

Relazione annuale 2019

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

RELAZIONE ANNUALE 2019

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro





Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Presidente

ANGELO MARCELLO CARDANI

Componenti

ANTONIO MARTUSCIELLO

MARIO MORCELLINI

ANTONIO NICITA

FRANCESCO POSTERARO

Segretario generale

RICCARDO CAPECCHI

Vice segretari generali

ANTONIO PERRUCCI

NICOLA SANSALONE

Capo di gabinetto del Presidente

ANNALISA D'ORAZIO

Indice

<i>Prefazione del Presidente</i>	7
<i>Premessa alla lettura</i>	11
CAPITOLO I	
Il contesto istituzionale dell’Autorità	13
1.1 L’Autorità nel contesto europeo	16
1.2 Il ruolo e le relazioni istituzionali dell’Autorità nel contesto italiano	21
1.3 Le sinergie con il mondo della ricerca scientifica e la nuova regolamentazione	26
CAPITOLO II	
L’attività dell’Autorità	37
2.1 Gli interventi regolatori e la vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni	39
2.2 I servizi “media”: analisi, regole e controlli ...	43
2.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema digitale ..	47
2.4 La regolamentazione e la vigilanza nel settore postale	61
2.5 I rapporti con i consumatori e gli utenti	64
2.6 Una nuova generazione regolamentare: servizi digitali e spettro radio	72
2.7 L’attività ispettiva e il Registro degli Operatori di Comunicazione	78
CAPITOLO III	
Il contesto economico e concorrenziale: assetti e prospettive dei mercati regolati	83
3.1 Gli scenari nei mercati delle telecomunicazioni .	88
3.2 Il contesto di mercato nel settore dei servizi postali	108
3.3 L’evoluzione dei media e la rivoluzione digitale	115
CAPITOLO IV	
L’organizzazione dell’Autorità	141
4.1 L’assetto organizzativo e la politica delle risorse umane	143
4.2 Gli organismi strumentali e ausiliari	151
4.3 La tutela giurisdizionale in ambito nazionale	154
CAPITOLO V	
I risultati conseguiti e i programmi di lavoro .	161
5.1 Il piano di monitoraggio delle attività dell’Autorità	164
5.2 I risultati del piano di monitoraggio	166
5.3 I programmi di lavoro dell’Autorità per il prossimo anno	184
Appendice di documentazione	193

La *Relazione annuale 2019 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 2018 e il 30 aprile 2019.

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 sono pubblicati approfondimenti ed eventuali segnalazioni di *errata corrige*.



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli
Via Isonzo, 21/b - 00198 Roma
www.agcom.it

Prefazione del Presidente

Quella che presentiamo quest'anno è l'ultima Relazione annuale dell'attuale consiliatura. La Relazione Agcom, per sua natura, offre la fotografia delle dinamiche dei mercati regolati e il resoconto delle attività svolte nel periodo annuale di riferimento (nel caso specifico maggio 2018 – aprile 2019).

In considerazione dell'occasione fornita dalla fine del mandato, alla prefazione sarà consentito di riferirsi brevemente all'intero settennato che si va a chiudere.

Nel luglio del 2012, all'inizio dell'attuale consiliatura, il Paese era nel pieno di una crisi economica globale di gravi proporzioni. A partire dal 2009, per un lungo quinquennio, il quadro macroeconomico generale ha vissuto un sostanziale deterioramento, fatto di stagnazione della ricchezza e dei consumi, di incertezza diffusa, di diminuzione degli investimenti, dell'occupazione e del potere di acquisto delle famiglie. Una modesta inversione di rotta si è innescata solo a partire dal 2015.

I dati relativi ai mercati regolati da Agcom rispecchiano la situazione generale del Paese appena descritta. Il valore economico del settore delle comunicazioni valeva 61 miliardi nel 2012, 56 l'anno successivo e 52 nel 2014 e nel 2015. Una lenta e modesta inversione di rotta inizia solo nel 2016. L'anno passato il valore economico del complesso dei mercati regolati da Agcom ha toccato i 54 miliardi di euro.

Osservati dal punto di vista delle dinamiche dei mercati regolati, questi sette anni sono stati dunque anni assai difficili, di vero e proprio declino per alcuni settori, di sostanziale stagnazione per molti altri, e con solo un paio di indicatori macroeconomici in controtendenza.

Nelle telecomunicazioni tra il 2011 e il 2018 si sono persi circa $\frac{1}{4}$ dei ricavi.

Nello stesso periodo, nel settore media il trend fortemente negativo dei ricavi pubblicitari ha trascinato in rosso i conti sia della tv in chiaro (-13% il valore economico del settore), dove resta peraltro largamente prevalente, nel contesto competitivo globale multiplatforma, l'offerta in tecnologia digitale terrestre, sia della tv a pagamento (-2% nonostante l'aumento dei ricavi da abbonamenti). Il settore editoriale ha proseguito una fase di vero e proprio declino strutturale con un calo generalizzato di valore economico (-40%), investimenti, occupazione, ricavi.

Quanto al settore postale, oggetto di regolamentazione a partire dal 2012, a fronte di un declino dei volumi e del valore del mercato tradizionale della corrispondenza, abbiamo assistito ad una crescita esponenziale del mercato dei pacchi, sull'onda dell'esplosione dell'e-commerce.

L'altro indicatore economico in crescita, ancorché ancora attestato su valori assoluti non di prima

grandezza, riguarda il mercato della raccolta della pubblicità online, le cui risorse sono passate dai 1407 milioni circa del 2011 agli oltre 2700 milioni del 2018 (+93%).

Naturalmente, questi sette anni non sono stati scanditi unicamente dai numeri impietosi di una congiuntura economica negativa da cui tuttora faticiamo ad uscire.

Molte altre cose sono degne di nota. E forse, nonostante i numeri della crisi che ho appena ricordato, l'istantanea più appropriata e più fedele di questi sette anni non è quella della crisi, ma piuttosto quella del cambiamento. Abbiamo assistito ad un rivolgimento di scenari tecnologici e di mercato; di consolidati parametri sociali e culturali; di abitudini di consumo e modalità di fruizione. Si tratta di mutamenti che ribaltano antiche rendite di posizione e richiedono coraggio, innovazione, espansione delle dimensioni aziendali, economie di scala, internazionalizzazione, diversificazione dei modelli di business.

I mercati della comunicazione già da tempo, e sempre più in futuro, dovranno fare i conti con l'innovazione tecnologica (si pensi in particolare agli scenari del 5G e dell'internet delle cose), con i sempre più frequenti processi di convergenza tra telco e media, con i continui mutamenti nel comportamento dei consumatori.

In tutto questo Agcom ha cercato in questi anni di fare la sua parte, a cominciare dal fronte della tutela dei consumatori, dove abbiamo messo in campo una costante attività di vigilanza intesa ad accrescere il livello di trasparenza delle informazioni sulle offerte commerciali ed a guidare i consumatori verso scelte consapevoli. A ciò si è affiancata una impegnativa azione sanzionatoria nei confronti delle condotte più scorrette degli operatori.

Nel settore della telefonia fissa abbiamo dettato le regole ad un mercato dove nel 2012 non esistevano ancora linee con velocità pari o superiore a 30Mbit/s, linee che alla fine del 2018 hanno superato il 45% del totale. E nel mobile abbiamo, tra le altre cose, accompagnato sotto il profilo regolamentare l'esplosione del traffico dati, con il numero delle sim-dati più che raddoppiate (da 27 a 55 milioni).

Nel settore media, pur in un contesto di assenza di regole di rango legislativo, abbiamo provato a ridurre gli effetti negativi dell'irrompere di internet quale mezzo di informazione, con misure di contrasto alla misinformazione, alle fake news ed ai linguaggi dell'odio e con un contributo di studi ed approfondimenti (sulle trasformazioni della professione giornalistica, sui mercati della pubblicità online, su big data) che ha collocato Agcom al centro della riflessione scientifica su questi temi.

La nostra attività regolamentare ha investito in questi sette anni l'intero ciclo produttivo dell'industria dell'audiovisivo: la fase a monte - quella della diffusione del segnale e della disciplina delle infrastrutture trasmissive - con particolare riguardo alle misure di razionalizzazione dello spettro; e la fase a valle - quella dell'offerta dei contenuti - con una crescente attenzione, in termini di regolamentazione e vigilanza, alle garanzie degli utenti, alla promozione della cultura, alla tutela della concorrenza.

In questa consiliatura il mandato istituzionale di Agcom si è ampliato, arricchendosi di due nuove competenze strategiche quali la regolamentazione e la vigilanza del settore postale e la tutela del diritto d'autore. Possiamo ben dire di aver aperto, in entrambi i casi, strade inesplorate all'agire di un'autorità amministrativa indipendente ed alla regolamentazione che ne è conseguita.

Molte altre competenze settoriali "minori" sono state convogliate in questi sette anni sotto l'ombrello

regolamentare dell’Autorità. Anche di questo, ovviamente, si fa cenno nella Relazione. La chiusura del mandato settennale non è solo occasione rituale di bilanci, ma è anche il momento che permette di guardare con più distacco al futuro che verrà. Le sfide regolamentari dei prossimi anni, quelle con cui l’Autorità e il suo nuovo Consiglio dovranno misurarsi, sono particolarmente ardue. Quelli a venire saranno gli anni in cui bisognerà fare i conti soprattutto con l’affermazione dell’intelligenza artificiale e con il cambio di parametro (ancora uno) che ne deriva. Quale disciplina per i big data, quali regole per il 5G e l’internet delle cose, come approcciarsi al machine learning ed agli algoritmi di apprendimento; come atteggiarsi dinanzi al successo della nozione di singolarità di Kurzweil che postula il superamento dell’intelligenza umana da parte dell’intelligenza delle macchine? Sono domande che circolano qua e là nella Relazione perché presenti agli studi e agli approfondimenti che abbiamo condotto in questi ultimi anni, e perché strettamente connesse ad alcuni temi strategici che ricadono sotto la competenza dell’Autorità. Penso in particolare al tema del pluralismo informativo e della dignità dell’uomo, ovvero al destino dell’informazione, al governo delle opinioni pubbliche, ai rischi di manipolazione del consenso, alla frontiera costituzionale dei diritti inviolabili della persona, al tempo dell’internet e dei social. Ma penso anche - pur nella consapevolezza delle straordinarie opportunità connesse allo sviluppo delle tecnologie - che più l’uomo determina la sua vita privata nella cornice di software e apparati tecnologici, più si reifica a sua volta in oggetto, in quanto suscettibile di essere in modo crescente permeato, classificato, indicizzato nel solo interesse del potere economico e politico dei padroni della rete. È una prospettiva da cui non deve discendere alcuna forma di neo-millennarismo, ma solo la profonda consapevolezza della connaturata dicotomia dei processi di innovazione tecnologica che abbiamo dinanzi. Il “conoscere per deliberare” di einaudiana memoria, in questa prospettiva dovrà sempre più tradursi in un “conoscere per determinare ed auto determinarsi”.

ANGELO MARCELLO CARDANI
Presidente dell’AGCOM

Premessa alla lettura

La Relazione annuale, come da legge istitutiva dell’Autorità, è il documento con il quale l’AGCOM rende conto dell’attività svolta nel periodo compreso tra il 1° maggio dell’anno precedente e il 30 aprile dell’anno in corso e, al contempo, illustra i programmi di lavoro per l’anno che verrà. La natura della regolamentazione nei settori di competenza dell’Autorità comporta continui contatti e scambi di esperienze con la Commissione europea, con le altre autorità di regolamentazione, con le istituzioni nazionali, in particolare Parlamento e Governo, oltre che con i diversi soggetti interessati dall’azione dell’Autorità quali, ad esempio, *stakeholder*, Università, enti di ricerca. L’Autorità, sia sul fronte nazionale che internazionale, ha offerto il proprio bagaglio di conoscenze; di questa complessa attività, svolta in maniera coordinata con i diversi soggetti, attivi a vario titolo, si dà conto nel Capitolo I.

Nel Capitolo II sono rappresentati i percorsi regolatori sviluppati dall’Autorità nei diversi settori affidati alle proprie competenze, le azioni intraprese a beneficio degli utenti attraverso gli interventi di regolamentazione, vigilanza e sanzionatori, nonché le attività di promozione del dibattito pubblico sulle nuove sfide poste dall’evoluzione tecnologica e di mercato. La rappresentazione dell’operato dell’Autorità, nei suoi tratti più significativi, si propone di fornire una chiave di lettura agli interventi che hanno caratterizzato il periodo di riferimento, ponendo le basi per una valutazione delle decisioni adottate, alla luce dei risultati conseguiti.

L’azione presente e futura dell’Autorità si esplica in un contesto economico caratterizzato da continue trasformazioni negli assetti delle imprese e dei mercati, oltre che da cambiamenti socio-culturali. Gli scenari che hanno caratterizzato il settore delle telecomunicazioni, postale e dei media, sono descritti al Capitolo III, in cui si esplora anche il legame tra azione regolamentare, contesto macroeconomico ed evoluzioni tecnologiche.

I processi di trasformazione dei mercati sottoposti alla disciplina dell’Autorità sono tenuti in considerazione anche nel percorso di definizione dell’assetto organizzativo; di ciò si dà conto nel Capitolo IV, in cui si evidenzia anche come, nello svolgimento delle proprie funzioni, l’AGCOM abbia potuto contare sulla proficua collaborazione di importanti organismi quali, ad esempio, i Comitati regionali per le comunicazioni.

L’insieme di questi fattori consente di interpretare le scelte assunte proiettandosi al futuro, con lo scopo di trarre indicazioni sulle attività ancora da pianificare. Al tema del monitoraggio dei risultati così come delle esperienze maturate nel recente passato ai fini della messa a punto dei futuri programmi di lavoro è dedicato, infine, il Capitolo V.

