazioni certificate di inizio attività (c.d. SCIA) per la fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta sempre sulla piattaforma Internet.

L'Autorità rilascia altresì le autorizzazioni ai trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva qualora essi comportino il trasferimento del controllo<sup>14</sup>. Al riguardo, nell'ultimo anno sono state rilasciate 9 autorizzazioni ed effettuate 3 ordinanze ingiunzione per violazione della disciplina in materia.

Nell'ambito delle competenze esercitate da AGCOM in materia di tutela del pluralismo, la definizione delle modalità di attribuzione delle numerazioni dei canali televisivi in tecnologia digitale terrestre riveste un valore strategico per gli operatori e l'intero sistema. Tale materia è stata recentemente oggetto di un importante intervento dell'Autorità con la delibera n. 116/21/CONS. In particolare, il procedimento è stato avviato con delibera n. 456/19/CONS, in applicazione della legge di bilancio 2018, come modificata dalla legge di bilancio 2019, alla luce del nuovo assetto frequenziale definito dal PNAF (delibera n. 39/19/CONS) e delle modalità di definizione delle aree tecniche, nell'ambito del cd. processo di *refarming* della banda a 700 Mhz.

L'aggiornamento del piano LCN, a regime dal 30 giugno 2022, è stato realizzato nella cornice dei vigenti principi e criteri recati dalle disposizioni di cui all'articolo 32 del TUSMAR – anche all'esito della consultazione pubblica avviata con delibera n. 17/21/CONS – sulla base dell'impianto individuato dal primo piano **LCN**

13 Cfr. delibere n. 127/00/CONS, n. 606/10/CONS e n. 607/10/CONS.

14 Il relativo procedimento è disciplinato dall'articolo 3 del regolamento allegato alla delibera n. 368/14/CONS e s.m.i..



del 2010 (delibera n. 366/10/CONS). La delibera n. 116/21/CONS, in definitiva, superando il lungo *impasse* derivato da un contenzioso trascinato per un decennio<sup>15</sup>, conferma sostanzialmente l'organizzazione del piano LCN concepito nel 2010. Ciò al fine di tenere conto della situazione consolidatasi negli ultimi 10 anni e tutelare (ove possibile) l'interesse degli operatori al mantenimento delle proprie numerazioni storiche, nonché di salvaguardare, come richiesto dall'ordinamento, il principio della semplicità d'uso e il rispetto delle abitudini e preferenze degli utenti<sup>16</sup>.

### 2.2.2 La verifica degli obblighi della concessionaria del servizio pubblico

All'interno del sistema di regole e presidi posti a tutela del pluralismo dei media, il servizio pubblico ha uno speciale ruolo, non solo, naturalmente, nella salvaguardia del pluralismo (interno) e dell'accesso all'informazione, ma anche nella promozione della coesione sociale, nella valorizzazione della diversità culturale, nella spinta allo sviluppo tecnologico e, oggi più che mai, nella diffusione della cultura digitale. La Convenzione e il Contratto di servizio recano una compiuta e dettagliata ricostruzione degli obblighi e dei vincoli posti in capo alla concessionaria del servizio pubblico

per il conseguimento della sua missione. La vigilanza sull'assolvimento di tali obblighi, il cui fondamento è rinvenibile negli articoli 45, 46, 47 e 48 TUSMAR, è affidata all'Autorità, ferme restando le competenze dei Ministeri e della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi<sup>17</sup>.

L'attività di vigilanza sull'operato della RAI, società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, nell'anno trascorso si è principalmente concentrata in tre settori: tutela del pluralismo, vendita degli spazi pubblicitari e applicazione delle disposizioni in tema di contabilità separata.

In tema di pluralismo il precedente Consiglio ha adottato la delibera n. 69/20/CONS in cui si condannava la RAI per non aver rispettato nella programmazione delle tre reti generaliste i principi di indipendenza, obiettività, completezza. In considerazione dell'ampiezza e della durata delle infrazioni la delibera prevedeva una sanzione di 1,5 milioni di euro<sup>18</sup>.

La RAI ha ricorso davanti al Tar del Lazio che, nella sentenza n. 3800/2021, pubblicata il 29 marzo 2021, ha rilevato diversi vizi procedurali invitando l'Autorità a riaprire l'istruttoria, pur riconoscendo la legittimità dell'iniziativa.

15 All'esito dell'annullamento, ad opera del Consiglio di Stato (sentenze n. 04658/2012, n. 04659/2012, n. 04660/2012, n. 04661/2012), del Piano LCN adottato nel 2010, l'Autorità con la delibera n. 237/13/CONS ha adottato il "Nuovo piano di numerazione" che tuttavia non ha mai trovato attuazione per effetto dell'inescarsi immediato di un nuovo contenzioso.

16 Rinviando al testo della delibera n. 116/21/CONS per il dettaglio di tutti gli aspetti del Piano e alla Tavola A2.2 dell'Appendice Statistica per i dettagli della numerazione, se ne richiamano qui alcuni tratti essenziali. La delibera mantiene all'emittenza locale gli archi di numerazione già previsti nel 2010 riconoscendo tuttavia ai consorzi di emittenti locali, ove esistenti, un prioritario diritto (mutuato dalla delibera del 2013, mai entrata a regime) ad alcune numerazioni di rilievo (10, 97, 98 e 99 *in primis*). sottrae ai servizi a pagamento, attribuendolo ai fornitori in ambito locale, l'arco di numerazione 301-399, la seconda parte del quale (351-399) a beneficio dei fornitori locali del genere musicale (c.d. radiovisione). Riserva il VI arco di numerazione (501-599) ai servizi di media audiovisivi a diffusione nazionale che impiegano formati evoluti o innovativi. Prevede, negli archi di numerazione attribuiti ai fornitori in ambito locale, una riserva del 20% a beneficio delle emittenti a carattere comunitario. Individua, per il comparto locale, i criteri per la formazione delle graduatorie e le modalità di calcolo dei relativi punteggi. Distingue, infine tra una disciplina *a regime* e una disciplina di *prima applicazione*.

17 Per il dettaglio di tutti gli specifici obblighi di servizio pubblico, come declinati dall'articolo 25 del vigente Contratto di servizio 2018-2022, si rimanda alle tavole pubblicate nella *Appendice di documentazione*. Il corredo tabellare dà conto, tra l'altro, degli adempimenti a garanzia degli utenti con disabilità sensoriali, fissati dagli articoli 10 e 25, comma 1, lett. h) del Contratto di servizio. A riguardo si rilevano, nel rispetto del dettato contrattuale, l'incremento progressivo della programmazione televisiva e multimediale accessibile, anche con riferimento all'informazione locale (TGR), e la sperimentazione di sistemi tecnologicamente avanzati idonei a favorire la fruizione dei diversi generi dell'offerta.

18 In seguito, anche per effetto della normativa adottata a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, con la delibera n. 151/20/CONS, l'Autorità ha differito i termini di esecuzione degli adempimenti prescritti alla RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A., compreso quello indicato per il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, al 31 luglio 2020.

## 2. I MEDIA

Quanto alla vendita degli spazi pubblicitari, l'Autorità ha avviato un secondo procedimento<sup>19</sup> concluso con la delibera n. 61/20/CONS. La concessionaria pubblica ha impugnato il provvedimento dinanzi al Tar del Lazio lamentandone l'illegittimità. Il Tar ha pienamente confermato la fondatezza dell'iter argomentativo e delle conclusioni cui AGCOM è pervenuta (sentenza n. 345/2021 sez. III ter pubblicata il 25 gennaio 2021)<sup>20</sup> ribadendo la legittimità dell'operato dell'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza. Le misure individuate con riferimento all'intervento sui listini dei prezzi e relativamente ai vincoli di informativa all'Autorità costituiscono l'avvio di un percorso correttivo inteso a garantire la piena trasparenza delle condotte e la più corretta applicazione delle disposizioni derivanti dal Contratto di servizio, anche al fine di consentire l'esercizio della vigilanza da parte dell'Autorità sulla corretta destinazione delle risorse pubblicitarie, in particolare allo scopo di accertare che le risorse da canone finanzia unicamente le attività di servizio pubblico. Alla luce della sentenza sono ora in corso le attività di verifica volte ad accertare l'effettiva ottemperanza da parte di

RAI a far tempo dalla notifica del provvedimento<sup>21</sup>.

Infine, quanto al sistema di contabilità separata (art. 47 del TUSMAR), il Contratto di servizio 2018-2022 prevede che la RAI presenti al riguardo un nuovo e più articolato progetto operativo (art. 25, comma 1, lett. r)). In esito all'istruttoria avviata a seguito della presentazione del progetto, l'Autorità ha elaborato nel febbraio 2021 uno schema di linee guida per l'applicazione delle disposizioni sulla contabilità separata della RAI inteso a rafforzare la trasparenza sull'impiego del finanziamento pubblico e l'intelligibilità dei dati contabili, attraverso una maggiore disaggregazione delle voci di costo e di ricavo e la definizione di *driver* di imputazione, anche allo scopo di un più efficace accertamento del rispetto dei principi sanciti dalla comunicazione della Commissione europea relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato (2009/C 257/01).

Infine, per quel che concerne la gara per il revisore contabile, sottoposta alla previa verifica dell'Autorità<sup>22</sup>, all'esito della Procedura

19 L'art. 25, comma 1, lett. s) del contratto di servizio, dispone che la RAI è tenuta a garantire «*la conclusione di contratti di diffusione pubblicitaria sulla base di principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione al fine di garantire un corretto assetto di mercato. Le competenti autorità di settore, anche sulla base dei dati forniti dalla Rai relativi ai prezzi di vendita degli spazi pubblicitari effettivamente praticati al netto degli sconti applicati rispetto ai listini di vendita, verificano annualmente il rispetto dei suddetti principi*».

20 In particolare, il giudice amministrativo nel «*ricordare che la società ricorrente è concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo e, come tale, onerata di specifici obblighi, indicati nel contratto di servizio, e sostenuta da risorse di origine pubblica, provenienti dal canone radiotelevisivo*» afferma che «*Le limitazioni imposte dall'Autorità, (...), trovano fondamento in norme dell'ordinamento che giustificano un trattamento distinto da quello di un operatore privato, trattamento che impone un caratteristico ruolo, con commesse restrizioni, anche nel mercato della raccolta pubblicitaria, e che mira ad evitare che le risorse pubbliche di cui il concessionario dispone - tramite il beneficio del canone televisivo - comportino una distorsione nel relativo settore concorrenziale.*».

21 Sul punto, mette conto evidenziare che il Consiglio di Stato, con un'ordinanza resa pubblica il 4 agosto 2020 (n. 3809), aveva riconosciuto piena efficacia alla delibera AGCOM annullando l'ordinanza del Tar del Lazio che ne aveva sospeso l'efficacia in quanto «... le ragioni cautelari fatte proprie dal primo giudice, fondate sulla «*incertezza propria degli scenari economici d'interesse del presente giudizio*», appaiono irrilevanti rispetto alla questione dei limiti pubblicitari (di natura qualitativa e quantitativa) gravanti sul concessionario ed alla possibilità di adempiere a quanto richiesto dal provvedimento gravato tramite una ordinaria attività amministrativa».

22 In merito al profilo dei rapporti tra la RAI e l'Autorità ai fini dell'applicazione del disposto dell'articolo 47, comma 2 del TUSMR si osserva che l'Autorità, sin dalla prima applicazione della norma, ha ritenuto che l'articolo 47 non imponga la soluzione operativa dell'assunzione, da parte dell'Autorità, dell'onere di condurre in via diretta la procedura selettiva finalizzata all'individuazione della società cui affidare il servizio di revisione contabile. Invero, considerato che la ratio della disposizione è quella di assicurare una piena indipendenza della società di revisione rispetto all'organizzazione e agli interessi della società controllata, AGCOM ha ritenuto che il contenuto precettivo della norma potesse essere soddisfatto attraverso la previsione, in capo all'Autorità, del compito di stabilire criteri idonei a vincolare compiutamente la scelta della società di revisione. Tale impostazione è apparsa, peraltro, maggiormente calibrata sulla peculiare formula usata dal legislatore, che riserva all'AGCOM unicamente la scelta della società da nominare, lasciando, viceversa, che il rapporto con la società di controllo si instauri direttamente con la concessionaria, alla quale compete appunto la nomina della società di revisione. La prima gara bandita dalla RAI nell'agosto 2020, dopo la sottoposizione dei criteri di gara all'Autorità è andata deserta circostanza che ha imposto la revisione del bando di gara che è stato nuovamente sottoposto all'Autorità la quale, in particolare, ha ribadito alla concessionaria pubblica la necessità di mantenere il cd. «vincolo del doppio revisore» del quale la concessionaria proponeva il superamento.



aperta per l'affidamento del servizio di controllo della contabilità separata degli esercizi 2020-2028 della società RAI, il soggetto aggiudicatario dell'incarico della revisione contabile svolgerà le previste verifiche sulla base dello schema come definito dalle nuove linee guida.

### 2.2.3 La vigilanza per la parità di accesso ai mezzi di informazione

Compito dell'Autorità è anche garantire l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla *“propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica, nonché l'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazione e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione”*. In applicazione di tale norma, l'Autorità vigila sulla garanzia dell'accesso ai mezzi di informazione da parte dei soggetti politici, sia nei periodi elettorali sia al di fuori degli stessi<sup>23</sup>. L'Autorità assicura il rispetto dei principi in materia di pluralismo dell'informazione e di correttezza, completezza, imparzialità, obiettività, lealtà dell'informazione e di apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche.

In particolare, in occasione di ciascuna tornata elettorale o referendaria, l'Autorità, previa consultazione con la Commissione par-

lamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, adotta le disposizioni attuative della legge 22 febbraio 2000, n. 28, relative ai fornitori privati, in ambito nazionale e locale, di servizi media audiovisivi, emittenti televisive ed emittenti radiofoniche, e alla stampa. Per quel che concerne la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, le disposizioni attuative della predetta legge sono di competenza della Commissione parlamentare di vigilanza, mentre l'attività di vigilanza e accertamento del rispetto delle norme in materia di *par condicio* da parte dei fornitori di servizi media audiovisivi in ambito locale è svolta dai competenti Comitati regionali per le comunicazioni (cfr. Capitolo 5)<sup>24</sup>.

Funzionale all'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di pluralismo è l'attività di monitoraggio radiotelevisivo che l'Autorità svolge sia nei periodi non elettorali, sia durante le campagne elettorali. I relativi dati sono pubblicati in una sezione dedicata del sito Internet dell'Autorità.

Con riferimento all'informazione televisiva, oggetto di costante monitoraggio sono i telegiornali e i programmi di approfondimento informativo di quindici emittenti nazionali (Rai 1, Rai 2, Rai 3, Rai News, Rete 4, Canale 5, Italia 1, TgCom24, La7, La7d, Tv8, Cielo, Sky Tg24 sia Sat che DDT, Nove), per un totale di circa 17.452 ore (v. Tabella 2.2.2).

23 Il quadro di riferimento è costituito dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, limitatamente alle fattispecie rimesse alla competenza di AGCOM, e dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”*, come modificata dalla legge n. 215/2012 in materia di parità di genere nell'accesso ai mezzi di informazione.

24 La vigilanza in materia coinvolge anche le piattaforme digitali, ancorché - in assenza di espresse indicazioni normative - unicamente sul piano di appropriate misure di co-regolamentazione e autoregolamentazione. Una spinta fondamentale al riguardo è venuta dall'istituzione, nel 2017, del *Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali* che ha l'obiettivo di favorire e promuovere l'autoregolamentazione delle piattaforme e lo scambio di buone prassi su un ampio spettro di materie riguardanti la tutela del pluralismo e il contrasto alla disinformazione (cfr. al riguardo Capitolo 4). Quanto al tema specifico della c.d. *par condicio*, il Tavolo ha lavorato in particolare per favorire la condivisione di principi e strumenti diretti ad assicurare trasparenza e correttezza nello svolgimento della campagna elettorale sulle maggiori piattaforme, da ultimo in occasione della campagna referendaria e amministrativa del 2020. Si vedano i regolamenti adottati dall'Autorità (delibere nn. 322/20/CONS e 323/20/CONS) e gli impegni specifici assunti dalle piattaforme online in tali occasioni.

## 2. I MEDIA

Tabella 2.2.2 - Totale TG: edizioni e ore monitorate (2020)

Telegiornali	Edizioni	Durata (hh:mm:ss)
TG Rai	15.046	6366:52:13
TG Mediaset	24.992	7552:35:16
TG La7	2.161	687:02:22
TG Sky	5.907	2816:05:52
TG Nove	1.093	30:11:15
<b>Totale TG</b>	<b>49.199</b>	<b>17452:46:58</b>

Sulla restante parte della programmazione giornaliera delle predette emittenti, sono state altresì oggetto di rilevazione circa 23.384 ore (v. Tabella 2.2.3), di cui circa 5.884 ore di tempo di

parola dei soggetti politici, istituzionali e sociali; in particolare sono state monitorate 2.168 ore di tempo di parola dei soggetti politici e 633 ore dei soggetti istituzionali.

Tabella 2.2.3 - Totale programmi: ore monitorate (2020)

Gruppi editoriali	Ore (hh:mm:ss)
Rai	7535:16:30
Mediaset	3921:14:24
Cairo	5017:37:12
Sky	6502:48:26
Nove	407:41:09
<b>Totale</b>	<b>23384:37:41</b>

In attuazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5861/2020, l'Autorità ha definito nuove modalità per l'accesso civico generalizzato ai dati di monitoraggio elementari (tv e radio) del pluralismo politico-istituzionale, stabilendo di procedere con cadenza trimestrale alla pubblicazione sul proprio portale dei dati elementari in formato XML. Più in generale, l'Autorità ha deciso di dedicare una nuova sezione del sito alla pubblicazione dei report relativi ai tempi dei soggetti politici e istituzionali rilevati mensilmente nei notiziari e nei programmi di approfondimento, secondo una nuova grafica unitamente ad ulteriori elaborazioni ancorate a dati di ascolto, *target* di pubblico e argomenti trattati, allo scopo di offrire

nuovi e sempre aggiornati strumenti di analisi sull'andamento dell'informazione televisiva e radiofonica.

Oltre ai regolamenti predisposti in occasione delle campagne elettorali amministrative e referendarie, sono stati altresì adottati due atti di indirizzo: uno sul rispetto dei principi vigenti in materia di tutela del pluralismo e correttezza dell'informazione, con riferimento al *referendum* popolare del 29 marzo 2020 (delibera n. 340/20/CONS); l'altro, dopo la nascita del governo Draghi, per indicare i criteri e le modalità per il rispetto del pluralismo con un governo che raccoglie alte percentuali dei voti in Parlamento (delibera n. 92/21/CONS).



In particolare, con la delibera n. 92/21/CONS l'Autorità ha adottato un *Atto di indirizzo sul rispetto dei principi a tutela della correttezza, completezza, imparzialità e pluralismo dell'informazione*, in riferimento all'attuale contesto politico-istituzionale. Fermi restando i criteri consolidati in tema di rispetto del pluralismo, l'Autorità ha auspicato, nell'ambito dell'autonomia editoriale dei fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici, una corretta rappresentazione, nei programmi di informazione, delle posizioni espresse da tutte le diverse forze politiche per realizzare un effettivo e leale contraddittorio e per dare adeguato rilievo alle posizioni delle forze politiche che non sostengono l'attuale Governo.

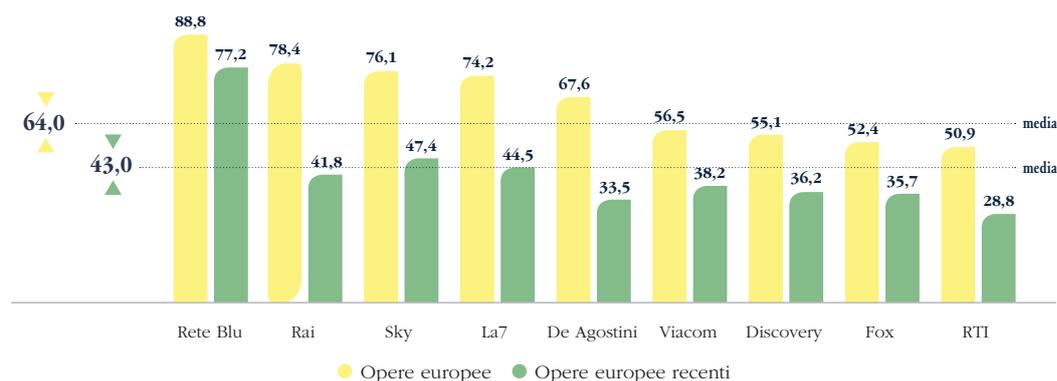
La delibera e le raccomandazioni dell'Autorità sono state condivise dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

#### 2.2.4 Gli obblighi in materia di opere europee e di produttori indipendenti<sup>25</sup>

La normativa europea, al fine di promuovere il pluralismo sociale e culturale e la produzione e la distribuzione di opere europee, prevede un sistema di quote di programmazione ed investimento in opere europee, e in produzioni indipendenti per i servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, compresa la *pay per view*.

Dai dati relativi al 2019, l'Autorità ha evidenziato in questo settore un valore medio della programmazione di opere europee da parte delle emittenti nazionali del 64%, in aumento rispetto all'anno precedente. Si evidenzia un dato che mostra come sia ampiamente superata la soglia del 50% fissata dalla legge (v. Figura 2.2.1). Con riferimento alle opere europee recenti (prodotte negli ultimi 5 anni), invece, il valore medio si attesta al 43%, in linea con quello dell'anno precedente.

Figura 2.2.1 - Quote di programmazione di opere europee e opere europee recenti per gruppo editoriale (anno 2019, %)



<sup>25</sup> I VOD con giurisdizione estera, ma con offerta destinata al pubblico italiano, come Netflix e Amazon Prime Video, sono tenuti al rispetto della disciplina prevista dai rispettivi Stati membri di stabilimento. A partire dal primo gennaio 2020 sono comunque tenuti ad investire almeno il 12,5% dei ricavi realizzati in Italia in opere audiovisive europee di produttori indipendenti. Tali dati saranno disponibili nella prossima relazione annuale.

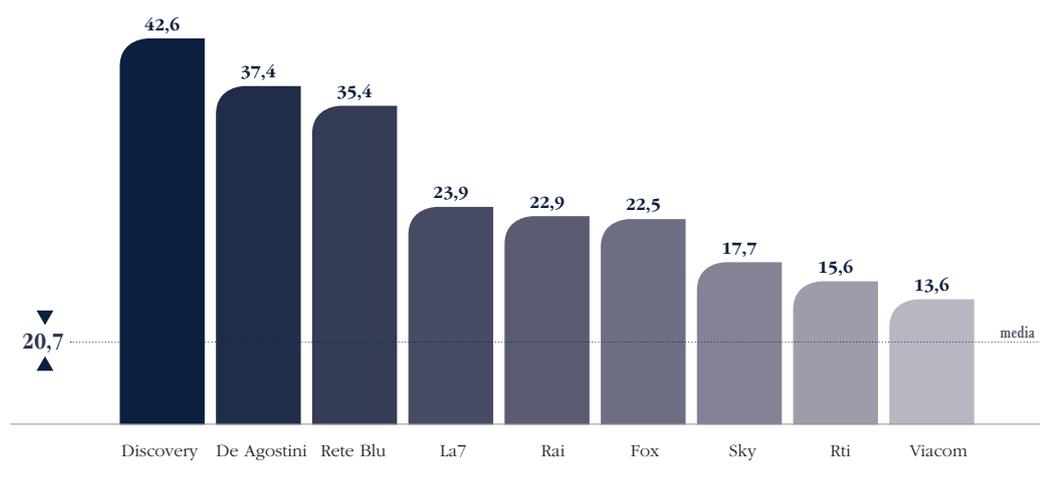
## 2. I MEDIA

Se si considera il dato per palinsesto<sup>26</sup>, il valore medio per le opere europee è pari circa al 70%, mentre per le opere europee recenti si attesta intorno al 53%.

Riguardo agli obblighi di investimento in produzione di opere europee di produttori indipendenti (v. Figura 2.2.2), il valore medio per il

2019 risulta pari a circa il 21%, registrando un ulteriore, seppure lieve, incremento rispetto all'anno precedente. Tale dato è ben superiore alle soglie minime di legge, che ai sensi della normativa vigente nel 2019 ammontavano al 10% per le emittenti private e al 15% per la concessionaria del servizio pubblico.

Figura 2.2.2 - Quote di investimento in opere europee di produttori indipendenti per gruppo editoriale (anno 2019, %)



Nel complesso gli investimenti dichiarati nel 2019 dalle 9 maggiori emittenti assoggettate agli obblighi risultano pari a circa 994 milioni di euro, dato in sostanziale tenuta rispetto al 2018 (1.010 milioni), quando invece si era registrata una forte crescita (884 milioni nel 2017). In particolare, le risorse sono state destinate prevalentemente a tre generi: intrattenimento, *fiction* e film<sup>27</sup>.

Con riferimento alle tipologie di investimento, si sottolinea come le emittenti ricorrano

a tutte le modalità previste dal TUSMAR. Nel dettaglio, gli investimenti in produzione rappresentano circa il 48% del totale<sup>28</sup> e sono impiegati in particolare per i prodotti di intrattenimento. A seguire, il pre-acquisto (26%) è tipico dell'investimento in prodotti cinematografici ma spesso utilizzato anche per quelli di animazione. Infine, l'acquisto (18%) è destinato soprattutto ai documentari nonché alle opere di *fiction* e film, mentre la co-produzione (9%) è utilizzata principalmente per le opere di *fiction* e animazione.

<sup>26</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.6.

<sup>27</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.8.

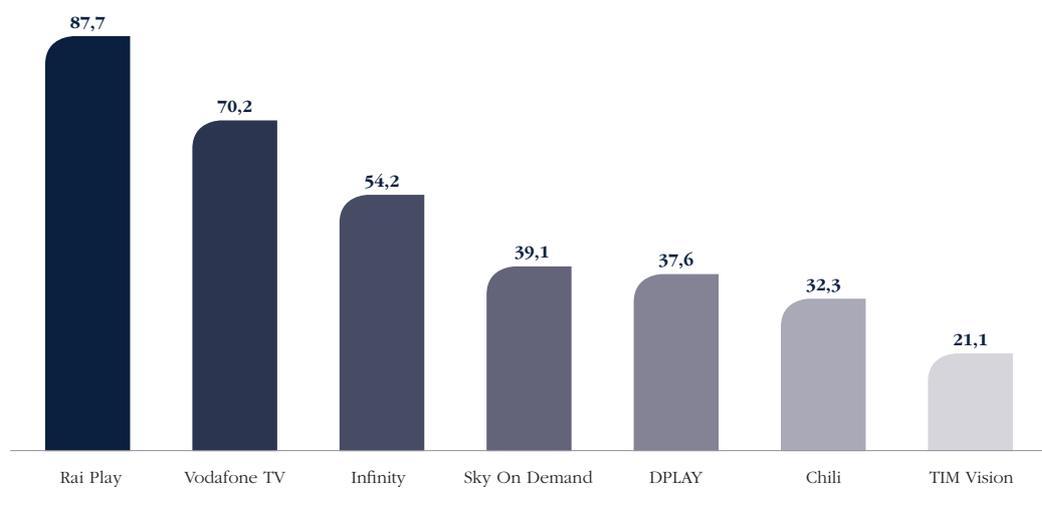
<sup>28</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.8 e Tavola A2.9.



In relazione al regime delle quote previsto per i fornitori dei servizi audiovisivi a richiesta (*Video On Demand*, VOD), nelle more dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 44-*quater* del TUSMAR entrate in vigore a gennaio 2020, per l'anno 2019 trova applicazione il previgente regime che prevede la scelta alternativa, in capo ai soggetti, tra l'obbligo di riservare una quota minima del 20% del proprio catalogo alle opere europee e quello di investire in tali opere una percentuale pari al 5% dei propri introiti netti

annui. Entrambi questi obblighi possono essere mitigati laddove il fornitore di servizi a richiesta accordi specifico rilievo, nel catalogo, alle opere europee (c.d. *prominence*), secondo i criteri individuati dalla delibera n. 149/15/CONS. La Figura 2.2.3 dà evidenza delle percentuali di assolvimento degli obblighi, dettagliate per singoli cataloghi, tenendo presente che il dato è riferito alla riserva di programmazione (valore medio 47%), in quanto nessun operatore ha optato per la quota di investimento<sup>29</sup>.

Figura 2.2.3 - Quote di programmazione e investimento in opere europee su servizi a richiesta (VOD) (anno 2019, %)



<sup>29</sup> Si segnala che l'Autorità ha approvato due provvedimenti di deroga agli obblighi di programmazione e investimento. In particolare, con la delibera n. 684/20/CONS è stata accolta la richiesta presentata dalla società Viacom International Media Networks Italia s.r.l., relativamente ai palinsesti "Spike", "Comedy Central" e "Paramount Channel". Con la delibera n. 685/20/CONS, invece, è stata accolta l'istanza di deroga presentata dalla società Discovery Italia s.r.l. per il nuovo palinsesto "HGTV", che ha iniziato le trasmissioni nel 2020.

## 2. I MEDIA

### 2.2.5 I diritti sportivi

Il mercato dei diritti audiovisivi degli eventi sportivi ha impatti rilevanti sugli equilibri concorrenziali del settore audiovisivo, per effetto del suo elevato valore economico. La commercializzazione e l'accesso a tali diritti – il cui esercizio va peraltro temperato col diritto di cronaca – assume pertanto grande rilievo per i titolari, per le emittenti e le piattaforme trasmissive e per gli utenti stessi.

La centralità del tema è testimoniata dalla dinamica competitiva che tradizionalmente contraddistingue l'assegnazione dei diritti audiovisivi di maggior pregio. Negli ultimi anni si è registrata una crescente presenza, anche in questo settore, delle piattaforme: dapprima con Amazon (che nel 2019 ha acquistato un pacchetto di partite della *Premier League*, e, come noto, ha altresì acquistato il diritto di trasmissione esclusiva di 16 partite di *Champions* a partire dalla prossima stagione) e, più di recente, con Dazn che ha acquistato i diritti televisivi per le partite di calcio di Serie A per le stagioni 2021-2024. Tanto più alla luce dell'accordo tra Dazn e TIM che, con quest'ultima nel ruolo di partner tecnologico, conferisce una inedita posizione alla piattaforma distributiva, la cui offerta di contenuti, in espansione, appare ora in grado di competere anche sul fronte della qualità e della continuità del servizio.

In tema di diritti sportivi, il d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9 affida all'AGCOM l'applicazione delle disposizioni concernenti il diritto di cronaca audiovisiva e radiofonica. In relazione a tali attività, nel periodo di riferimento è proseguita l'ordinaria azione di vigilanza e non si registrano procedimenti sanzionatori.

Per quel che concerne la regolamentazione della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi, il decreto prevede che questa avvenga con procedure competitive e nel rispetto di linee guida nelle quali sono definite regole per l'offerta e l'assegnazione dei diritti, nonché criteri per la formazione dei relativi pacchetti, tali da garantire ai partecipanti alle procedure di assegnazione condizioni di equità, trasparenza e non discriminazione. Spetta all'AGCOM e all'AGCM, per i profili di rispettiva competenza, la verifica della conformità di tali linee guida.

Al riguardo, nel periodo di riferimento l'Autorità ha approvato:

- le linee guida sottoposte dalla Lega Basket Serie A per la vendita centralizzata dei diritti audiovisivi riferibili al campionato di Serie A di pallacanestro e agli eventi correlati per le stagioni sportive 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023 (delibera n. 339/20/CONS);
- le linee guida trasmesse dalla Lega Italiana Calcio Professionistico per la vendita centralizzata dei diritti audiovisivi per le stagioni sportive 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023 (delibera n. 385/20/CONS);
- le linee guida trasmesse dalla Lega Nazionale Professionisti Serie B per la vendita centralizzata dei diritti audiovisivi per le stagioni sportive 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024 (delibera n. 11/21/CONS).

Inoltre, a seguito della consultazione pubblica conclusa con delibera n. 109/21/CONS, l'Autorità ha accertato che non sussistono, allo stato attuale, piattaforme emergenti nel panorama dell'offerta di contenuti audiovisivi, confermando, dunque, le proprie valutazioni anche con riferimento alla tecnologia 5G<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> In particolare, nel provvedimento è chiarito che l'analisi condotta in merito alla tecnologia 5G - in quanto strettamente funzionale alle finalità di cui al decreto legislativo n. 9 del 2008 - è intesa alla univoca qualificazione del 5G quale piattaforma secondo la nozione delineata dal decreto medesimo e ai soli fini della destinazione dei diritti audiovisivi. Entro questa cornice, la tecnologia 5G appare essere non già una piattaforma trasmissiva ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. u) del decreto, bensì l'evoluzione di uno standard trasmissivo impiegato dalla piattaforma *wireless*.



### 2.2.6 Gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi

Per garantire il buon funzionamento della gestione e dell'intermediazione dei diritti d'autore e dei diritti connessi da parte degli organismi di gestione collettiva, l'Autorità svolge attività di vigilanza e sanzionatorie in base alle disposizioni del decreto legislativo n. 35/2017<sup>31</sup>, il cui articolo 28 prevede obblighi di trasparenza in capo alle c.d. *collecting societies* che gestiscono i diritti d'autore o i diritti connessi per conto di più di un titolare di tali diritti. Le *collecting societies* sono tenute a elaborare e pubblicare annualmente una relazione di trasparenza. Nell'ultimo anno, l'Autorità ha rilevato in alcuni casi una parziale difformità del contenuto della relazione di trasparenza rispetto a quanto richiesto dal decreto e ha quindi inviato alcune richieste di informazioni ai sensi del regolamento allegato alla delibera n. 396/17/CONS (articolo 6, comma 2), al fine di valutare la necessità di integrare le informazioni recate nella relazione medesima.

Sono inoltre proseguiti i lavori del Tavolo tecnico, istituito con la citata delibera, volto all'individuazione di soluzioni condivise per l'applicazione delle disposizioni legislative in materia. Nello specifico, con riferimento al tema della certezza dei mandati (nel caso in cui il titolare di un diritto conferisca mandato a due diverse *collecting*, con ciò determinando un conflitto tra mandati) è stata elaborata una proposta di linee guida per definire gli aspetti tecnico-operativi in

materia di consultazione e condivisione delle informazioni dei *database* delle *collecting* al fine di prevenire e risolvere eventuali conflitti relativi ai mandati ricevuti. Le *collecting* che si sono rese disponibili a condividere le informazioni attraverso le interrogazioni dei propri *database* hanno avviato una fase di sperimentazione, al termine della quale sarà possibile approvare in via definitiva le suddette linee guida. Quanto ai report cui sono tenute, alcune *collecting* hanno lavorato alla creazione di un *format* unico di rendicontazione al fine di semplificare gli oneri di comunicazione in capo agli utilizzatori e di facilitare lo scambio di informazioni tra le diverse *collecting*.

Si segnalano, infine, alcune attività *a latere* dell'applicazione della disciplina in materia, svolte dall'Autorità nel periodo di riferimento. In ambito nazionale, si ricorda la partecipazione dell'AGCOM ai lavori della Commissione speciale, istituita presso il Ministero per i beni e le attività culturali, finalizzati alla modifica del decreto ministeriale n. 386 del 5 settembre 2018 (adottato ai sensi dell'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 35/2017) recante le disposizioni attuative in tema di criteri di ripartizione dei compensi dovuti agli artisti interpreti ed esecutori. In ambito internazionale, l'Autorità ha partecipato alla revisione del "*Good Practice Toolkit for Collective Management Organizations*", strumento elaborato dalla **WIPO** che raccoglie esempi di legislazione, regolamentazione e codici di condotta nazionali in materia di gestione collettiva dei diritti d'autore.

31 Decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35, recante "Attuazione della direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno".

## 2.3

### La tutela e la garanzia dei diritti

#### 2.3.1 La comunicazione politica e la *par condicio*

L'Autorità nel periodo di riferimento ha proseguito lo sforzo di vigilanza per una concreta ed effettiva attuazione dell'articolo 21 della Costituzione.

In particolare, l'Autorità ha adottato 69 provvedimenti, di cui 24 in tema di comunicazione istituzionale e 39 riguardanti l'equilibrio e la correttezza dell'offerta di informazione politica in ambito nazionale, 37 dei quali riferiti al periodo elettorale (29 per la campagna referendaria e 8 per la campagna regionale) e 2 al periodo non elettorale.

Gli interventi dell'Autorità hanno tenuto conto della eccezionalità di una campagna elettorale svoltasi nel periodo estivo<sup>32</sup>, il che ha imposto in molti casi la proroga dei termini per la verifica di ottemperanza agli ordini impartiti in considerazione dell'assenza dai palinsesti estivi dei consueti spazi di approfondimento giornalistico<sup>33</sup>.

Attesa la delicatezza della consultazione referendaria, il cui oggetto consisteva in una rilevante proposta di modifica della Costituzione, particolare attenzione è stata riservata ai tempi dedicati dalle tv nazionali all'approfondimento dei temi connessi al quesito, con specifica attenzione alla quantità e alla varietà dell'offerta di spazi informativi dedicati alla illustrazione delle posizioni favorevoli e contrarie, onde fornire all'elettorato una visione chiara, dialettica e plurale delle conseguenze derivanti dall'una o l'altra scelta di voto<sup>34</sup>. Un ordine, infine, è stato adottato nei confronti della società R.T.I. – Reti Televisive Italiane<sup>35</sup> per una violazione rilevata in una trasmissione dell'emittente radiofonica Radio Monte Carlo<sup>36</sup>.

Naturalmente, in tutti i periodi non interessati da campagne elettorali e referendarie, è proseguita l'ordinaria attività di vigilanza e monitoraggio. Nella Figura 2.3.1 è riportato il dettaglio di tutti i provvedimenti in materia adottati nell'arco temporale di riferimento della presente Relazione, distinti per tipologia.

32 Numerosi provvedimenti sono stati adottati durante la campagna referendaria e già in fase di avvio della campagna stessa (delibere nn. 387, 388, 389, 390, 391 e 392/20/CONS del 6 agosto 2020 riferite al periodo di monitoraggio 19 luglio-1° agosto 2020).

33 Cfr. al riguardo delibere nn. 412, 413, 414, 415, 416 e 417/20/CONS del 26 agosto 2020.

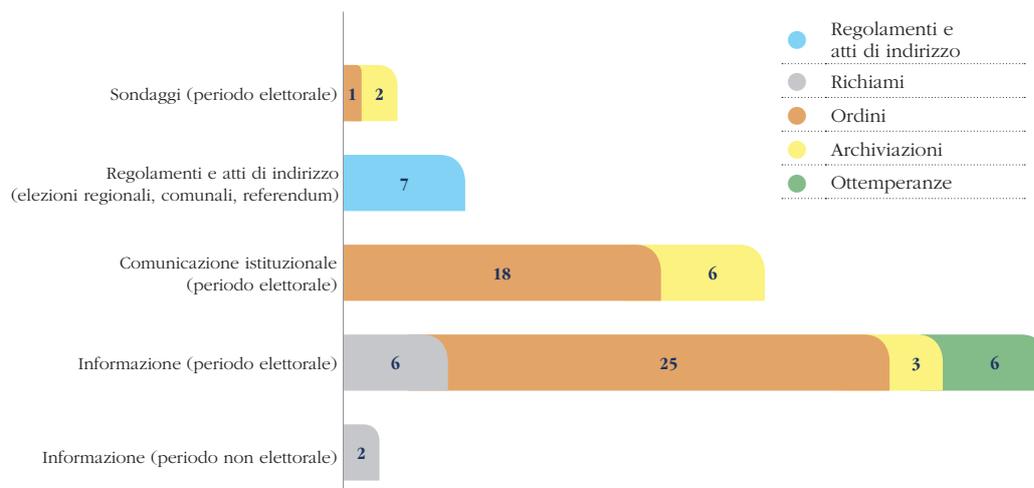
34 Cfr. delibere nn. 402, 403, 404, 405, 406, 407/20/CONS del 19 agosto 2020 riferite al periodo di monitoraggio 2-15 agosto 2020. Ulteriori verifiche sul tempo dedicato alla tematica referendaria hanno poi determinato nuovi ordini nei confronti delle società RAI-Radiotelevisione italiana, R.T.I.- Reti Televisive Italiane, La7 e Sky Italia (delibere nn.440 e 441/20/CONS del 9 settembre 2020 e delibere nn.460, 461 e 462/20/CONS del 16 settembre 2020).

35 Nello specifico, l'ordine si è reso necessario in quanto, nel corso di un programma, i conduttori e alcuni ascoltatori avevano espresso le proprie opinioni e intenzioni di voto sul referendum. L'Autorità ha ordinato alla società R.T.I. di procedere, nella prima puntata utile del programma segnalato, a dare conto della violazione commessa e nel contempo ha anche rivolto un richiamo alla società al rigoroso rispetto dei principi a tutela del pluralismo informativo e del divieto di fornire, anche in forma surrettizia, indicazioni di voto (delibera n. 484/20/CONS del 23 settembre 2020).

36 Nell'ambito dell'attività di verifica in ordine all'ottemperanza degli ordini adottati nella campagna referendaria sono stati altresì avviati due procedimenti sanzionatori nei confronti della società La7 S.p.A. (delibere n. 389/20/CONS e n. 404/20/CONS) e della società RAI S.p.A. (delibera n. 460/20/CONS) entrambi, peraltro, conclusi con un'archiviazione. Numerosi provvedimenti di richiamo sono stati infine adottati con riferimento all'informazione diffusa durante la campagna regionale 2020.



Figura 2.3.1 – Provvedimenti in materia di *par condicio*. Periodo maggio 2020 – marzo 2021



### 2.3.2 Il discorso d'odio

Dal 2019 l'Autorità dispone di uno specifico regolamento, con relativo presidio sanzionatorio<sup>37</sup>, per assicurare concreta attuazione ai principi dell'ordinamento in materia di rispetto della dignità umana e di contrasto ai linguaggi di odio e di discriminazione di razza, sesso, religione o nazionalità. Il regolamento, peraltro, tiene conto del mutato contesto tecnologico, sociale e di mercato in cui operano i media e dei cambiamenti registrati anche nelle modalità di svolgimento del dibattito pubblico<sup>38</sup>.

Al riguardo, nel corso del 2020, l'attività di monitoraggio - su segnalazione di terzi o d'ufficio - ha consentito l'accertamento di più violazioni cui è conseguita l'adozione di quattro diffi-

de e l'invio di una comunicazione di violazione episodica<sup>39</sup>.

Si è trattato di interventi diretti in particolare a rilevare e perseguire sia l'utilizzo di espressioni denigratorie, suscettibili di diffondere, propagandare o fomentare l'odio e la discriminazione, sia la proposizione di giudizi sommersi e ingiustificati nei confronti di categorie di persone identificate attraverso stereotipi su base etnica o territoriale.

Pur dispiegandosi sull'intera platea dei mezzi di comunicazione, l'attività di contrasto ai discorsi d'odio esplicita da AGCOM trova un naturale terreno d'elezione sul web: sia per le lacune di una cornice regolamentare sovranazionale

37 Cfr. *Regolamento in materia di rispetto della dignità umana, del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech* di cui alla delibera n. 157/19/CONS.

38 Si veda in proposito l'Allegato A alla delibera n. 157/19/CONS.

39 I provvedimenti hanno interessato trasmissioni televisive sia in ambito nazionale (delibere nn. 252/20/CONS e 468/20/CONS per il programma "Fuori dal coro" di Rete 4), che locale (delibera n. 606/20/CONS per il programma "Notizie Oggi" di Canale Italia 85), ma anche radiofoniche (delibera n. 251/20/CONS per il programma "Lo Zoo di 105" su Radio 105) e la stessa RAI, alla quale è stata inviata una comunicazione di violazione episodica in riferimento è al programma "Che Succede?" andato in onda il 27 ottobre 2020.

## 2. I MEDIA

non dotata di efficaci strumenti di *enforcement*, sia per la particolare pervasività del mezzo, dove i linguaggi d'odio hanno particolare diffusione e destano maggiore allarme sociale. Il tema è oggetto di specifico approfondimento nel Capitolo 4.

### 2.3.3 Gli indici di ascolto e i sondaggi

I sistemi di rilevazione degli indici di ascolto rivestono un'importanza cruciale sia per gli assetti concorrenziali dei mercati, in quanto *driver* essenziali della destinazione delle risorse pubblicitarie, sia per la tutela del pluralismo dell'informazione, atteso che non di rado la fortuna di un programma e la sua prosecuzione o interruzione sono determinate dalla sua *audience*. La rilevazione degli indici di ascolto sui media tradizionali quali televisione, radio ed editoria resta confermata.

Per quanto riguarda il sistema degli ascolti televisivi, l'Autorità ha proseguito l'attività di monitoraggio sulle innovazioni metodologiche introdotte da Auditel a partire dal 2019 sui *device* digitali. Nel corso dell'ultimo anno, l'attività della società di rilevazione è stata orientata a un'estensione della *currency* unica, ovvero alla possibilità di rilevare la fruizione del mezzo televisivo anche nella seconda casa e nei luoghi pubblici (*out of home* - OOH). La società di rilevazione, al fine di implementare il *superpanel*, ha previsto la costituzione di un *data lake* nel quale gli editori conferiscono i loro dati, sia quelli di registrazione degli utenti ai propri profili sia quelli relativi al traffico.

Relativamente alla misurazione dell'*audience online*, l'Autorità ha vigilato sulle prescrizioni rivolte alla società Audiweb, contenute nella delibera n. 168/19/CSP avente a oggetto la verifica del progetto metodologico Audiweb 2.0. Particolare attenzione è stata rivolta all'esecuzione dei controlli realizzati dal soggetto terzo certificatore sulle diverse fasi del processo: *a*) in-

strumentazione dell'SDK (*Software Development Kit*); *b*) *pinging* verso i *server* Nielsen e verso il *data provider*; *c*) sistema di cifratura e *policy* di salvaguardia dei dati; *d*) algoritmo di correzione; *e*) trasmissione dei dati dal *data provider*; *f*) algoritmo di calibrazione; *g*) validazione del *data provider*.

Nel dicembre del 2020, a seguito della cessazione del rapporto tra la società Nielsen e il *data provider* Facebook e del conseguente rinnovo del contratto tra Audiweb e Nielsen per l'adozione di un nuovo impianto metodologico, l'Autorità ha avviato una specifica attività di vigilanza finalizzata all'acquisizione di evidenze relative alla metodologia e alla politica commerciale della società Audiweb per il 2021.

Nel panorama delle c.d. audi significativa rilevanza assume, in un'ottica di razionalizzazione del sistema, il progetto di integrazione tra i **JIC (Joint Industry Committee)** operanti nel mondo dell'editoria tradizionale e in quello digitale. Al riguardo, il 28 aprile 2021, è stata ufficialmente annunciata la fusione Audiweb-Audipress, con la creazione di una nuova società, denominata AUDICOMM, finalizzata alla realizzazione di un unico JIC in grado di fornire al mercato un dato unitario di misurazione dei lettori *print* e *digital* dei *brand* editoriali.

Il progetto di fusione è stato tuttavia sospeso.

In questo scenario e in considerazione delle sfide poste dalla digitalizzazione dei media, l'Autorità, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza ad essa attribuite dalla legge, ha adottato un atto di indirizzo in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto nel nuovo ecosistema digitale, invitando i soggetti che realizzano le indagini sulle rilevazioni degli ascolti a ricorrere al modello JIC per garantire una effettiva rappresentatività dell'intero settore di riferimento e procedere ad una progressiva convergenza e



integrazione degli attuali sistemi di rilevazione, al fine di addivenire a metriche univoche, alla piena integrabilità delle tecnologie e delle metodologie di rilevazione e alla condivisione degli asset di misurazione, in una logica di sistema, e nella prospettiva del mercato<sup>40</sup>.

Passando alla disciplina in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa, l'Autorità, nell'ambito della propria attività istituzionale, ha vigilato sul rispetto delle disposizioni del regolamento allegato alla delibera n. 256/10/CSP verificando la completezza e la correttezza dei documenti informativi che devono corredare la pubblicazione dei sondaggi, tanto su testate quotidiane o periodiche, quanto sul mezzo radiotelevisivo. Relativamente ai sondaggi d'opinione, nel 2020 sono stati trasmessi e pubblicati sul sito dell'Autorità 432 documenti.

In materia di sondaggi politico-elettorali, in occasione della campagna elettorale per le elezioni referendarie, regionali e amministrative del 20 e 21 settembre 2020, sono stati avviati 5 procedimenti, 4 dei quali intesi a contestare l'omissione o l'incompletezza della nota informativa (conclusi con adeguamento spontaneo). Di particolare interesse il procedimento relativo alla diffusione di sondaggi nei quindici giorni antecedenti al voto (delibera n. 479/20/CONS), nell'ambito del quale AGCOM ha ordinato all'Agenzia di Stampa ANSA - nonostante l'avvenuto adeguamento spontaneo - di diffondere comunque un messaggio che esplicitasse la gravità della propria condotta, per aver pubblicato i risultati di un sondaggio in violazione della legge e condizionato in tal modo la libera formazione del consenso.

### 2.3.4 La media literacy

Nell'ultimo anno, anche per effetto della pandemia, l'utilizzo delle tecnologie ha subito ovunque una forte accelerazione, conferendo inedita centralità al tema della *media literacy* quale strumento idoneo a contribuire allo sviluppo culturale e civile di una società democratica, in cui consapevolezza, informazione e impegno civile siano tratti distintivi dei cittadini, come auspicato dall'Unione europea (v. proposte contenute nell'*European Democracy Action Plan*, par. 2.1).

L'Autorità eserciterà nei prossimi anni un ruolo centrale sul fronte della alfabetizzazione digitale e dell'uso consapevole dei mezzi di comunicazione, obiettivi essenziali per contrastare i fenomeni di disinformazione e mitigare i rischi cui soprattutto i minori sono esposti nel consumo di media *online* (v. par. 2.3.5 e Capitolo 4). Si tratta di ambiti di attività su cui l'Autorità già opera ai più diversi livelli istituzionali<sup>41</sup>.

Di particolare rilievo, al riguardo, l'attività prestata nell'ambito del gruppo dell'ERGA dedicato alla *media literacy*, che già lo scorso anno ha monitorato l'applicazione del Codice di buone pratiche dell'UE sulla disinformazione, e che si propone nei prossimi mesi di elaborare una guida per le autorità nazionali per la realizzazione di campagne e *policies* intese a responsabilizzare i cittadini nell'uso dei media digitali. Inoltre, il gruppo sosterrà la Commissione europea nello sviluppo di una serie di strumenti (*toolbox*) per le piattaforme di condivisione di video per l'applicazione dei nuovi obblighi di alfabetizzazione mediatica previsti dalla direttiva sui servizi di media audiovisivi (UE) 2018/1808.

<sup>40</sup> Delibera n. 194/21/CONS.

<sup>41</sup> Si fa riferimento in particolare alla partecipazione ai gruppi di lavoro dell'ERGA a livello europeo; alle iniziative nazionali nell'ambito di Tavoli tecnici; alle *partnership* di ricerca, fino ai protocolli di collaborazione con istituzioni nazionali, come il Ministero dell'istruzione e alle iniziative sul territorio mediante i Co.re.com. (v. Capitolo 5). L'obiettivo è definire buone pratiche, promuovere iniziative di comunicazione e di alfabetizzazione, comprendere i fenomeni di interazione degli utenti online e stimolare una riflessione da parte di tutti gli attori coinvolti.

## 2. I MEDIA

Al tema della *media literacy* sono altresì dedicate numerose attività intraprese nell'ambito del *Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione*, istituito nel novembre 2017 con la delibera n. 423/17/CONS (v. anche Capitolo 4). Si rammenta in particolare l'iniziativa avviata in occasione delle elezioni regionali e del referendum del 20 e 21 settembre 2020, con la piattaforma Facebook che, in collaborazione con AGCOM, ha organizzato incontri di formazione *online*, intesi a promuovere la parità di accesso ai soggetti politici durante la campagna elettorale e referendaria sulle piattaforme *social* del gruppo (Facebook e Instagram), nonché la trasparenza della pubblicità politica ed elettorale e l'adozione di buone pratiche in termini di sicurezza degli *account* e delle pagine.

Per quanto riguarda le iniziative di *media literacy* rivolte direttamente ai cittadini, l'Autorità ha avviato lo scorso anno, in via sperimentale, il progetto Cartesio, dedicato alla qualità dell'informazione online (v. ancora Capitolo 4)<sup>42</sup>.

Si segnalano, infine, la partecipazione di AGCOM al *Safer Internet day*, iniziativa volta a coinvolgere i principali *stakeholder* al fine di promuovere un uso più sicuro e responsabile del web e delle nuove tecnologie, e le campagne e i progetti svolti a livello locale dai Co.re.com. (v. Capitolo 5).

### 2.3.5 La tutela dei minori

Nell'esercizio dei suoi compiti di tutela, una competenza rilevante di AGCOM riguarda la protezione dei minori.

In ambito di comunicazione tradizionale, si segnala una riduzione significativa dei procedimenti avviati nei confronti di servizi di media audiovisivi per contenuti lesivi dello sviluppo psichico e morale dei minori. Ciò è ascrivibile verosimilmente all'opera di sensibilizzazione che da anni l'Autorità svolge in materia, che ha condotto ad un sostanziale rispetto da parte dei *broadcaster* della normativa di settore. Al riguardo, si segnalano due procedimenti rilevanti: uno audiovisivo e uno radiofonico, entrambi conclusi con l'irrogazione di una sanzione amministrativa. Il primo procedimento ha riguardato un fornitore di servizi di media a carattere locale per la messa in onda di *American Beauty* (delibera n. 90/20/CSP). Il film - ammesso alla visione in pubblico con divieto ai minori agli anni 14 - è stato nondimeno trasmesso in fascia oraria diurna, in assenza di accorgimenti tecnici idonei all'esclusione della visione da parte dei minori, in violazione dell'articolo 34, comma 2, del TUSMAR. Il secondo procedimento ha riguardato un fornitore di servizi di media radiofonico in ambito nazionale per la diffusione, durante la puntata di un programma, di linguaggi e contenuti nocivi allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori, in assenza di avvertenza acustica (delibera n. 115/21/CSP).

A un'adeguata disciplina sui contenuti audiovisivi e radiofonici si affianca la mancanza di una organica e adeguata disciplina di protezione dei minori applicabile ai contenuti online. Nelle more del recepimento della direttiva sui servizi di media audiovisivi (UE) 2018/1808, l'attuale normativa di intervento in materia di contenuti online risulta frammentata e si riferisce, in particolare, al settore del diritto d'autore, del contrasto al gioco d'azzardo, della classificazione

<sup>42</sup> Si tratta di un progetto di ricerca - svolto in collaborazione con il Dipartimento di Fisica di Sapienza Università di Roma e i SONY Computer Science Labs di Parigi - lanciato a maggio 2020, e consistente nella realizzazione di un sistema partecipativo rivolto a tutti i cittadini con il duplice obiettivo di analizzare il sistema dell'informazione in Italia dal punto di vista degli utenti, per quanto concerne la qualità delle notizie, e al tempo stesso di stimolare la collaborazione attiva dei cittadini nel diffondere una maggiore conoscenza e consapevolezza dei fenomeni di disinformazione *online*. Lo strumento prescelto per realizzare tale sistema partecipativo è un'applicazione disponibile sui principali *app store* o accessibile da *desktop* sul sito web del progetto ([www.cartesio.news](http://www.cartesio.news)).



ne delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi, nonché all'*bate speech* e alle attività di prevenzione e contrasto del fenomeno del *cyberbullismo*. Settori importanti e delicati, ma ben lungi dal coprire l'intero spettro delle competenze dell'Autorità (v. anche Capitolo 4).

La sostanziale inadeguatezza del vigente modello di tutela dei minori - in particolare al cospetto della moltitudine di contenuti che affolla le piattaforme digitali e i *social media* - è documentata dalla mole delle istanze di intervento ricevute nel periodo di riferimento, rispetto alle quali mancano, allo stato, concreti ed efficaci strumenti di intervento (v. ancora Capitolo 4). È urgente l'adozione di misure atte a garantire a tutti i fruitori di Internet, e in modo particolare alle categorie protette di bambini e adolescenti, la certezza dei medesimi diritti di cui godono nel mondo *offline*, sia attraverso la progressiva definizione di un quadro giuridico e regolamentare volto a stabilire un *level playing field* tra le diverse piattaforme trasmissive, sia attraverso il potenziamento del livello di alfabetizzazione digitale, come indicato dal Consiglio dell'Unione europea nelle "Conclusioni del Consiglio sull'alfabetizzazione mediatica in un mondo in continua evoluzione" (2020/C 193/06).

In tale contesto, merita particolare attenzione il progetto *Safer Internet Center Italy* (SIC-Italia), coordinato dal MIUR, nato con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di servizi innovativi e di qualità dotando i giovani utenti di informazioni, consigli e supporto per navigare con maggiore consapevolezza e sicurezza e per semplificare la eventuale segnalazione di materiale illegale online.

L'AGCOM ha aderito all'edizione del SIC V 2020-2021, promuovendo attraverso il portale [www.generazioniconnesse.it](http://www.generazioniconnesse.it) la diffusione nelle scuole di video didattici per riconoscere le *fake news* e i contenuti illegali, aumentare la consapevolezza nei ragazzi dei rischi connessi al

*downloading* da siti pirata, promuovendo in tal modo un uso critico e consapevole di Internet.

Funzionale al medesimo obiettivo è la realizzazione di interventi e iniziative per la fruizione consapevole delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi classificati per età secondo le linee guida recate dalla delibera n. 359/19/CONS, in applicazione del regolamento approvato con delibera n. 74/19/CONS, ai sensi del d.lgs. n. 203 del 2017.

L'Autorità partecipa altresì al Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, presso la Presidenza del consiglio dei ministri, che, ai sensi della legge 29 maggio 2017, n. 71, lavora alla predisposizione e all'aggiornamento del Piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo.

Nel quadro delle indicazioni fornite dal Consiglio dell'Unione europea sul tema della "alfabetizzazione mediatica in un mondo in continua evoluzione" (2020/C 193/06), l'Autorità prosegue la collaborazione avviata nel 2018 con il Ministero dell'istruzione, in vista della sottoscrizione di un nuovo protocollo d'intesa volto a intensificare le attività di alfabetizzazione digitale rivolte alle fasce più giovani della popolazione.

### 2.3.6 La tutela dei consumatori e degli utenti

Il monitoraggio delle trasmissioni radio-televisive costituisce, a partire dalla prima legge quadro sul sistema radiotelevisivo privato del 1990, strumento essenziale per l'efficace esercizio delle funzioni di vigilanza dell'Autorità sui contenuti della programmazione, nella prospettiva della più efficace azione di tutela dei diritti dei telespettatori, in quanto utenti e consumatori, entro la più ampia cornice dei principi costituzionali di rispetto della dignità e dei diritti della persona.

## 2. I MEDIA

Si tratta di una attività che, come visto nel corso di questo capitolo, investe l'intero ambito della vigilanza AGCOM in tema di offerta di contenuti audiovisivi (dalle quote europee, alla pubblicità, alla tutela dei minori, fino al rispetto dei principi generali cui soggiace l'esercizio dell'attività radiotelevisiva), ivi compresi gli obblighi di programmazione previsti dall'ordinamento (numero minimo di ore di trasmissione giornaliera, obblighi di informazione, obblighi di conservazione delle registrazioni, obblighi di tenuta di notiziari e telegiornali, rispetto di canoni generali di programmazione in ragione dell'ambito nazionale o locale in cui si opera o della tipologia di programma offerto).

L'accertamento dell'Autorità sul corretto assolvimento degli obblighi per il tramite della propria attività di monitoraggio si realizza nel quadro di una consolidata giurisprudenza che ha confortato oltre due decenni di vigilanza, asseverandone i criteri adottati nel tempo allo scopo di garantire un'applicazione dell'ordinamento al tempo stesso efficace nei confronti dei cittadini ed equanime nei confronti dell'attività di impresa e delle sue prerogative<sup>43</sup>.

All'interno di questa cornice, di seguito si fornisce il dettaglio dei provvedimenti adottati da AGCOM nel periodo di competenza in materia, in particolare, di comunicazione commerciale audiovisiva (pubblicità del gioco con vincite in denaro<sup>44</sup>, affollamenti pubblicitari, televendite relative a servizi di cartomanzia e gioco del lot-

to), e, in generale, sugli obblighi di programmazione sia a livello nazionale, sia a livello locale, nonché in ordine all'obbligo di conservazione delle registrazioni dei programmi da parte di emittenti locali.

Procedimenti sanzionatori sono stati avviati nei riguardi della diffusione di contenuti, di valenza promozionale, suscettibili di porre in pericolo la salute degli utenti, in particolare inducendo a una sottovalutazione dei rischi connessi alla diffusione del virus Covid-19. Nell'ambito di tale attività, a livello locale sono stati avviati 10 procedimenti sanzionatori tutti conclusi con un provvedimento di ordinanza ingiunzione.

Oltre ai procedimenti sanzionatori, sono state svolte approfondite attività di verifica a seguito di segnalazioni inviate da utenti e associazioni di consumatori, molte delle quali concluse in fase preistruttoria con l'adozione di determinate direttoriali di archiviazione ai sensi degli artt. 3 e 4 del regolamento in materia di procedure sanzionatorie (delibera n. 410/14/CONS e successive modifiche e integrazioni)<sup>45</sup>.

Quanto all'ambito nazionale, l'Autorità ha adottato due ordinanze-ingiunzione nei confronti delle società Mediacom (canale 61 DTT) e Italian Broadcasting (880 SAT) in relazione alla trasmissione di "*contenuti, commerciali e non, potenzialmente suscettibili di porre in pericolo la salute degli utenti*", in quanto ritenuti "*induttivi di una sottovalutazione dei rischi potenziali*

43 Si fa riferimento in particolare alla fattispecie dell'errore incolpevole o inevitabile sovente invocato per giustificare il mancato o incompleto rispetto di una disposizione (ad esempio a causa del mal funzionamento di un software o della lacunosa applicazione di istruzioni o indirizzi pur correttamente impartiti). Al riguardo, è stato chiarito che sussiste esclusione della responsabilità amministrativa solo quando si riscontrino il verificarsi di un accadimento fortuito o per causa di forza maggiore, estraneo al fornitore del servizio media audiovisivo ed atto a generare in questi la convinzione della liceità della condotta tenuta (Cass. 8 maggio 2001 n. 6383, Cass. 9 settembre 2002 n. 13072, Cass. 4 luglio 2003 n. 10607, Cass. 15 giugno 2004 n. 11253, Cass. n. 13610 del 2007, Cass. 11 giugno 2007 n. 13610, Cass. 28 gennaio 2008, n. 1781, Cass. 16 gennaio 2008, n. 726 e Cass. 09 gennaio 2008 n. 228). La circostanza del "caso fortuito" atto ad escludere la punibilità dell'agente deve risultare totalmente svincolato sia dalla condotta dell'agente medesimo, sia dalla sua colpa; ne consegue che in tutti i casi in cui l'agente sia materialmente causa del fenomeno per negligenza o imperizia, non è possibile parlare propriamente di caso fortuito in senso giuridico (cfr. Cassazione penale, Sez. IV, sentenza n. 4220 del 22 marzo 1989).

44 Al riguardo, nel periodo di riferimento l'attività di vigilanza è proseguita anche alla luce degli indirizzi recati dalla delibera n. 132/19/CONS, recante "*Linee guida sulle modalità attuative dell'articolo 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese"*, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96".

45 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.12.



*connessi al virus Covid-19* (c.d. “caso Panziro-  
ni”, delibere nn. 152/20/CONS e 153/20/CONS).  
Il Tar Lazio, con sentenze del 2 dicembre 2020  
nn. 12883 e 12884, ha affermato la competenza  
dell’AGCOM all’irrogazione delle sanzioni og-  
getto di giudizio, rigettando l’eccezione di in-  
competenza e ha ritenuto l’articolata valutazione  
dell’Autorità esente da profili di illogicità, irra-  
zionalità o errore. Il Giudice ha rilevato come il  
contenuto e il particolare metodo comunicativo  
applicato nella trasmissione fossero di per sé, so-  
prattutto in un periodo di emergenza sanitaria,  
“*lesivi dei principi di obiettività, completezza, le-  
altà e imparzialità dell’informazione*”, eccepen-  
do unicamente in ordine all’entità della sanzione  
e all’applicazione del massimo edittale, e chie-  
dendone la rideterminazione. In esecuzione del-  
le suddette sentenze, sono state assunte nuove  
delibere (nn. 80 e 81/21/CONS), nei riguardi di  
Italian Broadcasting (che nel frattempo è risultata  
aver cessato le trasmissioni), e di Mediacom, con  
cui l’Autorità ha rideterminato la sanzione in 16  
giornate di sospensione della programmazione.

In materia di pubblicità del gioco con  
vincite in denaro, le attività di monitoraggio  
svolte d’ufficio hanno fatto emergere in capo a

Google Ireland una condotta che, all’esito del-  
la fase istruttoria (delibera n. 541/20/CONS),  
ha comportato l’irrogazione di una sanzione di  
100.000,00 euro, per violazione dell’articolo 9 del  
decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87. Nel provve-  
dimento assume particolare rilievo la circostanza  
per cui, relativamente ai servizi di indicizzazione  
e promozione *online*, in assenza di indicazioni  
specifiche nella fonte di rango primario, l’ambito  
di applicazione dell’art. 9 debba necessariamente  
essere individuato alla luce del consolidato prin-  
cipio di “destinazione del servizio” a prescindere  
dal luogo di stabilimento o di residenza del for-  
nitore di tali servizi. Ciò anche ai sensi del Rego-  
lamento (UE) n. 2019/1150 che reca disposizioni  
in materia di motori di ricerca e che si applica ai  
servizi di intermediazione online e ai motori di  
ricerca online.

Nel settore della televisione a pagamen-  
to, l’Autorità ha svolto – ai sensi del Codice delle  
comunicazioni elettroniche – le funzioni regola-  
torie e di *enforcement* a tutela dei consumatori  
nei confronti delle Società che utilizzano sistemi  
di accesso condizionato nell’ambito della diffu-  
sione circolare radiotelevisiva, come nel caso  
quindi del satellite e del digitale terrestre.

## 2.4

### Gli scenari dei mercati

#### 2.4.1 Il settore nell'economia italiana

La pandemia da Coronavirus ha prodotto i suoi effetti anche nel settore dei media tradizionali, modificando le abitudini quotidiane di gran parte della popolazione mondiale e ha costituito un elemento di rottura per il sistema dell'informazione, uno *shock* esogeno che ha colpito tanto il lato dell'offerta quanto quello della domanda. Come emerso in diverse occasioni, non ultimo nell'ambito dell'Osservatorio sul giornalismo e nella relativa consultazione pubblica, si è assistito a una crescita notevole del volume di informazione, accompagnata da livelli di copertura mediatica dell'argomento Covid-19 mai riscontrati su altre tematiche sinora e da un balzo delle *audience* dell'informazione nazionale e locale. A fronte dell'aumento dell'offerta di contenuti informativi, corrisponde una richiesta di notizie da parte dei cittadini altrettanto elevata. L'aumento della domanda di informazione, fenomeno notoriamente osservato in presenza di situazioni straordinarie (ad esempio atti di terrorismo, disastri ambientali, crisi economiche), si manifesta poiché la pandemia è un evento nuovo, sconosciuto, del tutto eccezionale.

La sussistenza di fattori dal lato della domanda, di tipo culturale o economico, che incidono negativamente sulla fruizione dei media per informarsi, porta ad esacerbare le disuguaglianze informative invece che appianarle, con possibili rischi di marginalizzazione mediale per particolari fasce della popolazione.

La televisione si conferma il mezzo ancora principale per l'acquisizione di informazioni, preservando la sua vocazione di servire

un'ampia e indistinta platea di cittadini, senza marcate esclusioni di quote di popolazione sotto il profilo dell'istruzione o del reddito. Anche se resta saldamente al primo posto come mezzo utilizzato per informarsi, la televisione soffre lo spostamento, sempre più rapido<sup>46</sup>, verso un ambiente multimediale, più digitale e mobile, dominato, in particolare, dalle piattaforme online. Inoltre, i dati indicano una progressiva diminuzione nell'uso dei quotidiani e della radio per informarsi.

Nonostante la crescita delle *audience* e del consumo di informazione, rilevato almeno per televisione e Internet, i risultati economici sono fortemente negativi per tutti i mezzi di comunicazione e le analisi mostrano una flessione degli introiti pubblicitari causata sia dalla minore disponibilità di spesa degli inserzionisti sia dall'abbassamento dei prezzi di vendita degli spazi pubblicitari (Figura 2.4.1).

Concentrando l'analisi economica sui mezzi tradizionali (televisione, radio e stampa, in particolare i quotidiani, inclusa la parte digitale) si evidenzia, in primo luogo, la necessità di sostenere la parte di finanziamento proveniente dal versante degli utenti, anche tramite la fidelizzazione. Infatti, si assiste a un calo generalizzato della pubblicità dovuto, da un lato, come detto, ad una minore capacità di spesa degli inserzionisti e, dall'altro, a una minore penetrazione dei mezzi tradizionali. Come già analizzato dall'Autorità e come si approfondirà nel Capitolo 4, l'affermazione delle piattaforme online come trasformazione strutturale nel settore dei media, accelerata dalla pandemia, catalizza la raccolta pubblicitaria nell'online.

<sup>46</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.13.



Figura 2.4.1 - La composizione dei ricavi nei servizi media (mln di €)



I periodici sono la parte editoriale che ha sofferto di più, forse anche a causa della minore immediatezza della funzione informativa, e hanno presentato una riduzione della raccolta pubblicitaria pari al 36%, seconda solo a forme pubblicitarie come il *transit* o l'*outdoor*. Viceversa, i ricavi provenienti dalle risorse pubbliche, in particolare il canone, hanno risentito meno degli effetti negativi, data la loro natura di imposta. In controtendenza, il segmento del *video-on-demand* (VOD) ha evidenziato un andamento fortemente crescente, progresso che alla natura strutturale ha aggiunto, come detto, anche una componente di natura congiunturale ed esogena dovuta alla emergenza sanitaria che ha costretto nelle proprie case i cittadini italiani.

Tutto ciò si traduce in una riduzione

complessiva dei ricavi per i media, che alla fine del 2020 scendono a 11 miliardi (Figura 2.4.2), con una perdita rispetto al 2019 di oltre 1 miliardo, corrispondente a una variazione negativa del 9,5%, in analogia con il generale quadro macroeconomico (con una variazione del PIL pari a -9%). Questa dinamica negativa non può che produrre effetti diretti sul pluralismo, dal momento che tali comparti hanno rappresentato e continuano a rappresentare la principale fonte di produzione di informazione primaria. La riduzione, che nel 2020 registra livelli impreveduti e significativi, è un fenomeno già in atto da almeno un decennio in Italia, come nel resto del mondo, e sta modificando alle radici il sistema informativo, con effetti non solo sul piano occupazionale, ma sulla natura e la struttura dell'offerta di notizie e di approfondimenti.

## 2. I MEDIA

Figura 2.4.2 - Ripartizione dei ricavi complessivi per mezzo (% , mln di €)



Il sistema dei media tradizionali, già provato da una crisi decennale, risulta quindi ulteriormente indebolito dagli effetti economici della pandemia con possibili conseguenze negative sulla qualità della copertura informativa. Il timore è che per fronteggiare le perdite subite, gli editori siano portati ad un taglio dei costi e, pertanto, a dedicare meno risorse umane, economiche e di tempo all'attività di approfondimento e copertura delle notizie proprio in un periodo in cui si rende necessaria una informazione accurata (v. Capitolo 4).

#### 2.4.2 La televisione

La crisi sanitaria ha prodotto diversi effetti sulla televisione, distinti sotto il profilo informativo ed economico. In primo luogo, ha confermato la valenza informativa di questo mezzo, (in lieve crescita tra il primo e il secondo seme-

stre 2020). La televisione si conferma come primo mezzo scelto dagli italiani per informarsi: il suo peso è andato gradualmente crescendo negli ultimi anni portandosi da 69,5% del 2018 a 72,5% del secondo trimestre 2020<sup>47</sup>.

Per garantire ai cittadini un'informazione puntuale, costante e completa sulla più stretta attualità e sull'emergenza coronavirus (oltre che per venire incontro alle esigenze di tutti coloro che sono rimasti in casa per le norme di contenimento del contagio), nel corso del primo semestre 2020, tutti gli operatori televisivi hanno modificato i propri palinsesti, sia con una maggiore offerta informativa, sia con spazi appositamente dedicati al Covid-19, sia con programmi di intrattenimento. Tramite i telegiornali<sup>48</sup>, i programmi di approfondimento, i quotidiani appuntamenti con le conferenze stampa della Protezione civile (dal mese di febbraio fino al 30 aprile 2020) e

47 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.13.

48 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.14.

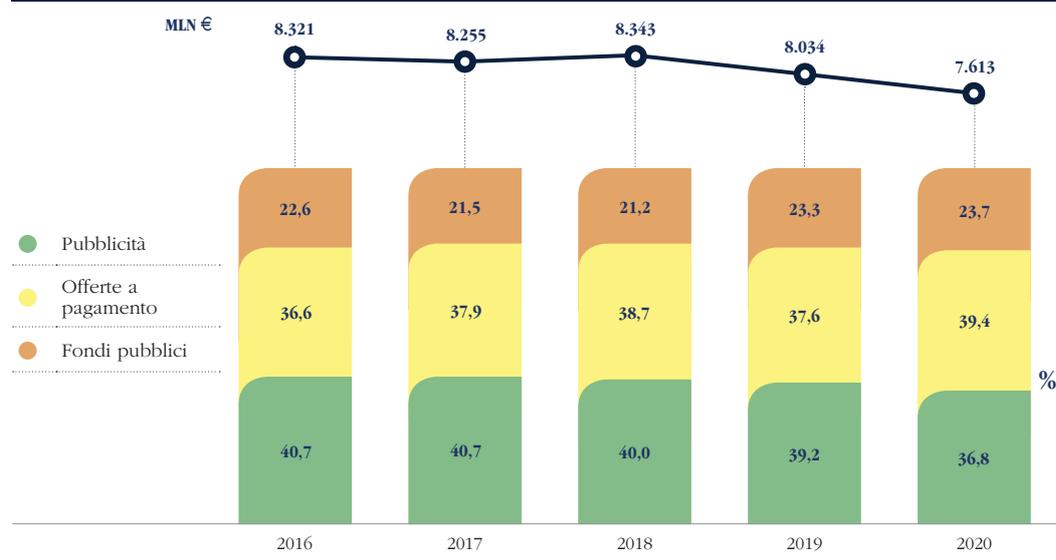


quelle del Presidente del Consiglio, la televisione ha fornito un'ampia copertura informativa sia in termini medico-sanitari, sia sui processi decisionali del governo. Nella fase più acuta dell'epidemia le fonti informative televisive e in particolare i tg nazionali e regionali hanno segnato un'impennata negli ascolti e nella fruizione. Al pari dell'andamento osservato nel corso della cosiddetta prima ondata dell'epidemia, anche a ottobre quando la curva dei contagi ha iniziato nuovamente a salire, i telegiornali delle 20 (Tg1, Tg5 e Tg La7) hanno raggiunto una quota consistente dei telespettatori della fascia oraria (pari al 49%) con un incremento di 3 punti percentuali. Un ruolo altrettanto importante ha giocato l'informazione locale trasmessa dalla TgR con un significativo balzo degli ascolti rispetto al 2019 durante il *lockdown* (+4,7% di *share*), così come nel mese di ottobre (+3,5% di *share*). Tale effetto

risulta visibile anche se si analizzano gli andamenti degli ascolti dei telegiornali delle 20 su base annuale (+2,5 punti percentuali per i Tg1, Tg5 e Tg La7) e della TgR (+2,8 punti percentuali)<sup>49</sup>.

A fronte della domanda crescente di informazione, sotto il profilo economico (Figura 2.4.3), si registra una contrazione dei ricavi del settore (-5,2%), dovuta in particolare alla riduzione della raccolta pubblicitaria (-11%) che, come anticipato, risente in modo più importante della crisi macroeconomica. Anche se in misura inferiore, si assiste anche alla riduzione dei ricavi da abbonamenti e pubblicità delle televisioni a pagamento (-0,5%) dovuta soprattutto alla riduzione nei palinsesti di contenuti *premium* di particolare attrattiva (sport) che sono stati interrotti nel *lockdown*.

Figura 2.4.3 - Ripartizione dei ricavi complessivi della televisione per tipologia (%), mln di €



49 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.18.

## 2. I MEDIA

Gli assetti del settore rimangono abbastanza stabili anche se si riduce leggermente la concentrazione (l'indice HHI dell'intero settore passa da 2.515 a 2.424). I primi tre operatori, sempre Sky, RAI e Fininvest, canalizzano comunque più dell'80% delle risorse<sup>50</sup>. L'unico dei tre operatori che vede migliorare la propria posizione è RAI, grazie al canone, che tenuto conto della natura di imposta di tale risorsa economica, si riduce in misura inferiore alle altre fonti di ricavo (-3,7%)<sup>51</sup>.

Analizzando i due ambiti di mercato distinti sotto il profilo merceologico (tv in chiaro e offerte a pagamento; Figura 2.4.4), nel periodo considerato la quota maggiore delle risorse economiche complessive (58,3%) è ancora appannaggio del mercato dei servizi audiovisivi *free* che, nonostante la contrazione del 7,2%, raggiunge, nel 2020, un valore pari a 4,4 miliardi di euro. La riduzione delle entrate di tale mercato è ascrivibile, principalmente, alla dinamica negativa dei ricavi pubblicitari che presentano un andamento

conforme all'andamento macroeconomico.

D'altronde, alla funzione informativa della televisione si affiancano nuove forme di intrattenimento e si affermano gli operatori che offrono nuovi contenuti (per modalità e caratteristiche), sicuramente agevolati dalla disponibilità di tempo degli utenti e dalla scarsità di alternative. Gli stessi operatori attivi sulle piattaforme tradizionali offrono, accanto alla produzione *broadcast*, contenuti *on demand*, tratti dalla stessa programmazione lineare ovvero da cataloghi differenziati. Un primo effetto è pertanto l'affermazione delle offerte televisive a pagamento sul web<sup>52</sup>, che raggiungono una quota pari al 21% e sono le uniche offerte in aumento (+7 punti percentuali). La crescita delle piattaforme online, quali Netflix e Amazon, e l'ingresso nel 2020 di Walt Disney con l'offerta Disney+ hanno avuto un impatto non indifferente sul segmento VOD determinando la riduzione della concentrazione del relativo mercato (l'HHI passa da 7.242 punti a 6.624).

Figura 2.4.4 - Ripartizione dei ricavi complessivi fra televisione in chiaro e televisione a pagamento (% , mln di €)



50 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.20.

51 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.21.

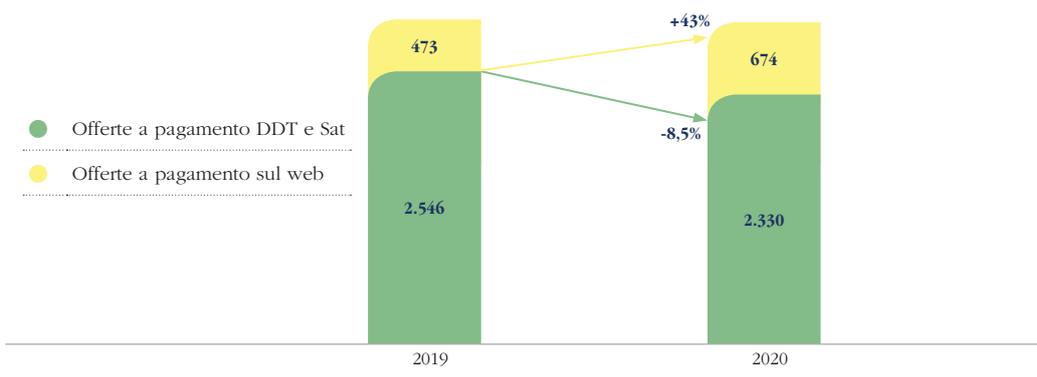
52 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.24.



Nella televisione a pagamento si sono evidenziate due dinamiche (Figura 2.4.5): la prima dovuta alla diminuzione degli eventi sportivi a causa delle norme anti-pandemia che ha determinato anche una contrazione pari all'8,5% degli abbonamenti su DTT e satellite (dinamica ulteriormente rafforzata dalla marcata contrazione della raccolta pubblicitaria sul mezzo con il -26,1%); la seconda è l'enorme crescita della fruizione di film e intrattenimento dovuta alla for-

zata permanenza in casa. Le offerte televisive a pagamento sul web, anche in ragione dell'attrattiva esercitata da altri contenuti *premium* (film e serie tv), presentano, infatti, un notevole tasso di crescita (+43%), determinando un superamento dell'idea del palinsesto e di programmazione degli eventi, insieme ad una ibridazione di modelli televisivi, anche se rappresentano ancora una parte minoritaria in termini assoluti.

Figura 2.4.5 - Ricavi da servizi di televisione a pagamento (% , mln di €)



Si sta, quindi, verificando un importante effetto di sostituzione nel settore televisivo con l'affermazione di nuovi soggetti, le piattaforme online, che stanno acquisendo i contenuti più attraenti per i telespettatori. Una tendenza che si è andata rafforzando anche nel mercato dello sport con la recente acquisizione dei diritti sportivi del campionato di calcio della serie A per il triennio 2021-2024 da parte di Dazn e con l'aggiudicazione dei diritti televisivi della *Champions League* da parte di Amazon (v. anche par. 2.2.5).

### 2.4.3 La radio

Anche nel settore radiofonico, nell'ulti-

mo anno sono cambiate le abitudini degli italiani a causa delle restrizioni alla mobilità e, in particolare, delle riduzioni degli spostamenti in auto (-67% dell'utilizzo di automobili), dell'ampio ricorso al lavoro agile (+64% del lavoro in casa), nonché per le limitazioni alle interazioni sociali che di fatto hanno comportato un maggiore presenza nelle abitazioni private<sup>53</sup>.

Solitamente l'ascolto della radio si concentra nei tragitti per raggiungere il luogo di lavoro e nelle fasce orarie mattutina e pomeridiana (cosiddetto *drive time*). Durante la prima parte dell'emergenza, si è osservata una contrazione del numero degli ascoltatori della radio (-17%) mentre è aumentato il tempo di ascolto da par-

<sup>53</sup> Cfr. L'ascolto della radio ai tempi del Covid, GfK per TER, aprile 2020.

## 2. I MEDIA

te dei fruitori abituali. A fronte di tale riduzione si rileva un aumento dell'ascolto attraverso altri *device* quali la tv, lo *smartphone*, il pc, il tablet e gli *smart speaker*, con un consolidamento della fruizione nell'ambiente domestico.

Non sorprende, pertanto, come, in virtù delle predette misure di contenimento, l'*audience* radiofonica sia scesa di circa il 12%, anche nel secondo trimestre del 2020. In particolare, nel corso del mese di maggio in seguito alla graduale riapertura delle attività e alla ripresa della mobilità, la fruizione del mezzo è incrementata sebbene non abbia del tutto recuperato le *performance* dell'anno precedente<sup>54</sup>. Si intravede, tuttavia, la possibilità che le modifiche alle abitudini al consumo del mezzo osservate nella prima fase e, in particolare, il ricorso a nuovi *device*, nonché la fruizione in occasioni prima inedite per buona parte dell'*audience*, possano consolidarsi e condurre allo sfruttamento delle potenzialità della radio come strumento di intrattenimento anche da casa<sup>55</sup>.

La pandemia ha prodotto effetti sul mercato radiofonico. Nel corso del 2020, le risorse complessive sono passate da 692 milioni di euro a 535 milioni, subendo una contrazione del 22,7%. Si è così interrotta la dinamica crescente che aveva contraddistinto il settore negli anni precedenti (Figura 2.4.6). L'evoluzione dei ricavi evidenzia le difficoltà di un comparto strettamente correlate alle peculiarità del modello di *business* del mezzo, caratterizzato dalla rilevanza della pubblicità quale fonte prevalente di ricavo il cui andamento è a sua volta strettamente correlato alle fasi del ciclo economico. Nel 2020, infatti, i ricavi derivanti dalla vendita di inserzioni radiofoniche sono diminuiti del 27,4%, portando il valore complessivo a 387

milioni di euro; nella stessa direzione, ma assai meno accentuata, è la contrazione degli introiti da riscossione del canone per il servizio pubblico radiofonico (-10%), che, nel 2020, si attesta su valori totali pari a 95 milioni di euro.

In termini di assetti competitivi, a gennaio 2021, è intervenuta un'operazione di cessione d'azienda afferente alle attività, ai marchi e ai titoli abilitativi riferibili a Radio Freccia da parte dell'Associazione Culturale Radiofonica Comunitaria a favore del gruppo RTL 102.5 che ha comportato un ampliamento del perimetro di consolidamento societario. In questo contesto, si assiste tuttavia a un lieve incremento del livello di concentrazione del settore, con un indicatore HHI che continua comunque a mantenersi su livelli piuttosto bassi appena al di sopra i 1.000 punti. La *leadership* di mercato è sempre appannaggio della RAI che risente meno degli altri operatori degli effetti dell'emergenza sanitaria e raggiunge il 25% del mercato complessivo, registrando un aumento (+3,2 punti percentuali). Al secondo posto, con una dinamica opposta (-2,2 punti percentuali) troviamo il Gruppo Fininvest che ottiene una quota del 14,2%. Il terzo operatore, in base ai ricavi complessivi del settore, è GEDI, che nel 2020 realizza una quota, in contrazione, pari al 9,4%; quindi si collocano, RTL, Radio Dimensione Suono, Radio Italia e Gruppo Sole 24 ore. Il panorama dell'offerta radiofonica si compone, infine, di altri attori nazionali, fra cui il Gruppo Kiss Kiss, Centro di Produzione (Radio Radicale), Associazione Radio Maria, e numerose altre emittenti radiofoniche locali *superstation* e *syndacation* con un peso più contenuto. Complessivamente tali emittenti rappresentano infatti circa un terzo delle risorse totali<sup>56</sup>.

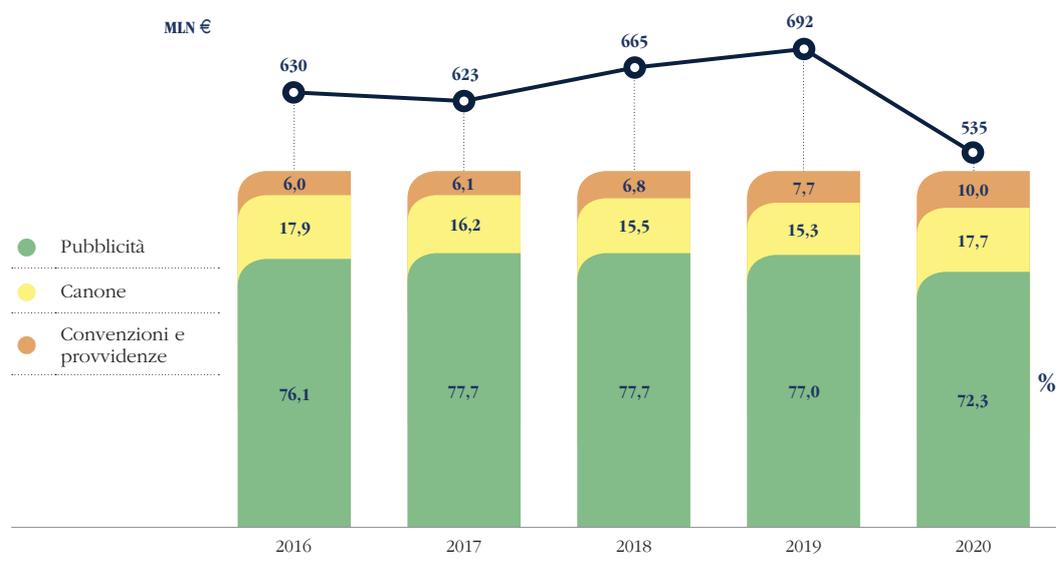
54 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.26.

55 Cfr. L'ascolto della radio ai tempi del Covid, fase II GfK per TER, giugno 2020.

56 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.27.



Figura 2.4.6 - Ricavi complessivi della radio per tipologia (%. mln di €)



In definitiva, se negli anni precedenti al 2020 il comparto radiofonico aveva dimostrato una certa dinamicità a fronte delle trasformazioni industriali che lo hanno interessato, gli effetti congiunturali e sociali della pandemia hanno comportato un'inversione di tale tendenza. Da un lato, i processi di concentrazione industriale e di ricerca di alleanze strategiche e commerciali intervenute a partire dal 2016, dall'altro, la graduale – e ancora in corso – transizione alla tecnologia digitale (DAB, DAB+ e DMB-VR), hanno influito sugli assetti e sulle dinamiche competitive dei servizi radiofonici con effetti sulla sostanziale tenuta del settore in termini di risorse complessive rispetto ai media tradizionali.

#### 2.4.4 I quotidiani

La crisi strutturale della stampa si rileva irreversibile e mostra di non aver beneficiato

della accresciuta domanda di informazione dovuta alla crisi pandemica. Malgrado le edicole rientrassero tra le poche attività commerciali a poter rimanere aperte e i quotidiani siano tra le principali fonti di informazione primaria, nel secondo trimestre 2020, solo il 17,6% degli italiani<sup>57</sup> ha scelto in media di informarsi sui quotidiani. Il *trend* di riduzione nella lettura giornaliera dei quotidiani è comunque un fenomeno comune a tutti i Paesi europei: nell'Unione europea, infatti, si osserva un declino di 12 punti (dal 38% al 26%) nel periodo che va dal 2010 al 2018<sup>58</sup>. Questi dati risultano certamente significativi anche alla luce del forte calo dei ricavi della stampa quotidiana e rendono evidente la crisi specifica che attraversa il settore.

D'altra parte, i quotidiani hanno visto incrementare enormemente la fruizione digitale e sul web tanto da aver rappresentato un canale

<sup>57</sup> Dati GfK, *Sinottica*.

<sup>58</sup> Commissione Europea, 2018, *Media use in the European Union, Standard Eurobarometer 90*, pag. 13.

## 2. I MEDIA

centrale di informazione nella c.d. dieta mediatica durante la pandemia per il 61% della popolazione<sup>59</sup>. Tuttavia, viene spesso privilegiata la fruizione online gratuita (quasi tutti i giornali online vedono crescere il traffico nel giorno medio) mentre le copie e/o gli abbonamenti digitali non compensano economicamente il calo delle copie cartacee.

Anche i ricavi degli editori derivanti dalla raccolta pubblicitaria online mostrano una flessione, in controtendenza rispetto a quanto realizzato dalle piattaforme, che invece esibiscono una crescita importante in questo ambito. Al riguardo, il Capitolo 4, a cui si rimanda, approfondisce gli scenari competitivi delle risorse pub-

blicitarie in rete.

I marcati effetti congiunturali si sono sommati 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 di quotidiani. Infatti, nella stampa quotidiana, i ricavi dal lato utente rappresentano la fonte di finanziamento prevalente (63%) (Figura 2.4.7).

In definitiva, nell'ultimo anno, i ricavi pubblicitari sui quotidiani sono diminuiti del 21%, mentre quelli dalla vendita di copie e collaterali del 12%<sup>60</sup>.

Figura 2.4.7 - Ricavi della stampa quotidiana per tipologia (% , mln di €)



59 Dati raccolti per conto dell'Autorità da SWG su un campione rappresentativo della popolazione italiana di 7.015 individui, da 16 anni in su, 4.972 intervistati online (metodo CAWI) e 2.043 attraverso intervista telefonica (CATI) nell'ambito di una "survey-esperimento" che ha previsto la somministrazione di un questionario strutturato in maniera simile ad un esperimento di psicologia cognitiva.

60 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.30.



Per quanto riguarda gli assetti del mercato, si segnala che nel 2021, il gruppo GEDI ha raggiunto un accordo per la cessione del ramo d'azienda delle testate *Il Tirreno*, *La Gazzetta Di Modena*, *La Gazzetta Di Reggio* e *La Nuova Ferrara* alla società SAE S.r.l., di cui si vedranno gli effetti nel corso dell'anno. Con riferimento al 2020, non si registrano, invece, modifiche sostanziali nella configurazione del mercato: GEDI rimane il primo operatore, sia in termini di volumi (17,6%), sia in valore (25%), seguito dal gruppo Cairo (16,2% in volume e 21,4% in valore). Gli altri operatori si attestano tutti sotto

il 10%, sia in termini di copie vendute che di ricavi<sup>61</sup>.

L'analisi per tipologia di prodotto editoriale evidenzia il crollo dei quotidiani sportivi che risultano i prodotti più danneggiati dalla sospensione degli eventi e delle manifestazioni sportive, mentre alcuni quotidiani, nazionali e locali, di informazione generalista, anche grazie alla capacità di soddisfare l'accresciuta richiesta di informazioni sui diversi aspetti (sanitari, economici, istituzionali) dell'emergenza sanitaria, hanno retto meglio rispetto alla crisi di settore.

<sup>61</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.31 e Tavola A2.33.

## 2.5

### Gli indicatori dell'azione regolamentare

L'attività dell'Autorità nel settore dei media si sviluppa in molteplici ambiti e si serve di una varietà di strumenti regolamentari e di vigilanza, coerentemente con le problematiche sottostanti per le quali si richiede l'intervento pubblico, le quali interessano tanto l'efficienza economica dei mercati di cui il settore si compone, quanto i diritti degli individui in sfere molto delicate quali la libertà di espressione, la partecipazione alla vita democratica, l'uguaglianza, fino a ricomprendere la tutela di valori collettivi come la coesione sociale e la diversità culturale.

Elemento unificante di tutti questi aspetti e faro dell'azione del regolatore in tale settore è il pluralismo inteso nelle sue varie sfaccettature (esterno, interno, sociale, culturale, politico). Ai fini del monitoraggio per la verifica di impatto della regolamentazione, dunque, l'Autorità si serve di un piano di indicatori che coadiuvano tale valutazione e descrivono in termini sintetici le principali declinazioni del principio del pluralismo. La lettura dell'andamento di questi indicatori consente di inquadrare i diversi interventi dell'Autorità (v. par. 2.2, 2.3) mettendoli in relazione con gli obiettivi istituzionali, così da fornire un quadro generale dei risultati dell'attività del regolatore, da valutare anche alla luce del quadro normativo (par. 2.1) e degli scenari di mercato (par. 2.4).

In tale ottica, l'attività di vigilanza costante sul **pluralismo esterno**, presentata nelle pagine precedenti (v. par. 2.2), trova un riscontro nei principali indicatori di concorrenza (Tabella 2.5.1)<sup>62</sup>, dai quali si evidenzia nel complesso una sostanziale stabilità negli anni della concentrazione e delle quote di mercato degli operatori *leader* nei diversi ambiti, sebbene anch'essi abbiano subito gli effetti economici negativi della

crisi sanitaria (v. par. 2.4). Le variazioni temporali osservabili, in particolare nel settore della radio e dell'editoria quotidiana, riflettono le operazioni di concentrazione effettuate negli ultimi anni anche per fronteggiare situazioni di crisi strutturale. Nel settore televisivo, invece, i cambiamenti organici delle dinamiche concorrenziali stanno incidendo sia sulla tv in chiaro sia su quella a pagamento (v. par. 2.4)<sup>63</sup>. Inoltre, permangono le fisiologiche differenze tra settori legate alle caratteristiche economiche (in particolare la presenza di costi fissi e irrecuperabili), con la tv - in chiaro e a pagamento - naturalmente al primo posto nei livelli di concentrazione, seguita a distanza dall'editoria quotidiana e in ultimo dalla radio.

Quanto al **pluralismo interno**, che riguarda in maniera significativa gli obblighi di servizio pubblico, oltre agli interventi mirati di vigilanza e sanzionatori (v. par. 2.2), il monitoraggio del rispetto degli obblighi di programmazione della RAI restituisce informazioni importanti per il regolatore ma anche per la collettività. In merito, per ciò che riguarda in particolare i contenuti informativi, i quali hanno un ruolo particolarmente delicato per la formazione dell'opinione pubblica, si osserva un ragguardevole numero di ore dedicate all'informazione in tv, che supera le 6.000 ore, molte di queste dedicate alla crisi sanitaria in atto.

Per ciò che attiene al **pluralismo sociale**, il tempo di parola dei diversi soggetti nei telegiornali e più in generale nei programmi, offre un'immagine complessiva dello spazio disponibile sul mezzo televisivo alle diverse istanze sociali, politiche e culturali presenti in Italia<sup>64</sup>. Rispetto allo scorso anno si rileva un deciso aumento del tempo di parola della categoria "altri soggetti", che arriva nel 2020 al 30% circa nei tg

<sup>62</sup> La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale - Cfr. Tavola A2.35.

<sup>63</sup> Nel caso della tv in chiaro, le risorse pubblicitarie si sono ridotte nel tempo mentre è in crescita la pubblicità online. Per quanto riguarda la tv a pagamento, si registra la rilevanza economica crescente delle offerte pay sul web.

<sup>64</sup> I dati dettagliati sono periodicamente pubblicati sul sito web dell'Autorità, nella sezione dedicata al monitoraggio televisivo e radiofonico.



e quasi al 51% nei programmi, e una parallela notevole riduzione del tempo di parola dei partiti, passato in un anno dal 45% circa al 22% circa nei tg, coerentemente con lo stravolgimento, rispetto al consueto, dei temi all'ordine del giorno nel dibattito pubblico, dominato come detto dalla discussione sulla situazione epidemiologica e sulle sue conseguenze, sanitarie, economiche e sociali. Con riferimento in particolare ai soggetti politici, si conferma la netta preponderanza del tempo di parola degli uomini (più dell'80%) rispetto a quello delle donne sia nei tg sia nei programmi.

Relativamente al **pluralismo culturale**, come si è descritto in dettaglio nel paragrafo 2.2, si ricorda che all'esito dell'attività di vigilanza si è constatato il rispetto delle soglie minime di legge delle quote di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti; si evidenzia, nello specifico, il superamento di tali soglie, particolarmente significativo per gli investimenti, risultati superiori al 96% rispetto al minimo previsto.

Se il quadro complessivo fornito dal piano di monitoraggio indica una sostanziale efficacia dell'azione regolamentare in alcuni dei suoi punti cardine, queste informazioni da un lato non esauriscono il quadro delle attività e degli strumenti introdotti dall'Autorità (v. par. 2.2 e 2.3), dall'altro lato esse devono essere completate anche da considerazioni che riguardano l'adeguatezza del quadro regolamentare attuale (v. par. 2.1) alla luce dei profondi cambiamenti del settore, accelerati peraltro dall'emergenza sanitaria (v. par. 2.4).

L'Autorità ha ampliato la sua azione nell'ambito dei media, rafforzando i presidi a tutela dei diritti degli individui e delle categorie più deboli e monitorando attentamente le pro-

blematiche della qualità e della varietà dell'informazione, le modalità di svolgimento del dibattito pubblico, oltre che esercitando una costante vigilanza sulle condizioni concorrenziali del settore, ancor più necessaria dinanzi alle sfide poste dall'evoluzione dell'ecosistema online (v. Capitolo 4). In parallelo, ha adattato gli strumenti a sua disposizione, servendosi spesso di forme di autoregolamentazione, di sistemi di monitoraggio e aprendosi alla collaborazione con il mondo della ricerca e al confronto continuo con imprese e consumatori.

Tale evoluzione costituisce un tentativo di risposta da parte del regolatore ai cambiamenti profondi del settore, ai quali, tuttavia, non ha fatto sempre seguito anche un aggiornamento del quadro regolamentare, rispetto al quale solo in ambiti molto parziali e frammentati si sono registrati nel tempo elementi di novità. Il disallineamento tra le regole e le dinamiche di domanda e di offerta limita le possibilità di incidere efficacemente e in maniera preventiva sulle problematiche economiche e sociali legate innanzitutto all'evoluzione dell'ecosistema digitale e ai suoi impatti sui media tradizionali e sul pluralismo<sup>65</sup>. Tra tutte, la crisi strutturale dell'editoria quotidiana, che ha effetti ancor più negativi in ambito locale; a ciò si aggiungono le difficoltà di finanziamento dell'informazione più in generale, che si profilano anche per gli altri mezzi (tv e radio) a causa del calo di risorse economiche. Questo è in parte dovuto agli effetti della crisi sanitaria sull'economia, ma è soprattutto prodotto dal *trend* di fondo che vede i media tradizionali stentare nel trovare modelli di produzione in linea con le mutate esigenze degli utenti e le piattaforme online acquisire progressivamente posizioni di assoluta preminenza, in termini non solo di ricavi e di *audience*, ma anche di conseguimento di vantaggi competitivi legati ad *asset* strategici come i *big data* e gli algoritmi, ma più

<sup>65</sup> Numerose analisi svolte dall'Autorità documentano l'evoluzione del settore e le sfide che lo attendono. Per approfondimenti, si vedano in particolare le indagini conoscitive e i report di approfondimento pubblicati sul sito web.

---

**2. I MEDIA**

---

recentemente anche contenuti premium (come quelli sportivi), su cui fondano i propri servizi (v. par. 2.4 e Capitolo 4).

Per ciò che riguarda le risposte e le tutele che l'Autorità è chiamata a fornire, appare utile il recepimento della nuova direttiva sui servizi media audiovisivi, ma è pur sempre urgente una revisione più profonda e organica del quadro regolamentare nazionale e un'accelerazione delle riforme legislative in ambito europeo, nella

direzione di definire le responsabilità delle piattaforme online quali attori facenti parte del sistema dell'informazione, garantendo una maggiore *accountability* regolamentare di questi soggetti (v. Capitolo 4). Al contempo, occorre naturalmente proseguire con l'implementazione di un efficace sistema di vigilanza sugli assetti concorrenziali nella prospettiva di tutela del pluralismo. Agli auspicabili sviluppi normativi, nell'ambito del proprio ruolo, l'Autorità ha dato e darà il suo contributo a tutti i livelli.



Tabella 2.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - settore media

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020
Pluralismo esterno	Indice di concentrazione	Indice CR4 - televisione in chiaro	89,4%	89,8%	88,7%	87,9%	87,7%	88,2%
		Indice CR4 - televisione a pagamento	98,0%	97,2%	97,5%	98,5%	95,9%	95,4%
		Indice CR4 - settore radio	45,4%	53,1%	54,6%	54,5%	58,1%	57,4%
		Indice CR4 - editoria quotidiana	54,7%	57,3%	62,3%	62,3%	61,5%	61,9%
	Tirature quotidiani	Tirature del leader di mercato	16,6%	16,3%	19,6%	19,1%	19,1%	16,3%
Pluralismo interno	Pluralismo informativo	Numero di ore di informazione - servizio pubblico radiotelevisivo <sup>(1)</sup>	5.231	5.444	5.573	6.957	6.029	6.047
Pluralismo sociale	Tempo di parola dei soggetti sociali	Organi Costituz.	28,6%	27,0%	23,2%	31,3%	31,3%	26,7%
		Partiti	22,6%	27,0%	30,6%	38,1%	44,6%	21,9%
		Vaticano	10,4%	10,5%	9,4%	5,8%	4,9%	3,8%
		Ammin. locali	7,1%	9,6%	10,2%	7,7 %	5,9 %	12,5 %
		UE	4,8%	3,1%	4,5%	5,2%	6,1%	4,9%
		Altri soggetti	26,5%	22,8%	22,0%	12,1%	13,3%	30,1%
	Presenza di uomini e donne: tempo di parola dei soggetti politici nei tg - tutte le emittenti				Uomini 85,2% Donne 14,8%	Uomini 85,0% Donne 15,0%	Uomini 84,0% Donne 16,0%	
Pluralismo culturale	Obblighi di programmazione e investimento	Quote di programmazione di opere europee - media dei principali broadcaster: superamento in percentuale della soglia minima <sup>(2)</sup>		13%	17%	21%	19%	28%
		Investimento in opere europee di produttori indipendenti - media dei principali broadcaster: superamento in percentuale della soglia minima <sup>(2)</sup>		51%	66%	71%	93%	96%

Nota: i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

(1) Dal 2018, oltre ai TG in onda su Rai1, Rai2 e Rai3, sono incluse anche le ore di informazione trasmesse tramite il canale Rai News.

(2) I dati sono resi disponibili l'anno successivo a quello di rilevazione. Pertanto, i valori si riferiscono agli anni 2016, 2017, 2018, 2019.

PAGINA BIANCA

# 3.

## I SERVIZI POSTALI

PAGINA BIANCA



Nel mercato dei servizi postali, il fenomeno più evidente e significativo sotto il profilo della evoluzione dei consumi, delle dinamiche competitive e, conseguentemente, degli indirizzi regolatori, è il profondo rimodellamento in atto, in particolare, nei segmenti del recapito della posta ordinaria e dei pacchi e nei processi industriali sottostanti, per effetto della spinta della *e-substitution* e dell'*e-commerce*<sup>1</sup>.

I dati dell'*International Post Corporation* evidenziano che i volumi di corrispondenza postale tradizionale nel decennio 2007-2017 hanno subito, a livello globale, una flessione del 31%. specularmente, si assiste a uno sviluppo dell'*e-commerce* che ha comportato nel segmento delle vendite al dettaglio un incremento dal 2,4% al 9,7%, con una previsione per il 2022 superiore al 14%<sup>2</sup>.

In questo contesto si è rilevato come, nell'ultimo decennio, l'Italia abbia registrato uno dei più alti tassi di decrescita dei volumi di corrispondenza in Europa ed è verosimile che questo andamento negativo proseguirà nei prossimi anni per effetto della diffusione della digitalizzazione, ulteriormente accelerata dalla pandemia Covid-19.

L'effetto più significativo dei processi di *e-substitution* nel mercato postale nazionale è la riduzione registrata nella richiesta di servizi ricadenti nell'ambito del Servizio Universale (SU), che stanno progressivamente perdendo quel ruolo centrale storicamente da essi esercitato all'interno del settore. I dati raccolti dall'Autorità certificano che nel 2013 i ricavi da servizi universali rappresentavano i due terzi dell'intero comparto, mentre nel 2019 scendono a meno della metà.

Si rileva, inoltre, che persiste, negli ambiti di mercato più tradizionali, un elevato grado di concentrazione, ancorché l'offerta di servizi postali sia realizzata, oltre che dal fornitore del servizio universale (Poste Italiane), da numerosi operatori alternativi.

A riprova di ciò, la circostanza che all'alto numero di soggetti virtualmente abilitati all'esercizio del servizio postale fa riscontro un numero decisamente esiguo di operatori strutturati, in grado di competere sull'intero territorio nazionale con l'operatore storico, in quanto responsabili, nei confronti del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (*end-to-end*). Di fatto, Poste Italiane, da ex monopolista e in ragione della sua funzione di operatore designato per la fornitura del servizio universale, è ancora l'unico soggetto dotato di una struttura di recapito in grado di raggiungere tutta la popolazione, in virtù di una capillare rete di accettazione articolata in circa 13 mila uffici postali e 47 mila cassette di impostazione.

Come più volte rilevato dall'Autorità<sup>3</sup>, le reti postali alternative di dimensione nazionale costituiscono, di norma, il prodotto dell'aggregazione di soggetti operanti su scala più ridotta – legati da forme contrattuali tipo *franchising*, o fondati su modelli consortili e di *partnership* – in cui ciascun operatore è dotato di un proprio titolo abilitativo. Si evidenzia che su tale modello organizzativo e sulle problematiche regolamentari che ne derivano sono intervenute, nel corso del periodo di riferimento della presente Relazione, alcune rilevanti pronunce giurisdizionali<sup>4</sup>.

Nelle attuali condizioni di mercato, pertanto, l'accesso all'infrastruttura periferica di

1 Si rinvia al riguardo alle risultanze dell'*Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali*, allegato A alla delibera n. 589/20/CONS dell'11 novembre 2020.

2 Cfr. IPC, International Post Corporation, *Global Postal Industry Report 2018 e Key Findings 2019*.

3 Cfr. in particolare delibera n. 384/17/CONS del 5 ottobre 2017, recante "*Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di Poste Italiane*", nonché la citata delibera n. 589/20/CONS.

4 Cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 24 febbraio 2020, n. 890; 26 ottobre 2020, n. 6490; 26 ottobre 2020, n. 6491.

---

**3. I SERVIZI POSTALI**

---

Poste Italiane resta vitale per chiunque intenda operare nel settore. Ne consegue che l'accesso alla rete, tema regolamentare per eccellenza (cfr. al riguardo par. 3.2), è di rilevanza strategica per il settore postale, così come per le altre industrie a rete transitate dal monopolio all'economia di

mercato. I processi di liberalizzazione, intesi al superamento degli ex monopoli pubblici, richiedono, tradizionalmente, l'attuazione e il costante aggiornamento di misure procompetitive per consentire l'ingresso sul mercato a sempre nuovi operatori<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> L'ultimo intervento in materia è la delibera n. 294/20/CONS, che ha parzialmente modificato la metodologia per la conduzione del test di replicabilità sulle offerte di Poste Italiane rivolte ai grandi clienti.



## 3.1

### L'evoluzione del quadro regolamentare

Lo scorso anno è stato caratterizzato da notevoli cambiamenti per il settore postale. Alle novità e all'accelerazione dei fenomeni innescati dall'economia digitale (*e-substitution* e crescita dell'*e-commerce*), in atto già da diversi anni, si sono aggiunti gli effetti della pandemia. La forte crescita dei servizi di consegna dei pacchi durante la crisi sanitaria ha reso evidente quanto sia cruciale il settore per l'economia. Gli operatori postali hanno contribuito ad assicurare la fornitura di beni e servizi – essenziali e non – a innumerevoli cittadini e imprese in tutta l'UE, beni che non sarebbero stati altrimenti accessibili nella situazione emergenziale.

In questo scenario, la Commissione europea ha avviato il processo di valutazione della direttiva postale<sup>6</sup> per stabilire se gli obiettivi originari siano ancora pertinenti in un mondo sempre più digitale. In tale ambito, la Commissione ha sottoposto a consultazione pubblica un documento che costituirà la base per valutare se le norme della direttiva postale abbiano contribuito a realizzare gli obiettivi di coesione economica e sociale, protezione dei consumatori, innovazione e integrazione del mercato, nonché per meglio comprendere le esigenze del settore, soprattutto alla luce delle trasformazioni innescate dalla rapida crescita del commercio elettronico. Sulla base dei contributi alla consultazione e di ulteriori ricerche, la Commissione intende completare la valutazione di adeguatezza della direttiva sui servizi postali nel corso del 2021.

L'Autorità segue attentamente le attività in ambito UE grazie a un pieno coinvolgimento, anche con ruoli di coordinamento, ai lavori del *team* di esperti del **Gruppo Europeo dei Regolatori Postali (ERGP)**. Il gruppo di lavoro **Future regulatory framework**, in particolare,

coordinato da AGCOM, ha contribuito in modo rilevante alla definizione della risposta alla consultazione pubblica della Commissione sulla valutazione della direttiva postale e alla predisposizione del contributo ERGP per la consultazione pubblica europea conclusasi all'inizio di settembre. Lo stesso gruppo di lavoro, poi, ha contribuito alla redazione di un rapporto sull'individuazione di parametri utili a identificare servizi e operatori del settore ai fini dell'attuazione del futuro quadro regolamentare e ha predisposto altresì uno studio preliminare sugli effetti della pandemia da Covid-19 sul settore postale. Tale studio consentirà alla Commissione di valutare se e in che modo l'emergenza sanitaria abbia influito sugli obblighi di servizio universale e se il quadro giuridico attuale abbia assicurato sufficiente flessibilità.

Nella risposta alla consultazione pubblica sulla direttiva, l'ERGP ha formulato alcune osservazioni sulla scorta delle posizioni sostenute in precedenti documenti<sup>7</sup>. Muovendo dalla constatazione che la direttiva vigente è superata, l'ERGP ritiene preferibile l'adozione di un nuovo testo, seguendo il cosiddetto "*greenfield approach*", piuttosto che l'introduzione di modifiche e integrazioni. Per ciò che riguarda i contenuti, l'ERGP ritiene che la nuova normativa in materia postale debba fornire alle autorità nazionali strumenti adeguati ed efficaci per monitorare tutti gli attori presenti sul mercato, anche quelli che forniscono servizi al di fuori del perimetro del servizio universale, e per intervenire laddove necessario. Resta ferma la verifica della sussistenza dei presupposti per un'iniziativa regolamentare, con finalità di promozione della concorrenza, in particolare ove si registrino situazioni di restrizione (anche solo potenziale) della concorrenza, da verificare attraverso un'analisi del significativo

<sup>6</sup> Nel mese di marzo, la Commissione ha sottoposto a consultazione pubblica la *roadmap* per la valutazione della direttiva postale. La *roadmap* stabilisce le fasi principali che la Commissione intraprenderà nel suo processo di valutazione; in particolare la Commissione esaminerà: *i*) l'obbligo di servizio universale (servizi inclusi, modalità di finanziamento, regolamentazione dei prezzi e qualità del servizio); *ii*) la concorrenza nel settore a livello nazionale e dell'UE; *iii*) se la direttiva consenta una flessibilità sufficiente per tenere conto delle differenze dei mercati postali tra Stati membri.

<sup>7</sup> Opinion 2019 (cfr. [https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en)).

## 3. I SERVIZI POSTALI

potere di mercato analogamente a quanto avviene nel settore delle comunicazioni elettroniche.

Nella consultazione pubblica sul **DSA** (*Digital Services Act*, cfr. Capitolo 4), l'ERGP ha inoltre affermato che tutte le future iniziative riguardanti le piattaforme online che agiscono come *gatekeeper* devono assumere come essenziale il ruolo del settore postale. In particolare, la disciplina del fenomeno dell'integrazione verticale delle piattaforme online nel settore delle consegne non dovrà determinare sovrapposizioni o incoerenze con il quadro normativo postale. In tal senso, il DSA dovrà riconoscere la qualificazione di operatore postale che, secondo la normativa di settore, può essere attribuita a una piattaforma online. Più in generale, assume fondamentale importanza la circostanza che gli interventi legislativi<sup>8</sup> siano coerenti tra loro e perseguano la visione, ormai prevalente, di una tutela dell'utente sempre più orientata agli interessi del destinatario piuttosto che del mittente.

Le risposte dell'ERGP alle due consultazioni della Commissione ribadiscono molti dei concetti precedentemente espressi dal gruppo non solo nell'Opinion del 2019, ma anche nel documento **Rapporto sulle definizioni nel settore postale** pubblicato nel corso del 2020. Quest'ultimo documento esplora i diversi parametri che potrebbero essere utilizzati per fissare la nozione di operatore e di servizio in previsione del futuro quadro normativo di settore. Inoltre, allo scopo di superare discrepanze tra gli ordinamenti interni di recepimento e persistenti incongruenze della legislazione UE di settore, il Rapporto sottolinea la necessità di aggiornare

alcune definizioni dell'attuale direttiva nonché di tracciare un confine netto con i settori adiacenti, quali la logistica, il trasporto e i servizi di intermediazione online, per evitare incertezze in ordine al quadro normativo applicabile a talune tipologie di operatori e di servizi. In merito alle nuove realtà di mercato che hanno un impatto sempre più rilevante sul settore postale, quali le piattaforme online verticalmente integrate e gli operatori che forniscono servizi di consegna a domicilio, si ribadisce che la "fisicità" è la connotazione essenziale che consente di ricondurre i servizi digitali nell'alveo dei servizi postali.

Quanto al tema della pandemia, nel Rapporto ERGP a essa dedicato, si osserva che, oltre agli effetti sulla salute pubblica, sulla società e in generale sull'economia, l'emergenza sanitaria ha avuto e sta ancora avendo un forte impatto sul settore postale in termini di volumi e fatturato, sia a livello nazionale che transfrontaliero, sulla qualità dei servizi e sui livelli di occupazione<sup>9</sup>.

L'ERGP è impegnato anche su altre tematiche inerenti all'aggiornamento della regolamentazione di settore. Sulla base di quanto previsto dal regolamento UE 2018/644, ("Regolamento Pacchi"), la Commissione europea deve presentare una relazione sull'attuazione delle previsioni corredata, ove ritenuto opportuno, da una proposta di riesame. A tal fine, proprio ai sensi dell'art. 11 del Regolamento, è stato richiesto il supporto dell'ERGP per la redazione di un rapporto relativo: a) al contributo del Regolamento al miglioramento dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi<sup>10</sup>; b) all'impatto del Regolamento sui livelli delle consegne transfrontaliere dei pacchi

8 Il Digital Services Act e qualsiasi legislazione correlata, il futuro quadro normativo postale, la legislazione specifica per i consumatori, il regolamento sui pacchi transfrontalieri, la direttiva sul commercio elettronico e il regolamento *Platform-to-Business* (P2B).

9 Il Rapporto utilizza come fonte principale le informazioni qualitative sulle misure adottate nel settore postale dagli Stati membri per affrontare la pandemia, raccolte a partire dallo scorso aprile con cadenza mensile. Il Rapporto riguarda il periodo aprile-settembre 2020. Nel 2021 il gruppo di lavoro preparerà un rapporto più completo, che si baserà sui dati a consuntivo 2020. Ciò consentirà di svolgere un'analisi accurata dell'impatto complessivo sul settore della pandemia Covid-19 al fine di fornire alla Commissione gli elementi richiesti.

10 Anche per quanto concerne l'accessibilità economica per le PMI e i privati, specialmente quelli situati in zone remote o scarsamente popolate, nonché il miglioramento della trasparenza delle tariffe transfrontaliere.



e sul commercio elettronico; c) ad eventuali difficoltà riscontrate dalle ANR nell'attuazione del Regolamento. L'ERGP ha valutato il primo anno (2019) di attuazione del regolamento da parte degli Stati membri ed ha analizzato le principali difficoltà riscontrate nell'applicazione delle disposizioni ivi contenute<sup>11</sup>.

Altrettanto rilevanti sono le tematiche trattate dagli altri gruppi di lavoro ERGP, quali: a) *Consumers and Market Indicators*, che raccoglie e aggiorna annualmente i dati di settore; b) *Regulatory Tools*, che analizza i possibili strumenti di intervento da parte dei regolatori nel settore postale; c) *Access*, che analizza l'interconnessione tra reti postali in ambito internazionale.

In ambito nazionale, una novità di rilievo nel quadro legislativo è rappresentata dalle norme introdotte dall'art. 75, del decreto-legge n. 104 del 2020<sup>12</sup>, in attuazione delle quali è stata realizzata l'operazione di acquisizione, da parte di Poste Italiane, dell'intero capitale sociale di Nexive Group S.r.l. e, indirettamente, delle sue società controllate.

L'intervento normativo è inteso, in particolare, a disciplinare l'autorizzazione di operazioni di concentrazione relative all'acquisizione di imprese operanti in mercati caratterizzati dalla presenza di servizi ad alta intensità di manodopera, ovvero di interesse economico generale, che abbiano registrato perdite di bilancio negli ultimi tre esercizi e che, anche per effetto dell'emergenza sanitaria, siano a rischio chiusura. La normativa introdotta comporta una deroga temporanea all'ordinario e più rigoroso esame stabilito dalla legge 287/90<sup>13</sup> (legge *antitrust*), limitando l'oggetto dell'istruttoria, e le conseguenti valu-

tazioni, alle misure proconcorrenziali proposte dalle parti, che possono essere modificate e integrate dall'Autorità in ragione delle esigenze di tutela della concorrenza e dell'utenza. Peraltro, la norma prevede la possibilità di tenere conto, in sede di esame, della "sostenibilità complessiva dell'operazione", introducendo così un ulteriore elemento di differenziazione rispetto alla valutazione dell'operazione di concentrazione secondo gli schemi ordinari.

Nella regolamentazione del settore postale assume un ruolo centrale il **Contratto di programma**, di durata quinquennale, che disciplina i rapporti fra il Ministero dello sviluppo economico (MISE) e Poste Italiane per l'erogazione del servizio postale universale. Il 1° gennaio 2020 è entrato in vigore il Contratto per gli anni 2020-2024 che, a seguito della decisione della Commissione del 1° dicembre 2020, ha acquisito piena efficacia. La Commissione non ha sollevato obiezioni sulla misura notificata, in quanto compensazioni statali concesse a Poste Italiane per la fornitura del servizio postale universale nel periodo 2020-2024 costituiscono aiuti di Stato compatibili con il mercato interno.

Il Contratto 2020-2024 definisce gli obblighi del fornitore e i servizi resi agli utenti. Specifica, in particolare, le modalità di erogazione del servizio universale; prevede le misure applicabili agli uffici postali che non garantiscono l'equilibrio finanziario; richiama le disposizioni riguardanti la raccolta e l'invio della corrispondenza a giorni alterni; specifica le norme che si applicano alla rete degli uffici postali e all'apertura degli stessi; indica i parametri per la distribuzione delle cassette postali. Sono poi previsti obblighi di pubblicità e di adeguamento della

11 ERGP "Report on the provision of information of parcel delivery services (Article 4 of Regulation 2018/644)" ed ERGP "Report on the assessment of cross-border single-piece parcel tariffs (Article 6 of Regulation 2018/644)".

12 Si tratta del decreto-legge recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

13 Legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato".

## 3. I SERVIZI POSTALI

carta della qualità e delle condizioni generali dei servizi; e sono stabilite, infine, le disposizioni concernenti l'accesso ai servizi postali e le verifiche di carattere qualitativo effettuate a beneficio dell'Autorità.

L'importo riconosciuto per l'erogazione del servizio universale è stato stabilito in 262,4 milioni annui, fatte salve le determinazioni dell'Autorità sulla quantificazione annuale dell'onere del servizio universale e sull'attivazione e determinazione del contributo al fondo di compensazione di cui all'articolo 3, comma 12, lett. b) del decreto legislativo n. 261 del 1999.

Oltre agli obblighi di servizio universale, nel testo del Contratto è altresì prevista, in misura più ampia che in passato, la possibilità di ulteriori rapporti tra Stato e Poste Italiane S.p.A. per la prestazione di servizi utili a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, tramite apposite convenzioni.

L'AGCOM, con delibera n. 349/19/CONS, si è pronunciata favorevolmente sullo schema di contratto di programma, pur ponendo alcune condizioni e formulando osservazioni ai fini del coordinamento complessivo del testo con la normativa di riferimento. Particolare attenzione è stata riservata al regime sanzionatorio applicabile in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di qualità. Al riguardo, i rilievi dell'Autorità sull'anomalia dell'assenza di un sistema di penali applicabili al verificarsi del mancato raggiungimento degli obiettivi sono stati accolti anche se pro-futuro<sup>14</sup>.

Nell'arco di tempo preso in esame dalla

Relazione, il settore postale è stato altresì interessato da alcune rilevanti **pronunce giurisdizionali**, che presentano significativi effetti sul contesto regolamentare di settore in riferimento all'accesso all'attività postale e alla razionalizzazione degli uffici postali (cfr. anche Capitolo 5).

Quanto all'applicabilità a tutti gli operatori postali, compresi i corrieri espresso, della delibera n. 413/14/CONS in materia di "Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi", il giudice amministrativo ha confermato che l'attività svolta non possa essere considerata rivolta alla sola clientela affari attraverso contratti non standardizzati, in quanto «...è veramente difficile pensare, già su un piano logico, a contratti tagliati su misura sui singoli utenti e mittenti per ogni singola transazione, nell'epoca dell'e-commerce». Sono stati altresì oggetto di pronuncia sia il riconoscimento della sussistenza di specifici diritti di ogni singolo utente destinatario di ciascun invio, sia la necessità di più stringenti modalità di adempimento degli obblighi informativi in capo agli operatori di settore<sup>15</sup>.

In materia di esercizio abusivo dell'attività postale, il giudice, pur confermando sulla scorta degli elementi ermeneutici forniti dalla Corte di Giustizia l'infondatezza dei dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle norme regolamentari, ha nondimeno ritenuto l'insussistenza «in capo al franchisor e alla società controllante [di] un obbligo di verifica circa il possesso da parte dei franchisees e delle società controllate delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle rispettive attività economiche». Nel rapporto tra affiliante e affiliato

<sup>14</sup> Parere reso nella seduta del 13 novembre 2019 sullo "Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il MISE e la società Poste italiane Spa". L'Autorità ha altresì rimarcato che "la fornitura di servizi ulteriori (al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni) è attività che deve essere tenuta distinta dall'affidamento del servizio postale universale anche sotto il profilo contabile" e che "la scelta, già seguita nella predisposizione del precedente contratto, di racchiudere più "oggetti" nello stesso strumento contrattuale" impone "di differenziare i due diversi ambiti e di prevedere idonei strumenti per separare contabilmente il servizio universale postale dai servizi di interesse generale" che non possono essere finanziati con le risorse previste per la copertura degli oneri del servizio universale.

<sup>15</sup> Cfr. al riguardo Tar Lazio, Sezione III, 3 aprile 2020, n. 3767; Tar Lazio, Sezione III, 4 giugno 2020, n.5908; Tar Lazio, Sezione III, 28 settembre 2020, n. 9829.



l'assoggettamento contrattuale di quest'ultimo deve essere dimostrato in via di fatto, accertando l'esistenza di «atti formali a carattere negoziale (...), o anche di mero indirizzo, purché idonei ad influenzare significativamente le scelte gestionali della società»<sup>16</sup>.

Quanto infine ai provvedimenti di razionalizzazione o rimodulazione oraria degli uffici postali, il Consiglio di Stato, premesso che la mera antieconomicità del servizio non può giustificare di per sé la chiusura totale o parziale di un ufficio, ha affermato che la motivazione del relativo provvedimento deve essere sempre congrua, approfondita e dettagliata, anche avuto riguardo «alle interlocuzioni effettuate con le comunità locali interessate» e all'esame delle

loro ragioni, al fine di dimostrare che «il sacrificio imposto all'utente medio del servizio postale appare non irragionevole a fronte dell'intervento di razionalizzazione dei costi di erogazione del servizio stesso»<sup>17</sup>. Sullo stesso tema è stato d'altra parte evidenziato che la chiusura di un ufficio postale possa essere disposta anche «al fine di assicurare la prestazione del servizio universale in relazione alle risorse disponibili e garantendo condizioni di equilibrio economico nella gestione del servizio postale universale. In definitiva, Poste Italiane può ridefinire la propria presenza sul territorio in ragione di parametri economici, valutando con gli Enti locali un'articolazione più efficiente, anche in considerazione degli oneri economici»<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 26 ottobre 2020, n. 6490; 26 ottobre 2020, n. 6491.

<sup>17</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione I, n. 156/2020; n. 456/2020; n. 457/2020; n. 458/2020.

<sup>18</sup> Sempre il Consiglio di Stato, in sede consultiva (Sezione Prima n. 71/2020, n. 72/2020; n. 134/2020; n. 458/2020).

## 3. I SERVIZI POSTALI

## 3.2

### Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

#### 3.2.1 Le attività di regolamentazione

Con i più recenti provvedimenti adottati dall'Autorità in materia postale, si è venuto a comporre un quadro di interventi coordinati volti a regolamentare il mercato in una fase di profondi cambiamenti che ne hanno, in parte, modificato la fisionomia. Lo scopo è stato, innanzitutto, quello di: cogliere l'impatto della digitalizzazione sui mercati postali; assumere iniziative di regolazione volte a promuovere la concorrenza in questa delicata fase di transizione; assicurare un quadro regolamentare che vada incontro alle mutate esigenze degli utenti dei servizi postali, inclusi quelli universali.

In quest'ottica, nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha proseguito le attività di analisi dei mercati postali avviate nel corso del 2019. In particolare, il 1° luglio 2020 ha pubblicato l'**Interim report** relativo al mercato dei servizi di consegna dei pacchi (delibera n. 212/20/CONS), individuando i mercati rilevanti e valutandone il livello di concorrenzialità<sup>19</sup>.

L'*Interim report*, che rappresenta una tappa intermedia del procedimento di analisi, è focalizzato sui servizi di consegna per acquisti *e-commerce*, i cosiddetti servizi *business-to-consumer* (B2C). Si tratta di servizi rivolti ai venditori di beni online che, rispetto ai servizi più tradizionali di tipo *consumer-to-X* (C2X) e *business-to-business* (B2B)<sup>20</sup>, si caratterizzano per una significativa crescita dei volumi, determinata dall'innovazione tecnologica, in termini di prodotti e di processi, e per l'entrata sul mercato di diversi nuovi operatori, tra i quali le piattaforme online verticalmente integrate nel settore delle consegne (cfr. anche Capitolo 4). Dall'analisi è emerso che Amazon, la maggiore di queste piattaforme, nei primi quattro anni di attività (2016-2019) è diventata il primo fornitore di servizi del-

le consegne B2C *deferred*, ossia delle consegne non prioritarie, con una quota in ricavi del 59%, e il secondo fornitore di servizi delle consegne B2C espresse, con una quota del 24%.

Il mercato *deferred*, pur avendo ancora dimensioni relativamente ridotte (in ricavi vale il 10% del totale delle consegne B2C) è risultato fortemente concentrato: il primo e il secondo operatore, Amazon Italia Transport (AIT) e Poste Italiane, occupano oltre il 90% del settore.

Il mercato delle consegne espresse è, invece, meno concentrato: nessun operatore detiene una quota superiore al 50% e vi sono quattro operatori con una quota pari o superiore al 10%.

In ragione della presenza sul mercato delle consegne dei pacchi di una piattaforma *e-commerce* verticalmente integrata che potrebbe modificare l'assetto competitivo, l'Autorità si è riservata di effettuare approfondimenti su questo aspetto nella fase successiva del procedimento.

Sempre in tema di analisi di mercato, l'Autorità, con la delibera n. 589/20/CONS, a seguito della conclusione della consultazione pubblica, ha individuato i mercati rilevanti dei servizi di consegna della corrispondenza, distinguendoli in funzione della tipologia di clientela (mercati dei servizi di invii singoli rivolti alla clientela residenziale e mercati dei servizi di invii multipli rivolti alla clientela business), della tipologia di servizio (posta registrata e non registrata, ordinaria e prioritaria) e della direttrice (mercati nazionali, transfrontalieri in entrata e in uscita). L'Autorità ha inoltre individuato mercati rilevanti distinti per servizi di consegna della pubblicità diretta per corrispondenza (c.d. *direct mail*), di recapito dei prodotti editoriali, le notifiche a mezzo posta e per i prodotti *wholesale*. Questi

<sup>19</sup> L'*Interim report* tiene conto di quanto emerso nel corso della consultazione pubblica svoltasi nell'ottobre 2019 (delibera n. 350/19/CONS).

<sup>20</sup> Le spedizioni di pacchi *consumer-to-x* (C2X) sono originate da clienti residenziali (es. pacco ordinario del SU) mentre le spedizioni *business-to-business* (B2B) sono originate da imprese e destinate ad altre imprese (es. da un fornitore ad un distributore).



ultimi includono i servizi offerti da Poste Italiane agli altri operatori postali in forza di un obbligo imposto dalla regolamentazione *ex ante* o *ex post* (es. impegni assunti da Poste Italiane nel corso di procedimenti antitrust) mentre non sono inclusi i volumi di posta massiva.

Tutti i mercati rilevanti individuati hanno dimensione geografica nazionale. Solo i mercati degli invii singoli sono stati ulteriormente distinti in mercati dei servizi universali e mercati dei servizi non universali in ragione della non sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta di questi servizi. Per i servizi di invii multipli, invece, sono stati definiti mercati unici che includono entrambe le tipologie, dal momento che si tratta di servizi intercambiabili dal punto di vista della clientela. È importante sottolineare che, in linea con l'orientamento del Gruppo europeo dei regolatori postali, l'Autorità ha ritenuto che un servizio per essere considerato postale debba avere almeno una componente fisica, pertanto i servizi forniti esclusivamente tramite mezzi digitali sono esclusi dal settore postale, mentre i servizi ibridi sono da considerare servizi postali.

In questo quadro di mercato (cfr. anche par. 3.4), il 16 novembre 2020 Poste Italiane S.p.A. ha annunciato la sottoscrizione di un accordo preliminare con la società olandese PostNL European Mail Holdings B.V. e la società tedesca Mutares Holding – 32 GmbH per l'acquisto dell'intero capitale sociale di Nexive Group S.r.l.<sup>21</sup>. Contestualmente Poste Italiane ha comu-

nicato l'operazione di concentrazione all'AGCM che, ai sensi dell'art. 75 del decreto-legge n. 104/2020<sup>22</sup>, e all'esito del parere di questa Autorità e del Ministero dello sviluppo economico, ha autorizzato la concentrazione prescrivendo alcune misure comportamentali. L'operazione ha un impatto estremamente rilevante sull'assetto competitivo del mercato postale. Si tratta, infatti, dell'acquisizione da parte dell'operatore storico, Poste Italiane, del maggiore concorrente nei mercati della corrispondenza in termini sia di quote di mercato (in volumi e ricavi), sia di copertura della popolazione. A seguito dell'operazione Poste Italiane, secondo l'AGCM, arriverà a detenere una quota superiore al 97% nel mercato totale della corrispondenza, e superiore al 90% nel mercato dei servizi di corrispondenza non universali, cioè si avrà in sostanza una ri-monopolizzazione del settore.

Nel parere reso all'AGCM, l'Autorità, a seguito di un'attenta disamina degli effetti che l'operazione si presta a determinare, ha analizzato le misure proposte da Poste Italiane e formulato nel merito osservazioni e alcune integrazioni, in particolare con riguardo alla già prevista formulazione da parte del soggetto di un'offerta di accesso intesa a consentire agli operatori alternativi di utilizzare la parte non replicabile della propria rete<sup>23</sup>. L'Autorità ha altresì evidenziato che, trattandosi di un'operazione che avrebbe comportato il venir meno del principale concorrente dell'*incumbent*, peraltro in un contesto di incessante decrescita dei volumi, i vincoli che

21 Cfr. <https://www.posteitaliane.it/it/comunicati/posteitalianesott-1476528314511.html>

22 Convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (art. 75). Le disposizioni dell'art. 75 si applicano a far data dal 15 agosto 2020 alle operazioni di concentrazione comunicate entro il 31 dicembre 2020 non aventi dimensione comunitaria. L'art. 75, commi da 1 a 3, ha introdotto una deroga al controllo antitrust per le operazioni di concentrazione con la finalità di "salvaguardare la continuità dell'impresa" nel contesto dell'attuale scenario economico conseguente all'emergenza sanitaria. Le imprese che vogliono beneficiare della deroga comunicano preventivamente le operazioni di concentrazione all'AGCM, proponendo "le misure comportamentali idonee a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti in conseguenza dell'operazione stessa". L'AGCM, entro 30 giorni dalla comunicazione, dopo aver acquisito il parere del Ministero dello sviluppo economico e dell'Autorità di regolamentazione del settore interessato dall'operazione, prescrive le misure comportamentali proposte dalle parti con le eventuali modificazioni e integrazioni ritenute necessarie per tutelare la concorrenza e gli utenti, tenuto anche conto della sostenibilità complessiva dell'operazione.

23 Nell'ambito dell'operazione, al fine di conseguire l'autorizzazione dell'AGCM, PI si è impegnata ad assumere alcune misure comportamentali. Tali misure sono state oggetto di valutazione da parte di AGCOM, del MISE e dell'AGCM. Le misure prescritte da AGCM sono, dunque, il frutto della valutazione e della parziale revisione e integrazione delle misure inizialmente proposte da PI.

## 3. I SERVIZI POSTALI

Poste Italiane deve impegnarsi a rispettare – consistenti negli impegni precedentemente assunti nel caso *antitrust* A493B<sup>24</sup>, come confermati e integrati dalle misure prescritte a seguito dell'operazione – debbano intendersi quale intervento temporaneo, idoneo a evitare che l'operazione produca effetti negativi nell'immediato, nelle more di una più dettagliata definizione di regole di accesso da parte di AGCOM.

In considerazione dell'importanza dei servizi di consegna pacchi durante l'emergenza sanitaria, l'Autorità ha avviato un'istruttoria sulle misure da adottare per incentivare l'utilizzo e l'installazione degli armadietti automatici (*locker*) per la consegna (e la raccolta) dei pacchi, anche attraverso la formulazione di proposte e segnalazioni agli altri soggetti coinvolti, sia pubblici (es. ministeri, enti locali), sia privati (es. condomini). Con la delibera n. 629/20/CONS, è stato pubblicato il documento per la consultazione che evidenzia come i *locker* possano rappresentare una soluzione più efficiente sia per l'operatore che per gli utenti, oltre che più sicura in fase di rischio pandemico. Si deve poi considerare che lo sviluppo dell'*e-commerce* ha determinato un aumento della congestione del traffico nei centri urbani, aumentando il livello di inquinamento. Al riguardo, le consegne presso i *locker*, anziché a domicilio, possono, almeno in parte, attenuare questi effetti. Tra i principali fattori di criticità che possono limitare lo sviluppo dei *locker* in Italia si indicano: la scarsa propensione al loro utilizzo da parte di utenti e venditori online; la copertura insufficiente e disomogenea delle reti; la presenza di economie di scala, la prevalenza di un modello incentrato su una rete proprietaria esclusiva e l'assenza di regole uniformi che disciplinino il conseguimento delle autorizzazioni necessarie all'esercizio dell'attività.

Il documento di consultazione contiene anche alcune proposte per incentivare l'utilizzo dei *locker*, quali la semplificazione delle procedure per l'installazione di nuovi armadietti e l'armonizzazione delle diverse disposizioni adottate dagli enti locali, nonché l'utilizzo di aree e risorse dismesse o in dismissione per l'installazione di nuovi *locker*. La soluzione che appare più vantaggiosa per gli utenti, e più efficace sotto il profilo della promozione della concorrenza, è l'installazione di reti aperte, c.d. multi-operatore, la cui adozione potrebbe essere favorita da un regime amministrativo *ad hoc* che acceleri e semplifichi le procedure, al quale affiancare, auspicabilmente, interventi sotto forma di incentivi e agevolazioni.

Come detto, l'accesso alla rete rappresenta un nodo cruciale del mercato e della regolamentazione. In tale ambito, la delibera n. 294/20/CONS ha modificato parzialmente la metodologia per la conduzione del test di replicabilità sulle offerte di Poste Italiane rivolte ai grandi clienti<sup>25</sup>. La maggior parte degli operatori ha chiesto di individuare le aree di recapito ove non sussistono le condizioni per una rete alternativa a quella del fornitore del servizio universale (c.d. EU2) utilizzando parametri oggettivi, correlati al livello di attività economica, ai volumi di servizi postali richiesti in una determinata area, al costo di gestione della rete postale e ai tempi necessari al recapito. Secondo altri operatori si dovrebbero utilizzare invece parametri quali la densità di invii per CAP o per km<sup>2</sup>, con la fissazione di una soglia, superata la quale il recapito sarebbe economicamente sostenibile e quindi contendibile. Pertanto, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, tuttora in corso, per la revisione dei criteri di definizione delle aree EU2, vale a dire i CAP dove è presente solo la rete di recapito

<sup>24</sup> AGCM A493B - Poste Italiane/Prezzi recapito, Provvedimento n. 27298.

<sup>25</sup> In particolare, viene attribuita all'Autorità la facoltà di valutare, contestualmente all'aggiornamento delle aree EU2, ossia le aree di recapito in cui non vi è alcuna rete alternativa a quella del fornitore del servizio universale, l'opportunità di considerare ai fini del test di replicabilità volumi maggiori di quelli sottesi alle aree EU2.



del fornitore del servizio universale<sup>26</sup>. La corretta individuazione di tali aree ha dei risvolti significativi per il mercato postale, sia in materia di accesso, sia per valutare la replicabilità delle offerte di Poste Italiane.

Per quanto concerne la verifica del calcolo del costo netto del servizio universale, nel mese di marzo 2021 è stato sottoposto a consultazione pubblica il documento relativo a tale verifica per gli anni 2017, 2018 e 2019. In linea con le prescrizioni della direttiva postale e in continuità con la prassi seguita negli anni precedenti, l'Autorità ha applicato la metodologia del *profitability cost*, utilizzando come perimetro di riferimento i servizi rientranti nel servizio universale. Dalla verifica effettuata non risulta essere necessaria l'attivazione del fondo di compensazione.

### 3.2.2 La vigilanza nel mercato dei servizi postali

Quanto alle attività di vigilanza, va preliminarmente segnalato che nell'ultimo anno un numero rilevante di segnalazioni da parte degli utenti ha riguardato disservizi connessi alle particolari modalità operative che gli operatori hanno dovuto seguire, sia nell'attività di recapito, sia nell'attività degli uffici postali, per fronteggiare l'emergenza sanitaria e assicurare la tutela degli utenti e dei propri addetti.

Complessivamente, nel periodo di riferimento, si contano oltre 600 segnalazioni relative a una ampia tipologia di problematiche: recapito invii postali, pacchi, contenzioso con gli operatori, e così via. Le segnalazioni, molte delle quali inviate all'**URP (Ufficio Relazioni con il Pubblico)** dell'AGCOM (cfr. Capitolo 5), sono state valutate e trattate nell'ambito della generale attività di vigilanza svolta sul settore postale. Alla maggior parte di esse (oltre 300) è stato dato riscontro diretto, fornendo agli utenti istruzioni

su come utilizzare gli strumenti di tutela previsti dalla regolamentazione, ossia il tentativo obbligatorio di conciliazione e, successivamente, la definizione della controversia ad opera dell'Autorità.

Quanto alle ulteriori attività di vigilanza, sono state condotte numerose preistruttorie nei vari ambiti regolamentari presidiati da norme sanzionatorie: nei confronti di Poste Italiane, in materia di rispetto dell'orario di apertura degli uffici postali, di chiusure improvvise degli uffici o di mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità; nei riguardi della generalità degli operatori, per violazione degli obblighi informativi verso gli utenti; per abusivo esercizio dell'attività; per inosservanza delle disposizioni che impongono agli operatori di rientrare in possesso degli invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane. Nei casi di dispersione di corrispondenza commerciale, che hanno riguardato sia l'operatore incaricato del servizio universale sia altri operatori, oltre ad avviare i procedimenti sanzionatori, si è provveduto altresì a informare di tali eventi le altre Autorità di vigilanza dei mercati regolati (energia, bancario, assicurativo) al fine di rendere possibile un intervento a tutela dei consumatori interessati, evitando potenziali danni economici derivanti dal mancato recapito della corrispondenza (interessi di mora, addebiti inconsapevoli, ecc.).

Un tema al centro dell'attività di vigilanza ha riguardato il contrasto all'esercizio abusivo di servizi postali da parte di imprese sprovviste dell'apposito titolo. Particolarmente significativa, al riguardo, l'attività svolta grazie alla preziosa collaborazione della Guardia di Finanza (cfr. Capitolo 5). Nel corso dell'operazione "Mail Express", conclusa nel corso del 2020, è stata sottoposta a verifica l'attività di oltre un centinaio di soggetti titolari di macchinari c.d. affrancapo-

<sup>26</sup> Delibera n. 168/21/CONS del 20 maggio 2021, "Consultazione pubblica per la revisione dei criteri di definizione delle aree EUZ".

---

**3. I SERVIZI POSTALI**

---

sta. L'attività ispettiva ha permesso in particolare di approfondire e circoscrivere le attività che effettivamente necessitano del rilascio di un titolo abilitativo per essere legittimamente esercitate, circostanza che ha peraltro concorso a rendere più incisiva l'azione dell'Autorità, come si evince dall'incremento delle richieste di rilascio di titoli abilitativi.

L'azione dell'Autorità per la verifica del rispetto delle prescrizioni volte ad assicurare l'affidabilità e la regolarità della gestione dei servizi offerti è stata costante anche quest'anno, malgrado l'impossibilità, a causa della pandemia, di effettuare attività ispettive negli uffici degli operatori postali aperti al pubblico.

Si segnala la delibera n. 331/20/CONS, con la quale sono stati approvati standard e

obiettivi di qualità per il servizio universale postale, sotto il profilo della continuità ed affidabilità delle prestazioni erogate all'interno degli uffici postali. Per la prima volta nella normativa nazionale, e con pochi analoghi precedenti in ambito UE, sono stati fissati, per le prestazioni di sportello, standard e obiettivi di qualità, relativi a: rispetto dell'orario di apertura e chiusura al pubblico; tempi di attesa; abbattimento delle barriere architettoniche; priorità da riconoscere agli utenti appartenenti alle categorie meritevoli di maggior tutela.

L'adozione della delibera è stata preceduta dall'acquisizione del parere del **Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)** e da un'ampia consultazione alla quale hanno partecipato, presentando osservazioni e contributi, diverse associazioni di consumatori.



## 3.3

### La tutela dei consumatori

Nel mercato dei servizi postali le funzioni dell'Autorità in materia di tutela dei diritti degli utenti trovano fondamento, a partire dalla legge n. 481 del 1995<sup>27</sup>, in un complesso e stratificato sistema di norme inteso a fondare, pur nella diversità degli interventi, un vero e proprio diritto del cittadino a beneficiare di servizi postali dotati di precisi standard di qualità, in un sistema di garanzie la cui tutela giuridica appare oggi certa, solida e riccamente articolata<sup>28</sup>.

Un analogo sistema di tutele si è andato consolidando nel tempo nel diritto dell'Unione europea, in virtù di un insieme di previsioni normative che assicurano un livello minimo e uniforme di protezione e affidano agli Stati membri il compito di adottare norme di esecuzione nazionali intese a definire il regime sanzionatorio delle infrazioni e individuare l'organismo responsabile della relativa applicazione.

Le tre direttrici fondamentali lungo le quali si esplica l'attività di tutela degli utenti nel mercato dei servizi postali sono:

- la risoluzione delle controversie operatori/utenti;
- il conseguimento degli standard di qualità del servizio stabiliti in capo agli operatori;
- il corretto assolvimento degli obblighi di servizio universale da parte dell'operatore notificato (Poste Italiane).

Quanto al tema della risoluzione delle controversie, va innanzitutto premesso che nel settore postale, a differenza di quanto avviene nel settore delle comunicazioni elettroniche, la

procedura di conciliazione, prerequisito essenziale per richiedere la definizione della controversia da parte dell'Autorità, si svolge presso gli operatori postali e non presso l'Autorità stessa. Inoltre, diversamente da ciò che si registra in altri settori (comunicazioni elettroniche, gas, elettricità) dove i rapporti contrattuali hanno natura continuativa e costi più elevati, l'utente privato e il fornitore del servizio postale sono legati da rapporti che riguardano l'esecuzione di una singola prestazione.

Tuttavia, continua a verificarsi il caso in cui l'operatore non dà seguito alla richiesta dell'utente. Nel periodo di riferimento, sono numerose le diffide che l'Autorità ha inviato al riguardo agli operatori postali. Per tale ragione, in coerenza con gli obiettivi strategici annuali dell'Autorità, è stato previsto un ampliamento dell'attività di *enforcement* e verifica di *compliance* regolatoria, onde assicurare l'effettivo svolgimento della procedura di conciliazione.

Con riferimento ai dati quantitativi relativi ai procedimenti di definizione delle controversie postali tra operatori e utenti, si evidenzia che nell'ultimo anno sono pervenute circa 100 istanze di definizione, con un incremento del 40% rispetto all'anno precedente. Tale aumento è imputabile, verosimilmente, anche all'emergenza epidemiologica e alle misure di contenimento del Covid-19<sup>29</sup>. Nell'arco temporale di riferimento sono, infatti, aumentate le istanze che lamentano disservizi relativi al mancato recapito. Con riferimento alla ripartizione settoriale delle domande pervenute, si conferma la prevalenza di istanze con le quali si lamentano disservizi nel

27 La legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità", disegna una sorta di statuto a tutela dell'utente, con l'enunciazione dei principi fondamentali che devono essere rispettati nella erogazione di tutti i servizi di utilità pubblica.

28 Si fa riferimento in particolare all'articolo 1, comma 12, della legge 249/97; all'articolo 14 del decreto legislativo n. 261 del 1999 nonché, più recentemente, all'art. 8 del decreto-legge n. 1/2012.

29 Cfr. DL 34/2020, art. 46. Si rammenta al riguardo che dal 1° marzo al 1° agosto 2020 gli invii per i quali solitamente l'operatore postale era tenuto ad acquisire la firma del destinatario o della persona abilitata al ritiro (invii raccomandati, assicurati, pacchi nonché le notificazioni a mezzo posta) sono stati esonerati da tale obbligo e consegnati sulla base del semplice accertamento della presenza del destinatario.

## 3. I SERVIZI POSTALI

segmento del servizio della consegna dei pacchi (circa il 60%), mentre le restanti istanze di risoluzione riguardano il recapito della corrispondenza e servizi accessori (quali, ad esempio, il servizio *seguimi*). I disservizi lamentati nelle istanze pervenute si sono verificati uniformemente sull'intero territorio nazionale.

Come ricordato in premessa, la seconda rilevante direttrice lungo la quale si esplicano le funzioni di tutela dell'utenza è la vigilanza sul rispetto degli obblighi informativi previsti dalle carte dei servizi degli operatori, in applicazione della *“Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”* (allegato A alla delibera n. 413/14/CONS). La carta dei servizi, che ogni operatore postale è tenuto a pubblicare sul proprio sito web, costituisce uno strumento fondamentale di tutela poiché, oltre a produrre la descrizione delle principali caratteristiche di ciascun prodotto, delle relative tariffe e degli standard di qualità, il che permette di confrontare le varie offerte presenti sul mercato, fornisce – se correttamente predisposta – anche le informazioni relative a rimborsi e indennizzi per tipologia di disservizio, nonché sugli strumenti di tutela attivabili direttamente nei riguardi dell'operatore (reclamo e conciliazione), oltre che sulla procedura di risoluzione della controversia dinanzi all'Autorità, da avviare laddove l'esito del reclamo, prima, e del successivo tentativo di conciliazione, fosse stato negativo.

Allo scopo di rendere effettiva la tutela dell'utenza postale, negli ultimi anni l'Autorità ha svolto un costante monitoraggio del rispetto della suddetta Direttiva da parte dei maggiori operatori postali, circostanza che, anche nell'ultimo anno, ha dato luogo a procedimenti sanzionatori che si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni nei confronti di 13 operatori. Considerato che

sono stati complessivamente conclusi 36 procedimenti sanzionatori, circa la metà di essi ha quindi riguardato la violazione della normativa in materia di carta dei servizi. A tal proposito, si evidenzia che finora le decisioni del giudice amministrativo sono state sempre favorevoli all'impostazione seguita dall'Autorità<sup>30</sup>. Peraltro, dalla ricognizione dei siti web dei corrieri espresso già sanzionati è emerso che molti non hanno ancora provveduto ad aggiornare il proprio sito con tutte le informazioni prescritte dalla Direttiva. Nei loro confronti sono stati pertanto avviati nuovi procedimenti sanzionatori.

Gli altri procedimenti sanzionatori per la violazione di norme a tutela dell'utenza hanno riguardato i casi di “dispersione” della corrispondenza (vale a dire, abbandono o distruzione degli invii e conseguente ritardato e/o mancato recapito), la maggior parte dei quali si è concluso con il pagamento della sanzione in misura ridotta (c.d. oblazione) da parte degli operatori.

La terza fondamentale direttrice lungo la quale si esplica l'azione di monitoraggio e vigilanza dell'Autorità a tutela degli utenti riguarda, come anzidetto, la prestazione del servizio universale, che deve essere assicurata con continuità, regolarità e certezza dall'operatore notificato. All'esito del costante monitoraggio dei dati analitici forniti da Poste Italiane, relativi sia al rispetto dell'orario di apertura e chiusura degli uffici postali aperti al pubblico, sia alle chiusure giornaliere (improvvisate), nell'ultimo anno l'Autorità ha avviato 7 procedimenti sanzionatori. Di questi, 6 che riguardavano le aperture ritardate e le chiusure anticipate degli uffici postali si sono conclusi con il pagamento in misura ridotta, mentre il procedimento inerente alle chiusure improvvisate del primo trimestre 2020 si è concluso con ordinanza ingiunzione di ammontare pari a 1,060 milioni di euro e sta proseguendo con una ul-

<sup>30</sup> Sentenze del Tar Lazio n. 9829, 7576, n. 5908, n. 3767, del 2020; n. 11483 e n. 1006 del 2019; n. 206 del 2018. Il Consiglio di Stato si è pronunciato favorevolmente, ma solo in sede cautelare, con le ordinanze n. 885 e n. 890 del 2020.



teriore istruttoria. Peraltro, la suddetta attività di vigilanza, e la conseguente attività sanzionatoria, è stata condotta sino al 31 dicembre 2020 su base trimestrale. A seguito dell'adozione della delibera n. 331/20/CONS (cfr. par. precedente), sono stati definiti specifici standard di qualità annuali sul rispetto dell'orario di chiusura e apertura al pubblico degli uffici postali che saranno oggetto di verifica sia in ambito nazionale che regionale.

Infine, quanto al raggiungimento degli obiettivi di qualità da parte di Poste Italiane, nel corso del 2020 l'Autorità ha avviato nei suoi riguardi un procedimento sanzionatorio per mancato rispetto degli obiettivi fissati per l'anno 2019 con riferimento alla posta ordinaria e raccomandata, nonché per gli atti giudiziari. Poste Italiane si è avvalsa del beneficio dell'oblazione e pertanto il procedimento si è concluso con un

provvedimento di archiviazione.

In conclusione, si osserva che una parte residuale di procedimenti sanzionatori ha fatto seguito alla violazione delle disposizioni (delibera n. 621/15/CONS) che impongono agli operatori di rientrare in possesso degli invii rinvenuti nella rete di Poste Italiane, nonché alla contestazione di esercizio abusivo di attività postale in assenza del prescritto titolo abilitativo. Complessivamente, nel periodo di riferimento, l'attività sanzionatoria ha dato luogo a ordinanze ingiunzione per un importo pari a 1,475 milioni di euro. Peraltro, molti procedimenti, quasi la metà, a riprova della fondatezza dei rilievi mossi, si sono conclusi con provvedimenti di archiviazione, ai sensi dell'art. 16 della l. 689/81, in ragione del pagamento della sanzione in misura ridotta (per un importo complessivo pari a € 610.000).

## 3.4

### Gli scenari dei mercati

Negli ultimi anni il mercato postale ha continuato a subire, in modo sempre più pervasivo, gli effetti della digitalizzazione: oltre al calo dei volumi di corrispondenza tradizionale (*e-substitution*) e all'aumento dei volumi di pacchi (per effetto della crescita dell'*e-commerce*), più di recente si registra la sempre maggiore espansione delle piattaforme di vendita online di beni e servizi che, svolgendo un ruolo di intermediazione fra venditori e consumatori, hanno dato un forte impulso ai servizi di consegna influenzandone anche le dinamiche dei prezzi (cfr. anche Capitolo 4).

Il ruolo delle piattaforme si è ulteriormente rafforzato durante questo periodo di emergenza sanitaria per effetto delle misure di *lockdown*. Terminata l'emergenza, è presumibile che in parte le mutate abitudini di consumo andranno a consolidarsi. È, dunque, verosimile aspettarsi che nel medio-lungo termine gli operatori postali dovranno gestire volumi di consegne di pacchi sempre maggiori, a fronte di un progressivo ulteriore calo dei servizi di corrispondenza. Queste profonde trasformazioni in atto hanno spinto le imprese verso una maggiore innovazione sia sotto il profilo dei servizi, sia sotto quello del processo logistico. Per rispondere alle esigenze degli acquirenti online, gli operatori hanno perseguito una maggiore flessibilità del recapito, ampliando le modalità di consegna offerte e consentendo al destinatario di gestire la consegna mediante sistemi semplificati come

le *app*. Grazie all'innovazione tecnologica sono stati, poi, adottati nuovi sistemi per la gestione efficiente dei flussi nel lungo raggio, in grado di assicurare l'ottimizzazione dei carichi e dei percorsi. Nell'ultimo miglio, infine, si è fatto ricorso all'utilizzo di soluzioni per il recapito congiunto di pacchi e lettere (c.d. *joint delivery*)<sup>31</sup>.

Queste tendenze sono riscontrabili nei dati a consuntivo<sup>32</sup>. La Figura 3.4.1 mostra l'andamento dal 2016 al 2020 dei volumi del settore postale evidenziando le tendenze appena descritte<sup>33</sup>. Nel quinquennio considerato, a fronte di un raddoppio dei volumi dei servizi di consegna dei pacchi, gli invii di corrispondenza si sono ridotti di un terzo; nell'ultimo anno i pacchi sono cresciuti di quasi 27 punti percentuali, mentre, al contrario, i servizi di corrispondenza si sono ridotti di circa 5 punti percentuali<sup>34</sup>. In termini assoluti, nel 2020 il settore postale nel suo complesso (corrispondenza e pacchi) ha registrato in Italia circa 3,2 miliardi di invii, in calo del 9,5% rispetto al 2019.

Il fatturato complessivo nel 2020 è stato pari a 6,8 miliardi di euro, con un aumento del 4,8% rispetto all'anno precedente, riconducibile prevalentemente alla crescita dei ricavi da pacchi non rientranti nel servizio universale (SU)<sup>35</sup>. Congiuntamente al difficile contesto economico generale, tale incremento ha consentito di aumentare il peso del settore in rapporto al PIL che, per il 2020, ha raggiunto un valore pari allo 0,41%.

31 Il tema della riduzione dei costi si è posto soprattutto per gli operatori storici: Poste Italiane, ad esempio, ha intrapreso diverse iniziative volte ad aumentare il livello di automazione dei processi e ad adeguare la rete tradizionale al recapito dei pacchi dell'*e-commerce*, come l'adozione di macchine per lo smistamento congiunto di lettere e pacchi, la riorganizzazione del processo di recapito (Piano "Delivery 2020") e la sostituzione dei mezzi in dotazione dei portalettere. Anche altri operatori postali effettuano il recapito congiunto dei pacchi e della corrispondenza.

32 I dati relativi ai servizi postali si basano su informazioni e stime riferite a un campione di imprese largamente rappresentative del settore. Con riferimento all'anno 2019, si evidenzia come i dati possano non risultare completamente omogenei con quanto indicato nella Relazione annuale 2020. In alcuni casi, infatti, le imprese hanno operato integrazioni e/o riclassificazioni dovute sia a variazioni nelle metodologie di calcolo, sia a mutamenti dei perimetri di attività economica aziendale. Ciò può aver determinato aggiustamenti in termini di importi economici talvolta di entità anche non trascurabile.

33 I dati tengono conto dei volumi di tutti gli invii di corrispondenza e pacchi.

34 Vale osservare come i dati della Relazione Annuale non siano del tutto omogenei con quelli trimestrali forniti dall'Autorità nell'ambito dell'Osservatorio delle Comunicazioni in quanto il campione di imprese considerato è maggiormente esteso.

35 I servizi postali considerati per la valutazione dei ricavi complessivi del settore sono i seguenti: servizio universale, inclusi i servizi di notifica a mezzo posta, ed i servizi postali non rientranti nel perimetro del servizio universale, inclusi i servizi di corriere espresso. Inoltre, il dato comprende anche i ricavi derivanti da altri servizi quali filatelia, vendita di caselle postali, servizi di intermediazione etc. che, nel 2020, ammontano a circa 72 milioni di euro.



Figura 3.4.1 – Andamento dei volumi dei servizi di corrispondenza e pacchi (indice, 2016=100)



Un aspetto particolare del settore postale italiano è rappresentato dalla numerosità degli operatori (cfr. par. 3.2); nel mercato, infatti, sono presenti più di tremila operatori dotati del titolo abilitativo (autorizzazione generale o licenza), dei quali il 40% è costituito da imprese individuali<sup>36</sup>. Si tratta di un numero elevatissimo se confrontato alla realtà degli altri paesi dell'Unione europea. L'anomala conformazione del mercato italiano trova spiegazione nel modello di *business* utilizzato dagli operatori di maggior rilievo economico: una organizzazione unitaria e coordinata di più soggetti. Ciò implica che, nonostante l'elevato ammontare di soggetti abilitati, il mercato è in realtà composto da un numero molto limitato di operatori postali strutturati sull'intero territorio nazionale, responsabili, nei confronti

del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (*end-to-end*). Per questa ragione, l'Autorità ha ricondotto l'apparente (ed estrema) frammentazione degli operatori nell'ambito di una organizzazione unitaria considerando il valore, assolutamente abnorme, di soggetti operanti in Italia, secondo una visione effettiva e oggettiva dei rapporti esistenti tra il soggetto che coordina e gestisce l'intera rete e i soggetti che la compongono operando a livello periferico<sup>37</sup>. Di conseguenza, tutte le rilevazioni riportate nel presente documento riguardano un insieme ridotto di imprese (i 27 soggetti col fatturato più elevato)<sup>38</sup>, che ricomprende gli operatori postali tradizionali (incluso il fornitore del SU, Poste Italiane S.p.A.), i corrieri espresso e Amazon Italia Transport, che è un operatore postale sin dal 2018<sup>39</sup>.

36 Al 31 dicembre 2020 il numero delle imprese era pari a 3.237 (830 dotati di licenza individuale, 1221 di autorizzazione generale e 1186 di entrambi i titoli abilitativi), in crescita del 2,5% rispetto al 2020. Inoltre, Il Ministero dello sviluppo economico ha rilasciato 14 licenze individuali speciali per la fornitura dei servizi di notifica a mezzo posta.

37 Al di là dello strumento contrattuale utilizzato per creare la rete organizzativa, i soggetti che compongono la rete non hanno alcun margine di autonomia ma svolgono l'attività secondo precise e circostanziate indicazioni gestionali ed operative dettate dal soggetto "capogruppo" e sono soggetti ad un costante e puntuale monitoraggio.

38 Al fine di fornire una organica visione del mercato, è stato chiesto agli operatori di fornire i dati con riferimento a tutte le varie unità produttive che, a qualsiasi titolo, svolgono singole fasi del servizio unitariamente considerato all'interno del gruppo; in tal modo è stato possibile censire circa 800 operatori locali che, a vario titolo, collaborano con gli operatori oggetto del monitoraggio. I soggetti con fatturato più elevato sono: Asendia Italia, Amazon Italia Transport, BRT, Citypost, Defendini, DHL, Elleci, FEDEX Express Italy, Fulmine, Go Courier, GLS Italy, GPS, HR Parcel, Hibripost, Italposte, Lanuovaposta, Mailexpress, MLK Deliveries, Nexive, Poste Italiane, Postel, SDA, Rotomail, Selecta, Schenker Italiana, TNT, UPS Italia.

39 Si noti che alcuni operatori hanno parzialmente rivisto alcuni dei dati comunicati in passato per cui i valori di ricavi e volumi, in particolare nel segmento dei pacchi, registrano alcune differenze rispetto alle informazioni pubblicate nelle precedenti edizioni della Relazione annuale.

## 3. I SERVIZI POSTALI

L'occupazione nel settore postale è sostanzialmente stabile rispetto agli altri anni ed è pari allo 0,57%: nonostante si tratti di un settore ad alta intensità di lavoro, nel 2020 il numero di lavoratori (in *full time equivalent*, pari a 143.309) è diminuito dello 0,5% rispetto all'anno precedente: di questi, l'84,8% è dipendente di Poste Italiane. Il fattore lavoro resta fondamentale e il relativo costo assume un rilievo decisivo in quanto sussiste il pericolo che il gioco concorrenziale possa risultare alterato dall'applicazione, da parte di alcuni operatori, di contrattazioni differenziate e non omogenee rispetto a quelle ordinariamente applicate nel settore. Non a caso, nella normativa nazionale, sia a livello primario che regolamentare, il rispetto delle condizioni di lavoro, previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento, è un elemento cruciale perché costituisce prerequisite per il rilascio del titolo e un obbligo da rispettare nell'esercizio dell'attività.

### 3.4.1 Il segmento degli invii di corrispondenza

Il mercato italiano dei servizi postali di corrispondenza è stato storicamente meno sviluppato rispetto a quello degli altri paesi europei per la scarsa propensione degli italiani all'utilizzo delle lettere come strumento di comunicazione interpersonale. A ciò si sono aggiunti negli ultimi anni gli effetti dell'*e-substitution* che finora hanno riguardato prevalentemente la corrispondenza privata (invii singoli), ossia una componente marginale della domanda totale (il 3% del totale degli invii nazionali). Al riguardo, si osserva che,

sebbene il fenomeno della sostituzione tramite strumenti e servizi digitali sia diffuso a livello globale, l'Italia è tra i paesi che hanno registrato il maggiore calo dei volumi di corrispondenza: nell'ultimo quinquennio, i ricavi e i volumi dei servizi di consegna di corrispondenza sono diminuiti di circa un terzo.

La domanda delle imprese, della Pubblica Amministrazione e dei consolidatori<sup>40</sup> rappresenta la componente principale della richiesta di servizi di corrispondenza (il 97% rispetto al totale degli invii nazionali). A seguito della diffusione della PEC e delle riforme che sono intervenute in numerosi ambiti della sfera pubblica, come ad esempio l'introduzione del processo civile telematico<sup>41</sup>, l'*e-substitution* ha cominciato a sortire i propri effetti anche sulle comunicazioni commerciali e legali-amministrative (invii multipli), anche perché rappresenta una soluzione più idonea in un contesto pandemico come quello attuale. È, quindi, ipotizzabile che nei prossimi anni il calo dei volumi di invii multipli subisca un'ulteriore accelerazione, che interesserà tanto gli invii indescritti quanto quelli descritti (ad esempio, le raccomandate).

Gli invii singoli e quelli multipli comprendono sia servizi rientranti nel SU, sia servizi che restano al di fuori di tale ambito<sup>42</sup>. Sono soprattutto i primi ad aver registrato un calo significativo dei volumi (di oltre il 50% nel periodo osservato) e dei ricavi per effetto sia dell'*e-substitution* sia dello spostamento della domanda verso i servizi non universali, segmento in cui

40 I consolidatori sono soggetti titolari di autorizzazione generale che realizzano prodotti postali, pre-lavorano la corrispondenza per l'invio multiplo e la consegna ai punti di accettazione di un operatore postale ai fini del recapito.

41 Dai dati dell'AgID risulta che ad aprile 2021 le caselle PEC registrate sono quasi 13 milioni, da cui sono stati inviati nel primo bimestre dello stesso anno quasi 400 milioni di messaggi, e le identità SPID erogate sono quasi 20 milioni. Inoltre, nel 2020, le fatture elettroniche gestite dalla PA sono state 31 milioni (nota che secondo la normativa vigente, le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di emettere, trasmettere, gestire e conservare le fatture esclusivamente in formato elettronico).

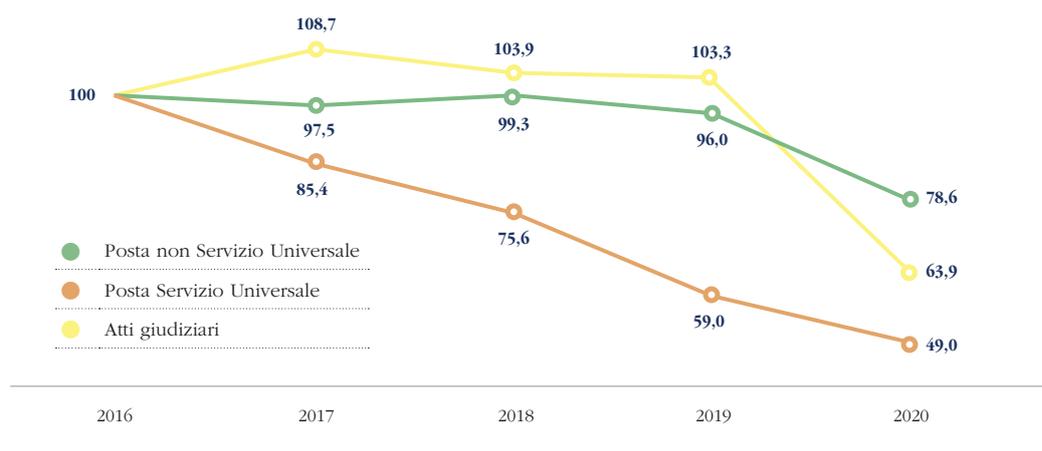
42 I servizi attualmente inclusi nel servizio postale universale sono: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, invii editoriali e pacco ordinario, servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada. Gli elementi che differenziano i servizi universali da quelli non universali sono: *i*) l'assenza di prestazioni aggiuntive *ii*) l'ubiquità (i servizi devono essere accessibili a tutti), *iii*) la necessità di rispettare i principi imposti dalla normativa vigente relativi all'abbordabilità e, laddove possibile, all'uniformità dei prezzi. Inoltre, i servizi universali offerti da Poste Italiane, in qualità di operatore designato per la fornitura del servizio universale, sono esenti da IVA.



si è maggiormente sviluppata la concorrenza all'indomani della liberalizzazione (Figura 3.4.2). Conseguentemente, i servizi universali perdono centralità, anche se ancora nel 2020 sono pari, a 1 miliardo di euro in valore e 793,6 milioni di pezzi in volume<sup>43</sup>. Gli unici servizi che, pur facendo parte del SU, non sono diminuiti nel corso del tempo sono quelli di notifica a mezzo po-

sta degli atti giudiziari. Tali servizi sono rimasti in regime di esclusiva dell'operatore *incumbent* fino alla fine del 2020, quando alcuni operatori alternativi hanno iniziato a fornirli<sup>44</sup>. Nondimeno, tali servizi registrano, nell'ultimo anno, un calo di circa il 40% rispetto al 2019, causato dal blocco degli invii degli atti giudiziari nel periodo del confinamento dovuto alla pandemia Covid-19.

Figura 3.4.2 - Andamento dei volumi di corrispondenza SU, non SU e atti giudiziari (2016=100)



A partire dal 2013, in Italia, come nella maggior parte dei paesi europei, si è registrato un progressivo aumento dei prezzi dei servizi postali, in particolare di quelli rientranti nel SU, riconducibile alle manovre tariffarie finalizzate a rendere sostenibile l'onere del servizio universale a fronte del continuo calo dei volumi di posta tradizionale.

Le imprese che offrono servizi di con-

segna della corrispondenza in Italia sono Poste Italiane e numerosi soggetti alternativi entrati nel mercato postale a seguito della liberalizzazione. Poste Italiane, essendo l'ex monopolista pubblico nonché l'operatore designato per la fornitura del SU, è l'unica società dotata di una rete di recapito che raggiunge tutta la popolazione nazionale e di una rete di accettazione estremamente capillare. Gli operatori alternativi sono quasi tutti

<sup>43</sup> V. Appendice Statistica – Tavola A3.5 e Tavola A3.6.

<sup>44</sup> A valle dell'approvazione della legge 30 dicembre 2018, n. 145, l'Autorità con la delibera n. 155/19/CONS recante "Integrazioni alla regolamentazione in materia di notificazione a mezzo del servizio postale", ha dato avvio alla liberalizzazione dei servizi di notifica a mezzo posta e posto le basi per lo sviluppo di un mercato concorrenziale; con il conseguente rilascio delle prime licenze speciali da parte del Ministero dello sviluppo economico nel 2020 gli operatori alternativi sono di fatto entrati sul mercato.

## 3. I SERVIZI POSTALI

dotati di una rete proprietaria per il recapito<sup>45</sup>. Tra le reti di recapito alternative, a fine 2020<sup>46</sup>, ve ne erano almeno tre di dimensioni nazionali, la cui copertura in termini di popolazione variava a seconda che si trattasse di posta registrata o non registrata, essendo in genere maggiore per la prima tipologia di servizio. Le reti degli operatori alternativi coprono integralmente le aree più densamente abitate e solo parzialmente quelle con un livello ridotto di urbanizzazione e una minore presenza di attività commerciali (aree extraurbane, c.d. aree EU). Per il recapito della corrispondenza nelle aree non direttamente coperte le imprese concorrenti ricorrono alla rete di Poste Italiane (c.d. postalizzazione).

Il grado di replicabilità della infrastruttura di accettazione di Poste Italiane è inferiore rispetto a quella di recapito giacché i nuovi entranti forniscono principalmente servizi rivolti alla clientela affari che prevedono l'accettazione degli invii mediante *pick-up* o consegna da parte del cliente presso i nodi logistici dell'operatore. Tuttavia, la presenza sul territorio è un requisito molto importante anche per queste imprese, dal momento che devono garantire i servizi di giacenza e ritiro della corrispondenza c.d. inesitata. Ciò ha indotto numerosi soggetti a stipulare specifiche *partnership* con reti di esercizi commerciali che si caratterizzano per una maggiore diffusione sul territorio come quelle dei tabaccai, delle cartolerie e delle edicole.

Nell'ultimo quinquennio, l'andamento dei volumi di corrispondenza mostra come anzi-

detto un considerevole declino. Nell'arco temporale considerato, la rilevanza dei servizi universali è passata dal 45% al 34%<sup>47</sup>. Gli invii multipli rappresentano la parte preponderante del mercato complessivo, pur incidendo maggiormente sui servizi non universali: che passano dal 86% nel 2016 al 91% nel 2020. La posta transfrontaliera rappresenta ancora una quota marginale del mercato complessivo (poco meno del 5%) che rimane stabile nel tempo<sup>48</sup>.

Anche relativamente ai ricavi, l'incidenza dei servizi universali diminuisce, passando dal 67% nel 2016 al 59% nel 2020 (Figura 3.4.3), restando comunque superiore all'incidenza in volumi. Ciò è dovuto al fatto che i prezzi dei servizi universali sono mediamente più alti di quelli dei servizi non universali in quanto riflettono i costi più elevati connessi alla gestione della rete universale.

In termini di rapporti di forza nel segmento di mercato (Figura 3.4.4), Poste Italiane detiene una quota pari a circa il 74%, in crescita di 1,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Risultano in calo, oppure stabili, le quote di mercato degli altri operatori. La crescita della quota di Poste Italiane risulterà ancora più accentuata nel 2021 a seguito dell'acquisizione di Nexive avvenuta all'inizio del corrente anno (cfr. par. 3.2). Tale configurazione degli assetti competitivi si riflette nel grado di concentrazione del mercato, come misurato dall'indice **HHI**<sup>49</sup>, che nel 2020 ha raggiunto un livello pari a 5.753 punti, valore assai elevato e in crescita rispetto all'anno precedente<sup>50</sup>.

45 Non mancano, tuttavia, esempi di soggetti del tutto privi di una rete di recapito, che effettuano in proprio solo le attività a monte come, ad esempio, la raccolta e lo smistamento per poi affidare gli invii ad altri operatori per la consegna finale. Questo tipo di organizzazione è comune, ad esempio, tra le imprese che forniscono servizi di consegna di cartoline turistiche.

46 Fino all'acquisizione a gennaio 2021 da parte di Poste Italiane del primo concorrente, Nexive (cfr. par. 3.2).

47 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A3.6.

48 I dati sulla posta transfrontaliera non includono gli invii di spessore superiore ai 20 mm che, in linea con il regolamento (UE) 2018/644 (Regolamento sui pacchi transfrontalieri), sono da considerare pacchi. Questa tipologia di servizi, nell'arco di tempo considerato, registra un incremento significativo, soprattutto dei volumi nella direttrice transfrontaliera, in quanto per l'invio di beni di piccole dimensioni acquistati online si utilizzano servizi di corrispondenza.

49 L'indice HHI (Herfindahl-Hirschman Index) è un indice di concentrazione del mercato calcolato come somma dei valori al quadrato delle quote di mercato di ciascun gruppo societario.

50 Nel 2019 il valore dell'HHI era pari a 5.697 (cfr. Relazione annuale 2020).



Figura 3.4.3 – Ricavi da servizi di corrispondenza per tipologia (mln €)

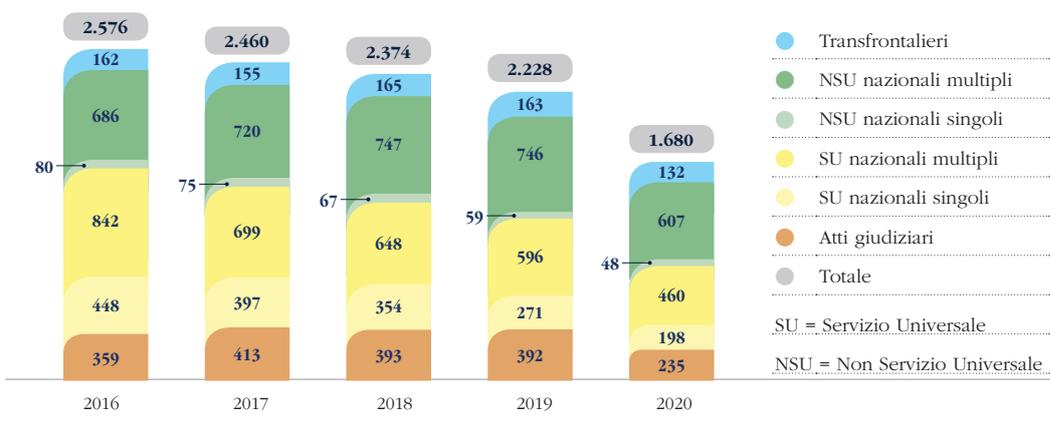
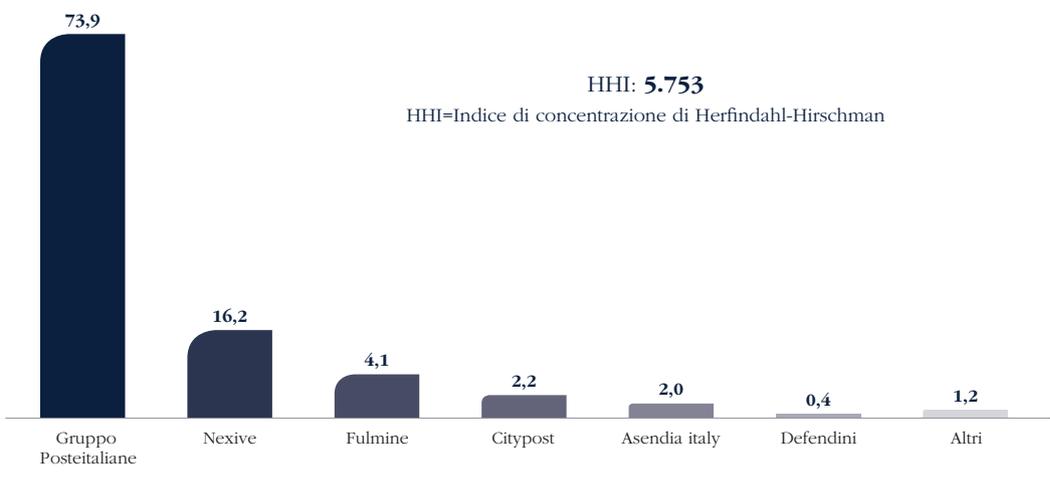


Figura 3.4.4 – Quote di mercato per i servizi di corrispondenza non SU (in ricavi, anno 2020, in %)



## 3. I SERVIZI POSTALI

## 3.4.2 Il segmento degli invii di pacchi postali

L'evoluzione del mercato italiano dei servizi di consegna pacchi è in linea con le tendenze di forte crescita riscontrate negli altri paesi europei e nel resto del mondo. Nell'ultimo quinquennio, i volumi sono più che raddoppiati e i ricavi sono aumentati di oltre il 60%<sup>51</sup>. Nel 2020 gli operatori postali in Italia hanno consegnato circa 849,1 milioni di pacchi che hanno generato un fatturato di circa 5,1 miliardi di euro<sup>52</sup>. Sebbene la crescita sia stata trainata dai pacchi dell'*e-commerce* (*Business-to-Consumer*, B2C), anche i pacchi *Business-to-Business* (B2B) e *Consumer-to-Consumer/Business* (C2X) hanno registrato un aumento (è verosimile che la crescita di quest'ultima tipologia di pacchi sia in parte dovuta ai resi dell'*e-commerce*). La crescente incidenza di pacchi B2C sul totale non genera un corrispondente incremento dei ricavi in considerazione del fatto che, notoriamente, il ricavo medio dei pacchi del commercio elettronico è inferiore a quello dei pacchi tradizionali B2B e C2X<sup>53</sup>.

In questo contesto, la percentuale dei volumi del SU rispetto al totale è poco significativa (circa 10%) ed è costituita prevalentemente da invii transfrontalieri in entrata la cui incidenza si riduce in modo particolare nel corso dell'ultimo anno a causa della pandemia. È importante sottolineare che, nella direttrice di traffico *inbound* dei pacchi, le lettere contenenti oggetti hanno un peso significativo rappresentando circa due terzi

dei volumi. Ciò è riconducibile al fatto che, come in molti altri paesi europei, la maggior parte degli articoli *e-commerce* provenienti dal sud-est asiatico è spedita attraverso la posta tradizionale, in quanto peso e dimensioni sono compatibili con quelli di una lettera che, di norma, ha un prezzo di spedizione più basso di quello di un pacco. A ciò si aggiunge che il meccanismo delle *terminal dues* stabilite dall'Unione Postale Internazionale (UPU) accentua la convenienza degli invii di corrispondenza per la spedizione di merci dai paesi del sud est asiatico, in particolare dalla Cina. Gli invii nazionali prevalgono nettamente su quelli transfrontalieri (in entrata e in uscita); in particolare, la quota preponderante del mercato è rappresentata dai pacchi non universali nazionali il cui peso sul totale passa dal 74% del 2016 all'84% del 2020. La maggior parte dei pacchi consegnati sul mercato nazionale ha un peso uguale o inferiore ai 5 Kg<sup>54</sup>.

La dinamica delle risorse fornite dalla consegna di pacchi (distinti per invii nazionali e transfrontalieri, in ingresso e in uscita) è illustrata nella Figura 3.4.5. La quota dei pacchi del SU è esigua e ciò è dovuto al fatto che il ricavo medio dei servizi universali transfrontalieri in entrata è molto basso per effetto delle tariffe di terminazione (*terminal dues*) vigenti fino al 2020<sup>55</sup>. I pacchi transfrontalieri non universali, invece, hanno mediamente prezzi più elevati di quelli nazionali e ciò spiega perché l'incidenza di questa tipologia di servizi sul totale del mercato in ricavi sia maggiore di quella in volumi.

51 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A3.8 e Tavola A3.10.

52 In linea con le indicazioni del regolamento (UE) 2018/644, sono considerati pacchi tutti gli invii postali aventi uno spessore superiore a 20mm e un peso non superiore a 31,5Kg, indipendentemente dalla natura del mittente e destinatario.

53 I pacchi di tipo *Business-to-Business* (B2B) sono inviati da imprese ad altre imprese (tali invii di pacchi tradizionalmente hanno rappresentato il *core business* dei corrieri espresso); i pacchi di tipo *Business-to-Consumer* (B2C) sono quelli inviati dalle imprese ai consumatori (ad es. i pacchi *e-commerce*); i pacchi di tipo *Consumer-to-Consumer/Business* (C2X) sono quelli inviati dai consumatori ad altri consumatori o ad imprese (rientrano in tale categoria i resi). Per maggiori dettagli si veda la delibera AGCOM n. 212/20/CONS.

54 In questa fascia di peso si concentra la maggior parte dei pacchi dell'*e-commerce* in quanto l'80% dei beni acquistati online ha un peso inferiore ai 2kg.

55 Per maggiori dettagli sul meccanismo delle *terminal dues* si veda la delibera AGCOM n. 212/20/CONS.



Figura 3.4.5 – Ricavi da servizi di consegna pacchi per tipologie (mln €)



Nel segmento dei servizi di recapito di pacchi sono presenti sia operatori postali tradizionali, sia corrieri; alcuni di essi operano esclusivamente o prevalentemente in ambito nazionale (es. Amazon Italia Transport, BRT, Citypost, GLS, Nexive, SDA e TNT), altri consegnano in prevalenza pacchi transfrontalieri (es. Asendia, UPS e FedEx), altri ancora sono entrati sul mercato a seguito dello sviluppo dell'*e-commerce* (es. Amazon, Milkman, Citypost). Tra tutti gli operatori, Amazon Italia Transport è l'unica piattaforma online verticalmente integrata nel settore della consegna pacchi e, al contempo, rappresenta uno dei principali clienti di molti operatori postali.

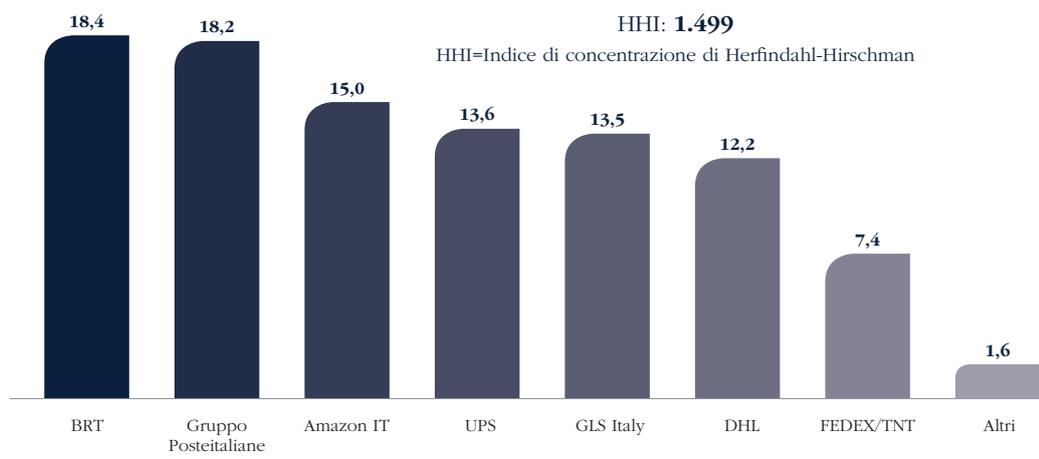
Il segmento dei servizi di consegna pacchi, considerati complessivamente, è meno

concentrato di quello dei servizi di corrispondenza (Figura 3.4.6): tutti gli operatori hanno quote di mercato inferiori al 20%, e il gruppo Poste Italiane, che include la controllata SDA, è il secondo operatore, dietro BRT. L'indice HHI si è attestato intorno a un valore pari a 1.468 punti, stabile rispetto all'anno precedente. Si osserva, tuttavia, che negli ultimi anni è aumentata progressivamente la quota di Amazon Italia Transport, che nel 2020 è cresciuta di 5,6 punti percentuali. Se si restringe il punto di osservazione ai soli pacchi *e-commerce* (B2C) la quota di AIT è molto più significativa: in particolare, la società risulta essere il primo operatore nei pacchi B2C *deferred* e il secondo in quello dei pacchi B2B espressi<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Si veda, al riguardo, l'*Interim report* sull'analisi del mercato dei pacchi (delibera n. 212/20/CONS).

## 3. I SERVIZI POSTALI

Figura 3.4.6 - Quote di mercato per i servizi di consegna pacchi NSU (in ricavi, anno 2020, in %)



## 3.4.3 Gli altri indicatori di mercato

I punti di accettazione e giacenza degli operatori postali presenti sul territorio nel 2020 sono pari a 28.110, in crescita del 10,5% rispetto all'anno precedente<sup>57</sup>: poco meno della metà di questi sono uffici di Poste Italiane, mentre il resto è rappresentato dalle reti postali degli operatori alternativi (es. agenzie) e dalle reti dei partner che offrono, per conto di questi ultimi, il servizio di accettazione e giacenza presso i propri esercizi commerciali (c.d. **Pick-Up Drop-Off point** o **PUDO** come ad es. *Buffetti points*, cartolerie, edicole, tabaccai, ecc.)<sup>58</sup>. Oltre a questi vi sono gli armadietti automatici che, nel 2020, hanno raggiunto le 2.822 unità, in gran parte gestiti dalle società del gruppo Amazon<sup>59</sup>. In proposito, si rappresenta che il Consiglio dell'Autorità, in data 12 aprile 2021 (delibera n. 117/21/CONS), ha deliberato l'invio di una segnalazione al Governo al fine di sollecitare alcuni interventi legislativi

atti ad incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici per la consegna e la raccolta dei pacchi (*locker*).

L'incremento dei punti di accettazione è riconducibile alla necessità, da parte degli operatori, di aumentare la capacità della rete di raccolta (es. per i resi) e di consegna dei pacchi in risposta, come descritto in precedenza, all'aumento del commercio elettronico. Mentre il numero di punti di accettazione è cresciuto del 60% nel corso dell'ultimo quinquennio, quello degli armadietti automatici è aumentato di nove volte nello stesso periodo. Infine, per quanto concerne la rete di accesso di Poste Italiane, oltre agli uffici postali, l'operatore dispone di 45.904 cassette di impostazione sparse sul territorio nazionale.

Lo sviluppo del commercio elettronico e il conseguente aumento dei volumi di pacchi

57 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A3.13.

58 Si veda la delibera n. 629/20/CONS.

59 Gli armadietti automatici non necessitano dell'intermediazione di un addetto in quanto i pacchi vengono consegnati e ritirati mediante l'inserimento di un codice relativo alla singola consegna o reso e, rispetto agli altri PUDO, sono accessibili 24 ore al giorno, sette giorni su sette; tuttavia, la loro installazione richiede maggiori costi fissi iniziali.



postali hanno comportato anche un aumento degli investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali da parte degli operatori: nel 2020

detti investimenti raggiungono un valore pari a 734 milioni di euro, in lieve calo (-3,9%) rispetto all'anno precedente.

## 3. I SERVIZI POSTALI

## 3.5

### Gli indicatori dell'azione regolamentare

L'Autorità, come è noto, ha iniziato a esercitare le attività di vigilanza e di regolamentazione in materia postale a partire dal 2011, dopo che, con il decreto-legge n. 201 del 2011 convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, le sono state attribuite specifiche competenze, volte a traghettare il processo di liberalizzazione<sup>60</sup>.

Oggi, nel mercato nazionale postale, storicamente meno sviluppato rispetto a quello degli altri Paesi europei, si sta assistendo a rapidi cambiamenti, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, attribuibili anche alle trasformazioni tecnologiche digitali in corso. In particolare, fenomeni come l'*e-substitution* e lo sviluppo dell'*e-commerce* (in forte accelerazione soprattutto nell'ultimo anno a seguito dell'emergenza sanitaria) stanno contribuendo a trasformare radicalmente i tradizionali assetti di mercato in termini di nuovi soggetti entranti, espansione di alcuni segmenti (come i servizi di consegna dei pacchi) e contrazione di altri (come i servizi di corrispondenza) e, in generale, a modificarne le modalità di funzionamento (cfr. par. 3.4).

In questo contesto, il delicato compito dell'Autorità è quello di favorire e accompagnare l'evoluzione del mercato postale, preservando, al contempo, la concorrenza e tutelando gli interessi e i diritti degli utenti nella fruizione dei servizi postali.

Attraverso l'analisi del piano di monitoraggio, suddiviso in parametri concorrenziali e indicatori di benessere del consumatore, predisposto per verificare l'impatto della regolamentazione nel mercato postale, si evidenziano i principali risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di intervento dell'Autorità (Tabella 3.5.1)<sup>61</sup>.

In relazione ai parametri concorrenziali, si evidenzia il crescente numero di operatori postali (3.159 nel 2020) attribuibile sia all'azione di contrasto svolta dall'Autorità nei confronti dell'esercizio abusivo dell'attività postale, sia alle ridotte barriere all'ingresso nel settore, e dunque, dell'esistenza di un certo grado di concorrenza. Si rileva, infatti, che il numero dei punti di accesso alla rete postale detenuti dagli operatori alternativi a Poste Italiane, indispensabili per consolidarsi sul mercato e raggiungere l'utente finale, nel tempo è incrementato a tal punto da rappresentare, nel 2020, più del 50% dei punti totali di accettazione. Per l'utenza ciò costituisce un beneficio, poiché comporta una maggiore possibilità di scelta e una rete postale più capillare sul territorio.

Al tempo stesso, l'Autorità nel corso delle sue analisi ha anche constatato come l'elevato numero di imprese corrisponda in realtà a una eccessiva frammentazione del settore. È noto, infatti, come le reti degli operatori nuovi entranti non riescano a competere efficacemente con quella dell'operatore storico e a raggiungere una dimensione nazionale. Per contrastare queste inefficienze di mercato, pertanto, molti soggetti tendono ad aggregarsi mediante consorzi, *franchising* e altre forme di *partnership*.

Si sottolinea che la presenza di Poste Italiane, dominante nel mercato dei servizi di corrispondenza non rientranti nel servizio universale, non solo ha raggiunto il 73%, ma è destinata ad aumentare a seguito dell'operazione di fusione con Nexive (cfr. par. 3.2). In parallelo si evidenzia che nel medesimo perimetro di mercato è aumentato anche l'indice di concentrazione, che supera abbondantemente i 5.000 punti.

<sup>60</sup> Il percorso di liberalizzazione era iniziato con la direttiva europea 97/67/CE, poi modificata con la direttiva 2008/6/CE. Tale percorso si è sviluppato progressivamente fino al completamento che è avvenuto formalmente con la legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2017, con la quale è stata sancita la liberalizzazione dei servizi di notifiche di atti giudiziari e delle contravvenzioni del Codice della strada, ultimo segmento di mercato rimasto sottratto alla concorrenza.

<sup>61</sup> La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica – Tavola A3.14.



Le attuali condizioni concorrenziali, dovute alle caratteristiche storiche e strutturali del mercato postale, risentono anche degli effetti della digitalizzazione, in riferimento a quelle imprese che operano nei mercati dei servizi di corrispondenza e che patiscono la sostituzione degli invii cartacei (lettere e cartoline) con quelli digitali (*email* e messaggistica elettronica). I fenomeni di *e-substitution*, che attualmente interessano in prevalenza l'utenza residenziale, riguarderanno sempre di più anche quella affari.

La situazione competitiva è più vivace e in evoluzione nei diversi mercati che compongono il segmento degli invii di pacchi postali (cfr. par. 3.4), in cui lo sviluppo dell'*e-commerce*, accelerato dagli effetti della pandemia, crea opportunità di *business* e favorisce la compresenza di operatori postali tradizionali, corrieri e piattaforme online verticalmente integrate, con livelli di concentrazione senz'altro non elevati nel complesso (HHI=1.468), e in cui le posizioni degli operatori in termini di quote di mercato appaiono piuttosto fluide nel tempo e diverse in ragione del mercato rilevante considerato (cfr. par. 3.2).

Pertanto, sia il tema dell'accesso alla rete di Poste Italiane, sia l'attività di monitoraggio delle misure proconcorrenziali a seguito dell'operazione di concentrazione Poste Italiane/Nexive, sono snodi fondamentali per le attività di regolazione del settore da parte dell'Autorità. Nel segmento degli invii di pacchi merita, invece, attenzione il mercato dei servizi *business-to-consumer* (in particolare dei servizi *deferred*), nel quale vi è una situazione in evoluzione con la presenza di diversi nuovi soggetti, tra cui le piattaforme online verticalmente integrate nel settore delle consegne, tra le quali assume una posizione di crescente rilievo Amazon Italia Transport.

Per ciò che riguarda gli utenti, l'indice dei prezzi dei servizi postali continua a registra-

re un andamento crescente e superiore all'indice dei prezzi al consumo. Tuttavia, tale evoluzione è legata essenzialmente all'incremento dei prezzi dei servizi rientranti nel servizio universale, a seguito di manovre tariffarie effettuate da Poste Italiane per garantire la sostenibilità del servizio universale della cui fornitura l'operatore è incaricato. Il servizio universale rappresenta infatti un ambito sottratto alla concorrenza e fortemente in perdita, a causa del calo della domanda dei servizi tradizionali, con un conseguente innalzamento dei costi. Su tale aspetto, in sede di rinnovo del contratto di programma, l'Autorità ha rimarcato la necessità di una corretta separazione contabile che distingua i servizi finanziabili nell'ambito del servizio universale da quelli di interesse generale che però esulano da tale perimetro.

Sul fronte della tutela degli utenti, l'attività di vigilanza ha messo in luce alcune problematiche che meritano un richiamo (cfr. par. 3.3). Innanzitutto, emerge uno scarso utilizzo della conciliazione da parte degli utenti, per effetto di una limitata conoscenza dello strumento, in parte dovuta anche alle carenze di comunicazione degli operatori presso cui il tentativo obbligatorio di conciliazione viene esperito. Su tale aspetto l'Autorità ha avviato una serie di misure di carattere sanzionatorio, fermo restando la costante vigilanza sul rispetto degli obblighi informativi previsti dalle carte di servizi. Un'altra area di complessità è costituita dalla qualità del servizio universale, giudicata non pienamente soddisfacente. In tale ambito, pur avendo adottato l'Autorità un provvedimento contenente i nuovi standard e obiettivi di qualità (delibera n. 331/20/CONS), tesi a garantire ampie tutele sotto il profilo della continuità e affidabilità dei servizi, l'assenza di un sistema di penali in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di qualità resta in ogni modo un elemento di debolezza del quadro regolatorio. Questo punto è stato rilevato dall'Autorità nelle osservazioni al nuovo contratto di programma tra MISE e Poste Italiane (cfr. par. 3.1).

## 3. I SERVIZI POSTALI

A livello più generale, occorre osservare che l'efficacia dell'intervento del regolatore nel settore postale può essere migliorata ulteriormente attraverso una revisione del quadro regolamentare europeo - attualmente in fase di avvio - nel quale vengano forniti alle autorità nazionali strumenti adeguati a intervenire anche su soggetti che operano al di fuori del perimetro del servizio universale, ambito sul quale si concentra l'attuale *framework*. In un'ottica più ampia, la ridefinizio-

ne della regolamentazione di settore, in coordinamento con iniziative legislative come il *Digital Services Act*, appare una condizione essenziale per cogliere pienamente i benefici della digitalizzazione anche nel settore dei servizi postali, sia in termini di dirette ricadute intra-settoriali, soprattutto quelle occupazionali, sia in termini di effetti di *spillover* su altri comparti dell'economia, in particolare quelli legati all'*e-commerce*.

Tabella 3.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - settore servizi postali

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020
Concorrenzialità	Numero di operatori postali	Imprese titolari di licenza c/o autorizzazione	2.469	2.519	2.776	2.904	3.056	3.159	3.237
	Punti di accesso retail alla rete postale	Totale punti di accettazione degli operatori postali	15.393	15.256	17.620	20.111	21.099	25.439	28.110
		Punti di accettazione degli operatori alternativi sul totale dei punti di accettazione (%) <sup>(1)</sup>	14,0%	14,5%	26,4%	35,7%	38,7%	49,2%	54,2%
	Quota di mercato dell'incumbent nel servizio postale non universale	Quota di mercato dell'incumbent - ricavi <sup>(2)</sup>	65,7%	68,2%	67,4%	67,9%	70,6%	72,8%	73,9%
Benessere del consumatore	Indice HHI	Indice di concentrazione nel servizio postale non universale - ricavi <sup>(2)</sup>	4.778	5.075	4.541	4.604	4.981	5.300	5.465
	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo	Indice dei prezzi AGCOM-ISA <sup>(3)</sup> ; indice sintetico dei prezzi dei prodotti e servizi di comunicazione	0,76	0,77	0,87	0,84	0,80	0,75	0,72
		Servizi postali <sup>(4)</sup>	1,05	1,12	1,16	1,20	1,25	1,26	1,26

**Nota:** i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

(1) Per il triennio 2016-2018 si è provveduto a un aggiornamento dei valori dell'indicatore a seguito di rettifiche da parte degli operatori.

(2) Per il triennio 2016-2018 i valori sono relativi al segmento di mercato "prodotti di posta (lettere) non da servizio universale".

(3) Nell'indice sono inclusi i servizi postali, gli apparecchi e i servizi per la telefonia fissa e mobile, il canone radiotelevisivo, la pay tv, l'editoria quotidiana e periodica, per complessive 10 voci distinte. Coerentemente con la procedura adottata dall'Istat per gli indici dei prezzi al consumo, l'indice aggregato delle comunicazioni è calcolato con la metodologia del concatenamento, che prevede l'aggiornamento annuale del sistema dei pesi attribuiti alle singole voci che compongono il paniere considerato.

(4) Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.

# 4.

## I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

PAGINA BIANCA



La profonda e irreversibile trasformazione delle modalità di consumo di beni, prodotti, servizi e contenuti basate sull'utilizzo della rete internet pone sempre più i fornitori di servizi online al centro di un complesso sistema di relazioni economiche e sociali con imprese, cittadini e consumatori, comunemente definito ecosistema digitale.

Accanto agli innumerevoli benefici derivanti dalla rivoluzione digitale, sia sotto il profilo economico (per imprese e consumatori), sia sul piano della fruizione di servizi pubblici e dell'esercizio di diritti da parte dei cittadini, il ruolo delle piattaforme online può generare fallimenti di mercato ed effetti negativi in relazione alla tutela di alcuni diritti fondamentali, che richiedono, in ragione delle peculiarità dei modelli di *business* digitali, risposte tempestive ed efficaci, in una dimensione necessariamente transnazionale.

L'agenda digitale europea, inaugurata dalla Commissione a partire dal 2010 si articola su tre direttrici: *a)* fornire ai consumatori e alle imprese un migliore accesso ai beni e servizi digitali in tutta Europa; *b)* massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale; *c)* creare le migliori condizioni di prosperità per le reti e i servizi digitali. Nell'anno di riferimento della presente Relazione, l'Unione europea ha impresso un'accelerazione a tale processo, a partire dalla comunicazione *Shaping Europe's digital future*<sup>1</sup>, che formalizza l'intenzione di ripensare le norme del mercato interno per i servizi digitali, sulla premessa che detti servizi, quando offerti dalle grandi piattaforme online, determinano un cambiamento radicale nei flussi economici, nelle

relazioni sociali e nell'esercizio di alcuni diritti fondamentali, assicurando certamente nuove opportunità di crescita al mercato unico, ma amplificando, al contempo, determinati rischi per cittadini e utenti.

La pandemia ha evidenziato l'importanza strategica degli strumenti digitali per lo svolgimento di attività professionali e per l'erogazione di servizi essenziali come la didattica a distanza e la necessità che l'accesso a tali servizi sia assicurato a tutti i cittadini a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie.

La fornitura di beni e servizi online è ancora oggi disciplinata dalla direttiva sul commercio elettronico del 2000<sup>2</sup> recentemente integrata, in relazione a specifici settori, da interventi normativi puntuali che coinvolgono i nuovi player digitali, quali la revisione della direttiva sui Servizi Media Audiovisivi<sup>3</sup> e il Regolamento (UE) 2019/1150 (cd. Regolamento *Platform to business* o P2B)<sup>4</sup>. Ciò costituisce, come detto, un elemento di debolezza strutturale del sistema, che necessita ormai di una significativa revisione del quadro giuridico e regolamentare, nazionale ed europeo.

L'evoluzione delle tecnologie e, conseguentemente, dei mercati e dei modelli di *business* digitali, ha d'altro canto consentito alle grandi piattaforme di intermediazione online di assumere quel ruolo di *gatekeeper* nell'ecosistema digitale, che alla fine dello scorso secolo era stato attribuito ai provider di servizi di accesso a internet, dando vita a un percorso regolamentare di successo che ha portato concorrenza, innova-

1 Comunicazione della Commissione europea del 19 febbraio 2020 *Shaping Europe's digital future*, COM (2020) 67, disponibile al link <https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future>.

2 Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

3 Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, recante modifica della Direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato.

4 Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online.

## 4. I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

zione e diminuzione dei prezzi per i consumatori (v. Capitolo 1).

È in questo contesto in continuo mutamento – dal punto di vista tecnologico, competitivo, normativo, e regolamentare – che si è sviluppata nell'ultimo anno l'attività dell'Auto-

rità in materia di servizi digitali, in particolare di quelli forniti dalle piattaforme online. Il presente capitolo dà conto di tali interventi, inquadrandoli sia nella cornice regolamentare, nazionale e transnazionale, sia nell'ambito dell'evoluzione dei mercati digitali.



## 4.1

### L'evoluzione del quadro regolamentare

Per rafforzare le tutele di cittadini e consumatori europei, nell'estate 2020, la Commissione europea ha lanciato un pacchetto di consultazioni pubbliche, tutte focalizzate sui diversi profili connessi alla fornitura dei servizi online e dichiaratamente sinergiche: si tratta delle consultazioni pubbliche *Digital Services Act* e *New Competition Tool* (lanciate il 2 giugno) e della consultazione *European Democracy Action Plan* (del 15 luglio 2020), da cui sono scaturite le due proposte della Commissione europea per i regolamenti *Digital Services Act* (DSA) e *Digital Markets Act* (DMA), pubblicate il 15 dicembre, e i due piani d'azione – *European Democracy Action Plan* (EDAP) e *Media Action Plan* (MAP) – pubblicati il 3 dicembre. Più in dettaglio:

- il *Digital Services Act* propone un rafforzamento del regime delle responsabilità per i fornitori di servizi digitali e introduce strumenti normativi ex ante al fine di assicurare un maggiore controllo delle grandi piattaforme online che agiscono come guardiani dell'accesso ai servizi offerti sulla rete. In particolare, il DSA disegna un quadro orizzontale di competenze e responsabilità per i prestatori di servizi intermediari in materia di notifica e rimozione dei contenuti illegali e prevede misure di trasparenza in relazione alle modalità di moderazione dei contenuti, alla pubblicità online e ai processi algoritmici;
- il *Digital Market Act* propone un regime regolamentare ex ante, articolato su una serie di divieti, obblighi e restrizioni volte a promuovere la concorrenza, oltre a rimedi ad hoc da applicarsi, caso per caso, in capo a piattaforme individuate come *gatekeeper* nella fornitura di una specifica serie di servizi online, definiti nei termini di *core platform services*;
- lo *European Democracy Action Plan* costituisce un vero e proprio manifesto europeo

di resilienza democratica, articolato lungo tre direttrici che si configurano come altrettanti obiettivi irrinunciabili della democrazia futura nel nuovo contesto digitale: a) promuovere elezioni libere e regolari; b) sostenere mezzi di informazione liberi e indipendenti; c) contrastare la disinformazione. La finalità ultima è assicurare che i cittadini europei siano in grado di partecipare al sistema democratico maturando scelte consapevoli, nel pieno esercizio dei diritti di cittadinanza digitale;

- il *Media Action Plan* è inteso a sostenere – in particolare facilitando e ampliando l'accesso ai finanziamenti, e stimolando gli investimenti delle aziende nella direzione della doppia transizione digitale e *green* – la ripresa e la trasformazione del settore dei media e dell'audiovisivo, particolarmente colpiti dalla crisi epidemica, in quanto essenziali per la democrazia e la diversità culturale dell'Europa.

Le due proposte legislative (DSA, DMA), entrambe aventi come base legale l'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>5</sup>, seguiranno la procedura ordinaria, che prevede che la proposta della Commissione sia sottoposta a un processo di co-decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE, processo avviato all'inizio del 2021 e destinato a concludersi entro il 2022. In termini generali, non si può non valutare positivamente il cambio di paradigma proposto dalla Commissione europea, che ha definitivamente chiarito che il principio del *safe harbour* non può avere un valore assoluto e che le attività illegali o dannose poste in essere online devono essere trattate nello stesso modo di quelle poste in essere *offline*.

Condividendo l'importanza di questo approccio, e nella convinzione che la regolamentazione delle piattaforme digitali costituirà

<sup>5</sup> In base all'art. 114 del TFUE, ogni decisione relativa a misure finalizzate al ravvicinamento delle legislazioni dei Paesi dell'UE viene adottata in virtù della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo. L'art. 114 è la stessa base legale delle direttive che regolano i settori di competenza dell'Autorità.

un elemento cardine dei processi legislativi dei prossimi anni, l'Autorità ha partecipato alle citate consultazioni pubbliche europee, fornendo un proprio contributo alle consultazioni DSA ed EDAP e prendendo parte alla formazione del contributo nazionale, nell'ambito del tavolo di coordinamento istituito presso il Dipartimento politiche europee, nonché alla redazione dei contributi forniti dagli organismi di cooperazione regolamentare nei settori di riferimento (BEREC, ERGA, ERGP).

Inoltre, in ragione della propria missione convergente, l'Autorità sta seguendo tutti i processi istituzionali e regolamentari in tema di piattaforme digitali. A valle dell'assegnazione della competenza per l'attuazione del Regolamento *Platform to business*, peraltro, AGCOM ha iniziato a partecipare al gruppo di esperti sul commercio elettronico istituito dalla decisione della Commissione europea n. 2005/752/CE del 24 ottobre 2005. Sul finire di aprile 2021, la Commissione europea ha altresì presentato una proposta legislativa in materia di Intelligenza Artificiale (IA), *Artificial Intelligence Act*, con l'intento di assicurare che l'utilizzo dell'IA avvenga nel rispetto dei diritti fondamentali e dei valori europei e, nello stesso tempo, promuovere lo sviluppo di questa tecnologia, prevedendo una regolamentazione equilibrata e proporzionata.

L'Unione europea è poi impegnata, per quel che attiene al quadro giuridico sul diritto d'autore, nell'adeguamento della relativa disciplina all'ambiente digitale, per garantire una giusta protezione degli autori e assicurare ampio accesso e condivisione online dei contenuti protetti nell'ambito del mercato unico digitale. Al riguardo, è attesa per settembre di quest'anno la trasposizione della direttiva (UE) 2019/790 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e, in esito alla conclusione dei la-

vori del *Copyright stakeholder dialogues* (settembre 2020) in data 4 giugno u.s., la Commissione europea ha pubblicato gli Orientamenti sulla applicazione dell'art. 17 della direttiva, relativo all'utilizzo di contenuti protetti da parte di piattaforme di condivisione di contenuti online<sup>6</sup>.

In ambito nazionale, con la legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), all'Autorità sono state assegnate le sopra menzionate competenze in materia di applicazione del Regolamento *Platform to business*. Tale Regolamento introduce a favore degli utenti commerciali specifiche misure per garantire equità (artt. 3-8), trasparenza (artt. 9-10) e mezzi per la risoluzione delle controversie (artt. 11-14) nella fruizione dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online. In particolare, nella legge di bilancio viene attribuito all'Autorità, tramite una modifica della legge istitutiva, il compito di garantire l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento, a tutela degli utenti commerciali che usufruiscono di servizi di intermediazione e di motori di ricerca forniti da piattaforme online che, anche se non stabilite nel nostro Paese, offrono servizi in Italia.

Tra coloro che ricadono nella definizione di fornitori di servizi di intermediazione online vanno certamente annoverati operatori quali i cd. *marketplace*, ma anche, tra gli altri, piattaforme di compravendita, nonché di *food delivery*, di servizi di ospitalità, e di servizi di promozione professionale. Altri soggetti ai quali sono applicabili le previsioni del Regolamento sono i fornitori di motori di ricerca online, nonché gli assistenti vocali che offrono servizi di ricerca online.

Nell'applicazione del Regolamento P2B e soprattutto in merito alle valutazioni sulle modalità di posizionamento (*ranking*) da parte dei motori di ricerca e dei fornitori di servizi di inter-

<sup>6</sup> *Guidance on Article 17 of Directive 2019/790 on Copyright in the Digital Single Market | Shaping Europe's digital future* (europa.eu).



mediazione, l'Autorità dovrà tenere in considerazione le indicazioni recate nella comunicazione della Commissione "*Orientamenti sulla trasparenza del posizionamento a norma del regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio (2020/C 424/01)*". Tale comunicazione facilita la corretta applicazione dei requisiti di equità e trasparenza circa le modalità con cui i principali parametri che determinano il posizionamento (*ranking*) sono identificati e presentati agli utenti commerciali e agli utenti titolari di siti web aziendali (art. 5, comma 7, del Regolamento).

Con specifico riferimento alla tutela del diritto d'autore online, merita infine un cenno la legge 17 luglio 2020, n. 77 (c.d. Decreto rilancio)<sup>7</sup>

che ha riconosciuto in capo all'Autorità il potere di ordinare, su istanza del titolare dei diritti, di porre fine alle violazioni del diritto d'autore e dei diritti connessi (art. 195-bis, comma 1). La disposizione è indirizzata ai fornitori di servizi della società dell'informazione che utilizzano, anche indirettamente, risorse nazionali di numerazione, ivi compresi i soggetti che permettono la condivisione di contenuti tra utenti attraverso applicazioni di messaggistica istantanea. La norma ha previsto, altresì, l'inasprimento del presidio sanzionatorio in caso di inottemperanza agli ordini impartiti dall'Autorità (art. 195-bis, comma 2), in base al quale ai soggetti inadempienti si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000, fino al 2% del fatturato.

<sup>7</sup> Legge 17 luglio 2020, n. 77, recante "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*".

## 4.2

### Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

Gli interventi realizzati da AGCOM nell'ultimo anno sono stati orientati dagli obiettivi strategici rimodulati alla luce del mutato contesto normativo e dello *shock* congiunturale intervenuto con la crisi pandemica, che, se da un lato ha evidenziato in misura ancor più marcata il ruolo delle piattaforme online quali risorse di innovazione nel mondo della comunicazione (e del sistema economico nel complesso), dall'altro, ha contribuito ad acuire le importanti criticità connesse alla loro crescente incidenza.

L'azione dell'Autorità nell'ecosistema digitale, sempre fondata sulla prerogativa dell'approfondita conoscenza dei fenomeni, ha perseguito primariamente la protezione della legalità in rete e la preservazione dei contenuti digitali e del lavoro creativo, la promozione della concorrenza e la salvaguardia del pluralismo informativo, accanto alla tutela dei diritti di cittadini e imprese (v. paragrafo 4.3), assicurando al contempo l'efficace applicazione dei nuovi Regolamenti dell'Unione europea in materia di piattaforme e servizi digitali.

#### 4.2.1 L'indagine conoscitiva relativa ai servizi offerti sulle piattaforme online

Il cambio di paradigma introdotto dall'affermazione delle piattaforme online e dalla diffusione dei *big data* impone all'Autorità di adottare una nuova strategia regolamentare fondata sulle più avanzate metodologie di analisi, di tipo interdisciplinare e *data-driven*. Un approccio, questo, che trova compimento nell'investigazione, propedeutica e imprescindibile, di fenomeni che presentano un grado di complessità molto elevato, derivante non soltanto dalla rivoluzione tecnologica sottostante al funzionamento dei servizi e delle piattaforme online, ma anche dall'estrema rilevanza dei molteplici diritti coinvolti.

Sono tali premesse a ispirare il percorso regolamentare dell'Autorità, che già da diversi anni ha tradotto l'esigenza di comprendere i

meccanismi che governano l'ecosistema digitale e le implicazioni che ne scaturiscono nello svolgimento di specifiche indagini conoscitive, nella cooperazione con il mondo accademico e scientifico, nell'instaurazione di stabili canali di confronto con gli attori dell'economia digitale. A tal fine l'Autorità ha avviato un'ampia indagine conoscitiva (delibera n. 44/21/CONS) relativa ai servizi offerti sulle piattaforme online.

Più specificamente, nella prospettiva di definire il proprio posizionamento nel dibattito europeo e internazionale, nonché di determinare le aree d'intervento e le linee direttrici che guideranno le prossime azioni dell'Autorità nel sistema digitale, l'indagine è volta a: *a*) realizzare una classificazione dei servizi offerti sulle piattaforme online; *b*) individuare, per ciascuna tipologia di servizio, le potenzialità problematiche e gli effetti che le stesse sono suscettibili di produrre sotto il profilo sociale, economico e giuridico; *c*) operare una ricognizione, in un'ottica comparativa, del contesto regolamentare nazionale, europeo e internazionale. Le evidenze che emergeranno nel corso dell'indagine potranno fornire indicazioni utili anche per l'applicazione della normativa in vigore (si pensi al citato Regolamento P2B) o di prossima attuazione (come la già citata riforma della direttiva SMAV, a valle del processo di recepimento nazionale).

Nella prima fase, l'Autorità ha concentrato l'attività di indagine su una ricostruzione esplorativa sia del quadro regolamentare, sia dei più recenti rapporti, osservatori e studi economici pubblicati a livello internazionale nelle materie di interesse. Parallelamente, si è dato inizio al processo di raccolta dati, collezionando e sistematizzando le informazioni reperibili da fonti varie (quali bilanci, banche dati settoriali, statistiche internazionali, ecc.), e inviando specifiche richieste di informazioni. Le preliminari attività di inquadramento hanno condotto a una più compiuta demarcazione del perimetro di analisi e delle questioni focali che saranno oggetto di



approfondimento, concettualmente schematizzabili attraverso una matrice. Tale matrice, che sosterrà la struttura dell'indagine, mette in relazione le diverse categorie di servizi online con le tematiche concernenti i diritti chiamati in causa e meritevoli di salvaguardia, da un lato, e le problematiche economiche, dall'altro, individuando le intersezioni esistenti e, in corrispondenza di queste, gli approcci regolamentari applicati o in via di definizione. Per il prosieguo, l'obiettivo sarà acquisire quanti più elementi di indagine possibile sulla base dei quali realizzare l'analisi, coprendo la vasta gamma di settori, tutele e soggetti coinvolti.

#### 4.2.2 Il diritto d'autore online

Relativamente all'industria creativa digitale, l'Autorità è da tempo impegnata in attività di promozione della cultura della legalità a tutela dei diversi mercati, fortemente danneggiati da fenomeni di violazioni massive e sistematiche del diritto d'autore online.

L'apparato degli strumenti a disposizione del regolatore per fronteggiare tali situazioni si è ultimamente ampliato alla luce delle importanti novità introdotte dal Decreto rilancio (cfr. *supra*). In considerazione di ciò, l'Autorità ha avviato una consultazione pubblica (delibera n. 540/20/CONS) finalizzata a modificare il Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore. Le novità introdotte, da attuarsi attraverso un'estensione dell'ambito di applicazione soggettivo del Regolamento, sono particolarmente rilevanti,

dal momento che la diffusione illecita di opere online sta assumendo dimensioni preoccupanti, sia per la numerosità delle violazioni sia per le modalità della messa a disposizione dei contenuti, estremamente semplici in termini di accesso da parte degli utenti<sup>8</sup>.

Nell'ultimo anno, le consolidate misure contro la reiterazione delle violazioni e i provvedimenti cautelari per la tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi online hanno consentito all'Autorità di porre in essere un'azione sempre più incisiva ed efficace nei confronti dei siti dedicati alla pirateria seriale e sistematica di ingenti quantità di contenuti protetti.

Nel dettaglio, sono state ricevute 15 istanze cautelari e 389 istanze per reiterazioni di violazioni già accertate (Tabella 4.2.1). Le istanze cautelari hanno riguardato principalmente la diffusione di una elevata quantità di opere sonore, spesso appena immesse sul mercato, su siti con evidente scopo di lucro. In numerosi casi, le istanze erano riferite a siti che mettono a disposizione del pubblico servizi di c.d. *streamripping* che, tramite l'estrazione di un flusso video, consentono di tramutare in permanenti le copie temporanee di un numero indeterminabile di contenuti disponibili in *streaming*. Le reiterazioni di violazioni accertate hanno avuto ad oggetto in larga parte la diffusione illecita di opere audiovisive, ma anche sonore e, in parte minoritaria, letterarie e video ludiche. Gli accertamenti svolti hanno evidenziato una ripetitività costante delle violazioni da parte di alcuni nomi a dominio<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> In ragione della particolare rilevanza e complessità tecnica della materia oggetto di regolamentazione e delle significative modifiche introdotte nel nuovo provvedimento, con riferimento soprattutto all'ambito di applicazione del Regolamento, l'Autorità ha provveduto agli adempimenti di cui alla direttiva 2015/1535/UE.

<sup>9</sup> Su un totale di 384 reiterazioni, infatti, ben 52 hanno riguardato nomi a dominio riconducibili al sito "Altadefinizione", 37 al sito "Eurostreaming", 32 al sito "Guardaserie", 28 al sito "Cineblog" e 22 al sito "Ilgeniodellostreaming".

## 4. I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

Tabella 4.2.1 - Istanze ricevute per tipologia di opera e rito (valori assoluti)

Tipologia di opere	Ordinario	Abbreviato	Cautelare	Reiterazione	Totale
Audiovisiva	10	67	6	347	430
Audiovisiva, Sonora	1	1	0	0	2
Editoriale	27	7	0	5	39
Fotografica	45	0	0	0	45
Software	2	0	0	0	2
Letteraria	16	11	0	7	34
Sonora	22	64	9	27	122
Video ludica	2	8	0	3	13
Audiovisiva, Editoriale	1	0	0	0	1
<b>Totale</b>	<b>126</b>	<b>158</b>	<b>15</b>	<b>389</b>	<b>688</b>

Nota: la tabella fa riferimento alle istanze ricevute e non agli ordini di disabilitazione

L'Autorità, grazie ai poteri che le consentono di intervenire in caso di pubblicità, promozione o descrizione di attività in violazione dei diritti d'autore e connessi, si è attivata anche nei confronti di siti che, attraverso *link*, consentono di raggiungere i nuovi nomi a dominio di volta in volta generati per aggirare gli ordini di inibizione dell'accesso mediante blocco del *domain name system (DNS)* precedentemente adottati e che rinviano a profili, pagine o gruppi sui *social network* e sui servizi di messaggistica, in cui gli utenti vengono avvisati direttamente ed esplicitamente del cambio di nome a dominio intervenuto dopo l'ordine dell'Autorità.

A sette anni dall'entrata in vigore del Regolamento sul diritto d'autore online, sono pervenute 2.740 istanze<sup>10</sup>.

Il numero di adeguamenti spontanei, soprattutto nel corso di procedimenti ordinari (pari, per l'anno di riferimento, al 32,4%), costituisce uno degli indicatori di efficacia dell'azione

in termini di educazione alla legalità e di mediazione fra le parti. La maggior parte dei procedimenti si conclude, nondimeno, con ordini di disabilitazione dell'accesso (60,4%), mediante blocco del DNS, rivolto ai prestatori di servizi di *mere conduit* operanti sul territorio italiano<sup>11</sup>. Di questi, la maggior parte (73,5%) è costituita da ordini per reiterazione di violazioni relative a siti già oggetto di ordini di disabilitazione che hanno semplicemente modificato il proprio nome a dominio (c.d. *alias*). I siti destinatari di ordini di blocco del DNS ospitano principalmente musica, film e serie tv, ma in quantità tali da rappresentare spesso fenomeni di violazione massiva del diritto d'autore.

#### 4.2.3 La vigilanza nel settore della pubblicità online

Le strategie delle piattaforme online (integrazione verticale e orizzontale e possibilità di sfruttare gli effetti di *leverage*), gli asset non replicabili di cui dispongono (*big data*), la reattività alla crisi ascrivibile anche alle peculiarità

<sup>10</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.2.

<sup>11</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.3.



che le contraddistinguono (fornitura di servizi immateriali, che consente di servire mercati di dimensione globale; realizzazione di efficienze di costo) incidono sulla natura stessa dei mercati delle comunicazioni e dell'informazione, e sui relativi esiti competitivi.

Vi è, invero, una tendenza delle piattaforme, che si rivela solida e strutturale, ad acquisire potere di mercato, contribuendo alla concentrazione degli ambiti in cui operano. Nel settore delle comunicazioni, ciò avviene in particolare nella pubblicità online, in cui le piattaforme hanno ormai un indiscusso ruolo di primo piano. La capacità delle piattaforme di convogliare 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.

In ragione di ciò, nella prospettiva di assicurare la tutela del pluralismo dell'informazione online, la costante vigilanza sugli scenari competitivi del comparto della pubblicità online rappresenta uno dei perni della strategia digitale dell'Autorità.

Più in generale, in forza del presidio normativo che le conferisce l'art. 43, comma 10, del Testo Unico (TUSMAR) — come riformato dalla legge n. 103 del 16 luglio 2012 con l'espressa inclusione nel SIC dei ricavi derivanti da *“pubblicità online e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione”* — l'Autorità ha intrapreso un percorso, proseguito nell'ultimo anno, di vigilanza e monitoraggio, ma anche un processo di analisi e conoscenza del settore in tutte le sue componenti.

Sotto il profilo strettamente regolamentare, l'Autorità ha continuato le attività istruttorie del procedimento per accertare la sussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della pubblicità online (deli-

bera n. 356/19/CONS). Con l'obiettivo di procedere alla definizione merceologica e geografica del mercato rilevante (o dei mercati rilevanti) nel settore in questione (“fase 1” del procedimento), sono stati vagliati studi e rapporti di matrice economica e giuridica ed è stata effettuata la ricognizione della casistica nazionale e internazionale. Sono state, altresì, avviate interlocuzioni con le principali associazioni di categoria rappresentative dei versanti della domanda e dell'offerta di pubblicità online (IAB Italia, UPA - Utenti pubblicità associati e UNA - Aziende della comunicazione Unite). Alle stesse sono state rivolte dettagliate richieste di informazioni, qualitative e quantitative, funzionali alla suddetta perimetrazione dei mercati. L'analisi compiuta nella prima parte del procedimento, in quanto antecedente logico rispetto alla successiva fase di verifica e accertamento della sussistenza di eventuali posizioni dominanti, consentirà di operare una maggiore specificazione dell'area economica oggetto del procedimento e l'individuazione in concreto dei possibili destinatari degli effetti del provvedimento finale.

L'esercizio delle funzioni di vigilanza e monitoraggio dell'Autorità nel settore della pubblicità online, analogamente a quanto avviene per altri comparti delle comunicazioni, è coadiuvato da una serie di strumenti di raccolta periodica di dati anagrafici ed economici, volti a garantire la trasparenza degli assetti proprietari e la valorizzazione degli ambiti di mercato, tra cui l'Informativa Economica di Sistema (IES) e il Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC), opportunamente adeguati a seguito della riforma normativa sopra richiamata ed estesi in modo da includere le piattaforme online. Tale processo di raccolta di informazioni ha consentito di ampliare la conoscenza delle dinamiche di mercato e dei soggetti coinvolti. Si è potuto, pertanto, apprezzare un crescente livello di complessità del sistema di negoziazione degli spazi pubblicitari online, caratterizzato sempre più da modelli automatici di compravendita che preve-

dono l'intermediazione e re-intermediazione di diverse tipologie di operatori. Si configura una vera e propria filiera di pubblicità online, che comprende, accanto agli attori tradizionali attivi dal lato della domanda (inserzionisti) e dell'offerta di pubblicità (*publisher* e concessionarie), i fornitori dei servizi tecnologici funzionali all'acquisto e vendita di pubblicità (piattaforme di intermediazione pubblicitaria). A questi, peraltro, si aggiungono i fornitori di servizi prima e dopo il processo di compravendita delle inserzioni (quali *web analytics*, *data management platform-DMP*, *ad certification/ad verification* per la certificazione e verifica della campagna pubblicitaria, *data provider* per finalità pubblicitarie), anch'essi fondati sulla disponibilità di dati sugli utenti.

Nell'ottica di accrescere il grado di trasparenza nei processi di intermediazione pubblicitaria, invocata dagli attori del mercato<sup>12</sup>, l'Autorità ha svolto un ulteriore approfondimento delle dinamiche economiche caratterizzanti la catena del valore in cui si articola il settore, che ha condotto alla pubblicazione del *Focus sulla pubblicità online*<sup>13</sup>. Il *Focus* rappresenta una speciale edizione dell'Osservatorio sulle Comunicazioni, dedicata all'analisi dell'evoluzione di internet nel settore dei media, nonché all'esame della distribuzione dei ricavi generati dalla raccolta pubblicitaria online per tipologia di operatori e attività che compongono la filiera. Lo studio ha attestato l'ascesa della pubblicità online quale fonte di finanziamento del sistema dei media, fino a diventare la componente primaria dell'intero settore pubblicitario, tendenza che trova conferma anche nei dati previsionali del 2020, con un divario rispetto alla raccolta sugli altri mezzi destinato ad ampliarsi ancora. Il *Focus* ha certificato, inoltre, come il valore della pubblicità online sia trainato dai risultati delle

piattaforme, che realizzano quote maggioritarie di ricavi in tutti gli stadi della filiera pubblicitaria, segnalando, sia la crescente difficoltà dei *publisher* e delle concessionarie tradizionali nel competere nel settore, sia la dipendenza degli stessi dai servizi di intermediazione pubblicitaria offerti dalle piattaforme.

Nella seconda metà del 2020 l'Autorità ha avviato una specifica attività di monitoraggio dei settori regolati – compresa la pubblicità online – attraverso delle edizioni speciali dell'Osservatorio delle comunicazioni, finalizzate alla costruzione di una base informativa che possa contribuire a una migliore comprensione delle tendenze e delle criticità derivanti dalla crisi pandemica in atto, tracciando con cadenza trimestrale l'evoluzione degli indicatori chiave per la valutazione degli effetti prodotti dal perdurare dell'emergenza da Covid-19<sup>14</sup>.

#### 4.2.4 Le altre attività di vigilanza e sanzionatorie

La facilità nelle transazioni e nelle condizioni tipica dell'ecosistema digitale può essere sfruttata da alcuni soggetti per commettere abusi su larga scala a danno di artisti, organizzatori di eventi, titolari di sistemi di emissione primari, ecc. Pratiche come la violazione massiva del divieto di *secondary ticketing* attraverso la rivendita illegale di biglietti per eventi di spettacolo sono atte a compromettere la sostenibilità del lavoro creativo e a limitarne lo sviluppo.

In questo ambito, le competenze dell'Autorità, acquisite in seguito alla riforma intervenuta con la legge di bilancio n. 232/2016, modificata dalla legge di bilancio n. 145/2018, prevedono poteri di accertamento e contrasto – con presidi sanzionatori *ad hoc* – di attività illecite o non autorizzate messe in opera nel

<sup>12</sup> UPA, Libro bianco sulla comunicazione digitale, 2017.

<sup>13</sup> Osservatorio sulle Comunicazioni - Focus sulla pubblicità online.

<sup>14</sup> Osservatorio sulle Comunicazioni - Monitoraggio Covid-19.



mercato secondario dei biglietti di eventi di intrattenimento, venduti tramite reti di comunicazione elettronica da soggetti diversi dai titolari dei sistemi di emissione.

Anche quest'anno l'Autorità, nel quadro delle azioni a tutela della legalità online, ha espletato i propri poteri di vigilanza e sanzionatori verso soggetti che offrono servizi sul mercato del *secondary ticketing*, proseguendo nella repressione degli illeciti. In particolare, AGCOM ha dato avvio a un procedimento nei confronti di una delle principali società attive nel *secondary ticketing* a livello globale per aver messo in vendita biglietti per concerti ed eventi a prezzi fortemente maggiorati rispetto a quelli nominali. L'intervento di vigilanza, attivato su segnalazione degli interessati, è stato supportato dalla

Guardia di Finanza e dalla Polizia Postale (cfr. Capitolo 5).

Sotto altro profilo, l'Autorità ha portato avanti, anche con riferimento al panorama digitale, lo svolgimento delle attività di vigilanza e sanzionatorie introdotte dal Decreto-legge n. 87/2018, convertito nella Legge 96/2018 (c.d. Decreto dignità), in ordine al rispetto del divieto di qualsiasi forma di pubblicità relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, nonché al gioco d'azzardo. Nello specifico, l'Autorità ha condotto accertamenti sulla divulgazione online di annunci inerenti alle suddette attività, e, nell'ottobre 2020, ha comminato una sanzione amministrativa pecuniaria nei riguardi di Google (cfr. par. 2.3.6) per aver diffuso, mediante il proprio motore di ricerca, pubblicità vietata (*ex art. 9*).

## 4.3

### La tutela dell'utenza e dei diritti

La garanzia di adeguati livelli di tutela degli utenti e delle categorie più deboli costituisce un punto fermo del mandato istituzionale e del piano strategico dell'Autorità in tutti i settori di competenza, compresi quelli afferenti ai servizi offerti in rete e alle piattaforme online.

Nei paragrafi che seguono sono richiamate le più significative attività compiute dall'Autorità nel periodo di riferimento a tutela dei cittadini - in relazione ai diritti fondamentali della libertà di espressione, pluralità e correttezza dell'informazione, che si pongono alla base del dibattito pubblico online - e degli utenti commerciali, tenuto conto della circostanza che l'ampliamento delle competenze di AGCOM in quest'ultimo ambito richiederà la definizione e la messa a punto di strumenti operativi, i cui effetti potranno essere dispiegati solo a partire dal prossimo anno.

#### 4.3.1 Il dibattito pubblico online

Nell'ultimo anno - in cui l'informazione, elemento portante di ogni sistema democratico, si è dimostrata cruciale anche nella gestione dell'emergenza sanitaria, arrivando a rappresentare uno dei principi cardine per il contenimento stesso del contagio, con riflessi immediati per la sicurezza e la salute della popolazione - l'Autorità è intervenuta a tutela del dibattito pubblico online con azioni di vigilanza, monitoraggio della qualità dell'informazione, contrasto dei fenomeni di *information pollution* e del linguaggio d'odio. Al riguardo, è stata avviata una specifica azione di vigilanza su talune condotte praticate da YouTube nei confronti di testate giornalistiche registrate, al fine di valutare la coerenza con il principio della libertà di espressione e il grado di trasparenza delle *policy* adottate, anche alla luce di quanto dichiarato dalla piattaforma in relazione al controllo sui contenuti diffusi.

Parallelamente, sono proseguite le iniziative di confronto con le piattaforme e le altre componenti del sistema informativo online nell'ambito dei lavori del *Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*, nonché le attività del *Tavolo servizi media* e del *Tavolo piattaforme digitali e big data*, istituiti per coadiuvare, in attuazione del Decreto-legge n. 18/2020 convertito in Legge n. 27/2020 (c.d. Decreto Cura Italia), il Governo e le istituzioni competenti nella salvaguardia della correttezza dell'informazione online su temi medico-sanitari e relativi al contagio.

Inoltre, nel monitoraggio sulla qualità dell'informazione e del dibattito pubblico online - supportato anche dalla cooperazione scientifica con prestigiosi centri di ricerca e istituzioni accademiche<sup>15</sup> - l'Autorità ha continuato l'edizione dell'**Osservatorio sulla disinformazione online**, con la pubblicazione di numeri speciali sul tema del coronavirus; la sperimentazione del progetto *Cartesio*, un modello partecipativo che prevede il coinvolgimento diretto degli utenti in un'esperienza di valutazione dell'affidabilità delle notizie; oltre allo studio delle dinamiche di diffusione online del linguaggio d'odio.

In tema di *hate speech* l'Autorità partecipa, come *partner* di un consorzio di ricerca internazionale, al progetto **IMSyPP** (*Innovative Monitoring Systems and Prevention Policies of Online Hate Speech*), finanziato dall'Unione europea nell'ambito del Programma quadro *Horizon 2020*, finalizzato allo sviluppo di modelli e tecniche per la *detection* automatizzata dell'*hate speech* in diverse lingue, allo scopo di identificare i fattori determinanti ed elaborare raccomandazioni di *policy* sulle possibilità di utilizzo del sistema di monitoraggio in un contesto regolamentare nazionale ed europeo (cfr. Capitolo 5).

<sup>15</sup> Si vedano, ad esempio, le analisi relative al dibattito pubblico sui social media realizzati dalla task force di data science, istituita dall'Autorità.



L'Autorità partecipa, altresì, all'iniziativa dell'**UNAR** (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri), che nel dicembre 2018 ha avviato il progetto **C.o.n.t.r.o** (*Counter narratives against racism online*), promosso e finanziato dalla Commissione europea, ideato e coordinato in partenariato con **IRS** (Istituto per la Ricerca Sociale). L'Autorità è stata invitata a intervenire ai lavori del progetto che si è articolato in due fasi: 1) una fase di studio e ricerca, relativa alla mappatura delle maggiori esperienze di individuazione e analisi dei discorsi di odio online e delle pratiche più efficaci di contro-narrativa; 2) una fase di creazione e diffusione di un'intensa e mirata campagna di sensibilizzazione e comunicazione sul fenomeno, con la produzione di uno spot istituzionale elaborato da UNAR e di una serie di video di contro-narrativa sul fenomeno della discriminazione per motivi di etnia. Nell'aprile 2020, l'UNAR ha inoltre proposto ad AGCOM di aderire come *partner* al progetto *REASON - RE-Act in the Struggle against Online hate speech*, presentato in risposta all'avviso pubblico della Commissione europea "*Proposals to prevent and combat racism, xenophobia, homophobia and other forms of intolerance and to monitor, prevent and counter hate speech*" (Programma REC 2014-2020), risultato poi destinatario del finanziamento. Nell'ambito di tale progetto, nel quale sono previsti quattro gruppi di lavoro - ora in fase di implementazione -, l'Autorità collabora alle azioni di formazione previste e prende parte alla cabina di regia nazionale per la lotta ai crimini e ai discorsi d'odio in rete.

Per contrastare i discorsi d'odio in rete – che, soprattutto nell'ambito dei video generati dagli utenti, trovano condizioni particolarmente favorevoli ad una diffusione virale e intrusiva –

l'Autorità, peraltro, ha sollecitato l'adozione di procedure di co-regolamentazione da parte delle piattaforme, in special modo sui *social media*. A tal fine, sono state acquisite dalle principali piattaforme informazioni sulle procedure e i criteri in uso per la segnalazione e la rimozione di contenuti d'odio e sulle iniziative intraprese per combattere i fenomeni di discriminazione e di istigazione all'odio online, anche nell'intento di vagliare l'adozione di eventuali ulteriori misure al riguardo<sup>16</sup>.

Nella salvaguardia del dibattito pubblico online, particolare attenzione è poi tipicamente dedicata dall'Autorità alla tutela del pluralismo politico. Il monitoraggio, in tal caso, si sostanzia nell'osservazione costante dei meccanismi di accesso dei soggetti politici agli strumenti e ai servizi messi a disposizione dalle piattaforme, in periodo elettorale e non, e alla trasparenza della pubblicità politica. In considerazione della rilevanza di questo aspetto, peraltro, l'Autorità ha previsto in tutti i più recenti regolamenti elettorali un titolo specificamente dedicato alle *Piattaforme per la condivisione di video e social network*, finalizzato a promuovere la correttezza e il pluralismo dell'informazione online durante le campagne per le elezioni.

Nel complesso, le analisi condotte dall'Autorità sugli scenari informativi online e le verifiche sul rispetto dei diritti fondamentali degli utenti hanno confermato come le piattaforme rappresentino ormai stabilmente la porta preferenziale d'accesso all'informazione in rete, influenzando non solo sui modelli di consumo delle notizie da parte dei cittadini, ma anche sull'offerta proposta dagli editori. La dipendenza degli utenti dalle piattaforme anche per informarsi rende le stesse un punto di approdo necessario

<sup>16</sup> L'Autorità, successivamente all'approvazione del Regolamento in materia di rispetto della dignità umana, del principio di non discriminazione e di contrasto all'*hate speech* e in seguito alle interlocuzioni avviate con le piattaforme, è ad esempio riconosciuta da Facebook come "relatore di fiducia" ai sensi del Codice europeo di condotta per contrastare l'incitamento all'odio online. Pertanto, le segnalazioni effettuate da AGCOM in materia di *hate speech*, in quanto qualificate, sono sempre acquisite e trattate.

per gli editori al fine di raggiungere i consumatori, incidendo sulle strategie di distribuzione dei contenuti informativi. D'altra parte, gli editori rischiano di perdere il contatto diretto con il pubblico e, quindi, la propria riconoscibilità a favore di quella delle piattaforme. Il ruolo che queste ultime hanno assunto per il dibattito pubblico online attribuisce loro un rilievo di natura pubblicistica. Ne consegue che l'attività di informazione (come sancito dall'art. 7 del TUSMAR), servizio di interesse generale, che giustifica la previsione di una serie di obblighi gravanti sugli editori dei media tradizionali, quando è veicolata dalle piattaforme pone il tema di una verifica terza e indipendente sul funzionamento delle stesse e la trasparenza delle procedure che presiedono alle decisioni che esse stesse assumono.

Emerge, dunque, l'urgenza di una riflessione più estesa, che pertiene al problema dell'*accountability* delle piattaforme (e dei loro algoritmi, specie di raccomandazione). Il ricorso a strumenti di *detection*, rimozione e controllo su contenuti, *account* e pagine *social*, 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 che richiede interventi legislativi organici per un corretto bilanciamento tra diritti e valori in gioco, nel pieno rispetto della libertà di informazione e del pluralismo.

#### 4.3.2 Le attività a tutela dell'utenza *business*

La capacità delle piattaforme online di raggiungere i consumatori, ne ha esteso sempre di più in tutti i settori merceologici la pervasività.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, a seguito delle sopra richiamate previsioni della

legge di bilancio 2021, l'Autorità è stata indicata quale istituzione nazionale designata ad assicurare l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento P2B, diretto alla promozione dell'equità e della trasparenza per gli utenti commerciali delle piattaforme online.

Alla luce dell'ampliamento delle competenze attribuitele, l'Autorità ha istituito un Gruppo di lavoro deputato a effettuare gli approfondimenti necessari per determinare in concreto l'ambito di applicazione della nuova disciplina e il novero delle conseguenti attività da approntare a tutela dell'utenza *business*. I lavori del Gruppo incaricato, nonché l'interlocuzione instaurata con i Servizi della Commissione europea competenti, hanno preliminarmente chiarito che la sfera di tutela dell'utenza commerciale, in ossequio alle disposizioni del Regolamento P2B, pertiene ai rapporti tra gli utenti commerciali e le piattaforme online che forniscono loro:

- servizi di intermediazione online, quali *e-commerce marketplace*, *marketplace* specializzati (ad esempio, nei settori di viaggi e soggiorni; trasporti; ristorazione e distribuzione pasti; moda; design e arredamento; intrattenimento; *e-learning*); *marketplace*, pagine degli utenti commerciali, *shop*, ecc. all'interno di *social media* (*social network sites*, servizi di messaggistica istantanea, ecc.); app-store; altri servizi di intermediazione (inclusi i servizi di comparazione di prezzi);
- motori di ricerca generici, comprese le ricerche effettuate tramite assistenza vocale.

In questi settori, le nuove linee di intervento dell'Autorità, le cui modalità di attuazione sono in corso di definizione, attengono a funzioni di monitoraggio e vigilanza, che potranno essere esplicate anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti, oltre che a funzioni sanzionatorie.



L'Autorità, infatti, è chiamata a vigilare sul rispetto da parte dei fornitori di servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca delle prescrizioni previste dal Regolamento P2B, che richiedono alle piattaforme chiarezza e trasparenza nei confronti degli utenti commerciali in merito a una serie di elementi, tra cui i termini e le condizioni praticate; i motivi di restrizione, sospensione o cessazione della fornitura dei servizi; i parametri che influenzano il posizionamento; i prodotti e servizi accessori; il trattamento differenziato, l'accesso degli utenti commerciali ai dati; le clausole contrattuali specifiche; e i sistemi di risoluzione delle controversie.

Al contempo, la legge di bilancio 2021, agganciando le nuove competenze all'impianto della legge istitutiva dell'Autorità, prevede espressamente il potere di sanzionare la violazione di ordini o diffide impartite in applicazione del Regolamento nell'alveo della cornice edittale più grave già contemplata per le violazioni in materia di posizioni dominanti. Allo scopo di agevolare l'attività di monitoraggio e vigilanza sull'applicazione del Regolamento P2B, la legge di bilancio 2021 introduce altresì alcuni obblighi "accessori"

in capo ai fornitori di servizi di intermediazione online e ai motori di ricerca, pur non stabiliti nel territorio nazionale che offrono servizi in Italia. Anche riguardo a tali obblighi strumentali il Gruppo di lavoro ha svolto gli opportuni approfondimenti, valutandone le modalità di implementazione e curando la predisposizione degli atti preparatori. Nello specifico, i predetti soggetti sono tenuti ad adempiere all'obbligo di iscrizione al ROC, quale misura finalizzata a realizzare il puntuale censimento degli operatori dei settori coinvolti che offrono servizi in Italia, e a corrispondere un contributo all'Autorità<sup>17</sup> volto ad assicurare la copertura dei costi amministrativi complessivamente sostenuti per l'esercizio delle nuove funzioni<sup>18</sup>. Nell'intento di raccogliere annualmente informazioni pertinenti sull'attività svolta in Italia e i ricavi realizzati nel territorio nazionale dalle piattaforme online assoggettate alla disciplina del Regolamento P2B, è stata ravvisata, inoltre, l'esigenza di estendere anche a queste ultime l'obbligo di comunicazione della Informativa Economica di Sistema (cfr. Capitolo 5), che costituisce uno degli strumenti principali di cui dispone l'Autorità per compiere le analisi e il monitoraggio dei settori di interesse istituzionale.

17 L'entità del contributo, in sede di prima applicazione, per l'anno 2021, è fissata in misura pari all'1,5 per mille dei ricavi realizzati nel territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero, relativi al valore della produzione, risultante dal bilancio di esercizio dell'anno precedente, ovvero, per i soggetti non obbligati alla redazione di tale bilancio, dalle omologhe voci di altre scritture contabili che attestino il valore complessivo della produzione. Per gli anni successivi, eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione potranno essere adottate dall'Autorità, nel limite massimo del 2 per mille dei suddetti ricavi valutati.

18 Delibera n. 200/21/CONS.

## 4.4

### Gli scenari dei mercati

I processi di trasformazione digitale di economia e società, stimolati dallo sviluppo di infrastrutture di telecomunicazioni fisse e mobili che consentono un'offerta di connettività sempre più capillare e diffusa, contribuiscono all'incremento della fruizione di internet, in particolare delle piattaforme online, per le quali continua ad assistersi a un'espansione della propria posizione nello scenario competitivo. La perdurante crescita delle piattaforme è un fenomeno di portata globale, facilmente riscontrabile se si guarda anche solo ai ricavi conseguiti nei mercati delle comunicazioni<sup>19</sup>.

In Italia (come illustrato nella Figura 4.4.1) in corrispondenza dell'entrata delle piattaforme nei diversi ambiti di attività che compongono il settore delle comunicazioni, si è assistito progressivamente a un aumento del peso delle stesse. Nel dettaglio, nel settore pubblicitario, nel quale le piattaforme si sono affacciate almeno dal 2010, la relativa quota risulta più che raddoppiata in cinque anni. Considerando l'insieme dei ricavi del settore dei media, comprensivo anche delle entrate derivanti dagli utenti e dei contributi pubblici, la quota dei ricavi delle piattaforme - le cui offerte di servizi audiovisivi a pagamento diventano più significative a partire dal 2016 - passa dal 9% del 2016 al 25% del 2020. Infine, anche ampliando ulteriormente la valutazione, includendo i servizi postali (con particolare riferimento alla consegna dei pacchi) per i quali l'ingresso delle piattaforme è ancora più recente, l'incidenza delle piattaforme sul totale si rivela triplicata (dal 7% nel 2016 al 23% nel 2020).

Come illustrato nel Capitolo 2, l'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del

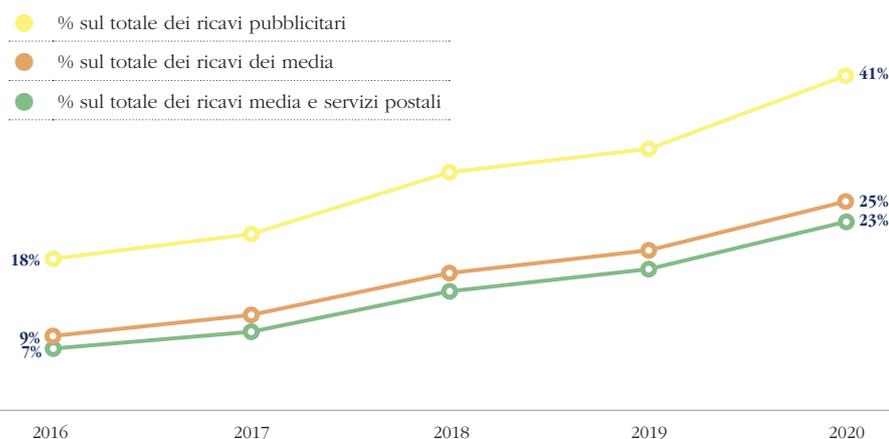
coronavirus ha contribuito ad accelerare i processi di trasformazione della domanda e dell'offerta nei settori delle comunicazioni nei quali le piattaforme sono attive, esacerbando alcune criticità e debolezze strutturali, soprattutto in quei comparti che prima del 2020 avevano manifestato una difficoltà a rispondere ai mutati modelli di consumo e produzione. La crisi economica si è tradotta in una generale contrazione dei ricavi per i media tradizionali. Diversamente, per le piattaforme si conferma la dinamica crescente degli introiti conseguiti e, di conseguenza, si rafforza il loro peso rispetto agli altri operatori dei mezzi di informazione. Nel settore dei servizi postali, invece, le entrate riconducibili alla consegna pacchi, in tendenziale crescita anche prima della diffusione del contagio in Italia, mostrano un significativo aumento durante il periodo di *lockdown* e nei mesi successivi (si veda il Capitolo 3), trainati dall'incremento degli acquisti effettuati online. Nondimeno, anche in questo comparto è possibile apprezzare un'accresciuta rilevanza delle piattaforme online, in ragione, tra l'altro, della stretta interdipendenza tra l'*e-commerce* e i servizi di consegna e la sussistenza di situazioni di integrazione verticale fra i due ambiti.

Nei mesi più complessi di gestione dell'emergenza, le piattaforme online hanno dato prova della propria capacità di stimolare i processi innovativi in tutta la filiera della comunicazione e di internet nel complesso, con effetti positivi sul benessere sociale e sui consumatori. D'altro canto, come sarà esaminato nei paragrafi che seguono, la loro presenza sempre più significativa nei mercati introduce fattori di criticità e nuove sfide per il regolatore.

19 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.4 per un'analisi a livello mondiale riferita alla pubblicità online.



Figura 4.4.1 - Incidenza delle piattaforme online nei settori delle comunicazioni (ricavi, %)



#### 4.4.1 Il settore pubblicitario e la pubblicità online

La concentrazione delle fonti di finanziamento dell'informazione a favore delle piattaforme online costituisce un elemento di criticità, che assume particolare rilevanza se si considera che, indipendentemente dai modelli di *business* adottati, la pubblicità da diversi anni in Italia rappresenta la principale fonte di entrata per i mezzi di comunicazione. Analogamente a quanto è avvenuto in occasione di altre crisi economiche, che hanno comportato un profondo senso di incertezza, oltre che una riduzione della spesa delle famiglie e delle imprese, si riscontra una contrazione delle entrate pubblicitarie com-

pressive (-2,1%), che in genere presentano un andamento pro-ciclico. Peraltro, le circostanze eccezionali della crisi epidemiologica hanno determinato una difficoltà da parte degli investitori pubblicitari nella ricerca dei corretti messaggi promozionali da veicolare, in modo particolare durante il *lockdown*, frenando pesantemente gli investimenti, soprattutto con riferimento ai mezzi tradizionali.

Il valore della pubblicità regredisce ai livelli inferiori rispetto al 2018, interrompendo la dinamica crescente degli anni precedenti che verosimilmente si sarebbe potuta attendere in assenza di uno *shock* congiunturale.

## 4. I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

Figura 4.4.2 - Ripartizione dei ricavi pubblicitari per mezzo (% , mln di €)



Sull'ammontare totale dei ricavi pubblicitari, nell'ultimo quinquennio, ha influito in maniera incisiva l'ascesa della pubblicità online (delle grandi piattaforme globali in particolare) che già nel 2019 aveva superato la raccolta pubblicitaria televisiva con una quota superiore al 40%. Nel 2020, per l'anzidetto effetto della pandemia, il divario tra la pubblicità online e i mezzi tradizionali diviene ancora più ampio, tanto che per l'intero comparto pubblicitario la metà delle risorse complessive deriva dalle inserzioni in rete (Figura 4.4.2).

Per i media tradizionali si è osservato un decremento generale delle risorse pubblicitarie (-9,5%), che risulta più accentuato nei comparti editoriali (-28,6%), per i quali i marcati effetti congiunturali si sommano al già difficile quadro delineato dalla strutturale riduzione dei ricavi che da tempo non riguarda solamente il versante

pubblicitario ma anche la vendita di copie. La pubblicità online, nonostante i risultati più moderati registrati nel primo semestre del 2020, ha ripreso a crescere con maggiore vigore nella seconda parte dell'anno, così da raggiungere nel 2020 i 4 miliardi di euro, segnando un incremento del 19,3% sull'anno precedente.

Questa evidente modifica nell'evoluzione e composizione del comparto pubblicitario, con la rilevanza delle piattaforme online nel sistema dell'informazione e delle comunicazioni, impone una riflessione più estesa nella prospettiva della tutela del pluralismo informativo. Come osservato più volte dall'Autorità, esiste uno stretto collegamento tra le criticità del sistema dell'informazione e la diffusione, e il consumo di notizie non corrette e non veritiere. Nell'attuale ecosistema - con internet che si colloca al secondo posto come mezzo scelto dagli italiani per informarsi



(48% della popolazione nel giorno medio del 2020<sup>20</sup>) - i modelli di consumo dell'informazione, che online avviene più attraverso fonti algoritmiche (come motori di ricerca e *social network sites*) che fonti editoriali riconosciute, sono dettati dalla frammentazione nella fruizione dei contenuti, spesso eseguita in modo superficiale anche quando si tratta di c.d. *hard news*, con un'elevata probabilità di imbattersi in fonti alternative non qualificate e in contenuti di disinformazione. Al

contempo, dal lato dell'offerta, aspetti legati alla qualità dell'informazione come l'efficienza delle redazioni, l'accuratezza, l'adeguatezza delle attività di controllo circa l'attendibilità delle fonti e l'autenticità dei fatti sui quali sono fondate le notizie rischiano di essere compromesse dalla contrazione delle risorse complessive che finanziano il sistema informativo, e della pubblicità sui media tradizionali in particolare.

Figura 4.4.3 - Incidenza delle piattaforme nella pubblicità online (% sul totale dei ricavi)



20 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A2.13.

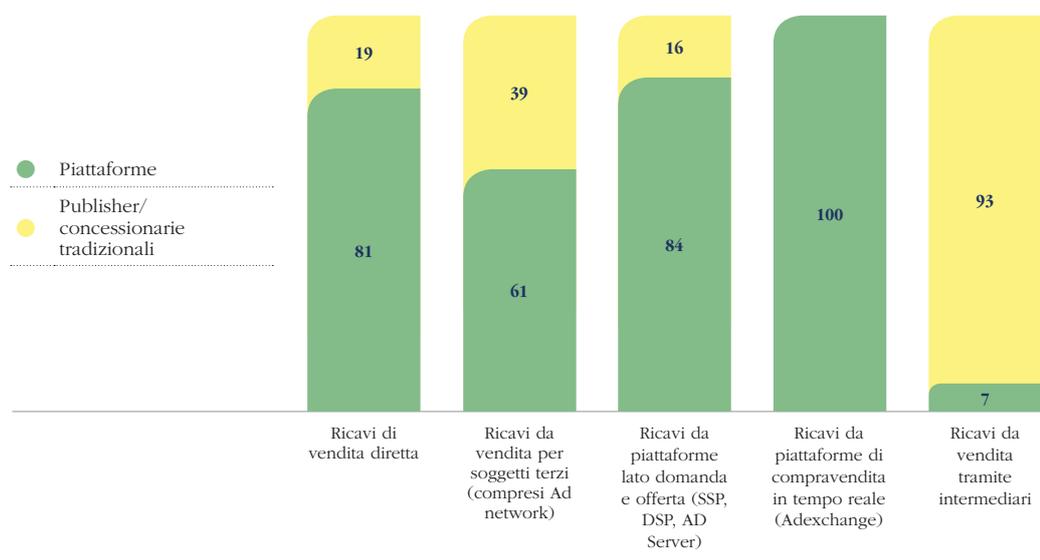
## 4. I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

Focalizzando l'analisi soltanto sulla pubblicità online, si stima che nel 2020 il peso delle piattaforme rispetto agli altri operatori (editori/*publisher* e concessionarie di pubblicità) cresca ancora e in maniera evidente. I volumi complessivamente gestiti dalle piattaforme giungono a rappresentare l'82% del totale (con un incremento di 14 p.p. rispetto al 2016). La tendenza già in atto negli anni precedenti appare essere ulteriormente rafforzata dalle conseguenze dell'emergenza epidemiologica, consolidando e acuendo le difficoltà degli editori e delle concessionarie tradizionali nel competere con tali *player* internazionali (Figura 4.4.3).

Le strategie di integrazione verticale e di differenziazione orizzontale che hanno consentito alle piattaforme di estendere la propria pre-

senza in tutti gli stadi della catena produttiva di internet, compresa l'offerta di servizi agli utenti finali e la connessa acquisizione dei dati individuali, giocano un ruolo fondamentale nell'assetto del settore della pubblicità online. Tali elementi si inseriscono in un sistema di compravendita della pubblicità complesso (Figura 4.4.4), caratterizzato dalla forte incidenza della tecnologia, dove le determinanti competitive si basano sull'accurata profilazione dell'utenza e sulla disponibilità di dati e informazioni sugli utenti – raccolti, spesso anche in modo inconsapevole, nel corso della navigazione e/o fruizione dei servizi online – che, potendo essere direttamente valorizzati in questo processo, rappresentano un asset strategico e un forte vantaggio economico delle piattaforme rispetto ai propri concorrenti e agli inserzionisti.

Figura 4.4.4 - Ripartizione della pubblicità online per tipologie di attività e di operatori (2019, %)





Nel corso degli ultimi dieci anni, il sistema di negoziazione degli spazi pubblicitari è stato sempre più caratterizzato da meccanismi 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). Il crescente ricorso al modello di vendita basato sul *programmatic*, che offre indubbi vantaggi agli inserzionisti e agli editori, aumenta, tuttavia, la dipendenza del sistema pubblicitario (e dei suoi attori) dagli intermediari (quali, *Ad network*, *network* di affiliazione, motori di ricerca, *social network sites*). In tutte le fasi che compongono la filiera pubblicitaria, si conferma la presenza predominante delle piattaforme, che, accanto alla totalità o quasi dei ricavi pubblicitari da servizi tecnologici (SSP, DSP, Ad Server e Ad Exchange), ottengono le quote maggioritarie di ricavi sia dalla vendita diretta di spazi pubblicitari sui propri siti e applicazioni, sia dalla raccolta pubblicitaria per terzi operatori, avvalendosi in minima parte dei servizi di intermediazione di terzi. I *publisher* e le concessionarie tradizionali sono presenti invece con quote inferiori nella filiera e utilizzano in modo consistente i servizi di intermediazione offerti dalle piattaforme (cfr. Figura 4.4.4).

Tutti questi fattori hanno determinato, anche nel contesto nazionale, una struttura ormai consolidata a livello globale, tipica di altri ambiti di internet, caratterizzata dalla presenza di pochi grandi operatori e una coda lunga di soggetti con porzioni marginali di ricavi. Nel dettaglio, i due terzi del valore complessivo stimato del settore sono rappresentati dai ricavi (lordi) dei primi tre operatori. Ai primi posti in termini di risorse nazionali da vendita di pubblicità online, si collocano Google e Facebook, con valori

in crescita, sia considerando i ricavi netti (ossia, derivanti dalla vendita di spazi pubblicitari online propri o di soggetti terzi, al netto della quota retrocessa a questi ultimi), sia i fatturati pubblicitari lordi (ottenuti dalla raccolta complessivamente gestita per spazi pubblicitari online propri o di soggetti terzi, al lordo della quota retrocessa a questi ultimi). Segue Amazon, che raggiunge oramai stabilmente la terza posizione, con una quota di ricavi crescente negli ultimi anni.

#### 4.4.2 Gli altri servizi delle piattaforme online

L'affermazione delle piattaforme, che ha impresso alla struttura e agli assetti del settore pubblicitario e delle comunicazioni il profondo mutamento sopra analizzato, si estende all'intero sistema economico e sociale. La portata rivoluzionaria dell'ascesa delle piattaforme coinvolge ogni aspetto della vita quotidiana: le piattaforme agiscono per lo più da intermediari e i dati individuali, che acquisiscono e gestiscono, assumono un ruolo determinante non soltanto allorché vengano direttamente valorizzati (come avviene nel caso della pubblicità online), ma anche nel momento in cui si pongono alla base della trasformazione radicale dei servizi tradizionali (acquisti, consegne, trasporti, medicina, cultura, intrattenimento, ecc.), da un lato, e della creazione di nuovi mercati, dall'altro.

La capitalizzazione, il valore azionario, gli elevati margini di profitto, la possibilità di operare in uno scenario di ampiezza globale, sfruttando le connesse economie di scala di domanda e offerta, garantiscono, difatti, alle piattaforme la possibilità di compiere ingenti investimenti, facendole diventare leader in tutte le tecnologie emergenti. Anche nella situazione critica scaturita dalla pandemia, le piattaforme hanno consentito processi di interazione sociale e l'erogazione di nuovi servizi, favorendo percorsi di digitalizzazione e datizzazione nella fornitura di prodotti e in ambiti privati e pubblici che fino a pochi mesi prima non erano neanche concepiti.

## 4. I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

In sostanza, i servizi offerti dalle piattaforme si collocano in tutta la filiera di internet e possono essere ricondotti alle categorie indicate nella Tabella 4.4.1, rientranti nelle aree di stretta competenza dell'Autorità o in settori adiacenti: da quelli infrastrutturali ai sistemi operativi e *browser*, dai servizi di intermediazione per gli utenti commerciali a quelli rivolti ai consumatori. Sempre più spesso, servizi diversi (nello stesso o in stadi differenti della filiera) tendono a essere offerti in maniera aggregata dalle piattaforme, in particolare da quelle più grandi, come risultato di scelte strategiche di differenziazione orizzontale ovvero di integrazione verticale, in una logica che può arrivare a coincidere con quella c.d. di *platform envelopment* per cui, impiegando i medesimi fattori produttivi, si offrono servizi appartenenti a mercati distinti ma collegati, con basi di utenti che si sovrappongono.

Sul piano competitivo, ciò si traduce nella possibilità di acquisire un ammontare vasto e diversificato di dati sugli individui tale da costituire un vantaggio difficilmente replicabile e di fare leva sulle posizioni di forza assunte in un dato settore per esercitare una pressione sui concorrenti che operano in comparti contigui.

Il valore dei ricavi realizzati su scala mondiale dalle principali piattaforme - poco meno di 940 miliardi di euro nel 2020 (considerando Alphabet, Amazon, Apple, Facebook e Microsoft), con un incremento, nonostante il contesto di generalizzata recessione, del 17% rispetto al 2019 (+85% sul 2016) - ne è la dimostrazione. Esse occupano, anche in termini di quote di ricavi, le prime posizioni in tutti i settori di attività con una preferenza manifestata in via per lo più esclusiva da parte degli utenti verso i servizi da queste offerti.



Tabella 4.4.1 - Servizi offerti dalle piattaforme online

SERVIZI INCLUSI	
Servizi infrastrutturali e Cloud	Servizi di accesso a internet: mere conduit (ISP)/ caching provider
	CDN-Content Delivery Network
	Servizi di hosting: Cloud (IaaS, PaaS, SaaS)
Software e programmi	Sistemi operativi
	Browser
E-commerce	E-commerce direct e retail
Servizi di intermediazione online	E-commerce marketplace
	Marketplace specializzati
	App store
	Social media (marketplace, shop, ...)
	Altri servizi di intermediazione (servizi di comparazione dei prezzi, ...)
Motori di ricerca	Motori di ricerca generici
	Assistenza vocale (ricerche)
Social network	Social network generici e specializzati
Messaggistica istantanea	Chat, videochiamate, messaggi, ...
Pubblicità online	Raccolta diretta; intermediazione per terzi; SSP, Ad Server, DSP, Ad Exchange, DMP, data analytics; ...)
Video	Video sharing
	Video streaming: VOD (SVOD, TVOD, EST, ...)
Mappe e geolocalizzazione	Mappe e servizi di geolocalizzazione
Altri servizi di comunicazione	E-mail, ...
Servizi finanziari	Sistemi di pagamento
Servizi emergenti	Quantum computing, ...

**Nuove competenze AGCOM**  
 (Legge di Bilancio 2021)

## 4. I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

Tra i servizi offerti sulle piattaforme online, nella Tabella 4.4.1 sono evidenziati quelli rispetto ai quali l'Autorità ha assunto le nuove competenze volte ad assicurare l'efficace applicazione del Regolamento P2B, ossia i motori di ricerca e i servizi di intermediazione (diversi da quelli pubblicitari). Per i motori di ricerca, che secondo i dati Comscore, nel mese medio del 2020, sono stati consultati dal 97% degli utenti unici italiani di internet, il modello di *business* è incentrato in massima parte sulla raccolta pubblicitaria. Sul valore complessivo dei ricavi generati dalla pubblicità online, inclusa quella relativa ai motori di ricerca, l'Autorità compie, come ricordato, un monitoraggio puntuale già da diverso tempo, in virtù dell'estensione delle proprie funzioni nel settore disposta dal legislatore nel 2012. In proposito, AGCOM dispone di una base dati consolidata, che permette di osservare regolarmente l'evoluzione delle risorse economiche pubblicitarie, che nell'ultimo anno evidenziano l'andamento stimato al paragrafo precedente, cui si rimanda.

La categoria dei servizi di intermediazione online, escludendo quelli inerenti alla compravendita di spazi pubblicitari e ai sistemi di pagamento, comprende quelli forniti dalle piattaforme agli utenti commerciali, per consentire loro di offrire, facilitando l'avvio di transazioni dirette, beni o servizi ai consumatori. In questo ambito, considerato l'ampliamento recente delle attività previste in capo all'Autorità, l'impianto di raccolta diretta e sistematica di dati sulla dimensione economica degli introiti realizzati in Italia dalle piattaforme è in corso di implementazione. Data la perimetrazione specifica (ossia, la sola componente intermediata) e la difficoltà di valorizzare il comparto nel suo insieme – derivante dalla numerosità dei settori merceologici e degli operatori interessati, dalla variabilità del valore delle commissioni applicate in base alla natura

dei beni/servizi offerti e alla tipologia di *marketplace*, dall'assenza di dati contabili pubblici sui ricavi realizzati in Italia da piattaforme stabilite all'estero – non sono ancora disponibili stime complete e sufficientemente affidabili.

Ciò nonostante, in via generale, l'analisi di indicatori che pertengono alla fruizione dei servizi offerti dalle piattaforme sia dal lato dei consumatori sia dal lato degli utenti commerciali fornisce una chiara indicazione della dipendenza dalle piattaforme e, dunque, della rilevanza crescente che sta assumendo l'intermediazione da queste attuata nell'economia italiana. Nel 2020, a seguito del *lockdown*, durante il quale l'acquisto online si è configurato come unica o più agevole soluzione di spesa per molti generi di beni e servizi, il numero di utenti unici di siti e *app* che consentono la vendita (inclusi i *marketplace*) e il relativo tempo di navigazione, già in crescita nel 2019, sono aumentati in misura decisa. Le piattaforme hanno ulteriormente ampliato l'insieme di utenti raggiunti e rafforzato le loro prime posizioni nei *ranking* delle diverse categorie merceologiche. Nonostante l'inevitabile battuta d'arresto di alcuni comparti, tra cui quelli legati al turismo e agli spostamenti, diversi *marketplace* specializzati, oltre a quelli generici, hanno fatto registrare un *trend* positivo (ad esempio, il *food delivery*, con la prima piattaforma che vede un incremento del 31% dei visitatori nel mese medio 2020) così come le piattaforme di comparazione dei prezzi (visitate, nel complesso, da più della metà degli utenti unici, una *reach* media mensile di 11,5 p.p. maggiore rispetto al 2019)<sup>21</sup>.

Dal punto di vista degli utenti commerciali, i dati Istat raccolti nel 2020 e riferiti all'attività svolta nell'anno precedente dalle imprese italiane con almeno 10 addetti<sup>22</sup> rivelano come, in un contesto di incremento delle vendite realizzate online, aumenti la frequenza con cui gli

21 Cfr. Comscore, rilevazioni *Media Trend*, in particolare per le categorie "Retail"; "Retail-Food"; "Comparison shopping" e "Travel".

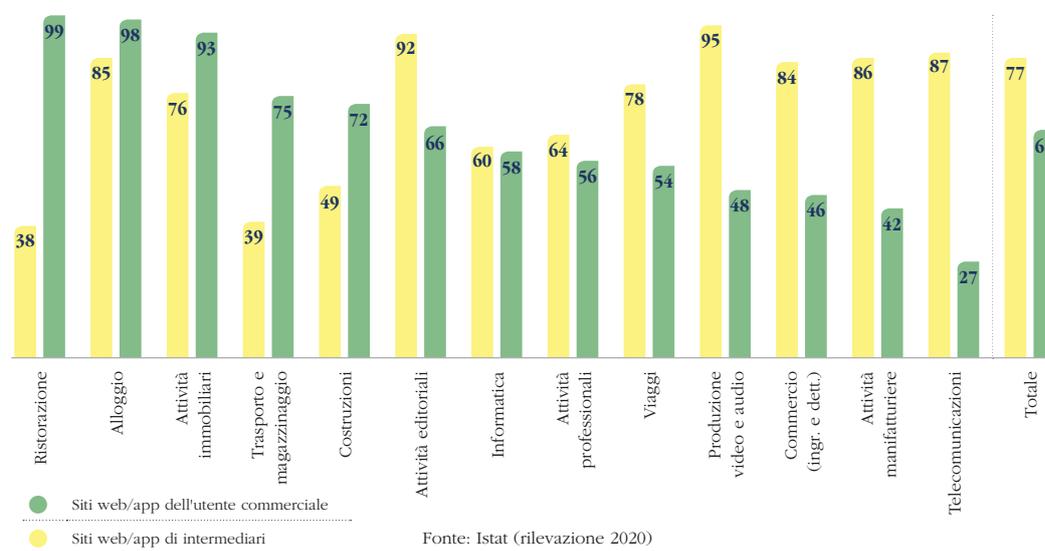
22 Cfr. Istat (2020), *Imprese e ICT*.



stessi ricorrono all'intermediazione delle piattaforme. Nel 2019, infatti, la quota di imprese, sul totale di quelle che vendono beni e servizi attraverso il web ovvero concludono le vendite mediante siti e *app* di intermediari, supera il 64%, segnando un balzo di 3,6 p.p. rispetto al 2018 e di ben 10,5 p.p. rispetto al 2016. Per di più, il 23% degli utenti commerciali che compiono vendite online lo fa esclusivamente tramite piattaforme. Esaminando più nel dettaglio il ricorso ai servizi di intermediazione offerti dalle piattaforme, la Figura 4.4.5 mostra che, nel 2019 (ossia nel periodo ancora antecedente alla pan-

demia), i settori in cui il fenomeno è più marcato sono quelli della ristorazione, degli alloggi e delle attività immobiliari, per i quali la quasi totalità degli utenti commerciali si affida a intermediari. Gli utenti commerciali attivi in questi settori, oltre che nel trasporto e magazzinaggio e nelle costruzioni, presentano tassi di utilizzo delle piattaforme per l'esecuzione delle vendite online superiori a quelli di impiego di propri siti e *app*. In ogni caso, nella gran parte delle attività economiche, più della metà delle imprese si serve di piattaforme per vendere i propri prodotti e servizi sul web.

Figura 4.4.5 - Imprese italiane con almeno 10 addetti che realizzano vendite sul web, per settore merceologico e canale di vendita (% sul totale, 2019)



Operando un confronto internazionale, spicca la posizione dell'Italia, che registra una frequenza con cui gli utenti commerciali si avvalgono dell'intermediazione delle piattaforme per le vendite sul web stabilmente più alta della media europea. Nel 2019, come si evince dalla Figura 4.4.6, il valore dell'Italia è di 20 p.p. su-

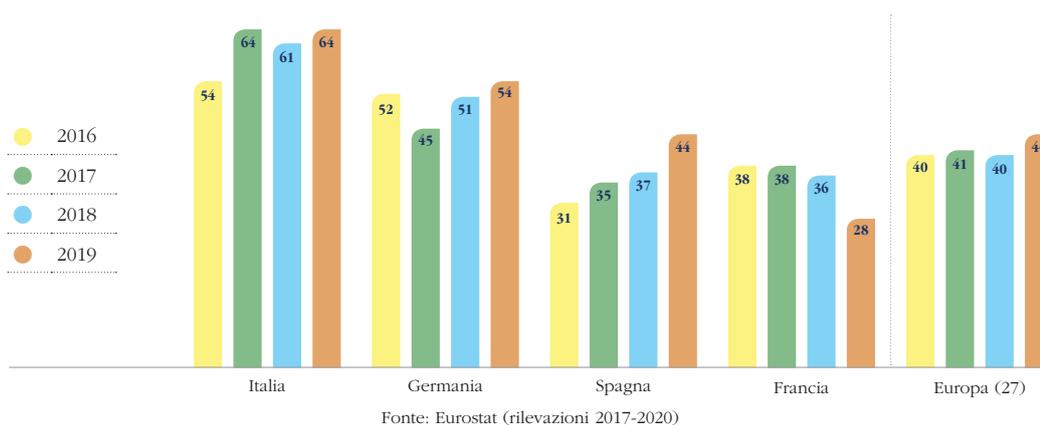
periore a quello mediamente osservato per i Paesi dell'Unione europea, sottolineando ancor più l'importanza della tutela che necessita di essere assicurata all'utenza commerciale e la rilevanza che, in tal senso, assumerà l'operato dell'Autorità nell'applicazione a livello nazionale del Regolamento P2B.

## 4. I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

Un ulteriore indicatore di grande interesse per l'analisi della posizione di rilievo detenuta dalle piattaforme nella prestazione di servizi di intermediazione alle imprese è costituito dal numero di intermediari generalmente scelti dagli utenti commerciali per raggiungere i consumatori. In media, il 37% delle imprese italiane con almeno 10 addetti che vendono online tramite intermediari opta per una sola piattaforma. La percentuale degli utenti commerciali che predili-

ge il *single-boming* (canale unico) sale in alcuni settori in particolare, arrivando anche ad attestarsi attorno al 70-80%, come accade per le attività professionali scientifiche e tecniche e alcuni segmenti delle attività manifatturiere. Viceversa, gli utenti commerciali in special modo dei settori di alloggi, viaggi e attività immobiliari scelgono di affidarsi a due o più piattaforme (cd. *multi-boming*).

Figura 4.4.6 - Ricorso all'intermediazione delle piattaforme nelle vendite sul web in Europa (% di imprese con almeno 10 addetti che realizzano vendite sul web)



Infine, sotto il profilo del valore delle vendite generato per gli utenti commerciali da ordini ricevuti tramite siti e app di piattaforme,

Istat stima che nel 2019 lo stesso corrisponda a circa il 16% del fatturato totale derivante dalle vendite sul web.



## 4.5

### Gli indicatori dell'azione regolamentare

L'azione dell'Autorità all'interno dell'ecosistema digitale si svolge principalmente in due ambiti interrelati tra loro: i servizi di comunicazione online (comunicazioni interpersonali, media e servizi postali) e i servizi online offerti da intermediari, comprese le piattaforme, e motori di ricerca.

Nel primo ambito si possono far rientrare le competenze fondanti esercitate dall'Autorità, in virtù del quadro regolamentare dei tre diversi comparti, che negli anni è stato aggiornato estendendosi progressivamente a nuovi servizi e nuovi attori di mercato, che soddisfano attraverso internet i bisogni di comunicazione degli utenti (v. Capitoli 1, 2, 3).

Nel secondo ambito si collocano innanzitutto le competenze attribuite all'AGCOM in materia di pubblicità online, le quali, all'interno della disciplina dei servizi media (v. par. 4.2), rappresentano un'area che ha impatto non solo sul pluralismo dell'informazione, ma anche più in generale sugli assetti dei mercati online (v. par. 4.4). Inoltre, da quest'anno si aggiungono le competenze attribuite all'Autorità in materia di applicazione del Regolamento *Platform to business* che riguardano servizi di intermediazione online e motori di ricerca (v. par. 4.1). In ultimo, vi è una serie di attività regolamentari e di vigilanza relative ai servizi online che afferiscono alla tutela dei diritti digitali (il diritto d'autore online), degli utenti (attività in materia di *secondary ticketing*, di divieto di pubblicità del gioco a pagamento, di classificazione delle opere destinate al web e ai videogiochi) e dei diritti fondamentali dell'individuo (attività di vigilanza e monitoraggio del dibattito pubblico online).

Definito l'ambito di intervento, gli obiettivi del regolatore nel settore sono riconducibili

principalmente alla tutela del pluralismo e dei diritti di rilevanza costituzionale e alla tutela degli utenti e delle categorie più deboli attraverso l'applicazione delle nuove competenze rivolte alle piattaforme online. In tal senso, uno dei nuovi obiettivi strategici individuati dall'Autorità per la programmazione delle proprie attività nel prossimo triennio è volto ad assicurare l'efficace applicazione dei nuovi Regolamenti dell'Unione europea sulle piattaforme e i servizi digitali.

Una prima osservazione riguarda l'evoluzione della concentrazione nel settore della pubblicità online. Al riguardo, i dati degli ultimi 6 anni mostrano un livello di concentrazione costantemente elevato, con i primi 4 operatori che detengono tra il 68% e il 73% circa del mercato nell'arco temporale. Tale tendenza rientra in quella più generale che vede le piattaforme acquisire strutturalmente potere di mercato in molti ambiti; in particolare, se si osserva l'andamento delle quote del *leader* nei servizi di motori di ricerca, con riferimento all'Italia, si nota come la posizione del primo operatore (*Google Search* nello specifico) sia di assoluta preminenza, rappresentando stabilmente nell'ultimo quinquennio tra il 95% e il 96% del relativo segmento di mercato. La concentrazione costituisce un elemento che l'Autorità monitora con attenzione *in primis* per i suoi potenziali effetti sul pluralismo dell'informazione. In particolare, gli investimenti pubblicitari online sono per la stragrande maggioranza acquisiti dalle piattaforme, che hanno circa l'82% del totale ricavi pubblicitari nel 2020. In particolare, le piattaforme gestiscono solitamente la vendita dei relativi spazi, mentre gli editori tradizionali sempre di più dipendono dalle medesime piattaforme per l'intermediazione pubblicitaria delle proprie *inventory*<sup>23</sup> (v. par. 4.4). Tale squilibrio di posizioni determina un rischio per il finanziamento dell'informazione,

23 È utile aggiungere che fattori quali la disintermediazione e la re-intermediazione tipica del sistema dell'informazione online, il cambiamento dei modelli di produzione e distribuzione dell'informazione, le complessità del sistema di negoziazione della pubblicità online, creano le condizioni per un depauperamento della qualità dell'informazione prodotta.

## 4. I SERVIZI INTERNET E LE PIATTAFORME ONLINE

che è primariamente prodotta proprio dai media tradizionali.

Anche sul versante degli utenti si registra un crescente ricorso alle piattaforme e ai motori di ricerca per l'accesso all'informazione, il che pone dei problemi legati sia alle opacità dei meccanismi di funzionamento dei sottostanti algoritmi (i quali decidono di fatto l'esposizione alle notizie da parte degli utenti), sia alle dinamiche di interazione tra individui tipiche del web. Questi due aspetti (di offerta e di domanda), insieme, sono in grado di produrre effetti negativi sulla qualità e varietà dell'informazione circolante online, oltre che sulle modalità di svolgimento del dibattito pubblico online<sup>24</sup>.

Rispetto alle tematiche legate all'informazione in rete, e a quelle di più ampia portata che scaturiscono dall'evoluzione dell'ecosistema digitale e dall'affermazione delle piattaforme (v. par. 4.4), l'intervento dell'Autorità è teso innanzitutto ad analizzare e comprendere i fenomeni sottostanti, anche attraverso indagini conoscitive, collaborazioni con il mondo della ricerca, oltre che partecipando al dibattito di *policy* in sede europea (v. par. 4.1 e par 4.2). In tal senso, l'indagine conoscitiva sui servizi offerti dalle piattaforme online, avviata di recente, fornirà indicazioni preziose sulle potenzialità, le problematiche e gli effetti che da queste derivano, permettendo all'AGCOM di definire le linee di intervento dei prossimi anni nell'ecosistema digitale a partire dalle nuove competenze attribuite.

Per ciò che riguarda la tutela del diritto d'autore online, l'attività dell'Autorità nell'implementazione del Regolamento in materia<sup>25</sup> è divenuta negli anni più tempestiva (grazie in particolare allo strumento della reiterazione e ai provvedimenti cautelari) e soprattutto più mirata a colpire le violazioni massive e sistematiche del

diritto d'autore. La finalità dell'intervento regolamentare, infatti, è promuovere una cultura della legalità nella fruizione di opere digitali presso gli utenti, attraverso un'azione persuasiva e di sensibilizzazione, e non punitiva, e al contempo agire con maggiore incisività sui sistemi organizzati e finalizzati al profitto, che nel lungo periodo rischiano di minare la remuneratività delle opere creative, riducendo gli incentivi degli autori e impoverendo il panorama culturale. I dati di monitoraggio mostrano una preponderanza dei procedimenti con rito abbreviato che rappresentano il 70% dei procedimenti avviati, confermando il *trend* degli scorsi anni, per cui prevalgono le violazioni gravi e massive rispetto a quelle episodiche degli utenti. Ciò indica in prima istanza che il fenomeno tende a concentrarsi maggiormente sulle violazioni da parte di organizzazioni finalizzate al lucro; di conseguenza si può affermare che nel tempo sembra esservi una maggiore consapevolezza da parte degli utenti rispetto alle condotte da osservare. Rispetto all'esito dei procedimenti, il 76% delle istanze si è concluso con un ordine di disabilitazione dell'accesso, il 74% dei quali è costituito da ordini intervenuti a causa di reiterazione delle violazioni relative a siti già oggetto di blocco del DNS, il che conferma la natura del fenomeno sottostante, legato proprio a realtà organizzate che agiscono per lucrare su grandi quantità di contenuti, principalmente musica, film e serie tv. Diversamente, il numero di adeguamenti spontanei rappresenta una misura interessante, poiché costituisce l'esito più auspicabile: tale indicatore ha registrato un valore pari al 48% dei procedimenti con rito ordinario, in diminuzione rispetto agli scorsi anni.

Come si è detto, vi sono delle aree in cui l'azione dell'Autorità dovrà essere pianificata e attuata e per le quali non si dispone ancora di un piano di monitoraggio. L'impegno, dunque,

24 Su tali temi si veda in particolare l'indagine conoscitiva dell'Autorità "Piattaforme digitali e sistema dell'informazione".

25 Delibera n. 680/13/CONS, successivamente modificata dalla delibera n. 490/18/CONS e dalla delibera n. 295/20/CONS.



sarà di rendere effettivo il presidio sui diritti degli utenti *business* nei rapporti con le piattaforme online (v. par. 4.3). Inoltre, resta fondamentale continuare a vigilare nel settore della pubblicità online, ma anche monitorare l'evoluzione degli assetti competitivi nei mercati digitali e proseguire con tutte le iniziative a tutela del pluralismo dell'informazione online, volte a promuovere su internet un ambiente in cui si possa sviluppare un dibattito pubblico corretto, equilibrato, trasparente e aperto, nel rispetto dei diritti degli

individui e dei valori democratici.

Su questi temi, vale rimarcare l'urgenza di una riflessione a livello nazionale ed europeo che dia vita a un insieme organico di regole che presiedano al funzionamento e all'evoluzione dell'ecosistema digitale, definendo in particolare le responsabilità delle piattaforme online e incidendo sul loro grado di *accountability* (v. Tabella 4.5.1).

Tabella 4.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - servizi internet e piattaforme online

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020
Concorrenzialità	Indice di concentrazione	Indice CR4 – pubblicità online	69,2%	72,4%	73,8%	68,3%	68,7%	72,7%
	Quota di mercato	Quota del leader di mercato - motori di ricerca <sup>(1)</sup>	95,5%	95,0%	94,2%	95,1%	96,3%	96,2%
Diritti digitali	Tutela del diritto d'autore <sup>(2)</sup>	Numero di procedimenti aventi ad oggetto violazioni gravi o massive - rito abbreviato (% sul totale dei procedimenti avviati) <sup>(3)</sup>			70%	82%	77%	70%
		Numero di procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell'accesso (% sul totale delle istanze ricevute) <sup>(3)</sup>			55%	78%	74%	76%
		Numero reiterazioni concluse con ordini di disabilitazione di accesso (% sul totale degli ordini)				50%	63%	74%
		Numero di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione (% sul totale dei procedimenti avviati con rito ordinario) <sup>(3)</sup>			71%	64%	68%	48%

**Nota:** i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

(1) Elaborazioni dell'Autorità su dati Statcounter (% pagine visitate).

(2) A seguito delle modifiche del Regolamento sull'applicazione del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, gli indicatori sono stati sostituiti e non sono confrontabili con quelli del precedente piano di monitoraggio.

(3) Il periodo di riferimento dell'indicatore è aprile 2014-aprile 2015; maggio 2015-aprile 2016; maggio 2016-aprile 2017; maggio 2017-aprile 2018; maggio 2018-aprile 2019; maggio 2019-aprile 2020.

PAGINA BIANCA

# 5.

## LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

PAGINA BIANCA



Questo capitolo è dedicato alla dimensione istituzionale e organizzativa in cui opera l'Autorità.

Il 15 settembre 2020, sono stati nominati il Presidente dell'Autorità Giacomo Lasorella, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro dello Sviluppo Economico, e i commissari eletti dai due rami del Parlamento: Laura Aria, Antonello Giacomelli, Elisa Gioni e Enrico Mandelli.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, sono state introdotte innovazioni tecnologiche all'insegna di una maggiore efficienza e tracciabilità della gestione documentale, dell'interoperabilità tra le banche dati anche di altre amministrazioni, della sicurezza ICT, che ha un'importanza crescente con la diffusione del lavoro da remoto. L'adozione di misure di *digital transformation* è altresì funzionale al conseguimento di finalità generali: integrazione tra banche dati per la riduzione degli oneri amministrativi e dei costi per le imprese; aggiornamento, sicurezza e affidabilità dei dati nell'ottica di un costante miglioramento della qualità della regolazione. L'attenzione alla qualità dei dati è stata al centro di diversi accordi

di collaborazione con altre istituzioni nazionali e straniere. Ne sono esempio la costituzione di gruppi di lavoro dedicati all'armonizzazione dei sistemi di raccolta e trattamento dei dati in ambito BEREC; l'adesione di AGCOM al **Sistema Statistico Nazionale (Sistan)**; il raccordo realizzato con i Co.re.com. per la piena funzionalità del sistema di risoluzione delle controversie online **ConciliaWeb**.

Tali innovazioni, oltre a rendere più efficace e trasparente l'azione amministrativa, facilitano l'adempimento dei compiti istituzionali nei settori di competenza, nonché il regolare svolgimento delle attività di supporto amministrativo, nonostante l'inedita situazione di emergenza. Una parte consistente della spesa per contratti pubblici ha alimentato i processi di digitalizzazione interni, di cui beneficiano imprese e amministrazioni che operano nel settore delle comunicazioni. Tra i principali risultati conseguiti nella fornitura di servizi digitali a cittadini e imprese, possono annoverarsi la realizzazione del Portale dei servizi online per le imprese e il numero crescente di accessi registrati al *Catasto nazionale delle frequenze*, una infrastruttura tecnologica di grande utilità soprattutto nell'ottica del processo di *refarming* della banda 700 MHz.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

## 5.1

## L'assetto organizzativo e la politica delle risorse umane

## 5.1.1 Le risorse umane

Nel periodo di riferimento, la pianta organica dell'Autorità, con un totale di 419 unità, è rimasta invariata sia nella consistenza complessiva, sia nell'articolazione per qualifica, da ultimo rimodulata con la delibera n. 374/11/CONS<sup>1</sup>, nonostante l'Autorità abbia ricevuto nuove competenze con la legge del 30 dicembre 2020, n. 178, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*. Il personale in servizio al 22 marzo 2021, tenuto conto delle procedure di reclutamento e del *turnover* delle risorse a tempo determinato, a seguito dell'insediamen-

to della nuova Consiliatura e della conseguente costituzione delle segreterie tecniche dei nuovi Commissari, consta di 356 unità (Tabella 5.1.1).

Nel rispetto del piano di programmazione dei fabbisogni assunzionali relativo agli anni 2018-2020, sono state apprestate misure volte a far fronte alla carenza di taluni specifici profili conseguente ai nuovi compiti istituzionali attribuiti all'Autorità nell'ultimo anno. Al riguardo, è stato dato corso allo scorrimento<sup>2</sup> della graduatoria relativa alla procedura concorsuale pubblica indetta ai sensi della delibera n. 555/18/CONS per l'assunzione nei ruoli di profili funzionali per l'area tecnica.

Tabella 5.1.1 - Personale in servizio

	Ruolo	Comando/fuori ruolo/ distacco	Contratto a tempo determinato	Totale
Dirigenti	31	1	2	34
Funzionari	187	7	8	202
Operativi	89	3	5	97
Esecutivi	22		1	23
<b>Totale</b>	<b>329</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>356</b>

Parallelamente, si è portato a compimento un percorso di riqualificazione e valorizzazione dei dipendenti di ruolo con qualifica di operativo, avviato con una procedura selettiva volta alla promozione a funzionario in diverse aree disciplinari<sup>3</sup>. Avuto riguardo ai vincoli normativi in materia di inserimento nel mondo del lavoro dei disabili attraverso servizi di sostegno e collocamento mirato (legge 12 marzo 1999, n. 68), l'Autorità ha proseguito, inoltre, nella collaborazione con i competenti Uffici regionali del

lavoro al fine di assolvere agli obblighi di osservanza della c.d. *quota di riserva*.

Nel corso del 2020, sono proseguite, altresì, le attività di collaborazione con le altre Autorità indipendenti già avviate mediante protocolli d'intesa e con il Ministero dello sviluppo economico. In particolare, sulla base di due accordi di cooperazione e collaborazione stipulati rispettivamente con l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente<sup>4</sup> e con l'Autorità garante

1 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.2.

2 Delibera n. 692/20/CONS.

3 In particolare, nel corso dell'ultimo anno, si è proceduto alla promozione a funzionario di dieci unità di personale con la qualifica di operativo (che fa seguito alle delibere nn. 494/18/CONS; 487/20/CONS; 73/21/CONS).

4 Protocollo d'intesa tra l'Autorità per l'Energia elettrica il gas e il sistema idrico e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sottoscritto il 23 dicembre 2015.



della concorrenza e del mercato<sup>5</sup>, sono state svolte attività di interesse comune che hanno comportato anche scambi di personale, nel rispetto del principio di reciprocità e nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità. Criteri analoghi trovano applicazione nell'assegnazione temporanea di personale in distacco tra l'Autorità e il Ministero dello sviluppo economico, nel quadro di una costante collaborazione.

Tra le misure che hanno interessato la gestione del personale, figura in particolare il consolidamento delle disposizioni interne adottate per contrastare la diffusione della pandemia da Covid-19, in conformità alle disposizioni del Ministero della salute<sup>6</sup>. L'Autorità ha consentito a tutto il personale dipendente, compatibilmente con le mansioni svolte, di continuare a svolgere l'attività lavorativa a distanza, in deroga al regolamento vigente. È stato così garantito il pieno proseguimento delle attività degli Uffici e una coerente attuazione delle linee di indirizzo dell'Amministrazione, assicurando continuità amministrativa e standard di produttività elevati.

Lo svolgimento del lavoro a distanza non ha impedito l'attuazione dei programmati interventi di formazione del personale in materie inerenti alle attività di linea e di supporto amministrativo, quali a titolo di esempio: contrattualistica, gestione del bilancio, contabilità e fiscalità pubblica. I percorsi di formazione specialistica attivati al riguardo sono stati condotti anche in

collaborazione con istituti ed organismi accreditati a livello nazionale e internazionale<sup>7</sup>. Contestualmente, sono stati svolti percorsi formativi che hanno riguardato in particolare il processo di trasformazione digitale della PA e lo sviluppo di nuove tecnologie **ICT**, nonché il miglioramento della *security awareness*.

### 5.1.2 La digitalizzazione dei processi

L'Autorità ha continuato a sviluppare il percorso di modernizzazione dei processi e dei sistemi informativi, di dematerializzazione dei flussi e reingegnerizzazione dei processi che li alimentano, tramite il progetto di Trasformazione Digitale. L'emergenza epidemiologica ha ulteriormente accelerato la spinta verso la digitalizzazione dei processi con l'attuazione, in tempi rapidi, di diverse misure di carattere tecnico, logistico ed organizzativo, volte a garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività.

Nell'ambito della digitalizzazione dei flussi documentali e delle attività procedurali, sono state ulteriormente estese le funzionalità del **Sistema Informativo Integrato (SIA)**. In particolare, quelle offerte ad oggi dal Sistema riguardano principalmente: la gestione del flusso documentale informatico; la classificazione di documenti e fascicoli per garantire la piena ottemperanza alle disposizioni del Regolamento sull'Organizzazione e funzionamento dell'Autorità; l'implementazione

5 Protocollo di intesa tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sottoscritto il 22 maggio 2013.

6 L'Autorità ha redatto in collaborazione con il responsabile della sicurezza e il medico competente, il protocollo di regolamentazione di sicurezza contenente sia le misure organizzative del lavoro (turnazioni, flessibilità oraria), sia le regole comportamentali da impartire al personale attraverso la divulgazione delle informazioni sia in formato elettronico, attraverso la rete intranet, sia attraverso l'affissione di cartelli informativi. Sono state inoltre adottate misure intese a garantire la salubrità degli ambienti, in applicazione delle disposizioni legislative e secondo le indicazioni dell'Istituto Superiore di Sanità. Tali misure hanno riguardato, tra l'altro, la sanificazione completa e periodica delle sedi di lavoro, la fornitura di dispositivi di protezione, la misurazione della temperatura corporea all'ingresso degli uffici. A completamento delle azioni preventive, l'Autorità ha organizzato, con periodicità settimanale, campagne di tamponi antigenici rapidi per il personale che svolge il lavoro in presenza.

7 Tra i corsi svolti si annoverano: il *Digital markets and new regulatory challenges*, organizzato dalla Florence School of Regulation; il *New Training on regulatory framework* a cura del BEREC; il corso *European approach to better regulation* organizzato dalla Summer School - Università LUMSA di Roma; l'iniziativa *28th Conference on postal and delivery economics* a cura della Florence School e Istituto Universitario Europeo; il seminario *Monitoraggio del linguaggio d'odio online sulle piattaforme digitali* organizzato nell'ambito del progetto europeo IMSyPP - *Innovative Monitoring Systems and Prevention Policies of Online Hate Speech*.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

di *workflow* relativi ai fascicoli procedurali, consistenti in piani di azioni, strutturati in base alla gestione interna dei procedimenti dell'Autorità. Le specifiche funzionalità previste dal sistema si inseriscono in una piattaforma configurata in modo da agevolare l'organizzazione delle attività mediante funzioni di ricerca e impostazione di filtri. Nel corso dell'anno, è altresì previsto il rilascio di nuove funzionalità che riguardano: *a*) l'attivazione di *workflow* specifici relativi a procedimenti tipizzati dalle discipline settoriali (es. procedimento sanzionatorio, analisi di mercato nel settore delle comunicazioni elettroniche, ecc.); *b*) la definizione di regole comuni per la gestione di attività non proceduralizzate<sup>8</sup>.

Un aspetto fondamentale della seconda fase del processo di *digital transformation* (progetto **SIA2**) riguarda l'evoluzione del sistema informativo integrato dell'Autorità verso la creazione di una banca dati di *anagrafica unica dei soggetti giuridici*, fondata su un sistema di Master Data Management. Particolare rilievo è stato dato al tema dell'interoperabilità con altri sistemi informativi sia interni che esterni all'Autorità al fine di condividere le informazioni in possesso alla PA e disporre di dati sempre certificati, consistenti e aggiornati, per evitare ripetizioni nelle richieste al cittadino o all'impresa. Il progetto SIA2 vede in corso di realizzazione anche il portale dei servizi online che costituirà un punto di accesso telematico unico ai servizi digitali erogati dall'Autorità a cittadini e imprese. In particolare, nel corso dei primi mesi del 2021 sono state definite le specifiche del nuovo sistema per **l'Informativa Economica di Sistema - IES**, che sarà reso operativo nel corso dell'anno come primo servizio rilasciato nel nuovo portale dei servizi.

Altro ambito di rilievo, che ha visto impegnata l'Autorità nel corso del 2020, è stato quello della sicurezza informatica. Con il nuovo Piano triennale di Sicurezza ICT, l'Autorità intende garantire un adeguato livello di protezione dei dati e dei sistemi nei confronti dei rischi informatici, aumentati con l'emergenza sanitaria, anche per effetto della generalizzazione del lavoro da remoto.

### 5.1.3 La gestione e il bilancio

Le risorse economiche impiegate dall'Autorità, nel periodo 1° maggio 2020 - 30 aprile 2021, per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali sono rendicontate in dettaglio negli atti di bilancio. Nell'ambito della gestione delle proprie risorse finanziarie, l'Autorità ha approvato il conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2019. Al netto delle partite di giro, a fronte di entrate di competenza complessivamente pari a circa 72,9 milioni di euro, sono state registrate uscite correnti pari ad euro 67,2 milioni di euro e in conto capitale pari a 6,3 milioni di euro<sup>9</sup>. Il rendiconto dell'anno 2020, come previsto dal regolamento di contabilità, è oggetto di approvazione entro il 30 giugno 2021. Il risultato di competenza sarà considerato ai fini delle opportune rettifiche nell'ambito della definizione del contributo degli operatori per l'anno 2022.

Per quanto riguarda il bilancio di previsione dell'esercizio 2021, le entrate sono assicurate dai contributi versati dai soggetti regolati dall'Autorità. In particolare, l'84% delle entrate totali sono attese dagli operatori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi media, il 13,2% dagli operatori del settore postale, mentre i contributi attesi dagli organizzatori delle competizioni sportive per la commercializzazione dei

<sup>8</sup> Le attività di sviluppo dei servizi digitali hanno riguardato anche il portale web Intranet dedicato ai dipendenti che, nel corso del 2020, è stato aggiornato e arricchito di nuove funzionalità (bacheca del dipendente, news, video, calendario eventi) migliorandone, al contempo, la fruizione complessiva dei contenuti e delle interfacce.

<sup>9</sup> Delibere nn. 480/19/CONS, 259/20/CONS, 695/20/CONS.



diritti audiovisivi e dalle imprese che richiedono le autorizzazioni per la diffusione di programmi via satellite rappresentano lo 0,8% delle entrate totali dell'anno. Altre fonti di finanziamento sono costituite da rimborsi, interessi attivi e recuperi vari che costituiscono circa il 2% delle entrate complessive. Le uscite previste, in coerenza con le precedenti annualità, sono destinate alla copertura delle spese per il personale e per l'acquisizione di beni e servizi strumentali al funzionamento generale dell'Amministrazione e allo svolgimento dei compiti istituzionali.

Ai fini dell'acquisizione di beni e servizi sono proseguite le interlocuzioni con le altre Autorità indipendenti nell'ambito della Convenzione per la gestione congiunta di servizi strumentali. Le intese hanno interessato, principalmente, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e il Garante per la protezione dei dati personali (Garante privacy). In particolare, in coordinamento con il Garante privacy e ART si è svolta una procedura di gara aperta per l'affidamento di servizi assicurativi relativamente alla quale nel marzo 2021 è stato sottoscritto un contratto quadro. Parallelamente, un coordinamento istituzionale più ampio si è svolto attraverso la partecipazione al Tavolo delle Autorità indipendenti, alla presenza di rappresentanti di Consip S.p.A., al fine di discutere iniziative di interesse comune relativamente a bandi presenti sul portale Consip, tra cui il Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MePA), per il perseguimento di finalità condivise, correlate al buon andamento e alla razionalizzazione dell'attività amministrativa.

Per quanto concerne specificamente l'area degli affari generali e contratti, nel corso

del 2020 sono stati conclusi o aggiudicati circa 204 affidamenti, con una base d'asta pari a euro 17.516.212,23, con un incremento di circa il 30% rispetto all'anno precedente, riconducibile a tre procedure aperte in ambito europeo concluse o tuttora in corso per l'affidamento triennale di servizi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>10</sup>. Si evidenzia, altresì che, nel rispetto della normativa vigente, la maggior parte delle restanti attività contrattuali è stata espletata avvalendosi degli strumenti Consip e si è svolta prevalentemente nel quadro di iniziative di efficientamento, razionalizzazione e riduzione dei costi.

#### 5.1.4 Il sistema dei controlli interni e gli organismi indipendenti

Il sistema dei controlli interni dell'Autorità, conforme alla normativa vigente, ha assolto le proprie funzioni sia attraverso l'azione del Servizio sistema dei controlli interni, sia mediante l'ausilio di tre organismi indipendenti: la **Commissione di garanzia**, il **Comitato etico** e la **Commissione controllo interno**. Nel corso dell'ultimo anno, la composizione di questi organismi di controllo e garanzia è stata rinnovata secondo le rispettive procedure di nomina.

La Commissione di garanzia, il cui mandato dura cinque anni, esplica la funzione di vigilanza sull'osservanza della legge e dei regolamenti da parte delle strutture amministrative; di controllo sugli atti della gestione finanziaria, con particolare riguardo alle procedure contrattuali, ed effettua, con periodicità almeno trimestrale, le verifiche di cassa e di bilancio, redigendo un'apposita relazione nella quale rende il suo parere sullo schema di bilancio di previsione e di rendiconto annuale. La Commissione opera in piena

<sup>10</sup> Si tratta, in particolare delle procedure aperte, mediante piattaforma telematica, per: a) l'affidamento dell'incarico relativo alla verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete fissa per gli anni dal 2017 al 2021; selezione di un organismo specializzato indipendente per il monitoraggio della qualità del servizio universale postale relativo al triennio 2021-2023; b) l'affidamento dei servizi assicurativi, da gestire tramite apposita cassa sanitaria, per il rimborso delle spese sanitarie, nonché infortuni professionali ed extra professionali dei dipendenti dell'Autorità, quest'ultima andata deserta in prima edizione, ma successivamente aggiudicata.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

autonomia, ancorché naturalmente in stretta collaborazione con gli Uffici dell'Autorità, esprime pareri e riferisce direttamente al Presidente e al Consiglio.

Il Comitato etico - organo consultivo composto da personalità di alto profilo istituzionale, notoria indipendenza e autorevolezza morale - è stato istituito dall'Autorità sin dal 1999 a presidio della corretta applicazione delle norme contenute nel Codice etico e di comportamento dei dipendenti dell'Autorità è stato rinnovato il 4 dicembre 2020 ed è attualmente composto da Enzo Cheli, con incarico di Presidente, e da Vincenzo Lippolis, Pier Francesco Lotito, Michela Manetti, Gianmaria Palmieri (delibera n. 654/20/CONS).

La Commissione controllo interno è anch'essa un organismo indipendente che supporta l'Autorità svolgendo, sulla base di una valutazione con metodologia comparativa dei costi e dei rendimenti, compiti fondamentali di verifica della realizzazione degli obiettivi previsti dalle leggi, dai regolamenti e dalle direttive dell'Autorità, esercitando altresì controlli sulla gestione delle risorse e proponendo le soluzioni ottimali per il superamento di eventuali situazioni di criticità. Assolve, infine, alle funzioni di valutazione della *performance* dell'Autorità, in qualità di Organismo indipendente di valutazione (OIV), e di ve-

rifica dell'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza e integrità.

Al Servizio sistema dei controlli interni è affidato lo svolgimento delle attività concernenti il controllo strategico per la verifica della congruenza tra gli obiettivi strategici e i risultati raggiunti, anche attraverso un periodico monitoraggio, nonché il controllo di gestione per la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, sulla base del rapporto tra costi e risultati raggiunti. Gli esiti di queste valutazioni confluiscono nella Relazione annuale sulla performance che alimenta, a sua volta, il Piano triennale della performance. Il Servizio collabora con la Commissione controllo interno, cui sottopone gli esiti delle analisi innanzi citate, consentendo così alla stessa di verificare il funzionamento del sistema dei controlli interni.

Il Servizio è, altresì, competente in ordine alle attività e agli adempimenti previsti dalla normativa vigente sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, nonché di prevenzione della corruzione. Nell'esercizio di questa funzione, ha proceduto all'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (da ultimo v. delibera n. 87/21/CONS), redatto ai sensi dell'art. 1, comma 5, lett. a) della legge n. 190/2012.



## 5.2

### Gli organismi strumentali e ausiliari

#### 5.2.1 I Co.re.com.

Importanti funzioni di garanzia e di tutela dell'utenza nel settore delle comunicazioni a livello locale sono state delegate ai Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.), strutturalmente incardinati presso le Regioni e operanti come organi funzionali dell'Autorità ai sensi dell'art. 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

Nel corso dell'ultimo anno, il raccordo istituzionale con i Co.re.com. ha riguardato in particolare l'esercizio delle funzioni delegate previste dall'Accordo Quadro, concernenti la gestione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche e utenti, il monitoraggio delle emittenti locali, la tenuta con competenza territoriale del Registro degli Operatori di Comunicazione e le iniziative in materia di *media education*. In tali ambiti di intervento, tenendo conto delle peculiarità dei diversi contesti regionali, obiettivo dell'Autorità è il conseguimento di uniformità di garanzie e tutele sull'intero territorio nazionale attraverso una regolamentazione omogenea.

Il vigente Accordo Quadro, entrato in vigore il 1° gennaio 2018, di durata triennale, è stato prorogato fino al 31 dicembre 2021, onde consentire una riflessione sul complesso delle materie delegate in vista della definizione del nuovo Accordo, con l'obiettivo di renderne i contenuti più aderenti al mutato contesto sociale, tecnologico, economico e normativo. In tale ottica, l'Autorità ha istituito a dicembre 2020 un apposito gruppo di lavoro interno. In attesa della definizione del nuovo Accordo Quadro, lo scorso anno è stato adottato il *Regolamento che disciplina le modalità di funzionamento della Commissione paritetica nazionale*, che ha la finalità di garantire un raccordo più funzionale tra l'Autorità e i Co.re.com. ed è pertanto composto

da membri delegati rispettivamente dall'Autorità e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome<sup>11</sup>.

Nell'ambito dei rapporti tra l'Autorità e i Co.re.com., particolare rilievo assume la pianificazione di corsi, seminari e convegni organizzati dall'Autorità per garantire la formazione e il costante aggiornamento dei Comitati sulle materie di interesse comune. Le iniziative di formazione rappresentano anche un'occasione proficua di interazione e di scambio, non solo tra il personale dei diversi Co.re.com., ma anche tra questi e il personale dell'Autorità e gli esperti del settore delle comunicazioni chiamati a svolgere le docenze. Nell'ultimo anno, partendo dalle esigenze formative rappresentate dai Comitati, è stato pianificato un nuovo progetto di formazione che si svolgerà secondo modalità e tempistiche compatibili con l'evoluzione della situazione sanitaria nazionale. A partire da gennaio 2021, sono stati svolti in modalità telematica i primi incontri di formazione in tema di piattaforma *ConciliaWeb 2.0*, per aggiornare il personale sulle modifiche evolutive che hanno interessato il sistema informatico di gestione delle controversie coinvolgendo rappresentanti dei Co.re.com., operatori di comunicazione elettronica, associazioni di consumatori e i vari ordini professionali coinvolti nella tutela degli utenti. I Co.re.com., così come anche l'Autorità, si avvalgono infatti del sistema online *ConciliaWeb*. La nuova piattaforma telematica ha semplificato la procedura di presentazione delle istanze e non richiede la presenza fisica degli utenti presso le sedi dei Co.re.com. Il nuovo sistema ha reso, inoltre, più efficiente la gestione dell'enorme flusso di istanze di conciliazione ricevute ogni anno dai Co.re.com., rimuovendo la necessità di procedere manualmente al *data entry* e alla estrazione di dati statistici, così come alla redazione e trasmissione alle parti di comunicazioni inerenti alla procedura.

<sup>11</sup> Delibera n. 213/20/CONS del 28 maggio 2020.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

Nell'ambito delle attività delegate riguardanti il settore radiotelevisivo locale, durante il 2020, il monitoraggio da parte dei Co.re.com. ha interessato 258 emittenti locali, con un incremento rispetto all'anno precedente, e ha portato all'avvio di 87 procedimenti, riguardanti presunte violazioni di norme in materia di garanzie degli utenti (inclusa la tutela dei minori), pubblicità, obblighi di programmazione e pluralismo<sup>12</sup> (cfr. Capitolo 2). Nel contesto dell'emergenza sanitaria Covid-19, in particolare, l'azione dell'Autorità a garanzia di un'adeguata e completa copertura informativa sul tema della pandemia da parte dei media ha visto il coinvolgimento attivo dei Co.re.com., che hanno vigilato affinché anche le emittenti locali concorressero alla divulgazione di notizie scientificamente fondate e accreditate e a una informazione completa, veritiera e responsabile.

Attraverso il coinvolgimento dei Co.re.com., inoltre, l'Autorità, nella cornice del vigente contratto di servizio MISE - RAI, ha inteso sensibilizzare la concessionaria del servizio pubblico in ordine all'esigenza di promuovere, all'interno delle edizioni giornaliere dei TG regionali, la disponibilità dei servizi di traduzione in lingua dei segni (LIS) e sottotitolazione, in attuazione degli obblighi del contratto a tutela degli utenti con disabilità sensoriali.

Nell'ambito della delega in materia di tutela e garanzia dell'utenza, nel 2020, nonostante l'impossibilità di organizzare incontri in presenza nelle scuole, sono comunque proseguite le azioni di *media education* dei Co.re.com., finalizzate ad accrescere la consapevolezza dei giovani nell'uso dei *social network* e, in generale, dei servizi digitali. Con il progetto *La media education come politica pubblica per la scuola post-Covid*, pensato e condiviso dall'Autorità con tutti i Comitati regionali, è stato pianificato l'av-

vio nei prossimi anni di iniziative di formazione sull'intero territorio nazionale in favore di insegnanti, famiglie e studenti relativamente all'uso delle tecnologie comunicative nel mondo della scuola e allo sviluppo di un pensiero critico rispetto ai flussi informativi contemporanei. Nel progetto verranno coinvolte varie professionalità del mondo dei media, nonché altre istituzioni nazionali impegnate nell'ambito della formazione per realizzare azioni sinergiche e condivise su un tema cruciale e di estrema attualità come quello della *media education*.

I Co.re.com. svolgono un'importante funzione nel settore delle comunicazioni elettroniche, in particolare attraverso la gestione delle controversie tra operatori di comunicazione elettronica e utenti. La gestione in forma decentrata e gratuita delle controversie ha portato non solo rimborsi economici ai consumatori, ma anche il beneficio di una maggiore autodisciplina tra gli operatori, anche grazie all'azione dei Comitati regionali.

Nel 2020, il volume delle istanze di conciliazione ricevute ha superato le 122mila unità. Il 43% si è concluso positivamente in udienza, con una crescita di circa il 10% rispetto all'anno precedente. I tempi medi per raggiungere un accordo in udienza sono stati di circa 120 giorni, mentre il totale delle somme rimborsate ai consumatori, già in fase di conciliazione, è stato di circa 12,5 milioni di euro. La distribuzione delle controversie sul territorio nazionale vede il primato della Campania per numero di istanze di conciliazione ricevute, pari a 17.310 (circa il 14% del totale). A seguire, il Lazio e la Lombardia con circa 12.400 istanze ciascuna, pari al 20% del totale.

Anche lo strumento della conciliazione semplificata si è rivelato efficace per dirimere,

<sup>12</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.3.



attraverso uno scambio non simultaneo di comunicazioni tra le parti e il conciliatore, le controversie che riguardano le seguenti materie:

- addebiti per traffico in *roaming* europeo ed internazionale;
- addebiti per servizi a sovrapprezzo;
- attivazione di servizi non richiesti;
- restituzione del credito residuo;
- restituzione del deposito cauzionale;
- errato o omesso inserimento dei dati negli elenchi pubblici;
- spese relative al recesso o al trasferimento dell'utenza ad altro operatore;
- omessa o ritardata cessazione del servizio a seguito di disdetta o recesso.

Le conciliazioni semplificate concluse positivamente sono state pari all'11% delle istanze complessivamente pervenute presso i Comitati regionali. Si può affermare che quasi il 55% delle istanze di conciliazione presentate nel 2020 si è concluso con un accordo favorito dalla presenza di un conciliatore.

Per quanto riguarda la definizione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche, che può aver luogo qualora l'accordo conciliativo non vi sia stato o sia stato parziale, i Co.re.com. hanno gestito circa 8.400 istanze. L'esperienza maturata dai Co.re.com., anche in virtù della formazione e della costante

collaborazione fornita dall'Autorità, ha determinato un significativo incremento delle transazioni in fase definitiva: circa il 54% si sono concluse positivamente, con un incremento del 25% rispetto all'anno precedente, con conseguente deflazione del contenzioso giurisdizionale. Il valore delle somme rimborsate agli utenti nella fase di definizione è stato pari a circa 2,7 milioni di euro e il tempo medio per lo svolgimento dei procedimenti è stato di circa 165 giorni.

Contestualmente alla proposizione dell'istanza per l'esperimento del tentativo di conciliazione o nel corso della relativa procedura o dell'eventuale procedimento per la definizione della controversia, l'utente può chiedere al Co.re.com. l'adozione di provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità nella fruizione del servizio. Al riguardo, nel 2020 sono stati adottati 3.164 provvedimenti temporanei. In relazione all'oggetto del contenzioso, il numero maggiore di istanze di definizione ha riguardato la contestazione delle fatture commerciali, gli addebiti per costi di recesso, la mancata o tardiva risposta ai reclami e, a seguire, l'applicazione di condizioni contrattuali differenti.

Per maggiori informazioni sui singoli Comitati regionali e provinciali per le comunicazioni e sulle attività svolte sul territorio si rimanda alla consultazione dei siti istituzionali (Tabella 5.2.1).

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

Tabella 5.2.1 - I Co.re.com.: leggi istitutive e siti istituzionali

Co.re.com.	Legge istitutiva	Sito istituzionale
Abruzzo	Legge regionale 24 agosto 2001, n. 45	<a href="http://www.corecomabruzzo.it">www.corecomabruzzo.it</a>
Basilicata	Legge regionale 27 marzo 2000, n. 20	<a href="http://www.consiglio.basilicata.it/pagina-organismo.html?id=204733">www.consiglio.basilicata.it/pagina-organismo.html?id=204733</a>
Bolzano – Provincia autonoma	Legge provinciale 18 marzo 2002, n. 6	<a href="http://www.kommunikationsbeirat-bz.org/">http://www.kommunikationsbeirat-bz.org/</a> <a href="http://www.comprovcomunicazioni-bz.org/it/default.asp">http://www.comprovcomunicazioni-bz.org/it/default.asp</a>
Calabria	Legge regionale 22 gennaio 2001, n. 2 e s.m.i.	<a href="http://corecom.consrc.it/hp2/default.asp">http://corecom.consrc.it/hp2/default.asp</a>
Campania	Legge regionale 1° luglio 2002, n. 9 e s.m.i.	<a href="http://www.corecomcampania.it/index.php/it/">http://www.corecomcampania.it/index.php/it/</a>
Emilia-Romagna	Legge regionale 30 gennaio 2001, n. 1 e s.m.i.	<a href="http://www.assemblea.emr.it/corecom">www.assemblea.emr.it/corecom</a>
Friuli Venezia Giulia	Legge regionale 10 aprile 2001, n. 11	<a href="http://www.corecomfvg.it">www.corecomfvg.it</a>
Lazio	Legge regionale 3 agosto 2001, n. 19	<a href="http://www.corecomlazio.it">www.corecomlazio.it</a>
Liguria	Legge regionale 24 gennaio 2001, n. 5	<a href="http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/corecom.html">www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/corecom.html</a>
Lombardia	Legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20	<a href="http://www.corecomlombardia.it">www.corecomlombardia.it</a>
Marche	Legge regionale 27 marzo 2001, n. 8	<a href="http://www.corecom.marche.it">www.corecom.marche.it</a>
Molise	Legge regionale 26 agosto 2002, n. 18	<a href="http://www.corecommolise.it">www.corecommolise.it</a>
Piemonte	Legge regionale 7 gennaio 2001, n. 1	<a href="http://www.cr.piemonte.it/web/per-il-cittadino/corecom">http://www.cr.piemonte.it/web/per-il-cittadino/corecom</a>
Puglia	Legge regionale 28 febbraio 2000, n. 3	<a href="http://corecom.consiglio.puglia.it/">http://corecom.consiglio.puglia.it/</a>
Sardegna	Legge regionale 28 luglio 2008, n. 11 e s.m.i.	<a href="http://www.consreg Sardegna.it/corecom/">www.consreg Sardegna.it/corecom/</a>
Sicilia	Legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 e s.m.i.	<a href="http://corecom.ars.sicilia.it/corecom-sicilia/">http://corecom.ars.sicilia.it/corecom-sicilia/</a>
Toscana	Legge regionale 25 giugno 2002, n. 22	<a href="http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=46">www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default.aspx?idc=46</a>
Trento – Provincia autonoma	Legge provinciale 16 dicembre 2005, n. 19	<a href="https://www.consiglio.provincia.tn.it/preso-il-consiglio/comitato-per-le-comunicazioni/controversie">https://www.consiglio.provincia.tn.it/preso-il-consiglio/comitato-per-le-comunicazioni/controversie</a>
Umbria	Legge regionale 11 gennaio 2000, n. 3	<a href="http://www.corecom.umbria.it">www.corecom.umbria.it</a>
Valle d'Aosta	Legge regionale 4 settembre 2001, n. 26	<a href="http://www.corecomvda.it">www.corecomvda.it</a>
Veneto	Legge regionale 10 agosto 2001, n. 18	<a href="http://corecom.consiglioveneto.it/corecom/">http://corecom.consiglioveneto.it/corecom/</a>



### 5.2.2 Il Consiglio nazionale degli utenti

Nell'ultimo anno, si è proceduto a rinnovare la composizione del Consiglio nazionale degli utenti (CNU) i cui membri sono designati, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva dell'Autorità, tra rappresentanti delle associazioni di varie categorie di utenti, nonché tra esperti particolarmente qualificati e distintisi per l'impegno nell'affermazione dei diritti e della dignità della persona o delle esigenze di tutela dei minori<sup>13</sup>. Il CNU svolge una importante funzione consultiva sulle questioni che concernono la salvaguardia dei diritti costituzionali dei cittadini – in particolare utenti e consumatori, genitori, minori e persone diversamente abili – in materia di libertà e diritto di informazione e comunicazione.

Nel corso della prima riunione di insediamento, il 30 novembre 2020, sono stati eletti all'unanimità, il Presidente e il Vicepresidente, rispettivamente l'on. Sandra Cioffi e il prof. Vincenzo Franceschelli<sup>14</sup>.

Nel pur breve periodo di riferimento il nuovo CNU ha già dato prova di grande impegno nell'affrontare temi di rilievo quali l'uso sicuro della rete, la tutela dei minori in rapporto ai media, i diritti di categorie di utenti come i disabili e le persone con ridotte capacità fisiche o sensoriali, nell'ottica di assicurare loro il pieno accesso ai mezzi di comunicazione e ai relativi strumenti ed ausili. Attenzione particolare è stata prestata al tema dell'educazione digitale<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> I componenti vengono scelti dal Consiglio dell'Autorità, con proprio regolamento, che ne detta i criteri per la designazione, l'organizzazione e il funzionamento e fissa il numero dei suoi componenti, il quale non deve essere superiore a undici. Al termine della selezione delle candidature pervenute per il rinnovo del nuovo Consiglio, scaduto nel febbraio 2020, con delibera n. 342/20/CONS del 22 luglio 2020 sono stati designati i nuovi membri del Consiglio.

<sup>14</sup> Gli altri membri del CNU sono: Antonio Affinita, Giovanni Baggio, Mariano Baldi, Dino Cimaglia, Stefania Leone, Mario Russo, Matteo Santini, Furio Truzzi, Emilia Visco.

<sup>15</sup> Ai sensi del Codice di autoregolamentazione Media e Minori, il CNU ha anche provveduto a designare i componenti (5 effettivi e 5 supplenti) di sua competenza, in vista del rinnovo del mandato del Comitato Media e Minori, i cui membri sono nominati con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico d'intesa con l'Autorità.

## 5.3

### Le relazioni istituzionali dell'Autorità nel contesto nazionale e internazionale

#### 5.3.1 L'Autorità nel contesto internazionale

L'avvento della pandemia non ha rallentato la partecipazione dell'Autorità, seppur con gli adattamenti resi necessari dalle circostanze, ai lavori delle istituzioni europee e degli organismi transnazionali in cui si articola la cooperazione internazionale nei settori di competenza. L'attività internazionale è proseguita anche nei rapporti bilaterali con altre autorità di regolamentazione, nell'ambito di iniziative europee di assistenza tecnica e di condivisione di informazioni.

I principali ambiti di intervento hanno riguardato, come di consueto, i rapporti con la Commissione UE, le altre istituzioni europee e gli organismi di coordinamento tra regolatori nazionali rispettivamente nei settori delle comunicazioni elettroniche (**BEREC** e **RSPG**)<sup>16</sup>, dei media audiovisivi (ERGA ed EPRA), dei servizi postali (ERGP) nonché le attività svolte nell'ambito dei vari comitati regolamentari europei, quali ad esempio il *Radio Spectrum Committee* (**RSC**), il *Radio Spectrum Policy Group* (**RSPG**) e il comitato **CEPT ECC** (con un ruolo di coordinamento del *Project Team NaN1 - Future Numbering Issues*), e all'interno dei comitati governativi settoriali (es. Comitato delle Comunicazioni, **COCOM**).

Al di là dell'attività di raccordo con le istituzioni europee per la regolamentazione armonizzata di tutti i settori di competenza, l'Autorità opera su diverse piattaforme regionali: il Gruppo dei Regolatori delle Comunicazioni Elettroniche del Mediterraneo (**EMERG**) tradizionalmente impegnato nella promozione del quadro regolamentare europeo nell'area del Mediterraneo, con una presenza stabile di AGCOM nel Segretariato; il Regulatel, che include regolatori delle comunicazioni elettroniche europei e dell'America latina; il Gruppo di Paesi aderenti all'*Eastern partnership* nell'ambito della politica europea

di prossimità (**EaPeReg**). Nel corso dell'ultimo anno, il contributo dell'Autorità a queste piattaforme si è concretizzato con la partecipazione a workshop tematici e gruppi di lavoro. In particolare, l'AGCOM ha svolto un ruolo di coordinamento in ambito EMERG sul tema dell'Open Internet, e ha contribuito in materia di tutela del consumatore alla riunione Plenaria Regulatel.

Non sono inoltre mancati momenti di raccordo con ITU, l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite nel settore delle telecomunicazioni, in particolare con la partecipazione al *Global Symposium for Regulators 2020* (GSR-20). In materia di numerazione, in ambito ITU-T, merita di essere ricordata l'attività di revisione della raccomandazione E.118, al fine di valutare i nuovi scenari anche derivanti dall'introduzione nel mercato delle e-SIM.

Nel settore postale, di particolare rilievo la partecipazione dell'Autorità ai tavoli dell'Unione Postale Universale (**UPU**), l'Agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di servizi postali. Le iniziative e le attività che si svolgono nell'ambito dell'UPU hanno infatti un impatto significativo sui profili concorrenziali del settore e, in particolare, su quello dei servizi di consegna pacchi. L'Autorità ha ottenuto che il Contratto di Programma 2020-2024 (art. 8, comma 2) preveda una sua formale partecipazione ai lavori dell'UPU al fine di rafforzare la propria posizione nel dibattito in ambito internazionale su questioni rilevanti per l'intero mercato nazionale postale, sulla base di un opportuno confronto con il Ministero dello sviluppo economico e con il fornitore del servizio universale.

Per quanto riguarda il settore dell'audiovisivo, si ricorda la collaborazione con il Ministero degli Esteri, con particolare riguardo alle attività volte a contrastare il fenomeno della disinformazione: in proposito, si ricorda il coinvolgimento

<sup>16</sup> Nel corso del 2020, l'Autorità ha peraltro sottoscritto il nuovo *Memorandum of Understanding* (MoU) con il BEREC.



dell'Autorità nelle riunioni e nelle attività del *Rapid Alert System*, istituito dalla Commissione europea, e del *Rapid Response Mechanism*, lanciato dai leader del G7 per difendere le democrazie dalle minacce esterne.

In ambito **OECD**, l'Autorità ha confermato la propria collaborazione alle attività scientifiche e di *policy-making* dei vari comitati regolamentari operanti nelle materie di competenza (tra cui si segnalano, il Comitato ICCP e il *Network of Economic Regulators*, nell'ambito del Comitato **RPC**).

Inoltre, l'Autorità ha proseguito il proprio impegno in diverse attività di collaborazione bilaterale promosse dalla Commissione europea: si tratta, segnatamente, di tre progetti di gemellaggio amministrativo (*Twinning projects*) in Israele, Marocco e Azerbaijan; di un progetto di assistenza tecnica in Kosovo e della partecipazione, con propri esperti, ad alcuni progetti formativi nell'ambito del programma **TAIEX**. Le attività di gemellaggio previste e cofinanziate da specifici programmi europei comprendono sia azioni di formazione e scambio di buone prassi attraverso l'organizzazione di seminari e *workshop*, sia un vero e proprio affiancamento del personale delle diverse autorità coinvolte per lo svolgimento di attività regolamentare<sup>17</sup>. Le difficoltà operative dovute alla pandemia hanno suggerito di rinviare l'avvio dei progetti di gemellaggio non ancora entrati a regime, per evitare di snaturarne finalità e sinergie<sup>18</sup>.

Infine, è stata assicurata la partecipazio-

ne alla produzione scientifica e di raccomandazioni dei principali *think tank* internazionali di cui l'Autorità è membro, tra cui si segnalano il *Centre on Regulation in Europe (CERRE)*, l'*International Institute of Communications (IIC)* e l'Associazione Eurovisioni, con cui ha organizzato la giornata regolamentare (29 gennaio 2021) del festival Eurovisioni.

### 5.3.2 La collaborazione con la Polizia Postale e delle Comunicazioni e con la Guardia di Finanza

Nell'ultimo anno, sono proseguiti, nel solco di una collaudata continuità, i rapporti di collaborazione dell'Autorità con la Polizia Postale e delle Comunicazioni e con la Guardia di Finanza. L'attività di cooperazione è disciplinata da appositi protocolli di intesa e si svolge nella massima sinergia con le articolazioni organizzative competenti dell'Autorità. Nonostante le restrizioni imposte dall'emergenza epidemiologica, le attività di vigilanza programmate, pur con i necessari adattamenti, hanno comunque avuto luogo ed hanno riguardato in particolare le attività di promozione commerciale, spesso particolarmente aggressive, svolte dai call center (ubicati in Italia ed all'estero), nonché la vigilanza sul rispetto della disciplina in materia di tutela dei minori, in materia di pubblicità e televendite, e più in generale, la vigilanza sui contenuti delle trasmissioni audiovisive e radiofoniche.

La Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni distaccata presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è l'Ufficio di raccordo tra l'Autorità e la Polizia Postale e delle

17 Un esempio, in questo senso, è l'esperienza di cooperazione con il Ministero delle comunicazioni israeliano (MOC), nell'ambito di un progetto di gemellaggio avviato nel 2018 e di cui AGCOM è capofila. Solo nel 2020 i partner del progetto hanno completato una vasta gamma di attività, tra cui la prima analisi dei mercati all'ingrosso delle telecomunicazioni, la regolamentazione dei servizi a banda ultra-larga e di tutela del consumatore e una modifica epocale delle procedure di accesso al mercato israeliano, proponendo la transizione dal sistema delle licenze a quello delle autorizzazioni generali, nel solco del modello adottato dall'Unione europea. Nel corso del 2020, inoltre, MOC ha iniziato a pianificare l'aggiornamento della normativa che governa il settore audiovisivo e l'inclusione dei servizi on demand e delle piattaforme online tra i servizi regolati.

18 In particolare, nel 2020, avrebbero dovuto entrare a regime anche un progetto di gemellaggio con l'autorità per il diritto d'autore dell'Azerbaijan, in cui AGCOM svolge il ruolo di Junior Partner in un consorzio coordinato dal *Centre of International and European Economic Law (CIEEL)* greco e, in cui AGCOM è partner dall'*European Public Law Center (EPLC)* greco e con l'Ufficio Italiano Marchi e Brevetti (UIBM) e l'Ordine dei consulenti in proprietà intellettuale. Anche in questo caso, purtroppo, le attività dei progetti hanno subito un deciso rallentamento a causa della pandemia e del conflitto tra l'Azerbaijan e l'Armenia. Al momento non è possibile prevedere quando le attività dei progetti menzionati riprenderanno.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

Comunicazioni, organo del Ministero dell'Interno incaricato della sicurezza e della regolarità dei servizi di telecomunicazioni.

Nell'ambito della collaborazione con l'Autorità, alla luce del protocollo d'intesa vigente, nel periodo di riferimento, la Sezione, come di consueto, ha offerto il proprio prezioso contributo sia su specifica richiesta delle strutture dell'Autorità, sia svolgendo proprie attività investigative nei settori di competenza. In tale ottica, la Sezione ha partecipato ad alcune attività di verifica e ispettive, avviate dall'Autorità. Queste hanno riguardato: il controllo di efficienza e la regolarità nei servizi di contatto con i clienti offerti dagli operatori di telecomunicazioni; il monitoraggio in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite; la tutela delle vittime di frodi o raggiri tecnologici quali la falsificazione di un'identità telefonica, a mezzo tecnologia VoIP, per scopi pubblicitari/commerciali, lo *spoofing telefonico*, il *telemarketing* aggressivo o il *telesales*.

Alla Guardia di Finanza, attraverso il Gruppo Radiodiffusione ed Editoria, incardinato nel Nucleo Speciale Beni e Servizi del Comando Unità Speciali, è demandata l'esecuzione di specifiche attività nei settori dell'editoria, delle comunicazioni elettroniche e audiovisive nonché dei servizi postali, in conformità alle previsioni normative e a quanto statuito nel Protocollo d'intesa sottoscritto dall'Autorità e dal Corpo e rinnovato, da ultimo, nel 2015<sup>19</sup>.

In particolare, il rapporto di collaborazione con l'Autorità si è concretizzato in una costante e stabile cooperazione nelle materie oggetto del Protocollo di intesa<sup>20</sup>. In materia di controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche, è stato fornito un significativo contributo al fine di agevolare il ricorso alla procedura obbligatoria di conciliazione prevista dalla delibera n. 203/18/CONS attraverso l'utilizzo della piattaforma telematica *ConciliaWeb*.

Per quanto attiene al rispetto delle norme sulla parità di accesso ai mezzi di informazione, alcune recenti e innovative direttive diramate ai Reparti territoriali della Guardia di Finanza hanno consentito di razionalizzare il flusso delle comunicazioni verso l'Unità *par condicio* istituita presso l'Autorità, conferendo maggiore efficacia e speditezza alle attività di istituto nella specifica materia.

Con riferimento all'attività di verifica delle posizioni di controllo (anche indiretto) ovvero di collegamento tra imprese richiedenti i contributi per l'editoria, il Nucleo Speciale Beni e Servizi, su richiesta dell'Autorità, ha eseguito accertamenti riguardanti 118 imprese editrici, con la segnalazione di 8 casi di violazione degli obblighi di comunicazione al Registro degli Operatori di Comunicazione.

In merito alla verifica del rispetto della normativa postale e agli obblighi a carico del fornitore del servizio universale, il Nucleo Speciale Beni e Servizi, operando su delega e d'iniziativa,

19 Lo specialistico rapporto di collaborazione fornito dalla Guardia di Finanza nei vari segmenti operativi di competenza dell'Autorità e degli altri Organi istituzionali (MISE e Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio) posti a presidio dei citati settori, è ulteriormente implementato, per effetto di altri analoghi strumenti pattizi, dalla possibilità di intervento, *ratione materiae*, del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie (contributi, agevolazioni di credito e altre erogazioni pubbliche), del Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche (sicurezza cibernetica ed informatica, comunicazioni elettroniche, internet governance, ecc.) e del Gruppo Anticontraffazione e Sicurezza Prodotti sempre incardinato nel Nucleo Speciale Beni e Servizi (pirateria, diritto d'autore, contenuti editoriali illeciti).

20 Si annoverano i seguenti ambiti: rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione; verifica delle posizioni di controllo e/o collegamento sul conto di soggetti giuridici che hanno richiesto contributi per l'editoria; rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva a garanzia degli utenti (pubblicità, televendite, tutela dei minori, ecc.); verifica del rispetto e degli obblighi imposti dalla vigente normativa in materia di servizi postali a carico del fornitore del servizio universale, nonché dei titolari di licenza individuale e di autorizzazione generale; verifica del pagamento del canone annuo dovuto al Ministero dello sviluppo economico da parte delle emittenti radiofoniche in ambito locale e nazionale; controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche; riscontro degli obblighi strumentali in capo agli operatori di comunicazione, con riguardo all'iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione; verifica dei requisiti e del rispetto degli obblighi da parte di soggetti esercenti l'attività di *call center*.



ha collaborato all'assolvimento delle funzioni assegnate all'Autorità per la regolazione e la vigilanza del settore, nell'ottica di una piena tutela degli utenti. In particolare, reiterando una campagna di controlli già efficacemente condotta nel 2019, sono stati effettuati interventi nei confronti di 60 operatori postali localizzati su tutto il territorio nazionale per l'accertamento della sussistenza delle previste autorizzazioni ministeriali, il cui esito ha evidenziato 12 posizioni irregolari.

### 5.3.3 Le relazioni con università ed enti di ricerca

L'Autorità, nell'esercizio dei propri compiti istituzionali in materia di promozione dell'innovazione e della ricerca, ha dedicato ampio spazio alla collaborazione con università e centri di ricerca.

In tale contesto, si iscrive, l'ingresso dell'AGCOM, tramite il proprio ufficio di statistica, nel **Sistema Statistico Nazionale (Sistan)**, che rappresenta la rete portante di produzione delle statistiche ufficiali in Italia. Si tratta di una collaborazione stabile e strutturata che inserisce a pieno titolo l'Autorità nel circuito dei soggetti preposti alla produzione di indicatori statistici propedeutici alla definizione delle politiche pubbliche, oltre che a soddisfare generalizzate esigenze informative, anche grazie all'interconnessione dei diversi sistemi informativi in dotazione a ciascuno soggetto aderente al Sistan.

Nonostante le difficoltà legate alla crisi pandemica, l'Autorità ha regolarmente svolto le attività previste dagli accordi e dalle convenzioni

con i principali atenei e centri di ricerca nazionali<sup>21</sup>. Nell'ambito delle suddette convenzioni, sono stati conclusi, anche ricorrendo a modalità di didattica a distanza, i tirocini attivati nei primi mesi del 2020, nonché le attività di formazione, divulgazione scientifica e ricerca concordati con dipartimenti e singoli gruppi di studio, anche mediante la specializzazione di ciascuna convenzione su materie e discipline di particolare interesse per l'Autorità<sup>22</sup>.

Parallelamente alle convenzioni-quadro, negli ultimi anni sono state instaurate collaborazioni su progetti specifici, come *Cartesio* e *IMSyPP* (Capitoli 2 e 4), finalizzate al trasferimento di *know-how* e allo sviluppo di metodi innovativi di ricerca in relazione ad alcune delle principali sfide della transizione digitale. In questo senso, la cooperazione scientifica prevista dal progetto europeo IMSyPP (cfr. par. 4.3.1), con la costituzione di un consorzio internazionale di ricerca<sup>23</sup>, rappresenta un'opportunità di grande valore per AGCOM in termini di trasferimento e acquisizione di competenze per l'analisi e il monitoraggio dei social media mediante l'impiego di strumenti e metodi afferenti agli ambiti dell'intelligenza artificiale, *machine learning* e *data science*<sup>24</sup>. Il progetto prevede diverse linee di attività, tra cui la creazione di modelli e lo studio delle dinamiche di diffusione del linguaggio d'odio e della disinformazione online.

Da ultimo, nelle materie di competenza istituzionale, l'Autorità ha assicurato il proprio supporto ad un'ampia varietà di manifestazioni, convegni scientifici e iniziative divulgative a

21 Si tratta in particolare di: Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", LUMSA Università di Roma, Università degli Studi Roma Tre, Università degli Studi di Napoli Federico II, LUISS Guido Carli di Roma, Università degli Studi di Catania, Sapienza Università di Roma, Università degli Studi di Napoli Parthenope, Università degli Studi di Messina, Università degli Studi La Statale di Milano e Istituto Sistemi Complessi presso il Centro Nazionale delle Ricerche (CNR).

22 Per esempio, nell'ambito della convenzione quadro con l'Università di Roma LUMSA, l'Autorità ha altresì attivato un partenariato istituzionale con il programma internazionale in *Law and Economics* dell'Università di Rotterdam EMLE LL.M. accreditato dalla Commissione UE, cui partecipa alle attività di formazione e tirocini.

23 Il Progetto è stato selezionato nell'ambito di un programma di ricerca della Commissione UE – DG Justice *Call for proposals to prevent and combat racism, xenophobia, homophobia and other forms of intolerance and to monitor, prevent and counter hate speech online*.

24 Per maggiori informazioni e aggiornamenti sulle attività del progetto, si rinvia al sito web <http://imsypp.ijs.si/>

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

tutti i livelli locali e internazionali, rilasciando il proprio patrocinio gratuito per la promozione di eventi e incoraggiando la partecipazione congiunta di utenti, *stakeholder* e mondo accademico.

## 5.3.4 I rapporti con i consumatori e le associazioni

L'Ufficio relazioni con il pubblico e gestione contact center (URP) dell'Autorità assicura, mediante servizi di ascolto telefonico, posta elettronica o altri mezzi telematici, l'informazione e la comunicazione nei confronti dei pubblici di riferimento, assiste l'utenza dei settori regolati nell'utilizzo degli strumenti di tutela o nell'assol-

vimento degli obblighi istituzionali, facilita l'esercizio dei diritti d'informazione e di accesso da parte dei cittadini.

Nel periodo di riferimento, l'URP ha avuto contatti con oltre 56.000 cittadini e imprese (Tabella 5.3.1), per una media di 222 contatti al giorno, nel 98% dei casi gestiti e conclusi dall'URP medesimo. Solo un numero residuale di istanze per le quali si è resa necessaria una più complessa attività istruttoria, ha dato luogo al reindirizzamento verso altri uffici dell'Autorità. Il 60% dei contatti è stato ricevuto attraverso il canale telefonico e il restante 40% da e-mail info@agcom.it.

Tabella 5.3.1 - Contatti del pubblico nel periodo di riferimento (URP)

	maggio-giugno 2020	luglio-settembre 2020	ottobre-dicembre 2020	gennaio-aprile 2021	Totale
front office	8.862	8.309	8.249	9.382	<b>34.802</b>
back office	4.152	5.716	5.710	6.125	<b>21.703</b>
<b>Totale</b>	<b>13.014</b>	<b>14.025</b>	<b>13.959</b>	<b>15.507</b>	<b>56.505</b>

Circa la metà dei contatti ha avuto ad oggetto l'assistenza tecnica e procedurale per l'utilizzo della piattaforma telematica di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazione elettronica e utenti (ConciliaWeb) o per la compilazione dei modelli di denuncia all'Autorità<sup>25</sup>. Numeri più contenuti riguardano l'assistenza ad imprese ed enti pubblici in relazione agli adempimenti del Registro degli Operatori (ROC), il contributo versato dagli operatori all'AGCOM e la pubblicità istituzionale. I servizi di comunicazione elettronica costituiscono il motivo prevalente di dialogo con l'URP, che fornisce ai consumatori informazioni puntuali e aggiornate sulla

regolamentazione vigente<sup>26</sup>.

Il gradimento del pubblico rispetto al servizio è misurato dagli strumenti di monitoraggio della qualità percepita dall'utenza<sup>27</sup>, introdotti in via sperimentale da luglio 2020. L'attività di rilevazione e valutazione dei risultati permette di attivare quel fondamentale circuito che intercorre tra ascolto, soddisfazione dell'utenza e utilizzo del *feedback* per orientare e migliorare i servizi.

A questa attività di ascolto diretto degli utenti, si accompagna il dialogo costante dell'Autorità con le associazioni dei consumatori, che

<sup>25</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.6.

<sup>26</sup> Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.7.

<sup>27</sup> Al termine di ogni contatto telefonico viene chiesto agli utenti il gradimento (da insoddisfatto a molto soddisfatto) rispetto al servizio tramite un questionario consistente di due domande: (a) *Come valuta la cortesia e la competenza del servizio ricevuto?* (b) *Come valuta il servizio ricevuto nel suo complesso?* Per il 97% dei rispondenti si è registrato un giudizio di soddisfatto o molto soddisfatto per entrambi gli aspetti oggetto di valutazione. Cfr. Appendice Statistica – Tavola A5.8.



svolgono un ruolo di rilievo nello svolgimento da parte dell'Autorità sia della funzione regolatoria che di quella di *enforcement*. Nell'ultimo anno, le associazioni hanno partecipato attivamente alla disciplina dei servizi *premium* (v. capitolo 1), fornendo argomenti e posizioni utili nelle altre consultazioni pubbliche avviate dall'Autorità e contributi specificamente diretti a far fronte all'emergenza Covid-19.

Significativo l'apporto delle associazioni in sede di attività di vigilanza. Le segnalazioni qualificate inviate all'Autorità hanno permesso di avviare o irrobustire numerosi procedimenti sanzionatori per violazione delle norme a tutela degli utenti. In alcuni casi, la partecipazione ha avuto ad oggetto anche le procedure di valutazione degli impegni proposti dai singoli operatori.

In quanto soggetti accreditati nell'ambito della piattaforma ConciliaWeb, le associazioni garantiscono, infine, agli utenti un sempre più agevole accesso alle procedure di risoluzione delle controversie.

### 5.3.5 Le attività di divulgazione agli *stakeholder*

L'Osservatorio sulle comunicazioni rappresenta l'attività conoscitiva storicamente deputata a fornire una visione di sintesi aggiornata del quadro congiunturale dei mercati di riferimento, sulla base di un monitoraggio costante svolto attraverso il dialogo con gli *stakeholder*. Nel tempo, l'Osservatorio è stato arricchito sia dal punto di vista dei contenuti, adeguandosi ai rapidi cambiamenti tecnologici che hanno carat-

terizzato i settori di competenza, sia dal punto di vista grafico, preservando, al contempo, alcune caratteristiche storiche quali la sua diffusione trimestrale e la disponibilità di una versione in lingua inglese richiesta dalla comunità internazionale<sup>28</sup>.

Ulteriori informazioni di natura statistica ed economica vengono fornite dai Focus bilanci attraverso i quali, in maniera sintetica e preminentemente quantitativa, vengono elaborati i dati relativi ai bilanci delle principali aziende operanti nei mercati di competenza. Nei Focus sono presentati, anche attraverso un confronto temporale, i principali indicatori di bilancio, nonché informazioni sull'occupazione, a livello di singolo mercato e a livello aggregato, con l'obiettivo di fornire un'analisi della situazione patrimoniale, reddituale, economica e occupazionale nell'ambito dei mercati di competenza.

A partire dal 2019, inoltre, è attivo l'Osservatorio sulla disinformazione online, anche esso frutto della stabile cooperazione instaurata con gli *stakeholder* maggiormente interessati al tema. Avviato in forma sperimentale in occasione delle elezioni europee del 2019, l'Osservatorio è stato oggetto di numerosi aggiornamenti nel periodo di emergenza pandemica, costituendo uno dei principali output del Tavolo Piattaforme Digitali e Big Data, istituito nei primi mesi dell'emergenza. Nell'ultimo anno sono stati pubblicati tre numeri dedicati all'emergenza Covid-19, da cui è stato possibile valutare anche in termini quantitativi l'incidenza della disinformazione sul totale delle notizie concernenti il coronavirus.

<sup>28</sup> La struttura dell'Osservatorio, suddiviso in 4 sezioni - di cui la prima dedicata alle comunicazioni elettroniche, la seconda ai media, la terza ai servizi postali e la quarta all'andamento dei prezzi al consumo dei servizi di comunicazione comprensivo di un confronto internazionale - è tale da fornire una visione sintetica dei principali indicatori descrittivi dei mercati di competenza dell'Autorità, risultando uno strumento informativo di particolare rilievo per gli *stakeholder*.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

## 5.4

## Il Registro degli Operatori di Comunicazione, i controlli e l'attività ispettiva

Il Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC) è lo strumento cui la legge istitutiva dell'Autorità affida funzioni di garanzia in particolare in tema di trasparenza e pubblicità degli assetti proprietari degli operatori delle comunicazioni. La tenuta del ROC costituisce adempimento essenziale ai fini dell'esercizio di una varietà di compiti istituzionali quali, tra l'altro, la tutela del pluralismo informativo, la verifica del rispetto dei limiti previsti alle partecipazioni societarie di società estere, le attività in materia di disciplina anti-concentrazione.

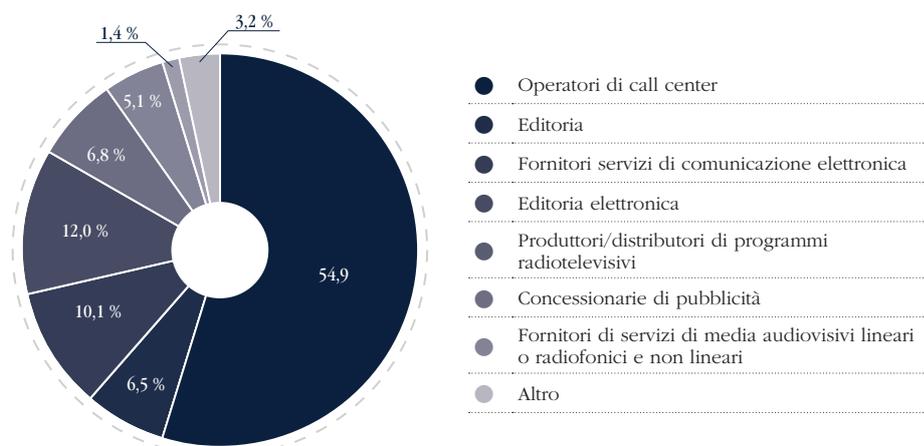
I dati censiti dal ROC non sono, peraltro, i soli raccolti dall'Autorità per adempiere ai propri compiti istituzionali. La valorizzazione del SIC e la verifica dei limiti anti concentrativi nell'ambito dello stesso (cfr. Capitolo 2), oltre che le molteplici attività di monitoraggio, richiedono infatti la raccolta e il trattamento di dati economici ulteriori che l'Autorità acquisisce dagli operatori mediante l'Informativa Economica di Sistema (IES) (cfr. *infra*), una dichiarazione annuale che interessa migliaia di soggetti che operano nei settori di interesse.

## 5.4.1 Il Registro e la sua gestione ordinaria

Nell'ultimo anno, si segnala l'attività istruttoria volta a ottenere l'iscrizione al Registro di talune piattaforme digitali e società aventi sede legale all'estero, tra cui WhatsApp, che offrono servizi di comunicazione mobile e personale utilizzando indirettamente risorse nazionali di numerazione.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2020, n. 178 che ha attribuito nuove competenze all'Autorità in applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150, c.d. *Platform to business*, l'obbligo di iscrizione al ROC verrà esteso ai fornitori di servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online che, anche se non stabiliti geograficamente sul territorio nazionale, offrono comunque servizi in Italia. Anche in questa materia, pertanto, è in corso l'attività istruttoria preliminare per garantire un pieno adeguamento alle nuove competenze introdotte dalla legge di bilancio 2021 anche in relazione alle modifiche da apportare al Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del ROC.

Figura 5.4.1 - Tipologia di attività dichiarate al ROC dagli operatori che hanno richiesto l'iscrizione (maggio 2020 - aprile 2021)





A fronte di queste innovazioni, l'attività ordinaria si è svolta regolarmente assicurando la tenuta e l'aggiornamento del Registro anche durante la pandemia. Nel periodo 1° maggio 2020-30 aprile 2021, sono prevenute al ROC 20.520 comunicazioni (iscrizioni, comunicazioni annuali, variazioni, certificazioni, cancellazioni, ecc.). In particolare, sono state trasmesse 2.334 domande di iscrizione, 6.796 comunicazioni annuali e 10.857 domande di variazione (di cui 2.744 inviate dagli operatori e 8.113 acquisite automaticamente dal Registro delle Imprese attraverso i processi di cooperazione applicativa) che attestano un continuo aggiornamento dei dati del ROC. Sono state trasmesse, altresì, 512 domande di cancellazione (di cui 266 inviate dagli operatori di comunicazione e 246 acquisite automaticamente dal Registro delle Imprese a seguito di procedure concorsuali o per cessazione dell'attività). Sono state acquisite, da ultimo, 21 richieste di certificazione.

Attraverso il ROC, l'Autorità svolge anche attività di verifica della regolare posizione delle imprese editrici richiedenti contributi, rilasciando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria (**DIE**) la prevista attestazione<sup>29</sup>.

Nell'ultimo anno, sono state verificate le posizioni di 165 imprese iscritte e richiedenti i contributi, nonché trasmesse le relative attestazioni al DIE, unitamente alla comunicazione di conformità degli assetti proprietari alla normativa vigente, nonché alla sussistenza di eventuali situazioni di controllo ovvero di collegamento ai sensi dell'art. 2359 c.c., per le successive verifiche in ordine ai presupposti per il riconoscimento dei contributi.

Infine, la Sezione Speciale del Registro

degli Operatori di Comunicazione destinata a censire le infrastrutture di diffusione sonora e televisiva (c.d. *Catasto nazionale delle frequenze*) costituisce punto di riferimento per numerose attività tecniche e amministrative tra cui quelle propedeutiche alla prossima liberazione della banda 700 MHz, destinata entro il 2022 ai servizi mobili, e non più alla radiodiffusione televisiva (c.d. *refarming*).

Alla data del 9 marzo 2021, risultano dichiarati al Catasto 39.357 impianti di radiodiffusione attivi, dei quali 21.890 di tipo televisivo digitale, 490 di tipo radiofonico digitale (DAB) e 16.977 di tipo radiofonico analogico in banda FM<sup>30</sup>.

#### 5.4.2 L'Informativa Economica di Sistema

Come per il ROC, l'avvento delle piattaforme digitali ha comportato un ampliamento del novero di soggetti che contribuiscono ad alimentare l'Informativa Economica di Sistema (IES) dell'Autorità per effetto di alcune innovazioni legislative.

Dapprima il legislatore ha previsto l'inclusione dei grandi portali digitali e delle piattaforme globali di condivisione nel perimetro delle risorse economiche rilevanti ai fini della individuazione del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC). Più di recente, con l'attribuzione di nuove competenze all'Autorità per garantire adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150 in materia di equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online (c.d. Regolamento P2B), AGCOM ha dovuto progressivamente affinare anche il processo di raccolta sistematica delle informazioni di carattere economico-contabile,

<sup>29</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 250; Decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70; d.P.R. n. 25 novembre 2010, n. 223.

<sup>30</sup> Nel periodo in esame sono stati registrati circa 3.133 accessi al Catasto (+16%) nel corso dei quali sono state acquisite e automaticamente validate 3.557 comunicazioni (+39%), integralmente dematerializzate, con le quali sono state dichiarate 7.453 variazioni agli impianti tra nuovi inserimenti, modifiche tecnico/amministrative, cessioni, subentri o cessazioni.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

superando i limiti rappresentati dai modelli di *business* tradizionali.

Per risultare adattabile rispetto alla costante trasformazione dei modelli di produzione, intermediazione e consumo nei mercati dell'economia digitale, l'Informativa Economica di Sistema è stata quindi progettata, negli ultimi anni, come uno strumento flessibile in grado di modellarsi sui mutamenti normativi, tecnologici ed economici, sia rispetto alla individuazione delle attività esercitate e alla tipologia dei dati richiesti, sia rispetto alla stessa organizzazione delle imprese censite.

Coerentemente col mutare del quadro normativo di riferimento, sono state via via oggetto della raccolta sistematica dei dati le piattaforme di intermediazione pubblicitaria online, compresi i motori di ricerca e i social network, le piattaforme di video sharing e video streaming e le testate online, fino ad arrivare all'Informativa per l'anno 2021, che è stata riprogettata per raccogliere i dati anagrafici e contabili delle società fornitrici di servizi di intermediazione online, offerti in Italia<sup>31</sup>.

Al fine di monitorare i mercati emergenti, e in linea con la ratio del mandato normativo affidato all'Autorità, si è reso necessario il superamento di abituali criteri e paradigmi utilizzati per l'individuazione dei soggetti sottoposti all'obbligo di comunicazione dei dati, quali ad esempio il requisito della stabile organizzazione dell'impresa nel territorio italiano, ormai inadeguato rispetto alle finalità della normativa di settore, oltre che dichiaratamente superato in diversi ambiti del diritto europeo. In tal senso, l'obbligo della IES si riferisce a tutti i soggetti che offrono servizi ricadenti nei mercati di com-

petenza dell'Autorità, a prescindere dalla localizzazione della sede legale del prestatore. Ciò conferisce alla raccolta dati di AGCOM maggiore credibilità e robustezza, affinandone i compiti di vigilanza e regolamentazione.

Attualmente, il sistema acquisisce e gestisce informazioni economiche (in valore e in volume) da oltre 4.000 soggetti, nazionali ed esteri, operanti sui mercati italiani dei media tradizionali (quotidiani, periodici, Tv, radio, annuaristica, concessionarie) e innovativi (operatori e piattaforme di pubblicità online, VOD), ed è sempre più integrato con le altre raccolte di informazione che riguardano le comunicazioni elettroniche e i servizi postali. Inoltre, come detto, le nuove competenze attribuite all'Autorità allargheranno, nell'anno in corso, l'ambito della IES a fornitori di servizi di intermediazione e ai motori di ricerca<sup>32</sup>.

Grazie alle attività di reingegnerizzazione realizzate negli ultimi anni la IES rappresenta oggi un sistema di dati unico nel suo genere, in grado di integrare, a diversi livelli, le informazioni provenienti da modelli di *business* più tradizionali insieme a quelle dei servizi che, con l'avanzare della tecnologia, sono stati via via ricompresi nei mercati di competenza dell'Autorità. In quest'ultimo anno si è proceduto anche alla riprogettazione della modistica IES e dell'intero sistema di raccolta dei dati attraverso l'esposizione di uno specifico servizio nel portale dell'Autorità. Il nuovo sistema consentirà di potenziare ulteriormente lo strumento della IES, realizzando soluzioni di *data integration* che, fermo restando il pieno rispetto della confidenzialità dei dati trasmessi all'Autorità, potranno permettere una interoperabilità massiva con altri sistemi.

<sup>31</sup> Delibera n. 161/21/CONS.

<sup>32</sup> L'attività relativa alla IES riguarda anche complesse procedure di verifica, gestione e analisi dei dati. Al riguardo, sono stati avviati e definiti procedimenti sanzionatori nei confronti di società che non avevano ottemperato all'obbligo di inviare la IES, in violazione dell'art. 3 della delibera n. 397/13/CONS. Nello specifico, sono stati svolti undici procedimenti sanzionatori che si sono conclusi con l'adozione di dieci delibere di ordinanza ingiunzione e una determina direttoriale di archiviazione per intervenuta oblazione.



### 5.4.3 I controlli e l'attività ispettiva

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha posto in essere diverse attività di monitoraggio, di vigilanza e di verifica e, allorché necessario, anche di natura ispettiva, nei tradizionali settori rientranti nella propria missione istituzionale, con un'attenzione specifica al settore consumeristico, in linea, peraltro, con le precedenti annualità.

Le attività di verifica, vigilanza e di controllo (svolte con l'apporto del Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, e della sezione distaccata del Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni, cfr. *supra*) hanno interessato la tutela dei diritti dei consumatori, la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, il settore dei contenuti audiovisivi e radiofonici.

Attività di verifica sono state svolte anche nel settore dei servizi postali (tra cui quelle inerenti le residuali attività del progetto nazionale *mail express*, finalizzato al controllo organico e sistematico delle condotte assunte da soggetti impegnati nell'attività di affrancaposta, conto terzi, senza la prescritta autorizzazione), oltre che nel settore del c.d. *Canorad*, con iniziative di vigilanza da remoto sul corretto pagamento del canone di concessione da parte delle emittenti radiofoniche. Tali ultime attività sono condotte tramite controlli incrociati tra le varie banche dati in possesso dell'Autorità e sulla scorta delle evidenze documentali disponibili, con un'attenta analisi *on desk* dei soggetti obbligati che consente di circoscrivere l'ambito degli interventi ispettivi *on field* a un campione significativo di emittenti radiofoniche. Le attività ispettive saranno intraprese su scala nazionale, compatibilmente con la situazione sanitaria, avvalendosi dell'ausilio del Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza.

Relativamente al tema delle concessioni radiofoniche, l'Autorità ha inoltre svolto attività di verifica che hanno permesso di far emergere comportamenti incongruenti rispetto agli obblighi normativi. Le predette condotte sono state, successivamente, sottoposte al vaglio del Ministero dello sviluppo economico.

In materia di pubblicità istituzionale degli enti e delle amministrazioni pubbliche, l'Autorità ha provveduto a realizzare le programmate attività di controllo con riguardo alle categorie di enti rientranti nel campione annuale allo scopo selezionato, mediante la gestione di procedure relative alle comunicazioni annuali inviate dagli enti pubblici e la successiva verifica di conformità alla disciplina vigente<sup>33</sup>. Si tratta, nello specifico, di attività di monitoraggio e controllo, alcune ancora in corso di svolgimento, tese a verificare l'intera platea del campione oggetto di approfondimento.

All'esito delle verifiche effettuate, sono stati avviati procedimenti sanzionatori nei confronti di 5 enti appartenenti alle categorie del campione (Agenzie sanitarie regionali, Enti regionali per il turismo, Autorità di bacino). Nel rispetto dell'*iter* procedimentale di riferimento, sono state adottate le relative delibere di ordinanza ingiunzione e irrogate 5 sanzioni amministrative *ex art.* 41 TUSMAR.

In materia di accertamento del regolare pagamento da parte dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni delle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità e del contributo di funzionamento AGCOM *ex L.* n. 266/2005 evaso, la società Agenzia Entrate-Riscossione è stata interessata per complessivi 58 procedimenti di iscrizione a ruolo esecutivo per tutti i casi di mancato spontaneo adempimento<sup>34</sup>.

33 Questa funzione di controllo è prevista e disciplinata ai sensi dell'art. 41 del TUSMAR (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, d.lgs. n. 177/2005).

34 L'importo relativo ammonta a 855.906,56 euro, al netto degli oneri accessori maturati per ritardato pagamento.

## 5.5

### La tutela giurisdizionale

#### 5.5.1 Le decisioni giurisprudenziali nei settori di competenza dell'Autorità

La rassegna delle decisioni giurisprudenziali intervenute nell'ultimo anno offre elementi utili, non solo per tracciare un bilancio dell'attività svolta (in particolare sotto il profilo della tenuta rispetto al vaglio giurisdizionale di legittimità), ma anche per individuare linee di indirizzo per l'attività futura.

Da un esame complessivo delle più rilevanti decisioni giurisprudenziali emerge come, soprattutto nel settore delle comunicazioni elettroniche, il tema dei limiti del sindacato giurisdizionale sull'esercizio di potestà tecnico-discrezionali resta il prisma attraverso cui leggere il rapporto tra giudice amministrativo e Autorità.

In questa chiave può leggersi il contenzioso giurisdizionale in materia di pianificazione delle frequenze e diritti d'uso, dove in diverse pronunce il giudice ha deciso in senso favorevole all'Autorità in ragione dei limiti di sindacato sulla discrezionalità tecnica, sia con riferimento ai criteri di conversione delle reti secondo la nuova tecnologia DVB-T2<sup>35</sup>, sia in relazione alla proroga dei diritti d'uso sulle frequenze BWA in banda 3400-3600 MHz<sup>36</sup>.

Un orientamento analogo ha trovato una compiuta formulazione in materia di servizio

universale e tutela degli utenti di comunicazioni elettroniche, con particolare riguardo alla regolamentazione degli obiettivi qualitativi relativi al tempo di riparazione dei malfunzionamenti. Con la sentenza n. 11477, il TAR Lazio ha infatti statuito «come la fissazione degli obiettivi corrisponda a decisione tecnico/discrezionale insindacabile da parte del Giudice Amministrativo ove non siano riscontrabili evidenti profili di irrazionalità e illogicità, non ravvisabili nel caso in esame a maggior ragione tenuto conto del fatto che la determina impugnata ha costituito frutto di un'ampia concertazione tra le parti»<sup>37</sup>.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, il rispetto del limite intrinseco al sindacato giurisdizionale non ha tuttavia impedito al giudice amministrativo di svolgere una funzione interpretativa fondamentale per una più puntuale definizione del quadro regolamentare fissato dall'Autorità, sia con riguardo al contenuto degli obblighi in capo agli operatori che utilizzano numerazioni<sup>38</sup>, sia nella enunciazione dei criteri di qualificazione giuridica per i servizi ad accesso condizionato afferenti all'ambito di applicazione del Codice delle comunicazioni elettroniche, che comprende *i servizi radiotelevisivi a pagamento*<sup>39</sup>.

Nel settore postale, parimenti interessato da continue e rapide trasformazioni, è emerso invece un problema legato alle modalità di fornitura dei servizi mediante reti in *franchising*

35 Tar Lazio, sentenze nn. 1204, 1206 e 1207 del 28 gennaio 2021, e n. 2213 del 23 febbraio 2021 che hanno dichiarato la legittimità delle delibere nn. 39/19/CONS e 129/19/CONS con cui il giudice ha rimesso alla discrezionale valutazione dell'Autorità i criteri di conversione delle reti secondo la nuova tecnologia DVB-T2 anche in considerazione del ruolo esclusivo affidato al legislatore nel definire il quadro generale per la realizzazione e la gestione di reti e servizi di comunicazione elettronica da attuare mediante la disciplina di dettaglio di competenza delle autorità nazionali di regolamentazione.

36 Il Consiglio di Stato con le sentenze del 29 marzo 2021, nn. 2648, 2649, 2659, 2651, 2652, 2655, 2656 e 2658 ha riformato le sentenze di primo grado di annullamento in parte qua dei provvedimenti con i quali era stata autorizzata la proroga, affermando che «il sindacato non può spingersi sino alla sostituzione della valutazione tecnica in ordine agli elementi ed al conseguente calcolo (in specie del contributo richiesto, nel caso de quo) posto a base delle singole determinazioni, dovendosi limitare alla [...] verifica della eventuale sussistenza di risultati abnormi, ovvero viziati da manifesta illogicità o travisamento dei fatti».

37 Con le sentenze del 16 luglio 2020, n. 8211, e del 5 novembre 2020, n. 11477 e n. 11492, il TAR del Lazio ha respinto i ricorsi avverso le ordinanze-ingiunzioni per la violazione dell'art. 61, comma 4, del CCE, con riferimento al mancato rispetto, nell'anno 2009 (delibera n. 28/11/CONS), 2010 (delibera n. 82/12/CONS) e 2011 (delibera n. 213/11/CONS) in materia di servizio universale.

38 Il sistema dei rapporti istituzionali si estende anche al dialogo con le corti, nazionali ed europee, le cui decisioni condizionano non soltanto l'enforcement di singoli casi concreti, ma anche la futura regolamentazione, le cui linee di sviluppo sovente si fondano su principi e orientamenti giurisprudenziali consolidati.

39 Tar Lazio, sentenza del 5 novembre 2020, n. 11428, il TAR del Lazio, con riferimento alla nozione di fornitori di servizi ad accesso condizionato.



dove l'Autorità ha accertato e sanzionato pratiche di esercizio abusivo dell'attività postale. Con le sentenze del 26 ottobre 2020, nn. 6490 e 6491, il Consiglio di Stato – pur confermando la legittimità dell'inquadramento del servizio di corriere espresso nell'ambito dei servizi postali – ha riformato le favorevoli pronunce del TAR del Lazio nn. 233 e 235 del 2019, sul presupposto che il vincolo tra affiliante ed affiliato, nelle fattispecie esaminate, non giustificasse l'esercizio del potere sanzionatorio nei confronti della società capogruppo per *culpa in vigilando* riguardo ad un operatore che aveva omesso di acquisire il titolo abilitativo<sup>40</sup>.

Un contributo fondamentale nel definire la portata delle regole adottate da AGCOM, in rapporto ai diversi plessi normativi nel settore delle comunicazioni, proviene anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Nella vicenda processuale che ha riguardato la decisione di AGCOM in merito all'operazione Vivendi-Mediaset la pronuncia resa in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia (causa C-719/18) ha sancito l'incompatibilità dell'art. 43, comma 11, del TUSMAR con l'art. 49 TFUE condizionando l'esito del giudizio *a quo* e i successivi sviluppi normativi<sup>41</sup>.

Nel settore audiovisivo, in materia di tutela dei minori, si registra una importante pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza del 27 agosto 2020, n. 5249) che ha chiarito i presupposti di applicazione e i limiti del potere sanzionatorio, nell'accertamento della fattispecie di illecito prevista ai sensi di legge per la trasmis-

sione di film inadatti ai minori perché contenenti scene di violenze fisiche e psicologiche. In applicazione del medesimo principio, il Consiglio di Stato, con la sentenza del 23 dicembre 2020, n. 8274, ha convalidato un'altra sanzione irrogata dall'Autorità per mancata adozione degli accorgimenti tecnici previsti dal Codice di autoregolamentazione Tv e minori sul presupposto che tale omissione fosse idonea a esporre al pericolo lo sviluppo psicofisico dei minori.

Il ruolo fondamentale della tutela giurisdizionale nella garanzia di diritti fondamentali si è manifestato anche con riguardo alla libertà di informazione e al diritto di essere correttamente informati. In questa materia, vi sono state alcune pronunce del TAR Lazio che, sotto profili diversi, riconoscono l'importanza del ruolo di garanzia dell'Autorità<sup>42</sup>.

In particolare, nell'ambito dell'esercizio del potere sanzionatorio, il Giudice amministrativo ha riconosciuto la correttezza della motivazione posta a fondamento dei provvedimenti adottati dall'Autorità a tutela del diritto a una corretta informazione sulla pandemia, condividendo, altresì, la valutazione di "gravità" delle condotte sanzionate, ravvisata nella diffusione tramite il mezzo televisivo – nel periodo di piena emergenza sanitaria nazionale - *“di una comunicazione audiovisiva avente ad oggetto le possibili proprietà terapeutiche di uno stile di vita low carb, accompagnato dall'assunzione di integratori e vitamine, con conseguente potenziale pericolo di allentamento delle cautele raccomandate dalle autorità sanitarie per la prevenzione dell'epide-*

40 Ciò, allorquando, come nel caso di specie, non risulta che tra il soggetto individuato come capogruppo e le altre imprese affiliate sussista quella situazione di controllo azionario di diritto o di fatto (art. 2359, comma 1, c.c.), in presenza della quale è lecito presumere *ex lege* (art. 2497-sexies, c.c.) una attività di direzione e coordinamento esercitata dalla società controllante (attività che costituisce un *quid plus* rispetto al mero esercizio del controllo), o, in subordine, che l'attività di direzione non sia dimostrata in concreto. Segnatamente, *«il Collegio reputa assai grave la presenza sul mercato di operatori abusivi. Ritiene tuttavia che – in assenza di base legale – di tale violazione debbano rispondere direttamente coloro che hanno omesso il conseguimento del titolo abilitativo necessario»*.

41 TAR Lazio, sentenza del 23 dicembre 2020, n. 13958.

42 Si veda, in particolare, TAR Lazio del 23 luglio 2020, n. 8672 – in accoglimento del ricorso proposto da una associazione contro l'archiviazione di un esposto che denunciava la violazione degli obblighi di completezza e imparzialità dell'informazione.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

*mia e, dunque, rischio per la salute pubblica*"<sup>43</sup>. Sotto altro profilo, il Giudice amministrativo ha affermato, in punto di riparto di competenze tra AGCOM e AGCM, che le fattispecie sanzionate nel caso in esame dall'Autorità rimandano proprio alla missione istituzionale dell'Autorità, *"il cui intervento repressivo non si risolve certo nella mera tutela dei diritti del consumatore, sebbene in senso ampio intesi, mirando piuttosto alla regolazione del settore dei media televisivi anche attraverso un sistema di controlli e sanzioni su scelte di programmazione contrastanti con gli obblighi vigenti in materia di programmazione, pubblicità e contenuti radiotelevisivi"*.

Più di recente, in un'altra vicenda rilevante per la definizione del riparto di competenza tra AGCM e AGCOM in tema di tutela di consumatori e utenti, con la sentenza dell'8 febbraio 2021, n. 1592, il TAR del Lazio ha chiarito i criteri di coordinamento tra il Codice delle comunicazioni elettroniche e il Codice del Consumo in tema di modifica delle condizioni contrattuali e diritto di recesso. In particolare, il Collegio ha osservato che l'art. 70 del Codice attribuisce uno specifico diritto agli utenti (ossia il diritto di recedere senza penali né costi di disattivazione a fronte della comunicazione di una modifica unilaterale del contratto da parte dell'operatore), che non è presente nella disciplina del Codice del consumo. Pertanto, la fattispecie rientra nel campo delle funzioni proprie dell'AGCOM e non

vi è alcuna violazione del principio del *ne bis in idem*, con riguardo alla diversa sanzione comminata dall'AGCM.

A fronte dell'indiscutibile beneficio apportato alla regolamentazione dalla definizione di criteri e indirizzi giurisprudenziali, nei settori dove è alta la litigiosità, il contenzioso giurisdizionale si rivela – in alcuni casi – un fattore di complessità dell'attività procedimentale con riflessi sul funzionamento dell'Autorità. Un esempio in tal senso sono i procedimenti in materia di definizione del costo netto del servizio universale<sup>44</sup> e di finanziamento dovuto dagli operatori<sup>45</sup>.

Su questo ultimo fronte, in particolare, si registra un copioso e articolato contenzioso giurisdizionale che riflette i problemi di qualificazione giuridica della fattispecie e, più in generale, le difficoltà interpretative poste dall'evoluzione tecnologica e di mercato che tende a spostare i confini tra le diverse discipline settoriali. In materia di contributo dovuto dagli operatori di comunicazioni elettroniche, nell'aprile 2020 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha risolto in via interpretativa due questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato riguardanti il perimetro dei costi finanziabili ai sensi dell'art. 12 della direttiva 2002/20/CE, nonché le modalità di rendicontazione e di applicazione del meccanismo di rettifica dei diritti riscossi e dei costi sostenuti<sup>46</sup>. La Corte di giustizia, dunque, con l'ordinanza in

<sup>43</sup> TAR Lazio, sentenze del 2 dicembre 2020, nn. 12884 e 12883, con cui il TAR ha accolto solo in parte i ricorsi proposti da due fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito nazionale avverso i provvedimenti di ordinanza-ingiunzione (delibere nn. 153/20/CONS e 152/20/CONS), con i quali l'Autorità aveva loro ordinato la sospensione dell'attività per un periodo di sei mesi, ai sensi dell'art. 51, comma 9, primo periodo, del TUSMAR.

<sup>44</sup> Con la sentenza dell'11 giugno 2020, n. 3723, il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'appello proposto dall'Autorità per la riforma della sentenza del TAR del Lazio del 16 aprile 2019, n. 4934, di parziale annullamento della delibera n. 139/12/CIR sull'applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto del servizio universale per l'anno 2005. Nello specifico, il Giudice d'Appello ha rilevato l'erroneità della sentenza impugnata per non avere il TAR statuito l'integrale improcedibilità del ricorso originario, avendo l'Autorità, con la delibera n. 88/18/CIR, disposto successivamente l'annullamento in autotutela di tutte le delibere riguardanti il servizio universale per gli anni 2004-2007, inclusa la citata delibera oggetto del giudizio, nonché effettuato *ex novo* la valutazione di iniquità dell'onere e della sostituibilità fisso/mobile ai fini dell'inclusione degli operatori di telefonia mobile tra i soggetti obbligati a contribuzione.

<sup>45</sup> Da ultimo, TAR del Lazio, sentenza del 14 aprile 2021, n. 4357.

<sup>46</sup> Segnatamente, in ordine al primo quesito la Corte ha osservato che *"i costi che possono essere coperti dai diritti amministrativi imposti conformemente all'articolo 12 della direttiva autorizzazioni non possono limitarsi a quelli sostenuti per l'attività di regolazione ex ante del mercato"*. In ordine al secondo quesito la Corte ha affermato tra l'altro che *"l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva autorizzazioni deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale, da un lato, il rendiconto annuale previsto da tale disposizione è pubblicato successivamente alla chiusura dell'esercizio finanziario annuale nel quale i diritti amministrativi sono stati riscossi e, dall'altro, le opportune rettifiche sono effettuate nel corso di un esercizio finanziario non immediatamente successivo a quello nel quale tali diritti sono stati riscossi"*.



parola, ha pienamente confermato la legittimità dell'operato dell'Autorità in tutti questi anni sia in ordine alle modalità di quantificazione del contributo sia con riferimento alle modalità di rendicontazione e rettifica dei costi. Dopo l'ordinanza citata sono seguiti pronunciamenti del Consiglio di Stato e del TAR del Lazio con cui se, da un lato, è stata riconosciuta l'erronea perimetrazione dei costi finanziabili affermata dal Giudice Amministrativo in passato, tuttavia, dall'altro, si sono posti in discussione altri elementi della fattispecie contributiva concernenti, segnatamente, la base imponibile<sup>47</sup>. L'orientamento del Consiglio di Stato con riferimento alla base imponibile è stato, poi, disatteso dal TAR del Lazio con la sentenza dell'8 febbraio 2021, n. 1577, che riveste particolare importanza in quanto il giudice, nel confermare l'orientamento già formatosi sul perimetro dei costi finanziabili, ha aggiunto, sottolineandolo per la prima volta, che «*l'invocato art. 12 della direttiva 2002/20/CE non stabilisce una stretta correlazione tra "costi finanziabili" e "base imponibile" per il calcolo della contribuzione dovuta*».

Per quanto concerne il finanziamento dovuto dagli operatori postali, il TAR ha confermato, sia per gli operatori tradizionali sia per i corrieri espresso, nonché per il comparto degli spedizionieri e dei trasportatori, la piena legittimità della pretesa creditoria dell'Autorità<sup>48</sup>.

Dell'esigenza di evitare effetti distortivi nell'esercizio della tutela giurisdizionale si è

fatto interprete lo stesso giudice amministrativo dichiarando, ove opportuno, la tardività e l'improcedibilità di ricorsi soprattutto nelle materie connotate da una intensa attività procedimentale, come la tutela dei consumatori, dove il raccordo tra i tempi della giustizia e quelli della regolamentazione rappresenta un fattore determinante per l'efficacia complessiva dei procedimenti<sup>49</sup>.

### 5.5.2 Altre rilevanti pronunce settoriali e sul funzionamento dell'Autorità

Nell'ultimo anno, il contenzioso giurisdizionale ha riguardato ambiti di intervento dell'Autorità, nonché la disciplina dei procedimenti. Di seguito, le decisioni più rilevanti.

#### a) Comunicazioni elettroniche

Con riferimento agli obblighi in materia di servizio universale, il Consiglio di Stato, con la sentenza del 6 aprile 2021, n. 2790, ha integralmente respinto l'appello proposto da un operatore in relazione all'asserita illegittimità delle delibere nn. 112/16/CONS e 456/16/CONS. Segnatamente, a giudizio del Collegio, l'obbligo posto dalla legge in capo all'*ex-incumbent* sulla fornitura di almeno un'offerta di servizio universale può essere adempiuto solo con una tariffa a consumo e non con una tariffa *flat*.

In tema di costo netto del servizio universale, il Consiglio di Stato, con la sentenza dell'8 aprile 2021, n. 2865, si è pronunciato su

47 In particolare, la sentenza del 29 luglio 2020, n. 4827, il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del TAR del Lazio n. 918/2017 limitatamente al perimetro dei costi finanziabili ai fini della determinazione del contributo dovuto dagli operatori comunicazioni elettroniche per gli anni 2014 e 2015. Il Giudice, al contrario, non ha accolto i motivi di appello dell'Autorità rispetto alla base imponibile, con particolare riferimento alla deducibilità dei costi intermedi (impropriamente detti ricavi riversati), rilevando un generico difetto di motivazione. Tale orientamento è stato confermato nei successivi pronunciamenti del 13 ottobre 2020 – sentenze nn. 6175, 6176, 6178, 6179, 6180 e 6182 – e del 9 marzo 2021 – sentenze nn. 1994 e 1995.

48 TAR del Lazio sentenza del 24 luglio 2020, n. 8706. Per i corrieri espresso, TAR del Lazio, sentenze del 2 luglio 2020, nn. 7575 e 7576, del 16 luglio 2020, nn. 8179 e 8182 e del 31 luglio 2020, n. 8914. Per il comparto di spedizionieri e trasportatori, le favorevoli sentenze del 24 luglio 2020, n. 8712 e del 29 luglio 2020, n. 8869.

49 In materia di servizio universale, per esempio, con la sentenza dell'11 giugno 2020, n. 3723, il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'appello proposto dall'Autorità per la riforma della sentenza del TAR del Lazio del 16 aprile 2019, n. 4934, rilevando l'erroneità della sentenza impugnata per non avere il TAR statuito l'integrale improcedibilità del ricorso originario, avendo l'Autorità, già nel 2018 provveduto in autotutela a far cessare la materia del contendere con autonomi provvedimenti. Parallelamente, tutela dell'utenza, si segnala la sentenza dell'11 dicembre 2020, n. 13382, con cui il TAR del Lazio ha dichiarato inammissibile, per tardività, il ricorso proposto da una società per l'annullamento della delibera n. 457/13/CONS; rilevando il carattere meramente esecutivo dell'atto impugnato, in assenza di una precedente contestazione della delibera n. 418/07/CONS in materia di disattivazione dei numeri a pagamento.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

un ricorso per chiarimenti, ai sensi dell'art. 112, comma 5 c.p.a., proposto dal Ministero dello sviluppo economico, in ordine al giudicato relativo alla sentenza n. 6881/2019 per l'ottemperanza della sentenza n. 3388/2015 in materia di ripartizione dei costi netti del servizio universale tra gli operatori di telefonia mobile, per il periodo compreso tra il 1999 e il 2003<sup>50</sup>.

Per quanto attiene al tema della cd. fatturazione a 28 giorni, il Consiglio di Stato, con la sentenza del 26 aprile 2021, n. 3327, ha dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione, proposto da un operatore avverso la sentenza del Consiglio di Stato n. 1368/2020 che aveva confermato la legittimità della delibera n. 121/17/CONS, con la quale era stato stabilito che la fatturazione per la telefonia fissa dovesse essere mensile (e non quadrisettimanale com'era avvenuto nel biennio 2015-2017). Il Collegio ha ritenuto non sussistere i presupposti per l'esperimento del ricorso per revocazione in quanto la sentenza revocanda ha sottolineato come «*il punto della questione*» non è che «*il servizio fu sempre compiutamente offerto agli utenti e che quindi non vi sarebbe stato, né vi è tuttora il pregiudizio lamentato*», ma che *l'aumento delle tariffe "non fu reso comprensibile" ed è ciò ad aver determinato il pregiudizio per gli utenti*». Peraltro, con riferimento all'asserito errore revocatorio, che sarebbe derivato dal mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, il Consiglio di Stato ha affermato che, nel caso di specie, non sussisterebbero criticità e aperto contrasto con il diritto UE.

b) *Servizi di media audiovisivi*

In materia di affollamento pubblicitario

e nozione di gruppo cross-mediale, si segnala l'ordinanza del 25 marzo 2021, n. 2504, con cui il Consiglio di Stato ha operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in merito all'interpretazione dell'art. 38, comma 2 (che prevede un tetto all'affollamento pubblicitario) e comma 6 (che prevede una possibilità di aumentare tale tetto in presenza di attività di autopromozione) del TUSMAR rispetto all'art. 23 della direttiva 2010/13/CE. Segnatamente, il Consiglio di Stato ha formulato cinque complessi e articolati quesiti «*circa la rilevanza dell'impresa editoriale di gruppo, sull'evoluzione della normativa eurounitaria in suddetta materia e sulla concreta incidenza della causa sul mercato della raccolta pubblicitaria col mezzo radiofonico*».

In materia di par condicio, il TAR del Lazio, con la sentenza del 2 dicembre 2020, n. 12915, ha annullato l'ordinanza-ingiunzione (delibera n. 152/13/CONS) con cui l'Autorità ha sanzionato una emittente nazionale per violazione della *par condicio* elettorale (elezioni politiche 2013), rilevando che il provvedimento si basava unicamente sul criterio del tempo di parola, senza considerare «*altri parametri più latamente qualitativi come il tempo di notizia (tempo dedicato dal giornalista a fatti e argomenti riguardanti una data forza politica) ed il tempo di antenna (sommatoria tempo di notizia e tempo di parola)*». L'Autorità ha proposto appello.

In materia di pubblicità e televendite, con la sentenza del 5 novembre 2020, n. 11493, il TAR del Lazio è intervenuto in materia di quantificazione delle sanzioni pecuniarie in materia di pubblicità e televendite rilevando che il cd. *cumulo materiale* delle sanzioni amministrative

50 Segnatamente il Ministero ha chiesto di chiarire se «*l'obbligazione di condanna restitutoria in favore [dell'operatore] non ricomprende l'incremento a titolo di rivalutazione monetaria*». Il Consiglio di Stato, con la sentenza in esame, ha chiarito che «*L'annullamento giudiziale del titolo dell'obbligazione [adottato dall'Autorità] ha fatto sì che la prestazione effettuata [dall'operatore] debba essere considerata come pagamento di un indebito oggettivo con conseguente dovere di restituzione*». Tanto premesso, il Collegio ha concluso che «*il riferimento, contenuto nella sentenza di ottemperanza, alla rivalutazione non deve intendersi come rivalutazione automatica ma come rivalutazione possibile soltanto nei limiti consentiti dal secondo comma dell'art. 1224 cod. civ. e, dunque, mediante la prova del «danno maggiore», secondo modalità, presuntive ovvero puntuali, che spetta al creditore definire nella fase di adempimento*».



pecuniarie può legittimamente essere effettuato irrogando sanzione amministrativa per i fatti contestati per ogni singola violazione, moltiplicata per il numero di episodi rilevati nel corso della programmazione televisiva trasmessa in tutti i giorni oggetto di accertamento.

Con la sentenza del 25 gennaio 2021, n. 945, il TAR del Lazio, in materia di osservanza degli obblighi di servizio pubblico radiotelevisivo sui prezzi di vendita degli spazi pubblicitari, ha respinto il ricorso proposto dalla concessionaria del servizio pubblico avverso la diffida di cui alla delibera n. 61/20/CONS, per opacità delle pratiche commerciali e tariffarie messe in atto dalla concessionaria e conseguente violazione dei principi di trasparenza e non discriminazione (di cui all'art. 25 del Contratto di Servizio) nella conclusione dei contratti in materia. Il Giudice, in particolare, ha affermato che non vi è stata alcuna compromissione della libertà di iniziativa economica della concessionaria che, in quanto finanziata da risorse pubbliche, è destinataria di specifici obblighi anche nel mercato della raccolta pubblicitaria.

Più di recente, con la sentenza del 29 marzo 2021, n. 3800, il TAR del Lazio ha annullato la delibera n. 69/20/CONS, con la quale l'Autorità ha sanzionato la concessionaria di servizio pubblico radiotelevisivo per violazione degli obblighi di cui all'art. 48, comma 1, del TUSMAR. Il TAR ha affermato che *«la sostanziale modificazione dell'addebito comporta [...] l'illegittimità dell'esito provvedimento, con riferimento sia alla diffida, sia alla sanzione pecuniaria»* e la conseguente *«regressione del procedimento alla fase nella quale si è verificata la rilevata illegittimità ed il nuovo esercizio del potere in conformità alle disposizioni violate»*.

#### c) Piattaforme e nuove competenze

In tema di *secondary ticketing* il TAR del Lazio, con le sentenze del 2 aprile 2021, n. 3955, e del 14 aprile 2021, n. 4335, ha rigettato i ricor-

si per l'annullamento delle sanzioni pecuniarie di cui alle delibere nn. 104/20/CONS e 103/20/CONS, per l'attività di rivendita ovvero collocamento dei titoli di accesso alle attività di spettacolo nel mercato secondario *online* dei biglietti in violazione all'art. 1, comma 545, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e s.m.i.. Il Giudice di prime cure ha condiviso la lettura dell'Autorità sul presupposto che la norma, in termini volutamente ampi, vieta l'attività di rivendita ovvero collocamento al fine *«di contrastare l'elusione e l'evasione fiscale, nonché di assicurare la tutela dei consumatori e garantire l'ordine pubblico»*. Il TAR, inoltre, rigettando le tesi delle ricorrenti, ha escluso che l'attività svolta in concreto potesse essere qualificata *hosting* passivo, al fine dell'esonero da responsabilità di cui all'art. 16 del d.lgs. 70/2003, in quanto ravvisabili nel caso di specie tutti gli indici che la giurisprudenza europea e nazionale ha individuato al fine di ritenere esclusa l'invocata figura dell'*hosting provider* passivo e, segnatamente, in ragione dell'articolata gestione imprenditoriale dei servizi finalizzati a favorire la conclusione di negozi giuridici.

In tema di tutela del diritto d'autore *online* il TAR del Lazio con le sentenze del 12 aprile 2021, nn. 4260 e n. 4263, ha riconosciuto la legittimità delle delibere nn. 169/20/CONS e 325/20/CONS con le quali l'Autorità ha ordinato ad una società di *media monitoring* di provvedere alla rimozione, dal proprio servizio di rassegna stampa, degli articoli giornalistici *«recanti la clausola di riproduzione riservata»* ai sensi dell'art. 65 della legge n. 633/1941, nonché di interrompere la riproduzione di tali articoli. Il TAR, nel rigettare entrambi i ricorsi, ha osservato, che *«(n)on vi è una limitazione normativamente prevista al potere di vigilanza dell'AGCOM alle sole opere native digitali e/o distribuite attraverso siti aperti o comunque accessibili al pubblico indifferenziato senza l'utilizzo di credenziali»*. Il Giudice di prime cure ha, poi, rilevato che la preclusione di cui all'art. 6, comma 3, del Regola-

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

mento sulla tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazioni elettroniche (di cui alla delibera n. 680/13/CONS) per litispendenza con giudizio civile opera solo ove sussista il requisito oggettivo dell'identità delle opere rispetto ad un giudizio in corso o qualora si sia formato il giudicato di cui all'art. 2909 c.c. che, tuttavia, opera solo in materia di questioni identiche sia oggettivamente che soggettivamente.

*d) Funzionamento dell'Autorità*

Con riferimento al tema dell'accesso civico generalizzato si segnala la sentenza del 5 ottobre 2020, n. 5861, con la quale il Consiglio di Stato ha chiarito i confini dell'ambito di applicazione della normativa in materia di accesso civico generalizzato, affermando che, in ossequio all'Adunanza Plenaria n. 10/2020, «con tale istituto il legislatore ha evidenziato la volontà di superare il limite del divieto di controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni previste dallo strumento dell'accesso documentale così come disciplinato nella l. 241/90».

Con particolare riguardo all'accesso documentale, è di recente intervenuto il TAR del Lazio con la sentenza del 15 marzo 2021, n. 3146 con la quale è stato accolto il ricorso proposto da una società ai fini dell'accesso agli atti di un procedimento di definizione di una controversia

insorta con altro operatore in materia di utilizzo del *database Mobile Number Portability* (MNP). Segnatamente il TAR ha chiarito che, nel caso di specie, il diritto di accesso si qualifica come difensivo e in quanto tale distinto dall'accesso procedimentale contemplato all'art. 8, comma 1, del Regolamento in materia di sanzioni amministrative e impegni (di cui alla delibera n. 581/15/CONS e s.m.i.) «il quale si iscrive nella diversa logica partecipativa e della trasparenza, laddove invece l'accesso difensivo può riguardare anche parti estranee al procedimento interessate a documenti necessari per la cura, in sede pre o stragiudiziale, o la difesa in sede giudiziale dei propri diritti ed interessi (Ad. Plen. n. 19, 20 e 21 del 2020 cit.), [...]».

In tema di procedure di gara per l'affidamento dei servizi di monitoraggio dei servizi audiovisivi e radiofonici, il Consiglio di Stato con sentenza del 15 aprile 2021, n. 3117, ha accolto l'appello dell'Autorità ritenendo che i criteri di valutazione contestati fossero di natura qualitativa, e volti all'apprezzamento di elementi tecnici dell'offerta. Il Collegio, inoltre, ha ritenuto, che, nel caso in esame, «in disparte l'ampia discrezionalità della stazione appaltante in caso di verifica facoltativa di anomalia», nessun elemento dell'offerta deponeva nel senso della sua anomalia o, comunque, poteva indurre ad avviare la predetta verifica di anomalia.



## 5.6

### Gli indicatori dell'azione amministrativa

L'intero operato dell'Autorità è indirizzato al perseguimento degli obiettivi istituzionali ad essa affidati dalla legge nei diversi settori di competenza. Questi sono ulteriormente declinati in obiettivi di breve-medio periodo e reindirizzati, durante il ciclo della regolazione, in ragione dell'evoluzione del contesto tecnologico, economico e sociale, delle modifiche del quadro normativo e degli esiti della revisione periodica (*regulatory fitness check*), quest'ultima operata attraverso la verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e il monitoraggio *in itinere*, per rilevare criticità, aree di miglioramento, ambiti da riformare.

In questa ottica, l'applicazione sistematica da parte dell'Autorità degli istituti di *better regulation* - oltre alla VIR anche l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) - risulta propedeutica a un'azione trasparente, efficace ed efficiente del regolatore e al miglioramento della qualità della regolamentazione. In proposito, si segnala quest'anno, oltre al proseguimento delle attività ordinarie di analisi e valutazione, la conclusione del periodo di sperimentazione dell'AIR, iniziato nel 2016 (delibera n. 125/16/CONS), a valle del quale l'Autorità ha avviato il completamento della disciplina e la messa a regime dell'istituto, mediante la definizione di criteri di selezione degli ambiti soggetti ad AIR e delle procedure di avvio dell'analisi e il consolidamento degli aspetti di carattere metodologico.

La VIR, in particolare, trova la sua collocazione all'interno di questa Relazione, quale strumento di trasparenza e al contempo supporto alla programmazione delle attività. Come visto nei capitoli precedenti, tale valutazione - di carattere complessivo e unitario - è stata presentata a chiusura di ciascuno di essi, evidenziando, con l'ausilio di un piano di indicatori di monitoraggio, i principali risultati conseguiti dall'Autorità rispetto agli obiettivi istituzionali e strategici nei

diversi settori, alla luce del quadro regolamentare, dell'attività svolta e degli scenari di mercato.

In questa sezione, pertanto, si dà conto di alcuni risultati in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa attraverso l'analisi di selezionate attività, che naturalmente non esauriscono l'insieme delle funzioni dell'Autorità. Gli esiti complessivi, pertanto, vanno letti congiuntamente alle attività presentate nei capitoli precedenti e messi in relazione alle risorse disponibili.

L'AGCOM rappresenta un organismo complesso, quanto a obiettivi assegnati dalla legge, competenze attribuite, funzioni svolte, rapporti con gli *stakeholder* e reti istituzionali di cui fa parte a livello nazionale ed internazionale. In quest'ultimo anno, peraltro, l'amministrazione ha dovuto confrontarsi, da un lato, con l'emergenza sanitaria e le relative ricadute sia sui mercati di sua competenza, sia sulla sua stessa organizzazione, dall'altro, con l'attribuzione di nuove competenze e l'inizio di un nuovo ciclo, come sempre accade all'avvio di una nuova Consilia-tura.

A fronte di questa duplice peculiarità, sia di natura strutturale che contingente, la trasformazione digitale, già da tempo in atto all'interno dell'amministrazione, ha certamente facilitato l'efficace proseguimento delle attività di istituto. Al riguardo, non si rilevano rallentamenti nello svolgimento dell'azione amministrativa, come mostrano i dati riferiti ai principali compiti assolti dall'Autorità in relazione tanto al rapporto con gli operatori, quanto a quello con gli utenti dei servizi di comunicazione (Tabella 5.6.1)<sup>51</sup>.

In tal senso, per ciò che riguarda i rapporti con le imprese, dal monitoraggio dell'attività amministrativa si evince nell'ultimo anno un aumento del volume di comunicazioni trattate

51 La Tabella è pubblicata integralmente in Appendice Statistica, cfr. Tavola A5.10.

## 5. LE DIMENSIONI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVE DELL'AUTORITÀ

(in totale oltre 24.000) relative alle due principali basi di dati, il ROC e la IES, nonché una sensibile riduzione del numero di giorni mediamente necessari per il completamento degli adempimenti (iscrizioni, cancellazioni, certificazioni) connessi alla tenuta del Registro, molto al di sotto del limite massimo dei 30 giorni previsto dalla legge. In termini di volumi è significativa anche l'attività amministrativa svolta per la gestione delle segnalazioni pervenute da parte degli operatori (poco più di 700), in particolare nel settore delle comunicazioni elettroniche rispetto a criticità contrattuali nella fornitura di servizi all'ingrosso. Tale attività, insieme con quella di risoluzione delle controversie tra operatori, rappresenta una parte delicata del lavoro svolto che coadiuva l'attività di vigilanza e favorisce l'*enforcement* e l'affinamento del quadro regolatorio di settore.

Con riferimento all'azione a beneficio dei consumatori, è proseguito l'intervento per la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori che, anche grazie all'implementazione del sistema ConciliaWeb e allo strumento della conciliazione semplificata (v. Capitolo 1), hanno permesso all'Autorità di portare a conclusione il 95% delle istanze di definizione di controversie presentate e ai Co.re.com. di concludere più di 100.000 procedimenti. Sempre nell'ambito dei rapporti con i consumatori, occupa un posto di rilievo anche l'attività di gestione delle segnalazioni che, ormai da un triennio, registra una sostanziale stabilità, con circa 3.300 segnalazioni nell'ultimo anno, con una diminuzione rispetto al passato, dovuta sia all'azione di *enforcement*, sia alla semplificazione e all'aggiornamento del quadro regolamentare e degli stessi sistemi di segnalazione (v. in particolare Capitolo 2), assistiti da un sistema consolidato di gestione dei rapporti con gli utenti e dall'azione esercitata sul territorio dai Co.re.com. (v. par. 5.2.1).

Quanto all'attività svolta a livello internazionale nei settori di competenza, come è stato evidenziato nelle pagine precedenti (v. par.

5.3.1), l'azione dell'Autorità nelle istituzioni europee e negli organismi transnazionali di cui fa parte si svolge tradizionalmente lungo due direttrici. Da un lato, fornire il massimo contributo alla fase di sviluppo - e poi alla piena attuazione in ambito nazionale - del quadro legislativo definito in ambito europeo, dall'altro, partecipare attivamente al dibattito internazionale sui temi regolamentari di interesse. Sul piano amministrativo, ciò comporta un significativo investimento in termini di risorse umane, impegnate nei gruppi di lavoro sia in qualità di esperti, sia con compiti di coordinamento, in una mole di attività peraltro aumentata nel tempo, parallelamente all'accresciuto ruolo conferito, in particolare, ai forum dei regolatori di settore (BEREC, ERGA, ERGP). Pur con un adeguamento delle modalità di lavoro, necessario alla luce dell'emergenza, tale impegno è proseguito in linea con gli anni precedenti e ha coinvolto 95 dipendenti quali esperti in gruppi di lavoro e 21 con incarichi di *governance* o di coordinamento tecnico negli organismi europei ed internazionali di settore.

I volumi di attività presentati nel piano di monitoraggio offrono una panoramica generale, essenziale e certamente non esaustiva, della capacità di assorbimento e gestione dei carichi di lavoro da parte dell'amministrazione e vanno messi in relazione anche con la dotazione di personale disponibile (v. par. 5.1.1). Peraltro, il prioritario obiettivo dell'Autorità è il perseguimento non solo dell'efficacia e dell'efficienza della sua azione, ma anche il costante miglioramento della qualità dei suoi provvedimenti. Al riguardo, in aggiunta a quanto detto in merito al perfezionamento degli strumenti di *better regulation* (v. *supra*), tra i quali si inserisce anche questa valutazione, va altresì rilevato il numero di sentenze favorevoli del giudice amministrativo di primo e secondo grado, che nel 2020 si è pronunciato in favore dell'operato dell'Autorità in più del 60% dei casi (v. par. 5.5 per il dettaglio delle tematiche affrontate).

Se nel complesso l'amministrazione ha



mostrato di saper proseguire con efficacia nell'esercizio delle proprie attività, pur nella generalizzata difficoltà del periodo in esame, occorre nondimeno osservare che il mutato contesto normativo, con l'attribuzione delle nuove competenze derivanti dal regolamento europeo *Platform to business* e dal prossimo recepimento della nuova direttiva sui servizi media audiovisivi e del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, prefigura un incremento dei carichi di lavoro cui occorrerà far fronte agendo sia sull'efficienza dei processi interni, sia – come già in parte accaduto nello scorso anno – sul potenziamento delle risorse disponibili (v. par. 5.1.1).

Un ulteriore elemento di attenzione per l'Autorità è la necessità del costante miglio-

ramento dei servizi forniti ai cittadini e alle imprese regolate, anche mediante una decisiva spinta alla digitalizzazione dei processi, nell'ottica della semplificazione e della trasparenza. In tal senso, iniziative come il portale dei servizi online, quale unico punto di accesso telematico ai servizi digitali erogati dall'AGCOM a cittadini e imprese e il progetto SIA2 per l'interoperabilità con altri sistemi informativi, interni ed esterni all'Autorità, (v. par. 5.1.2), unitamente ad una strategia di comunicazione istituzionale efficace, rappresentano una sfida e assieme un'opportunità per l'Autorità, non solo per adempiere appieno alla propria funzione, riducendo in particolare gli oneri amministrativi e i rischi di ritardo dell'azione amministrativa, ma anche per contribuire concretamente alla trasformazione digitale del Paese.

Tabella 5.6.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione amministrativa

Ambito	Indicatore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020
Comunicazioni con gli operatori	Numero di comunicazioni di operatori gestite dal ROC	12.683	17.961	13.840	15.764	20.539	20.391	20.520
	Numero di comunicazioni di operatori gestite dalla IES	4.428	4.701	4.457	4.217	4.092	4.120	4.141
Gestione delle segnalazioni	Numero di segnalazioni da parte di operatori di comunicazione elettronica gestite <sup>(1)</sup>	512	447	446	534	788	717	706
	Numero di segnalazioni da parte di utenti gestite	4.275	5.665	6.600	5.346	3.195	3.527	3.291
Risoluzione delle controversie	Numero di procedimenti di definizione controversie operatori-utenti conclusi sul numero totale delle istanze pervenute - AGCOM	66%	87%	88%	81%	86% <sup>(2)</sup>	64%	95%
	Numero di procedimenti conclusi dai Co.re. com. aventi ad oggetto controversie tra operatori e utenti <sup>(3)</sup>	86.872	97.236	91.784	95.947	37.471 <sup>(4)</sup>	103.860	104.266
Attività internazionale	Numero di incarichi di governance e di coordinamento tecnico degli organismi internazionali di settore		10	19	18	20	24	21
	Numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro attivi presso organismi europei ed internazionali di settore		65	119	117	91	107	95
Qualità dell'azione amministrativa	Numero di ordinanze e sentenze TAR e CDS favorevoli su numero di ordinanze e sentenze totali	59%	74%	68%	65%	77%	62%	65%

Nota: i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

(1) Dato riferito ai periodi maggio 2014-aprile 2015; maggio 2015-aprile 2016; maggio 2016-aprile 2017; maggio 2017-aprile 2018; maggio 2018-aprile 2019; maggio 2019-aprile 2020.

(2) Dato riferito ai procedimenti conclusi riguardanti le istanze di conciliazione, le istanze di definizione delle controversie e i provvedimenti temporanei.

(3) Considerata la fase di transizione alla piattaforma ConciliaWeb, il dato al momento disponibile si riferisce al primo semestre del 2018.

PAGINA BIANCA



## Le linee strategiche e i programmi di lavoro

Negli anni a venire l'Autorità avrà obiettivi strategici:

1. *Promuovere una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi e una efficiente allocazione delle risorse scarse*
2. *Assicurare l'efficace applicazione dei nuovi regolamenti dell'Unione europea sulle piattaforme e i servizi digitali*
3. *Tutelare il pluralismo e i diritti di rilevanza costituzionale nelle comunicazioni dell'era digitale*
4. *Garantire un elevato livello di tutela degli utenti e delle categorie più deboli nei mercati di competenza*
5. *Assicurare la massima efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e rafforzare il ruolo dell'Autorità nell'ambito delle Istituzioni nazionali e sovranazionali*
6. *Realizzare la semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e regolamentare dell'Autorità, a vantaggio degli utenti, del mercato e dell'efficienza interna*

### 1. Promuovere una regolamentazione pro-concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi e una efficiente allocazione delle risorse scarse

La promozione *ex ante* della concorrenza riguarda in particolare i mercati neo-liberalizzati, di cui l'Autorità ha accompagnato nel tempo l'evolversi del processo competitivo. Questi sono le comunicazioni elettroniche (Capitolo 1) e i servizi postali (Capitolo 3).

Quanto alle comunicazioni elettroniche, nel prossimo anno sarà portata a compimento la definizione dell'impianto regolamentare avviato con l'analisi dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa (delibera n. 637/20/CONS) e parallelamente si continuerà nella valutazione della proposta di Impegni di coinvestimento presentata da TIM, i cui esiti confluiranno nel procedimento di analisi di mercato. La promozione della concorrenza nel settore non potrà poi prescindere dalle continue attività di monitoraggio sul rispetto degli obblighi regolamentari in materia di non discriminazione, servizio universale, contabilità regolatoria, interconnessione, accesso alle infrastrutture, numerazione<sup>1</sup>. Altro aspetto centrale nella promozione di un contesto pienamente pro-concorrenziale sono le procedure

di passaggio dei clienti da un operatore all'altro e le portabilità del numero. In questo ambito, l'Autorità si attiverà per ridurre ulteriormente le tempistiche, aumentando al contempo la sicurezza per i clienti finali.

Altro aspetto dirimente dell'azione regolamentare dell'Autorità nel prossimo anno è lo sviluppo di reti e infrastrutture di connettività efficienti. L'Autorità verificherà il raggiungimento della soglia di *take up* di servizi FTTH fissata dalla delibera n. 12/21/CONS e, in caso positivo, TIM potrà beneficiare di un regime di flessibilità dei prezzi dei servizi all'ingrosso in fibra ottica nei Comuni contendibili (cfr. par. 1.2.1). Sempre al fine di favorire la migrazione verso nuove reti a larghissima banda (VHCN) e gli incentivi all'infrastrutturazione, proseguiranno anche le attività finalizzate al *decommissioning* della rete di accesso in rame di TIM. Inoltre, al fine di favorire l'adozione di servizi a banda ultra-larga e di supportare l'azione del Governo nelle relative politiche di sviluppo (anche in ambito PNRR), la piattaforma per la mappatura delle reti di accesso a internet sarà ulteriormente sviluppata e potenziata con un ampliamento dei servizi offerti a istituzioni, operatori e utenti.

<sup>1</sup> Si procederà tra l'altro con la revisione del Piano nazionale di numerazione in relazione all'uso degli alias e dei codici 455 per la raccolta fondi di solidarietà.

Attesa l'intrinseca scarsità del bene frequenza, e la sua importanza per lo sviluppo di reti mobili efficienti, anche l'allocazione efficiente di questa risorsa si colloca tra gli obiettivi strategici. Per quanto riguarda lo spettro radio allocato ai servizi di comunicazione elettronica, l'Autorità proseguirà nelle attività di verifica dell'implementazione e del rispetto nel mercato nazionale delle normative dell'Unione europea, dell'ITU e della CEPT, e con l'ulteriore potenziamento della collaborazione con le istituzioni nazionali ed europee, incluso il *Radio Spectrum Committee* e il *Radio Spectrum Policy Group*, per favorire la destinazione di nuove risorse spettrali agli usi di comunicazione elettronica e innovare la regolamentazione d'uso. Con specifico riferimento alla futura transizione verso la tecnologia 5G, sempre con l'obiettivo di garantire l'uso effettivo ed efficiente dello spettro, l'Autorità intende accompagnare, di concerto con il MISE, nella fase successiva all'assegnazione delle frequenze, lo sviluppo delle significative opportunità legate al progresso delle nuove reti 5G e alla massiva diffusione dei dispositivi e servizi di comunicazione *wireless* e mobili, anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano d'azione per il 5G della Commissione europea. In tale solco, l'Autorità continuerà, tra l'altro, a monitorare l'evolversi degli accordi di *spectrum sharing* e di *spectrum trading* nel mercato e a favorirne l'implementazione, nel rispetto del quadro regolatorio vigente e dei principi di proporzionalità e non discriminazione, a tutela delle dinamiche competitive del mercato e degli utenti. Inoltre, alla luce del nuovo quadro regolamentare europeo delle comunicazioni elettroniche, che introduce profili innovativi in materia di gestione dello spettro radio nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità, nell'ambito del processo di trasposizione nell'ordinamento nazionale del Codice europeo, continuerà a partecipare alle attività implementative, incluse quelle di *peer review* (art. 35 del nuovo Codice). Tra le principali attività in programma si annovera anche la partecipazione ai tavoli tecnici – Tavolo tecnico 5G, Tavolo tecni-

co *refarming* sulle tecnologie GSM e UMTS – e al Gruppo Nazionale per le Frequenze, in vista della definizione della posizione nazionale per la *World Radio Conference* del 2023.

L'azione regolamentare in materia di gestione dello spettro frequenziale incide anche sul settore radiotelevisivo (Capitolo 2). In questo ambito, all'esito della conclusione da parte del MISE degli accordi internazionali sul fronte adriatico, l'Autorità adotterà il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze in banda VHF-III per il servizio radiofonico digitale DAB+ (PNAF-DAB). Tale intervento risulta di fondamentale importanza per lo sviluppo della radio digitale (DAB), in quanto, grazie all'acquisita disponibilità delle risorse spettrali destinate a tale tipologia di servizio nazionale e locale, potrà essere completata la pianificazione sull'intero territorio italiano.

Venendo al settore postale (Capitolo 3), gli interventi regolamentari più recenti, così come quelli che saranno completati nell'anno in corso, hanno come comune denominatore la consapevolezza dei profondi cambiamenti che l'avvento dell'economia digitale ha determinato sui mercati postali: da un lato, l'ormai noto declino dei servizi di corrispondenza (*e-substitution*), dall'altro lato, il significativo aumento dei servizi di consegna pacchi riconducibile allo sviluppo dell'*e-commerce*, accelerato, peraltro, durante l'emergenza sanitaria. In questo contesto, si incardinano gli interventi regolamentari futuri. Partendo dalla consapevolezza della diversità delle dinamiche che animano i mercati della corrispondenza e dei pacchi, l'Autorità – concluse le analisi – continuerà a monitorarne costantemente l'evoluzione. Nel fare questo sarà chiamata a un particolare sforzo di predizione dei possibili nuovi scenari e di comprensione delle nuove esigenze dei consumatori.

In particolare, nel mercato della corrispondenza, in evidente declino e fortemente



concentrato, anche a seguito del recente processo di fusione tra Poste Italiane e Nexive, che ha sostanzialmente segnato il passaggio da una concorrenza *end-to-end* a una basata sull'accesso, l'intervento del regolatore si tradurrà, da un lato, nelle attività di vigilanza sull'accessibilità delle prestazioni del servizio universale, dall'altro nella revisione dell'impianto regolamentare vigente a garanzia di condizioni concorrenziali che consentano agli operatori di esercitare una pressione concorrenziale a beneficio degli utenti. D'altra parte, anche l'accelerata espansione del mercato dei pacchi impone all'Autorità di mantenere un sano equilibrio competitivo e prevedere adeguate forme di tutela dei consumatori con la messa a punto di regole in grado di controbilanciare le possibili dinamiche distorsive generate dalle piattaforme online, verticalmente integrate, nel settore delle consegne.

L'Autorità, inoltre, nel vigilare sulle prestazioni di servizio universale postale, dovrà valutare la loro conformità alle mutate esigenze degli utenti verificando, in particolare, che l'introduzione di misure di razionalizzazione e rimodulazione del servizio, previste dal contratto di programma, non eccedano quanto consentito dalla finalità di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale. In questo quadro, e nel rispetto dei principi di accessibilità e ragionevolezza, potrà essere valutata l'opportunità di adottare una nuova rimodulazione delle tariffe. Sarà, inoltre, compito dell'Autorità, attraverso un puntuale monitoraggio degli obblighi imposti a tutti gli operatori postali nei confronti degli utenti, adottare provvedimenti per migliorare la trasparenza delle offerte al pubblico, in termini sia di prezzi che di condizioni.

Una conoscenza sempre più solida dei mercati postali gioverà anche all'attività ordinaria, a partire dalla verifica del costo netto del servizio universale postale, che dovrà comportare alcune riflessioni sulla metodologia di calcolo e l'adeguatezza dei formati di contabilità regolato-

ria. L'Autorità, inoltre, dovrà rinnovare il proprio sguardo sulle reti postali, individuando possibili soluzioni che potranno incidere sull'"ultimo miglio": al riguardo, appare rilevante la riflessione avviata sui c.d. *locker*.

## 2. Assicurare l'efficace applicazione dei nuovi regolamenti dell'Unione europea sulle piattaforme e i servizi digitali

Con la legge n. 178/2020, sono state attribuite all'Autorità le competenze in materia di *Platform to business* al fine di garantire l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento UE 2019/1150 finalizzato alla promozione dell'equità e della trasparenza per gli utenti commerciali che usufruiscono di servizi di intermediazione e di motori di ricerca forniti da piattaforme online (Capitolo 4). Al riguardo, l'Autorità si propone di dar seguito alla piena applicazione del Regolamento con molteplici strumenti, tra cui l'avvio di un monitoraggio sul recepimento di alcuni requisiti, da parte delle principali piattaforme e motori di ricerca attivi in Italia, nonché lo svolgimento di verifiche sull'attuazione dei criteri di trasparenza sul posizionamento degli utenti commerciali nei motori di ricerca, come previsto dalla Commissione europea.

Indicazioni utili all'applicazione dei nuovi plessi normativi in vigore, quale il Regolamento P2B, o di prossima attuazione, come la riforma della direttiva SMAV, sono attese anche dal completamento dell'Indagine conoscitiva relativa ai servizi offerti sulle piattaforme online avviata nel mese di febbraio 2021 (cfr. par. 4.2.1), le cui risultanze concorreranno a definire la posizione dell'Autorità nel dibattito europeo e internazionale, nonché a determinare le aree d'intervento dell'Autorità nel sistema digitale.

Un'ulteriore spinta per un'efficace applicazione delle nuove disposizioni in materia di piattaforme potrà derivare anche dalle attività ispettive, di vigilanza, oltre che sanzionatorie,

nel momento in cui l'iscrizione degli operatori al Registro degli Operatori di Comunicazione sarà effettiva. A questo riguardo, sarà essenziale l'ampliamento dell'Informativa Economica di Sistema che fornirà al regolatore tutti gli strumenti conoscitivi per operare con discernimento anche nell'ecosistema digitale.

In materia di *secondary ticketing*, l'Autorità continuerà a esercitare le proprie competenze, al fine di contrastare il fenomeno della vendita di titoli di accesso ad attività di spettacolo effettuata da soggetti, diversi dai titolari, dei sistemi di emissione dei biglietti, applicando sanzioni, ove necessario.

### 3. Tutelare il pluralismo e i diritti di rilevanza costituzionale nelle comunicazioni dell'era digitale

Nel settore dei media e dell'informazione, la principale sfida regolamentare riguarda l'adattamento degli strumenti e della conseguente azione dell'Autorità all'era digitale. Appare quindi essenziale il recepimento nell'ordinamento interno delle riforme di settore varate dal legislatore europeo tra il 2018 e il 2019 – direttive SMAV e Copyright – anche alla luce delle tre comunicazioni della Commissione europea (cfr. Capitolo 2). Parallelamente, l'Autorità seguirà l'iter del piano di riforme varato nel dicembre 2020 dalla Commissione europea, in particolare del *Digital Services Act* destinato a divenire la cornice normativa di riferimento nella nuova era digitale.

In tale prospettiva, si innesta l'azione regolamentare e di vigilanza dell'AGCOM finalizzata a dare concreta attuazione agli obiettivi di tutela del pluralismo, dei diritti di rilevanza costituzionale e delle categorie deboli (minori e disabili *in primis*) non solo rispetto ai fornitori di servizi media, ma anche rispetto alle piattaforme di *video sharing*.

Tra i programmi di lavoro si iscrive l'avvio delle attività di aggiornamento del qua-

dro regolamentare in materia di comunicazione commerciale nonché l'implementazione, a tal fine, delle attività dell'Osservatorio sul *product placement* di cui si prevede l'estensione del perimetro soggettivo di riferimento, anche in un'ottica di co-regolamentazione. Sempre con l'obiettivo di potenziare l'auto e la co-regolamentazione, quali strumenti idonei a concorrere alla tutela effettiva dei diritti fondamentali online secondo i binari tracciati dal legislatore europeo, il Comitato sul diritto d'autore e il Tavolo diritti connessi saranno chiamati, ciascuno per i profili di competenza, a assumere iniziative specifiche: il primo, anche alla luce delle modifiche introdotte al regolamento sul diritto d'autore, per attivare nuovi e più efficaci mezzi di contrasto alla pirateria online (linee guida); il secondo a varare linee guida per rendere più trasparenti i rapporti tra *collecting*, artisti, interpreti e esecutori (AIE), e utilizzatori.

La tutela del pluralismo passa anche attraverso numerose attività che l'Autorità svolgerà nel prossimo anno; tra queste, vale ricordare la quantificazione annuale delle dimensioni economiche del SIC, prevista dall'articolo 43, commi 2, 9, 10 del TUSMAR, la verifica dei limiti *ex lege* nei settori dell'editoria quotidiana e dell'audiovisivo, nonché la prosecuzione del procedimento in materia di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della pubblicità online (delibera n. 356/19/CONS), con il completamento della fase I di individuazione dei mercati rilevanti da sottoporre a successiva analisi, anche alla luce delle evidenze dell'indagine conoscitiva, in corso, sui servizi forniti dalle piattaforme online.

Infine, a seguito del recente intervento normativo che ha attribuito – seppur per un periodo transitorio di sei mesi – ulteriori poteri istruttori in capo all'Autorità, nel 2021 sono stati conclusi (25 giugno 2021) i procedimenti avviati nei confronti di Vivendi S.A., Sky Italian Holdings S.p.A., Fininvest/Mediaset S.p.A. e Telecom Italia



S.p.A., volti a verificare l'eventuale sussistenza di effetti distortivi o di posizioni comunque lesive del pluralismo.

#### 4. Garantire un elevato livello di tutela degli utenti e delle categorie più deboli nei mercati di competenza

Il fine ultimo dell'azione regolamentare riguarda la massimizzazione del benessere sociale, con la predisposizione di adeguate tutele per i consumatori e, in particolare, le categorie più deboli.

In questo ambito, al termine del processo di trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva 1972/2018 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità porterà a compimento le attività già avviate per la revisione della disciplina relativa ai blocchi di chiamata e alla trasparenza della bolletta telefonica, al servizio universale e all'assistenza clienti. Parimenti verrà dato avvio al processo di aggiornamento delle regole a tutela degli utenti, con particolare riguardo alla pubblicazione delle informazioni e alla comparazione tariffaria, alla disciplina dei contratti e alla risoluzione delle controversie, con l'obiettivo di renderle pienamente rispondenti alle previsioni del nuovo codice e aggiornarle al mutato contesto tecnologico e di mercato. Nel corso del prossimo anno, inoltre, insieme all'ulteriore evoluzione di MisuraInternet e degli altri strumenti di autotutela messi a disposizione dei cittadini, è in agenda lo svolgimento di seminari destinati alle associazioni dei consumatori nonché la partecipazione, insieme a MISE e MIUR, al progetto di formazione all'educazione digitale previsto nelle scuole. Nel settore postale le nuove conoscenze acquisite sugli assetti dei relativi mercati (v. Capitolo 3) permettono di ripensare all'ordinaria attività di vigilanza e tutela degli utenti organizzandola in forme più adeguate all'espansione del digitale e all'emergere di nuove configurazioni di servizi tradizionali.

Sarà inoltre potenziata la tutela delle categorie deboli e degli utenti dei servizi media con disabilità sensoriali, attraverso opportune attività di vigilanza e di *enforcement* non soltanto degli obblighi posti dal contratto di servizio a carico della concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo, ma anche delle previsioni recate dal Testo unico (TUSMAR), applicabili al settore privato dei media audiovisivi, in vista, come detto, del recepimento delle disposizioni della nuova direttiva SMAV.

Infine, negli ambiti oggetto di delega ai Co.re.com., la stipula di un nuovo Accordo Quadro renderà lo strumento della delega più aderente al mutato contesto sociale, tecnologico, economico e normativo rafforzando l'impegno di tutela a favore di utenti e fasce più deboli della popolazione.

#### 5. Assicurare la massima efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa e rafforzare il ruolo dell'Autorità nell'ambito delle Istituzioni nazionali e sovranazionali

Altro obiettivo strategico è la garanzia della massima efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, al raggiungimento del quale concorrono diverse iniziative.

Al fine di rafforzare la trasparenza, tra le attività programmate si segnala quella di rendere sempre più aperte e accessibili al pubblico le informazioni del Registro degli Operatori di Comunicazione. In tal modo si garantirà la piena conoscenza e trasparenza degli assetti proprietari delle imprese iscritte. Tale iniziativa risulta peraltro in linea con la segnalazione della Commissione europea che, sin dalla stesura della prima edizione del *Rapporto Rule of Law* – dedicato ai temi del pluralismo, della correttezza e della libertà d'informazione negli Stati membri – prospetta tale adempimento.

In un contesto globale ancora fortemente condizionato dagli effetti della crisi pandemica,

grande attenzione sarà riservata, ad attività di monitoraggio, di raccordo con gli operatori e di supporto agli utenti finali, assicurando gli adempimenti di reportistica e scambio con il mercato, in ragione della posizione privilegiata di regolatore convergente e del rilievo che le tecnologie digitali hanno dimostrato di assumere nella gestione della pandemia. Un ambito è quello della sicurezza informatica, nel quale l'Autorità proseguirà le attività avviate. Si procederà, in particolare, all'aggiornamento del Piano triennale di sicurezza ICT, volto all'individuazione e alla pianificazione di misure tecniche e organizzative per garantire un adeguato livello di protezione dei dati e dei sistemi nei confronti dei rischi informatici, in sensibile aumento con l'emergenza Covid-19.

L'efficacia amministrativa sarà invece perseguita attraverso azioni organizzative, logistiche, e di gestione delle risorse umane che mirano a ulteriori guadagni di efficienza. In questo ambito, si dovrà anche tener conto delle nuove competenze affidate al regolatore che necessitano di un rafforzamento della struttura. Con specifico riferimento alla gestione delle risorse umane, in un'ottica di efficientamento delle attività, l'Autorità conta di poter procedere alla redazione di un nuovo regolamento sull'introduzione del lavoro agile, anche tenendo conto degli indirizzi formulati al riguardo dal Ministero della Funzione pubblica, oltre alla revisione del regolamento del personale al fine di riallineare progressivamente gli istituti con quelli vigenti presso l'AGCM.

Quanto al rafforzamento del ruolo dell'Autorità nell'ambito delle Istituzioni nazionali e sovranazionali, questo obiettivo si articolerà lungo due direttrici principali: da un lato, il contributo a una piena e coerente applicazione dei nuovi quadri legislativi europei di settore in fase di trasposizione nell'ordinamento nazionale (in particolare, il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche e la direttiva SMAV), dall'altro la partecipazione attiva al dibattito sulle iniziative di *policy* e regolamentari

europee avviate nel corso del 2020 per la definizione di processi e interventi regolatori atti ad assicurare un equilibrato sviluppo dell'ecosistema digitale, garantendo la concorrenzialità delle condizioni di fornitura dei servizi online e tutelando i diritti fondamentali dei cittadini e degli utenti europei in occasione della fruizione di detti servizi. Ai fini del buon funzionamento dei mercati nazionali delle comunicazioni elettroniche e dei media, è fondamentale che l'Autorità prosegua nell'impegno per un efficace raccordo con le istituzioni nazionali competenti, ai fini del completamento del processo di trasposizione e dell'attuazione delle recenti riforme europee nell'ordinamento interno. Parimenti cruciale sarà confermare e, ove possibile, rafforzare il contributo dell'Autorità alle prossime attività di analisi e alle ulteriori iniziative legislative europee nei settori regolati dall'Autorità (si pensi alla revisione del regolamento sul *roaming*; della direttiva c.d. *Broadband Cost Reduction* e della direttiva sui servizi postali). Non meno importante sarà il contributo dell'Autorità alla fase ascendente dei processi istituzionali e legislativi, avviati o di prossimo avvio in ambito europeo, destinati ad incidere non soltanto sui settori tradizionali delle comunicazioni, ma sul più ampio assetto europeo dell'economia digitale.

Gli impegni sopra richiamati vedranno l'Autorità coinvolta, mediante propri esperti, sia nel perimetro degli organismi europei di cooperazione settoriale (in particolare, il BEREK, l'ERGA e l'ERG Post), sia mediante la partecipazione alle consultazioni pubbliche europee e ai vari tavoli istituzionali nazionali di coordinamento per la definizione della posizione italiana.

#### **6. Realizzare la semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e regolamentare dell'Autorità, a vantaggio degli utenti, del mercato e dell'efficienza interna**

Come anticipato, gli obiettivi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione ammini-



strativa non sarebbero raggiungibili senza una perseverante attività di semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e regolamentare. In generale, la necessità di realizzare una radicale semplificazione normativa viene riconosciuta come volano per il rilancio del Paese. L'efficienza e la competitività nei mercati, la crescita economica, la garanzia di accesso ai servizi, la tutela dei diritti di consumatori e utenti risentono della qualità della regolazione. È per questo che agli obiettivi prioritari indicati in precedenza si aggiunge l'ulteriore linea strategica di semplificazione normativa e regolamentare, che orienterà l'attività dell'Autorità nei prossimi anni.

Al riguardo, in ottica di semplificazione amministrativa, nel corso del 2021, l'Autorità porterà a compimento la consultazione pubblica sulle linee guida che disciplinano l'accesso alle infrastrutture all'interno degli edifici. Le suddette linee, in particolare, sono state progettate, tra l'altro, per chiarire il quadro normativo di riferimento, informare gli operatori in merito al corretto svolgimento delle attività di sviluppo della rete in fibra, fornire indicazioni sulle condotte da tenere per facilitare l'interazione tra le parti.

In ottica di efficientamento dei processi interni, saranno rilasciate ulteriori funzionalità del Sistema Informativo Integrato (SIA) progetta-

to per la digitalizzazione dei processi; tra le nuove funzionalità previste vale ricordare quelle relative alla creazione di *workflow* specifici e quelle per la gestione di attività non procedimentalizzate. Anche il progetto relativo all'evoluzione del sistema informativo integrato dell'Autorità (SIA2) contribuirà all'ulteriore semplificazione delle attività amministrative interne. Al riguardo, nel corso del 2021 verrà perfezionata la banca dati di Anagrafica unica dei soggetti giuridici attraverso l'interoperabilità automatica con i sistemi di altre pubbliche amministrazioni (c.d. fonti esterne) che risultano titolari degli stessi dati, al fine di condividere le informazioni e avere a disposizione dati sempre certificati, consistenti e aggiornati, riducendo l'onere della richiesta informativa per cittadini o imprese.

Nell'ambito del progetto SIA2 si inquadra anche il Portale dei servizi online che costituirà un punto di accesso telematico unico ai servizi digitali erogati dall'Autorità a cittadini e imprese. Il primo servizio rilasciato nel nuovo portale riguarderà l'Informativa Economica di Sistema, in cui si realizzerà una sintesi ottimizzata e non replicata di diverse fonti informative, anche eterogenee ed esterne all'Autorità, a beneficio di imprese, cittadini e dello stesso regolatore.

PAGINA BIANCA



## Sigle e abbreviazioni utilizzate

<b>A</b>	
AGCM	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
AIP	Administrative Incentive Pricing
AIR	Analisi d'Impatto della Regolazione
AML	Advanced Mobile Location
ANR	Autorità Nazionali di Regolamentazione
ARERA	Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
ART	Autorità di Regolazione dei Trasporti
ARPU	Average Revenue Per User
A-Vod	Advertising - Video On Demand
<b>B</b>	
B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumer
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications - Organismo dei regolatori europei di comunicazioni elettroniche
<b>C</b>	
C2X	Consumer-to-Consumer/Business
CEPT ECC	European Conference of Postal and Telecommunications Administrations
CERRE	Centre on Regulation in Europe
CIEEL	Centre of International and European Economic Law
CLI	Calling Line Identity
CNCU	Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti
CNU	Consiglio Nazionale degli Utenti
COCOM	Communications Committee - Comitato delle Comunicazioni
C.o.n.t.r.o	Counter narratives against racism online
Co.re.com.	Comitati regionali per le comunicazioni
<b>D</b>	
DAB	Digital Audio Broadcasting
DB MNP	Database Mobile Number Portability
DIE	Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria

## SIGLE E ABBREVIAZIONI UTILIZZATE

DMA	Digital Markets Act
DMP	Data Management Platform
DNS	Domain Name System
DSA	Digital Services Act
DSP	Demand Side Platform
DVB-T2	Digital Video Broadcasting – Second Generation Terrestrial
<b>E</b>	
EaPeReg	Eastern Partnership (EaP - Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine) Electronic Communications Regulators
EDAP	European Democracy Action Plan
eMBB	Enhanced Mobile Broadband
EMERG	European Mediterranean Regulators - Group Gruppo dei Regolatori delle Comunicazioni Elettroniche del Mediterraneo
EPLC	European Public Law Center
EPRA	European Platform of Regulatory Authorities
ERGA	European Regulators Group for Audiovisual Media Services - Gruppo dei regolatori europei per i contenuti audiovisivi
ERGP	European Regulators Group for Postal Services - Gruppo Europeo dei Regolatori Postali
<b>F</b>	
FTTC	Fiber to the Cabinet
FTTH	Fiber to the Home
FWA	Fixed Wireless Access
<b>H</b>	
HHI	Herfindahl-Hirschman Index
<b>I</b>	
IA	Intelligenza Artificiale
ICCP	Inter-Control Center Communications Protocol
IES	Informativa Economica di Sistema
ICT	Information and Communication Technologies
IIC	International Institute of Communications



IMSyPP	Innovative Monitoring Systems and Prevention Policies of Online Hate Speech
IRS	Istituto per la Ricerca Sociale
ITS	Intelligent Transport Systems
ITU	International Telecommunication Union
<b>J</b>	
JIC	Joint Industry Committee
<b>K</b>	
KPIs	Key Performance Indicators
<b>L</b>	
LCN	Logical Channel Numbering - Piano di numerazione automatica dei canali del servizio televisivo digitale terrestre
LIS	Lingua Italiana dei Segni
<b>M</b>	
MAP	Media Action Plan
MePA	Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione
MISE	Ministero per lo Sviluppo Economico
MNP	Mobile Number Portability
MOA	Massive Online Analysis
MOA	Misurazione oneri amministrativi
MoU	Memorandum of Understanding
MVNOs	Mobile Virtual Network Operators
<b>N</b>	
NCD	Nuova Catena di Delivery
NDCM	Metodologie di Non Discriminazione e di Determinazione dei costi
NGA	Next Generation Access
NGAN	Next Generation Access Network
NIS 2	Network and Information Security
NRAs	National Regulatory Authorities

## SIGLE E ABBREVIAZIONI UTILIZZATE

<b>O</b>	
OAO	Others Authorised Operators
OdV	Organo di Vigilanza
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)
OIV	Organismo indipendente di valutazione
<b>P</b>	
P2B	Platform to Business
PNAF	Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze per il servizio televisivo
PNN	Piano Nazionale di Numerazione
PNRR	Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza
PUDO	Pick-Up Drop-Off point
<b>R</b>	
RSC	Radio Spectrum Committee
REASON	REAct in the Struggle against ONline hate speech
RSPG	Radio Spectrum Policy Group
Rfp	Request for Proposal
RMR	Railway Mobile Radio
ROC	Registro Operatori di Comunicazione
RPC	Remote Procedure Call
RRF	Recovery and Resilience Facility - Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza
RSC	Radio Spectrum Committee - Comitato Radio Spettro
RSPG	Radio Spectrum Policy Group - Gruppo per la politica dello spettro radio
<b>S</b>	
SIA	Sistema Informativo Aziendale
SIA2	Sistema Informativo Aziendale2
SIC	Sistema Integrato delle Comunicazioni
SIC-Italy	Safer Internet Center - Italy
Sistan	Sistema Statistico Nazionale
SMAV	Servizi di Media Audiovisivi



SMP	Significant Market Power
SSP	Sell Side Platform
SU	Servizio Universale
S-Vod	Subscription-Video On Demand
<b>T</b>	
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TAR	Tribunale Amministrativo Regionale
TUSMAR	Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici
T-Vod	Transactional-Video on Demand
<b>U</b>	
ULL/SLU	Unbundling Local Loop/Sub-Loop Unbundling
UNAR	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali
UPU	Universal Postal Union
URP	Ufficio Relazioni con il Pubblico
<b>V</b>	
VAS	Value Added Service
VDSL	Very-high-bit-rate Digital Subscriber Line
VHCN	Very High Capacity Networks - Reti ad Altissima Capacità
VIR	Verifica dell'Impatto della Regolazione
VOD	Video on Demand
VSP	Video Sharing Platforms
VULA	Virtual Unbundling Local Access
<b>W</b>	
WIPO	World Intellectual Property Organization
WLR	Wholesale Line Rental
WRC	World Radio Conference
<b>X</b>	
XML	Extensible Markup Language



\*181570152360\*