

2019

2.

L'attività dell'Autorità



Introduzione

Questo capitolo della Relazione annuale illustra le principali attività di regolamentazione e di vigilanza svolte dall'Autorità nei diversi settori di competenza – comunicazioni elettroniche, media audiovisivi e radiofonici, editoria e informazione online, servizi postali – nel periodo compreso tra il 1° maggio 2018 e il 30 aprile 2019.

In questo arco temporale, che rappresenta il “periodo di riferimento” della Relazione, la rendicontazione dell'attività svolta costituisce un tassello fondamentale del processo regolatorio, informato ai principi fondamentali della buona amministrazione e agli obiettivi di *better regulation* discendenti dal quadro costituzionale ed europeo.

È dalla descrizione dei diversi ambiti di intervento dell'Autorità, infatti, che si deve necessariamente partire per una valutazione dei risultati in rapporto agli obiettivi operativi e alle finalità istituzionali del regolatore, nell'ottica di realizzare un ciclo virtuoso orientato al miglioramento continuo della qualità delle regole e dei processi decisionali (quest'analisi di valutazione dell'impatto e dell'efficacia della regolazione verrà poi effettuata nell'ambito del Capitolo V).

Le pagine che seguono, quindi, offrono una rappresentazione dettagliata dell'azione dell'Autorità da

cui emerge, in estrema sintesi, che nell'ultimo anno sono stati raggiunti importanti traguardi. In particolare, nel settore delle comunicazioni elettroniche sono stati portati a completamento il quarto ciclo di analisi dei servizi di accesso all'ingrosso e la valutazione del progetto di separazione della rete fissa di accesso di Telecom Italia.

Parallelamente, si sono registrati avanzamenti significativi nell'attuazione della Strategia italiana per la banda ultra-larga con l'approvazione delle condizioni economiche di offerta dei servizi di accesso nelle aree c.d. “bianche” da parte di Open Fiber. Nei mercati interessati dallo sviluppo 5G, l'Autorità è risultata il primo regolatore in Europa ad aver attuato il *framework* europeo per l'assegnazione delle bande dello spettro radio c.d. “pioniere” da destinare ai servizi *wireless broadband*.

Per quanto concerne i media, le innovazioni intervenute in vari ambiti della legislazione vigente sono state attuate mediante l'adozione e l'aggiornamento degli strumenti di pianificazione delle frequenze (PNAF e DAB+) nonché delle regole in materia di promozione di opere europee, tutela del diritto d'autore, dei diritti fondamentali dei minori e degli utenti, da ultimo con interventi sulla pubblicità del gioco a pagamento e l'avvio di una nuova regolamentazione a contrasto del-

l'*hate speech*. In un contesto dove si va affermando con crescente rilevanza il sistema dell'informazione online, l'Autorità ha garantito la continuità amministrativa nell'esercizio delle proprie funzioni di registro, vigilanza e ispettive tenendo conto anche dei mutamenti in atto. Infine, nell'ambito del settore postale l'Autorità è intervenuta in materia di liberalizzazione dei servizi di notifica degli atti giudiziari completando così il processo di apertura dei mercati del settore.

Nei mercati liberalizzati è proseguita l'attività di regolamentazione a tutela della concorrenza e dei consumatori, che hanno coinvolto anche alcuni nuovi attori economici dell'economia digitale, come le società del gruppo Amazon sanzionate per l'esercizio abusivo dell'attività postale.

2.1 Gli interventi regolatori e la vigilanza nei mercati delle telecomunicazioni

Gli interventi regolamentari nei mercati delle comunicazioni elettroniche su rete fissa e mobile

L'Autorità ha proseguito nella definizione delle condizioni attuative degli obblighi regolamentari imposti nei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, ai sensi della delibera n. 623/15/CONS:

- portando avanti le attività dell'Unità per il monitoraggio pre-

vista dall'articolo 17, comma 3, della delibera n. 321/17/CONS, al fine di facilitare l'attuazione della misura di disaggregazione per i servizi di *provisioning* ed *assurance* ULL e SLU. A valle della stipula dell'accordo quadro con le annessi specifiche tecniche, il servizio di disaggregazione è stato reso accessibile al mercato dalla fine del 2018;

- proseguendo le attività del Tavolo tecnico sul tema della migrazione alla nuova catena di *delivery*, realizzato da Telecom Italia nell'ambito della messa in opera del Nuovo Modello di *Equivalence* (NME) approvato con delibera n. 652/16/CONS. Il processo di migrazione si è concluso in data 2 luglio 2018, con il rilascio dell'ultimo *kit* geografico;
- adottando, con delibera n. 395/18/CONS, ai sensi dell'art. 64, comma 12, della delibera n. 623/15/CONS, il provvedimento di revisione complessiva del sistema di *Key Performance Indicator* (KPI) di non discriminazione, in accordo ai principi di semplificazione, non contraddittorietà e uniformità e conformemente alle indicazioni della Raccomandazione della Commissione europea sulla non discriminazione e le metodologie di costo dell'11 settembre 2013.

L'Autorità ha inoltre concluso il ciclo di valutazione delle Offerte di Riferimento (OR) di Telecom Italia per l'anno 2017 approvando: *i)* con delibera n. 87/18/CIR le OR per i servizi *bitstream* su rete in rame, i servizi *bitstream* NGA e il servizio *Virtual Unbundling Local Access* (VULA); *ii)* con delibera n. 117/18/CIR le OR relative ai servizi di accesso NGAN, il servizio di accesso *End to End* e i servizi di *backhaul*; *iii)* con delibera n. 90/18/CIR l'OR per i servizi di raccolta, terminazione e transito delle

chiamate nella rete telefonica fissa e *iv)* con delibera n. 78/18/CIR l'OR, per i servizi trasmissivi a capacità dedicata (circuiti *terminating*, flussi di interconnessione, *kit* di consegna e raccordi interni di centrale). Per tali ultimi servizi, è stata avviata la consultazione pubblica per l'approvazione della relativa OR per l'anno 2018 (delibera n. 61/19/CIR).

L'Autorità ha avviato il procedimento istruttorio e la consultazione pubblica nazionale (delibera n. 216/18/CIR), concernente l'approvazione, per l'anno 2018, delle condizioni tecniche e procedurali delle offerte di riferimento di Telecom Italia relative ai servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa. Con la suddetta delibera è stata posta in consultazione la valutazione dei prezzi dei contributi *una tantum* di attivazione dei servizi ULL/SLU/WLR/VULA e *bitstream* dipendenti dai costi dei servizi accessori forniti dalle imprese *System* e della banda *bitstream Ethernet* su rete in rame e NGA.

Con riferimento all'aggiornamento del quadro regolamentare dei mercati dei servizi di comunicazioni elettroniche di rete fissa, l'Autorità ha proseguito le attività relative al quarto ciclo di analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso (mercati nn. 3a e 3b della Raccomandazione 2014/710/UE) e dei servizi di accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa (mercato n. 4 della citata Raccomandazione), nell'ambito dei procedimenti avviati con delibere n. 43/17/CONS e n. 44/17/CONS.

In tale contesto, l'Autorità ha valutato il progetto di separazione volontaria della rete fissa di accesso di Telecom Italia, ai sensi dell'articolo 50 *ter* del Codice, come recentemente modificato dall'art. 23 *ter* del Decreto Legge n. 119, 23 ottobre 2018, "*Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*" (convertito con modificazioni dalla

legge 17 dicembre 2018, n. 136). L'Autorità ha ritenuto che il progetto di separazione possedesse i requisiti di ammissibilità (in relazione alla non manifesta irragionevolezza) richiesti dal BEREC per l'avvio della procedura di analisi coordinata dei mercati relativi alla rete d'accesso di cui al comma 2 dell'art. 50 *ter* del Codice (i suddetti mercati nn. 3a, 3b e 4) e, dunque, ha sottoposto a consultazione pubblica nazionale (delibera n. 613/18/CONS) lo schema unitario di provvedimento di analisi dei mercati dell'accesso che include l'impatto del progetto di separazione della rete di Telecom Italia sui mercati in esame. I termini dei procedimenti istruttori di cui alle delibere n. 43/17/CONS e n. 44/17/CONS sono stati di conseguenza sospesi.

Con delibera n. 292/18/CONS l'Autorità, agli esiti della consultazione pubblica nazionale, ha approvato il provvedimento che attua le disposizioni di legge previste dal Decreto Legge del 16 ottobre 2017, n. 148 art. 19 *quinquiesdecies*. Con tale provvedimento l'Autorità ha definito le caratteristiche tecniche e le corrispondenti denominazioni delle diverse tipologie di infrastruttura con cui sono erogati i servizi di accesso fisso a banda larga e ultra-larga alla clientela finale e ha imposto, in capo agli operatori di comunicazione elettronica, alcuni obblighi di trasparenza nelle comunicazioni pubblicitarie e descrittive delle offerte, oltre che in sede contrattuale. Infine, visto l'esito positivo del monitoraggio condotto sull'attuazione delle disposizioni di cui alla delibera n. 292/18/CONS nel corso del periodo di sperimentazione e chiaritene le modalità applicative, l'Autorità, con delibera n. 35/19/CONS, ha approvato in via definitiva l'utilizzo dei simboli colorati "F", "FR", "R" con i relativi sottotitoli, in tutte le comunicazioni

al pubblico, di cui all'articolo 7 della delibera n. 292/18/CONS.

Per quanto attiene al settore della telefonia mobile, l'Autorità ha concluso la revisione dell'analisi dei mercati dei servizi di terminazione delle chiamate vocali su singola rete mobile (delibera n. 599/18/CONS) – a valle della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 481/17/CONS – notificando 12 operatori che forniscono servizi di terminazione delle chiamate vocali sulla propria rete mobile come detentori di significativo potere di mercato (SMP).

Le verifiche di replicabilità tecnica ed economica (test di prezzo)

L'Autorità ha integrato la metodologia di cui alla delibera n. 584/16/CONS in materia di linee guida per la valutazione della replicabilità delle offerte al dettaglio dell'operatore notificato per i servizi di accesso alla rete fissa. Le disposizioni integrative sono state pubblicate con delibera n. 614/18/CONS, che ha seguito la consultazione pubblica svolta sul tema. Le integrazioni e i chiarimenti forniti hanno riguardato le modalità applicative dei test di prezzo, con particolare riferimento al livello di aggregazione delle offerte (*bundle*), al dimensionamento della banda di trasporto, ai costi dei servizi audiovisivi e di rete mobile.

Sono state quindi condotte le verifiche di replicabilità delle offerte al dettaglio di Telecom Italia rivolte alla clientela residenziale e non residenziale, applicando la suddetta metodologia di test di prezzo.

Sono stati condotti, ai sensi della delibera n. 719/08/CONS e ss.mm.ii., l'analisi e il monitoraggio della reportistica pubblicata da Telecom Italia relativa ai "KPI" e ai piani di qualità della rete e sviluppo della rete e, ai sensi della delibera n. 623/15/CONS, è proseguita l'attività di collaborazione istituzionale con l'Organo di Vigilanza (cfr. Paragrafo 1.2).

Le iniziative nell'ambito della Strategia italiana per la banda ultra-larga

Nel mese di luglio 2018, Open Fiber ha presentato un'istanza all'Autorità, ai sensi della delibera n. 120/16/CONS e dei bandi di assegnazione dei fondi pubblici (bandi Infratel), per l'approvazione dei prezzi dei servizi all'ingrosso che la società andrà ad offrire nelle aree bianche del territorio nazionale, in qualità di aggiudicataria delle concessioni di costruzione, manutenzione e gestione della rete passiva a banda ultra-larga di proprietà pubblica nelle aree a fallimento di mercato. L'Autorità ha quindi valutato e approvato le condizioni economiche dei servizi di accesso offerti dalla società, con riferimento in particolare ai prezzi dei servizi aggiuntivi a quelli fissati nel c.d. listino Infratel (allegato al bando), ritenendoli equi e ragionevoli ai sensi della delibera n. 120/16/CONS e di quanto indicato dallo stesso bando Infratel. Open Fiber ha infine pubblicato il listino dei propri servizi, avviandone la commercializzazione nel mese di febbraio di quest'anno.

La revisione della contabilità regolatoria di rete fissa e mobile

Nell'ultimo anno sono iniziate le attività inerenti alla verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete mobile notificati per gli anni 2014, 2015 e 2016 (in due lotti). L'Autorità ha anche concluso le attività di verifica della contabilità regolatoria di Telecom Italia su rete fissa, per l'anno 2014 (delibera n. 86/19/CONS). Sono inoltre in corso di svolgimento le attività relative alla verifica degli anni successivi.

La vigilanza in materia di servizi di comunicazioni elettroniche, numerazione e servizio universale

Con riferimento all'obiettivo specifico di migliorare l'efficacia degli strumenti di controllo dei prezzi e

di garanzia della non discriminazione, l'Autorità ha svolto le attività inerenti alle relazioni di certificazione tecnica, per gli anni 2017 e 2018, della corretta separazione tra i sistemi informativi delle funzioni di rete e delle funzioni commerciali di Telecom Italia.

L'Autorità ha vigilato sui parametri di qualità, introdotti con delibera n. 309/14/CONS, relativi alla fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso da parte di Telecom Italia, con particolare riferimento alla nuova catena di *delivery* (NCD), tenuto conto anche della diffida di cui alla delibera n. 133/18/CONS. A seguito del miglioramento delle prestazioni della NCD, gli operatori hanno completato il processo di migrazione dalla vecchia catena di *delivery* alla NCD nel mese di luglio 2018.

Con delibera n. 396/18/CONS, l'Autorità ha imposto a Telecom Italia l'istituzione di un preciso set di misure urgenti finalizzate a impedire l'uso improprio dei dati *wholesale* di *assurance* da parte di soggetti che, in modo illecito, utilizzano i dati dei clienti che hanno richiesto un intervento di riparazione di guasti o degrading sulla propria linea. L'Autorità ha istituito un tavolo tecnico con Telecom Italia e gli altri operatori di rete fissa al fine di modificare i processi ovviando all'inserimento, sul portale *wholesale*, dei dati dei clienti che non sono necessari al processo di *assurance*, ma potenzialmente funzionali alle illecite attività oggetto del suddetto provvedimento.

L'Autorità è inoltre intervenuta nei casi di segnalate criticità contrattuali tra operatori di comunicazione elettronica, al fine di favorire la rinegoziazione delle relative pendenze ed evitare l'interruzione dei servizi senza il dovuto preavviso ai clienti finali (si contano 188 segnalazioni). Con riferimento al Piano Nazionale di Numerazione (PNN), con delibera n. 133/18/CIR, l'Autorità ha

approvato un atto interpretativo e di indirizzo in merito all'obbligo specifico di diligenza massima, di cui all'articolo 3, comma 3, del PNN, rivolto ai soggetti titolari di diritti d'uso di numerazione, con riferimento ai codici 199/848/899, introducendo un generale aggiornamento dei modelli contrattuali relativi alla concessione in uso delle suddette numerazioni ai propri clienti. È fatto, in particolare, divieto per il cliente di fornire, attraverso tali numerazioni, assistenza post-vendita in caso di contratti già conclusi e l'obbligo di utilizzare per tali attività numerazioni a "tariffa base".

A conclusione della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 60/18/CIR, l'Autorità – con delibera n. 156/18/CIR – ha attuato quanto disposto dalla legge n. 5/2018, identificando due appositi codici numerici per le attività di *call center* e stabilendo le relative norme per l'assegnazione e l'uso.

In osservanza della legge n. 124/2017, l'Autorità, con la delibera n. 157/18/CIR, ha modificato e integrato il PNN in merito alla tariffazione e alle numerazioni utilizzabili per le chiamate per servizi di assistenza svolte dai clienti di banche, carte di credito e assicurazioni, a conclusione della consultazione pubblica (delibera n. 196/17/CIR).

Con riferimento alle comunicazioni *machine-to-machine* e, in particolare, allo sviluppo delle eSIM, che prevedono la possibilità di essere aggiornate da remoto, l'Autorità ha disposto (delibera n. 79/18/CIR) una proroga dei termini della consultazione pubblica per verificare le implicazioni sul PNN dell'introduzione nel mercato delle eSIM. Tale proroga si è resa necessaria al fine di conoscere i prossimi sviluppi internazionali (in ambito ITU – *International Telecommunication Union*) che riguardano, tra l'altro, il tema del-

l'assegnazione dei codici IIN ai produttori eSIM/eUICC.

Con delibera n. 214/18/CIR, l'Autorità, ai sensi dell'art. 13 del PNN, ha assegnato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – la numerazione telefonica di pubblica utilità "1510" da utilizzare sul territorio nazionale per lo svolgimento di "Indagini statistiche di titolarità dell'ISTAT".

La vigilanza sul PNN ha inoltre riguardato l'uso degli *alias* negli SMS aziendali, in sperimentazione fino al 30 giugno 2019.

Inoltre, l'Autorità ha continuato l'attività di collaborazione con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti Ambiente (già Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico) ai fini della valutazione delle soluzioni tecnologiche standardizzate di cui alla delibera n. 289/2017/R/EEL della suddetta Autorità per i sistemi di *smart metering*. Nell'ambito di tale collaborazione, uno dei temi di rilievo è la possibilità di utilizzare le eSIM all'interno degli *smart metering*.

Con delibera n. 118/18/CIR, l'Autorità ha diffidato Telecom Italia a rispettare il divieto di utilizzo, per fini di contatto commerciale, dei dati e delle informazioni acquisite attraverso l'accordo quadro MNP (*Mobile Number Portability*) e, in particolare, del *database* in uso ai fini della corretta gestione della MNP e dei conseguenti instradamenti. L'Autorità ha successivamente emanato un atto di indirizzo generale per tutti gli operatori mobili sul rispetto del suddetto divieto (delibera n. 135/18/CIR).

L'Autorità ha inoltre svolto un'attività di vigilanza finalizzata a garantire il rispetto dell'obbligo di fornitura del servizio universale in capo all'operatore incaricato Telecom Italia, oltre che degli obblighi di copertura degli operatori mobili, a seguito delle segnalazioni provenienti da Enti locali in rappresentanza della

popolazione residente in diversi piccoli Comuni italiani, circa disserviti nell'accesso alla rete telefonica da postazione fissa e mobile, tali da impedire le comunicazioni vocali e la connessione a internet (si contano circa 105 segnalazioni).

In merito, infine, alle attività procedurali per la valutazione del costo netto del finanziamento del servizio universale, l'Autorità ha approvato il costo netto per gli anni 2008 e 2009 (delibera n. 88/18/CIR), secondo la nuova metodologia di calcolo definita dalla delibera n. 1/08/CIR e s.m.i.. Inoltre, l'Autorità ha avviato i procedimenti di ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4616/2015 del 2 ottobre 2015, che ha accolto i ricorsi avverso la delibera n. 1/08/CIR limitatamente all'applicazione dei nuovi criteri metodologici per la valutazione del costo netto relativo agli anni 2004-2007, annullando di conseguenza le delibere n. 153/11/CIR, n. 139/12/CIR, n. 46/13/CIR e n. 100/14/CIR, concernenti la valutazione del costo netto per gli stessi anni.

Dopo aver incaricato la società BDO Italia della revisione del calcolo e completato la verifica, con delibera n. 89/18/CIR è stato avviato il procedimento di rinnovamento del calcolo del costo netto del servizio universale per gli anni 2006 e 2007.

Infine, con delibera n. 62/19/CIR, è stata avviata la consultazione pubblica relativa al procedimento di rinnovazione concernente l'applicabilità del meccanismo di riparto e la verifica della valutazione del costo netto del servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica per gli anni 2004, 2005, 2006 e 2007. Tale procedimento incorpora, in un'unica istruttoria, anche gli esiti della consultazione (delibera n. 89/18/CIR) per gli anni 2006 e 2007.

Le controversie tra operatori di comunicazione elettronica e l'attività sanzionatoria

L'Autorità ha concluso 16 controversie (avviate nell'anno in corso o precedente) e ne ha avviate 10, di cui 5 tra operatori di comunicazioni elettroniche, ai sensi dell'articolo 3 del Regolamento di cui alla delibera n. 449/16/CONS, e 5 tra operatori di comunicazioni elettroniche e gestori di infrastrutture fisiche, ai sensi dell'articolo 13 del medesimo Regolamento. In tre casi, tra quelli avviati, l'istante ha richiesto l'adozione di misure cautelari. Tra quelle concluse, quattro controversie sono state conciliate, quattro sono state definite con determina direttoriale, quattro con delibera dell'Organo Collegiale e quattro sono state rigettate per inammissibilità.

Nell'ambito delle controversie definite dall'Autorità si segnalano, in particolare, i seguenti temi:

- Accesso alle infrastrutture utilizzabili per la posa di fibra ottica. Un operatore di comunicazioni elettroniche ha presentato istanza per la risoluzione di una controversia nei confronti di un Comune, richiedendo di poter accedere a una tratta di infrastruttura di proprietà dello stesso. L'Autorità ha definito, in particolare, il prezzo equo e ragionevole che l'operatore deve versare al Comune per la posa della fibra ottica (delibera n. 60/19/CIR). In un altro caso un operatore di comunicazioni elettroniche ha richiesto all'Autorità di intervenire in relazione al rifiuto ricevuto da un gestore di infrastrutture fisiche per l'installazione di elementi di rete ad alta velocità alla infrastruttura fisica di quest'ultimo. L'Autorità ha riconosciuto il diritto dell'operatore di accedere alle infrastrutture del gestore, rimettendo alle parti la negoziazione della convenzione inerente alle condizioni tecniche ed econo-

miche di accesso per la posa dei cavi in fibra ottica nelle suddette infrastrutture (delibera n. 50/19/CIR).

- *Mobile Ticketing*. Con le delibere n. 51/19/CIR e n. 52/19/CIR, in esito ad altrettante controversie tra un *Service Provider* e operatori mobili, l'Autorità ha fornito delle indicazioni puntuali in merito alle corrette modalità di fornitura del servizio di *mobile ticketing* con addebito sul credito telefonico. In particolare, in tali delibere, sono affrontati i temi connessi alla interoperabilità, alla neutralità tecnologica, alla massima diffusione delle tecnologie digitali da postazione mobile e alla tutela dei consumatori.
- Contributi di attivazione *adsl naked*. L'Autorità ha rigettato il ricorso in opposizione proposto dalla società Enter nei confronti della relativa decisione nell'ambito della controversia proposta dalla medesima società nei confronti di Telecom Italia in materia di contributi di attivazione *adsl naked* (delibera n. 105/18/CIR). L'Autorità, nel disporre il rigetto del ricorso in opposizione, ha, in particolare, ribadito quanto espresso nella delibera n. 85/16/CIR, recante "*Atto interpretativo generale in materia di contributi wholesale ADSL naked*". In ordine all'attività sanzionatoria, si ricorda:
 - l'approvazione della proposta di impegni, di cui alla delibera n. 265/18/CONS, presentata dalla società Fastweb ai sensi della legge n. 248/2006 con conseguente sospensione del procedimento sanzionatorio n. 2/17/DRS;
 - l'approvazione della proposta di impegni, di cui alla delibera n. 63/18/CIR, presentata dalla società Teslatel, ai sensi della legge n. 248/06, con conseguente sospensione del proce-

dimento sanzionatorio n. 6/17/DRS;

- l'approvazione della proposta di impegni, di cui alla delibera n. 131/18/CIR, presentata dalla società Telecom Italia, ai sensi della legge n. 248/06, con conseguente sospensione dei procedimenti sanzionatori n. 5/17/DRS e n. 1/18/DRS;
- l'approvazione della proposta di impegni, di cui alla delibera n. 132/18/CIR, presentata dalla società Colt Technology Services, ai sensi della legge n. 248/06, con conseguente sospensione dei procedimenti sanzionatori n. 3/17/DRS e n. 2/18/DRS.

Proseguono altresì le attività di monitoraggio degli impegni presentati da Telecom Italia nell'ambito dei procedimenti sanzionatori congiunti n. 1/15/DRS e n. 2/15/DRS e approvati con delibera n. 652/16/CONS. Infine, l'Autorità sta svolgendo alcune attività di accertamento conseguenti a segnalazioni in materia di uso improprio dei dati *wholesale* di *assurance* per fini di contatto commerciale.

2.2 I servizi "media": analisi, regole e controlli

La tutela del pluralismo e della concorrenza

Il Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n.177 (TUSMAR) demanda all'Autorità precise competenze a tutela della concorrenza nel settore dei media (c.d. "pluralismo esterno"), quali l'analisi delle posizioni dominanti nel Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC), nonché la valutazione delle intese e delle concentrazioni nel settore delle comunicazioni, ivi compresa l'adozione delle misure volte a rimuovere le posizioni lesive del pluralismo.

A gennaio 2019 l'Autorità ha pubblicato il procedimento per la valutazione delle dimensioni economiche del SIC per l'anno 2017

(delibera n. 9/19/CONS). Dall'analisi svolta è emerso che, nel 2017, il SIC vale complessivamente 17,5 miliardi di euro, registrando una riduzione dello 0,9% rispetto al 2016 (cfr. Tabella 2.2.1)¹². Tra le aree economiche che costituiscono l'aggregato del sistema delle comunicazioni, quella dei servizi di

media audiovisivi e radio conferma il proprio primato per incidenza sul totale. Sebbene in diminuzione rispetto al 2016, il 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 an-

nuari. Una sempre maggiore incidenza sul SIC è esercitata dall'area che include l'editoria elettronica e la pubblicità online, mentre diminuisce la rilevanza del settore cinematografico. Sostanzialmente stabile rimane il peso sul SIC degli altri comparti, quali pubblicità esterna e "below the line".

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

| Aree economiche | Ricavi (min €) | | Var. % | Distribuzione % | |
|---|----------------|---------------|-------------|-----------------|--------------|
| | 2016 | 2017 | | 2016 | 2017 |
| Servizi di media audiovisivi e radio | 8.951 | 8.848 | -1,1 | 50,7 | 50,6 |
| Editoria quotidiana e periodica (e agenzie di stampa) | 3.948 | 3.763 | -4,7 | 22,4 | 21,5 |
| Editoria annuaristica | 112 | 95 | -14,7 | 0,6 | 0,5 |
| Editoria elettronica e pubblicità online | 2.161 | 2.434 | 12,6 | 12,3 | 13,9 |
| Cinema | 891 | 786 | -11,8 | 5,0 | 4,5 |
| Pubblicità esterna | 368 | 362 | -1,6 | 2,1 | 2,1 |
| Iniziative di comunicazione e sponsorizzazioni | 1.210 | 1.190 | -1,6 | 6,9 | 6,8 |
| Totale | 17.640 | 17.478 | -0,9 | 100,0 | 100,0 |

Con riferimento alla distribuzione delle quote dei principali soggetti presenti nel SIC, si rileva come nessuno realizzi, nel 2017, ricavi superiori al limite del 20% di cui all'articolo 43, comma 9, del TUSMAR (cfr. Figura 2.2.1). Più precisamente, si osserva che i primi dieci gruppi operanti nelle aree economiche che compongono il SIC – ComCast Corporation (Sky Italia, Nuova Società Televisiva Italiana, NBC Universal

Global Networks Italia)¹³, Fininvest (Mediaset, Arnoldo Mondadori Editore, Mediamond)¹⁴, RAI Radiotelevisione Italiana, Google, Cairo Communication, GEDI Gruppo Editoriale, Facebook, Discovery, Italiaonline e Gruppo 24 Ore – rappresentano congiuntamente, con 10,9 miliardi di euro, il 62,3% del sistema integrato. In questo contesto, ComCast Corporation, Fininvest e RAI mantengono le prime posizioni,

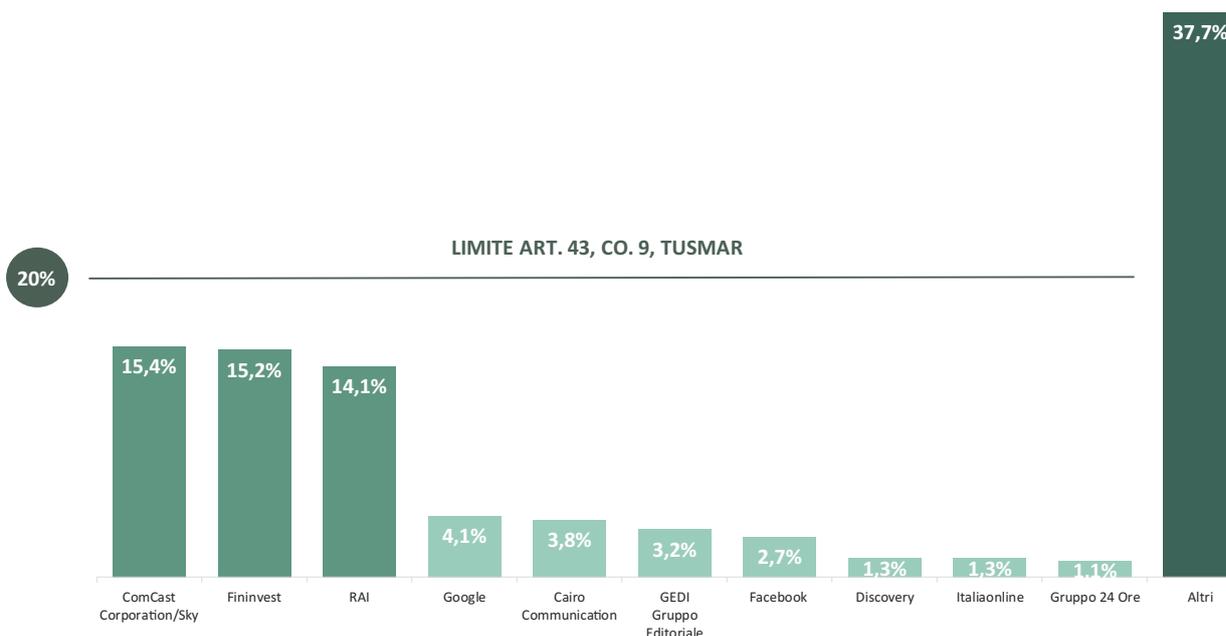
detenendo quote non distanti dal 15%. Tra gli altri soggetti, che comunque esibiscono porzioni di ricavi non superiori al 4,1%, cresce la rilevanza delle piattaforme online: oltre a Google e Facebook, che registrano un incremento delle rispettive quote rispetto al 2016, si distingue anche Netflix, che, attraverso la fornitura di contenuti audiovisivi online, si colloca tra i primi venti operatori del SIC.

¹² Per un'analisi più completa delle dinamiche evolutive dell'intero settore dei media, si rimanda al Capitolo III.

¹³ In particolare, la quota detenuta nel SIC da Sky Italia è pari al 15,1%.

¹⁴ Nello specifico, la quota detenuta nel SIC da Mediaset è pari al 13,6%, mentre quella detenuta da Arnoldo Mondadori Editore è pari all'1,3%.

Figura 2.2.1 - Principali soggetti operanti nel SIC (2017, %)



L'Autorità inoltre, ai sensi dell'articolo 43, comma 1, del TUSMAR, verifica il rispetto dei limiti anti-concentrativi previsti nei commi da 7 a 12 del medesimo articolo, in occasione di operazioni di concentrazione e intese tra soggetti operanti nel SIC¹⁵, secondo le procedure previste dal Regolamento approvato con delibera n. 368/14/CONS e s.m.i.. A tal fine, l'Autorità svolge le opportune verifiche sul rispetto dei limiti relativi al numero di autorizzazioni alla fornitura di programmi televisivi o radiofonici sulle reti digitali terrestri e ai ricavi. In caso di superamento con esito positivo delle suddette verifiche, l'Autorità adotta la decisione di avvio di istruttoria volta alla possibile adozione dei provvedimenti previsti dall'articolo 43, comma 5, del TUSMAR.

Nel corso del periodo di riferimento, l'Autorità ha avviato 12 procedimenti, di cui 3 conclusi con delibera e 9 con determina direttoriale (Tabella 2.2.2).

Inoltre, l'Autorità, ai sensi del comma 2 dell'articolo 43 del TUSMAR, avvia, su segnalazione o d'ufficio, procedimenti volti ad accertare la sussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo e ad adottare i conseguenti provvedimenti, condotti in base a quanto previsto dal Titolo IV del Rego-

lamento allegato alla delibera n. 368/14/CONS. Al riguardo, l'Autorità ha proseguito le attività istruttorie del procedimento volto ad accertare la sussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della radiofonia (avviato con delibera n. 687/15/CONS). Individuati i mercati rilevanti e terminata la prima fase dell'istruttoria (delibera n. 506/17/CONS), l'Autorità sta procedendo con la seconda fase, volta all'analisi dei mercati individuati,

Tabella 2.2.2 - Verifica del rispetto dei principi di cui all'art. 43 del TUSMAR in merito a operazioni di concentrazione e intese

| Verifica del rispetto dei principi ex art. 43 TUSMAR | |
|--|---|
| Decisioni di non avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 5 del Regolamento 368/14/CONS assunte con delibera | 3 |
| Decisioni di non avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 5 del Regolamento 368/14/CONS assunte con determina | 9 |

¹⁵ Sono soggette alla notifica le intese di cui all'art. 43, comma 1, del TUSMAR che intervengono tra soggetti operanti nel SIC, nonché le operazioni di concentrazione nelle quali anche solo una delle parti sia un soggetto operante nel medesimo sistema. Ai sensi del comma 2-bis del Regolamento allegato alla delibera n. 368/14/CONS e s.m.i., avente ad oggetto "Regolamento recante la disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà, delle società radiotelevisive e dei procedimenti di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177", sono soggette ai medesimi obblighi di notifica anche le operazioni che hanno per oggetto il trasferimento dell'autorizzazione per l'attività di fornitore di servizi media audiovisivi nonché la connessa attribuzione della numerazione dell'ordinamento automatico dei canali della televisione digitale terrestre.

utilizzando i criteri specificati dal legislatore (ricavi, livello di concorrenza all'interno del sistema, barriere all'ingresso, dimensioni di efficienza economica dell'impresa e indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi). Sulla base delle risultanze istruttorie e all'esito di una consultazione pubblica, l'Autorità approva un provvedimento che accerta l'eventuale insussistenza o sussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo e, in tal caso, può adottare le misure previste dall'articolo 43, comma 5 del TUSMAR.

Al tal fine, nel corso del 2018, sono state inviate richieste di informazioni a tutti i soggetti nazionali e alle principali emittenti radiofoniche operanti a livello locale, nonché alle associazioni di categoria. Si è quindi proceduto all'esame e all'elaborazione dei dati raccolti e, allo scopo di disporre di tutti gli elementi istruttori necessari ad effettuare l'analisi dei mercati, in base ai suddetti criteri previsti dalla normativa, sono stati altresì acquisiti al procedimento i dati relativi agli ascolti delle emittenti radiofoniche e i dati comunicati annualmente all'Autorità attraverso il Registro degli operatori di comunicazione.

È proseguita, inoltre, l'attività istruttoria volta ad accertare la sussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore dei servizi di media audiovisivi (procedimento avviato con delibera n. 286/15/CONS) e all'eventuale adozione delle misure di cui all'articolo 43, comma 5, del TUSMAR. In tale ambito, sono state inviate specifiche richieste di informazioni ai soggetti operanti nel mercato nazionale (come individuato con delibera n. 41/17/CONS), sottoposto alla successiva fase di analisi; sono stati altresì oggetto di approfondimento gli impatti, sui mercati in esame, dei processi ge-

nerali di trasformazione che stanno caratterizzando l'intero settore dei servizi di media audiovisivi (c.d. *refarming* della banda a 700 MHz), nonché alcuni eventi rilevanti intervenuti a vari livelli della filiera, i cui effetti possono incidere sulle risultanze e sulla conclusione dell'istruttoria.

Anche per l'anno 2018 l'Autorità ha svolto, con esito positivo, le verifiche di cui all'articolo 23, comma 1, dell'Allegato A alla delibera n. 353/11/CONS, recante "*Nuovo regolamento relativo alla radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale*", che prevede, periodicamente e comunque entro il 30 ottobre di ogni anno, la verifica del rispetto dei limiti anti-concentrativi relativi alle autorizzazioni alla fornitura dei programmi televisivi nazionali e locali (ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera d) e dell'articolo 43, commi 7 e 8, del TUSMAR), con i criteri individuati nell'articolo 2 lettere e), g) e h) del TUSMAR e nell'articolo 23, comma 4, del suddetto Regolamento.

Da ultimo, con riferimento alle attività di vigilanza sul rispetto degli specifici limiti di concentrazione imposti dall'art. 3, comma 1, della legge n. 67/1987, l'Autorità ha monitorato e analizzato i dati estrapolati dalle dichiarazioni fornite dalle imprese editrici di quotidiani attive in Italia nel corso dell'anno solare 2018.

Sono state censite 105 testate quotidiane, per un valore complessivo di 1.386.042.828 copie stampate e utili per la distribuzione. I dati, riportati nei prospetti relativi alle tirature dei giornali quotidiani, sono stati pubblicati, come ogni anno, sul sito web dell'Autorità. Sulla base delle informazioni comunicate, l'attività di monitoraggio ha consentito di verificare come, nel 2018, nessun operatore superi le soglie previste dalla predetta legge (pari al 20% delle tirature).

L'Osservatorio permanente sull'innovazione dei servizi di media audiovisivi

L'Osservatorio permanente sull'innovazione dei servizi di media audiovisivi, istituito con delibera n. 482/14/CONS, monitora le principali evoluzioni del settore dei servizi di media audiovisivi, promuovendo il confronto con gli operatori del mercato, in attuazione della delibera n. 457/16/CONS. Nel corso del periodo di riferimento l'Osservatorio ha svolto attività di monitoraggio periodico sullo stato di sviluppo e diffusione degli *standard* trasmissivi (DVB-T/T2) e di codifica del segnale (MPEG-2, MPEG-4, HEVC) per il servizio di radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale, anche al fine di individuare eventuali criticità che dovessero emergere, sia in relazione agli aspetti tecnologici che a quelli di mercato, in un'ottica di promozione dell'innovazione e tutela dell'utenza.

I titoli abilitativi per la fornitura di servizi di media audiovisivi e radiofonici e le autorizzazioni ai trasferimenti di proprietà di società radiotelevisive

Ai sensi del Regolamento approvato con delibera n. 127/00/CONS, l'Autorità rilascia le autorizzazioni per la diffusione di servizi di media audiovisivi via satellite, valide per un periodo di sei anni e rinnovabili. Anche la prestazione di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica e la fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta sono soggette ad autorizzazione rilasciata dall'Autorità, secondo quanto previsto dai Regolamenti approvati con delibere nn. 606/10/CONS e 607/10/CONS. Le autorizzazioni sono valide per un periodo di dodici anni e sono rinnovabili. Nel corso del periodo di riferimento, l'Autorità ha svolto le sue funzioni, nell'ambito delle suddette competenze, come illustrato nella Tabella 2.2.3.

Tabella 2.2.3 - Titoli abilitativi per l'attività di fornitura di servizi di media audiovisivi e radiofonici

| | |
|--|----|
| Autorizzazioni per la diffusione di programmi via satellite (rilasci/rinnovi/volture, rigetti) | 49 |
| Decadenza autorizzazioni per la diffusione di programmi via satellite | 3 |
| Comunicazione di variazioni dati relativi alle autorizzazioni per la diffusione di programmi via satellite – prese d'atto (ex art. 3, comma 5 delibera n. 127/00/CONS) | 24 |
| Notifiche relative alla diffusione in <i>simulcast</i> su satellite delle prestazioni di servizi di media audiovisivi o radiofonici lineari | 35 |
| Servizi di media audiovisivi o radiofonici lineari su altri mezzi di comunicazione elettronica (ex delibera n. 606/10/CONS) | 4 |
| Servizi di media audiovisivi a richiesta (ex delibera n. 607/10/CONS) | 2 |

Tabella 2.2.4 - Autorizzazioni per i trasferimenti di proprietà di società radiotelevisive

| Autorizzazioni al trasferimento di proprietà di società radiotelevisive ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 13, della legge n. 249/97 | |
|---|----|
| Autorizzazioni rilasciate | 11 |
| Decisioni non luogo a provvedere | 1 |

L'Autorità rilascia, inoltre, le autorizzazioni per i trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 13, della legge n. 249/97. Il relativo procedimento è disciplinato dall'articolo 3 del Regolamento allegato alla delibera n. 368/14/CONS e s.m.i.. In particolare, tale autorizzazione deve essere richiesta in caso di cambiamento dell'assetto proprietario di controllo delle società diretta-

mente titolari di autorizzazioni o titoli abilitativi per l'esercizio dell'attività televisiva o radiofonica (esercizio dell'attività di radio-diffusione sonora o televisiva, operatore di rete, fornitore di servizi di media audiovisivi o radiofonici, di servizi interattivi associati o di accesso condizionato). La Tabella 2.2.4 riporta l'attività svolta nel periodo di riferimento della presente Relazione, nell'ambito delle suddette competenze.

2.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema digitale

L'evoluzione del settore audiovisivo nel quadro regolamentare europeo

Nel periodo cui la presente Relazione fa riferimento si sono registrate due importanti novità nel quadro normativo europeo relativo al settore audiovisivo. Il 18 dicembre 2018, infatti, è entrata in vigore la nuova direttiva sui servizi di media audiovisivi¹⁶, mentre lo scorso 26 marzo, con il voto favorevole del Parlamento europeo, si è concluso il lungo *iter* della direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale (cd. *direttiva copyright*)¹⁷.

Con la revisione della direttiva sui servizi media audiovisivi il legislatore europeo ha inteso disegnare un quadro normativo maggiormente armonizzato e flessibile, anche in ragione delle mutate condizioni tecnologiche e di mercato del settore, in modo da rilanciare la competitività dell'industria audiovisiva europea e preservare, nel contempo, i valori fondamentali del sistema dei servizi di media, quali la protezione dei minori, il pluralismo, la diversità culturale e la tutela degli utenti. Gli Stati membri dovranno adottare le proprie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per conformarsi alla nuova direttiva entro il 19 settembre 2020. Tra i punti qualificanti della nuova direttiva si segnalano, in particolare, il rafforzamento del principio del paese di origine; la definizione delle *video sharing platforms*

¹⁶ Direttiva (UE) n. 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 (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato" (Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 303/69 del 28 novembre 2018).

¹⁷ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto d'autore nel mercato unico digitale (COM(2016)0593), disponibile al link <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0231+0+DOC+XML+V0//IT>.

(o VSP) e l'estensione, a questi soggetti, di alcune delle regole della direttiva¹⁸; il consolidamento delle misure di protezione dei minori, a partire da divieti più stringenti per alcune tipologie di pubblicità (estesi anche alle VSP); l'introduzione di un sistema di maggiore protezione contro la diffusione di contenuti violenti e di istigazione al terrorismo o all'odio razziale (anch'esso esteso alle VSP); l'introduzione di una quota minima obbligatoria (30%) di opere europee anche nei servizi di media audiovisivi a richiesta e l'obbligo di messa in rilievo di tali opere (*prominence*); una maggiore flessibilità delle regole sugli affollamenti pubblicitari; il sostanziale rafforzamento delle prerogative di autonomia ed indipendenza dei regolatori nazionali e del ruolo dell'ERGA, organismo di cooperazione regolamentare europeo.

Per quanto riguarda la direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale, tra gli aspetti qualificanti della nuova misura rileva, soprattutto, un sostanziale rafforzamento delle prerogative dei titolari dei diritti (autori, imprese culturali, editori, fornitori di servizi media audiovisivi, etc.) rispetto allo sfruttamento economico dei loro contenuti compiuto dalle piattaforme online. Particolare rilevanza assumono a tal proposito le disposizioni volte a tutelare i diritti degli editori di giornali e a regolare lo sfruttamento di contenuti protetti da parte dei servizi online.

Il diritto d'autore

La legge 20 novembre 2017, n. 167, recante *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea*

2017", ha attribuito all'Autorità il potere di adottare provvedimenti cautelari per la tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi. L'Autorità, all'esito del processo di consultazione, con delibera n. 490/18/CONS del 16 ottobre 2018, ha dunque adottato le *"Modifiche al Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, di cui alla delibera n. 680/13/CONS"*.

A livello operativo, i nuovi strumenti per la tutela dei diritti d'autore e connessi online consentono all'Autorità di promuovere un'azione ancora più incisiva, rapida ed efficace rispetto a siti totalmente dediti alla pirateria seriale e sistematica di ingenti quantità di contenuti protetti, oppure che consentono addirittura l'illecita messa a disposizione dell'intera offerta di diversi canali riferibili a servizi di media audiovisivi a pagamento. In quest'ultima ipotesi, il riferimento è alle cd. *"IPTV pirata"*, per cui non si possono escludere legami con le organizzazioni criminali.

In primo luogo, si è ritenuto opportuno ricomprendere nel campo di intervento dell'Autorità l'ipotesi che un'opera digitale sia stata resa disponibile, senza autorizzazione, su una pagina internet *"anche attraverso l'offerta di prodotti, componenti o servizi in violazione dei diritti d'autore e connessi ovvero la pubblicità, la promozione o la descrizione di attività in violazione dei diritti d'autore e connessi"* (art. 6, comma 1), ampliando così l'ambito di applicazione del Regolamento in coerenza con le nuove disposizioni normative.

In secondo luogo, al fine di rendere più tempestiva l'azione ammini-

strativa, nel caso di reiterazione di una violazione già oggetto di un ordine di disabilitazione dell'accesso al sito, si è riconosciuto alla Direzione competente dell'Autorità il potere di procedere, entro tre giorni dalla ricezione dell'istanza, con proprio provvedimento (art. 8bis). Avverso il provvedimento può essere presentato un reclamo; in tal caso, pur non sospendendosi l'efficacia del provvedimento, la Direzione dispone l'avvio del procedimento dandone comunicazione ai soggetti interessati e l'Organo collegiale delibera sul reclamo nel termine di sette giorni dalla data della sua presentazione.

In terzo luogo, analogamente a quanto previsto con riferimento all'ipotesi di reiterazione, si è riconosciuto alla Direzione competente il potere di ordinare ai prestatori di servizi, entro tre giorni dalla ricezione dell'istanza, di porre fine alla violazione del diritto d'autore o dei diritti connessi, entro due giorni dalla notifica dell'ordine adottato all'esito dell'istaurazione di un *"procedimento cautelare"* (art. 9bis). La Direzione procede all'emanazione dell'ordine cautelare, reclamabile, qualora la violazione risulti manifesta sulla base di un sommario apprezzamento dei fatti e sussista la minaccia di un pregiudizio imminente, grave e irreparabile per i titolari dei diritti. Qualora, invece, avverso l'ordine cautelare non sia stato presentato reclamo, l'ordine cautelare assume carattere definitivo e la Direzione ne informa l'Organo collegiale nella prima riunione utile.

A cinque anni dall'entrata in vigore del Regolamento sono pervenute complessivamente 1.525 istanze (Figura 2.3.1)¹⁹.

¹⁸ Le misure da adottare dovranno essere comunicate e validate dalle autorità nazionali di regolazione e dovranno essere previste procedure di risoluzione delle controversie stragiudiziali. Rispetto al testo presentato dalla Commissione, i negoziati trilaterali hanno portato all'eliminazione della clausola di armonizzazione massima inizialmente prevista consentendo quindi agli Stati membri di adottare, eventualmente, misure ulteriori o più rigorose rispetto a quelle indicate nella futura Direttiva.

¹⁹ Tutti gli atti relativi agli interventi dell'Autorità sono visionabili sul sito internet www.ddaonline.it.

Figura 2.3.1 - Numero di istanze per anno e per tipo di rito (aprile 2014-marzo 2019)



Tabella 2.3.1 - Tipologie di opere oggetto di procedimento o ordine per rito (valori assoluti, 1° maggio 2018-30 aprile 2019)

| Tipologia di opere | Ordinario | Abbreviato | Cautelare | Reiterazione | Totale |
|------------------------|-----------|------------|-----------|--------------|------------|
| Audiovisiva | 3 | 128 | 7 | 157 | 295 |
| Editoriale | 10 | 4 | | | 14 |
| Editoriale, letteraria | | 2 | | 1 | 3 |
| Fotografica | 16 | | | | 16 |
| Letteraria | 5 | 4 | | 1 | 10 |
| Sonora | 12 | 50 | 12 | 18 | 92 |
| Video ludica | | 22 | | 1 | 23 |
| TOTALE | 46 | 210 | 19 | 178 | 453 |

La Tabella 2.3.1 riassume le informazioni relativamente alle tipologie di opere oggetto di procedimento, distinte per classi di rito.

Il numero di adeguamenti spontanei (pari, per l'anno di riferimento, al 18,1% dei procedimenti) costituisce uno degli indicatori di efficacia dell'azione in termini di educazione alla legalità e di mediazione fra le parti (Tabella 2.3.2). Ovviamente, stante la predetta natura di molti

siti, tale azione ha una portata significativa ma limitata.

La maggior parte dei procedimenti si conclude infatti con ordini di disabilitazione dell'accesso (77,4%), mediante blocco del *Domain Name System* (DNS), rivolto ai prestatori di servizi di *mere conduit* operanti sul territorio italiano. A questi vanno aggiunti gli ordini, adottati ai sensi degli artt. 8bis e 9bis del regolamento sul diritto d'autore come modificato dalla delibera n.

490/18/CONS. A partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni (dicembre 2018), l'Autorità ha impartito 19 ordini cautelari e 178 ordini per reiterazione di violazioni relative a siti già oggetto di ordini di disabilitazione e che hanno meramente modificato il nome a dominio (c.d. *alias*).

I siti oggetto di ordine di blocco del DNS ospitano principalmente musica, film e serie tv, ma in quantità tali da rappresentare spesso fe-

Tabella 2.3.2 - Principali statistiche sulle attività del diritto d'autore
 (1° maggio 2018-30 aprile 2019)

| Istanze pervenute per tipologia di opera | |
|---|--------------|
| Audiovisiva | 61,7% |
| Sonora | 19,3% |
| Letteraria | 5,3% |
| Video ludica | 4,9% |
| Editoriale | 4,5% |
| Fotografica | 3,5% |
| Editoriale, letteraria | 0,6% |
| Audiovisiva, fotografica | 0,2% |
| Istanze archiviate in via amministrativa prima dell'avvio del procedimento | 26 |
| Istanze ritirate prima dell'avvio del procedimento | 4 |
| Procedimenti avviati | 256 |
| <i>di cui con rito ordinario</i> | 18,0% |
| <i>di cui con rito abbreviato</i> | 82,0% |
| Procedimenti archiviati per ritiro dell'istanza | 0,4% |
| Procedimenti archiviati in via amministrativa per adeguamento spontaneo | 18,1% |
| Procedimenti conclusi con archiviazione da parte della CSP | 4,1% |
| Procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell'accesso | 77,4% |
| Totale ordini disabilitazione | 385 |
| <i>- di cui procedimenti</i> | 48,8% |
| <i>- di cui cautelari</i> | 4,9% |
| <i>- di cui reiterazioni</i> | 46,2% |

nomeni di violazione massiva del diritto d'autore. Inoltre, particolare rilevanza assume anche la diffusione di eventi sportivi *live*.

Nel periodo di riferimento della Relazione, l'Autorità è intervenuta anche sul dilagante fenomeno delle cd. IPTV pirata, ovvero la diffusione di servizi di abbonamento che consentono di fruire illecitamente di tutti i canali delle pay tv italiane e straniere, dei loro servizi *on demand* e di interi cataloghi di film e serie tv dietro pagamento di un corrispettivo. Ancora, l'Autorità è intervenuta su siti dedicati alla commercializzazione di strumenti atti ad aggirare le misure tecnologiche di protezione

apposte su *console* per videogiochi nonché su siti dedicati alla messa a disposizione del pubblico di servizi cd. *streamripping*, che, tramite l'estrazione di un flusso video, consentono di tramutare in copie permanenti copie temporanee di un numero indeterminabile di contenuti disponibili in *streaming*.

I dati sopra evidenziati, soprattutto con riferimento alla natura delle opere illecitamente messe a disposizione del pubblico, svelano come gli atti di pirateria si manifestino soprattutto come il risultato di condotte perpetrate da soggetti organizzati aventi scopo di lucro. Ciò sembra confermato anche dalla cir-

costanza per cui, nel 70% dei casi, sono coinvolte anche società specializzate nella fornitura di servizi di anonimato in rete e di sistemi di mascheramento dei dati dell'utente, ovvero sono presenti contenuti pubblicitari evidentemente volti a trarre profitto dall'attività illecita svolta.

La promozione delle opere europee

Nel periodo di riferimento si sono registrate rilevanti novità nel quadro legislativo e, di riflesso, regolamentare nazionale di riferimento.

L'entrata in vigore del Decreto Legislativo 7 dicembre 2017, n. 204²⁰, nel lasciare in capo all'Autorità i poteri di regolamentazione e vigilanza nel settore (fatta eccezione per le c.d. quote cinema e per i diritti secondari), le ha assegnato al contempo il compito di emanare la disciplina secondaria di dettaglio. A tal fine, l'Autorità ha ritenuto opportuno dar seguito alle citate previsioni normative ed elaborare un testo unitario e coordinato che contenesse tutta l'articolata normativa di settore, ferma restando la circostanza che per una completa definizione del medesimo occorrerà attendere l'approvazione dei regolamenti di competenza del Ministero per lo Sviluppo Economico e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali in materia di opere audiovisive di espressione originale italiana. I profili sui quali è stato richiesto l'intervento dell'Autorità sono contenuti nell'articolo 44-*quinquies* del TUSMAR, e attengono, in sintesi: *i)* alla nozione di produttore indipendente; *ii)* alle voci che rientrano negli introiti netti e nei ricavi complessivi annui; *iii)* alle modalità tecniche di assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 44-*bis*, 44-*ter* e 44-*quater*;

²⁰ Il 12 gennaio 2018 è entrato in vigore il Decreto Legislativo 7 dicembre 2017, n. 204, recante "Riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, a norma dell'articolo 34 della legge 14 novembre 2016, n. 220", adottato in forza di quanto previsto dall'articolo 34 della legge 14 novembre 2016, n. 220, recante "Disciplina del cinema e dell'audiovisivo" che ha modificato il Titolo VII del decreto legislativo n. 177 del 2005, recante "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici" (TUSMAR).

iv) all'adozione di specifiche regole dirette ad evitare situazioni di conflitto d'interessi tra produttori e agenti; v) alle procedure dirette ad assicurare l'adozione di meccanismi semplici e trasparenti nei rapporti tra fornitori di servizi di media audiovisivi e Autorità; vi) alle modalità della procedura istruttoria e della graduazione dei richiami formali da comunicare prima dell'irrogazione delle sanzioni; vii) alla determinazione della soglia di quota di mercato valevole ai fini della richiesta di deroga.

Con delibera n. 595/18/CONS del 12 dicembre 2018, l'Autorità ha portato a termine la consultazione pubblica indetta con delibera n. 184/18/CONS e ha, contestualmente, approvato il "Regolamento in materia di obblighi di programmazione ed investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti", che disegna un quadro regolamentare di riferimento funzionale ad un'attuazione efficace ed efficiente delle disposizioni di legge introdotte dal decreto del 2017. Nel regolamento, si è fatto ricorso a strumenti di flessibilità, oltre che alla codificazione di prassi in uso, la cui validità è stata rico-

nosciuta anche da pronunce del tribunale amministrativo di riferimento²¹. Quanto ai servizi non lineari, anticipando l'indirizzo del legislatore europeo, è stata introdotta una deroga al principio del paese di origine, relativamente all'applicazione del contributo finanziario anche per i cataloghi rivolti ai consumatori italiani, la cui responsabilità editoriale è riconducibile a soggetti che ricadono sotto la giurisdizione di uno Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia.

Tuttavia, la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", ha emendato il summenzionato decreto legislativo, disponendo una proroga del termine di entrata in vigore dei nuovi obblighi al 1° luglio 2019. Conseguentemente, in data 22 gennaio 2019, l'Autorità ha approvato la delibera n. 24/19/CONS, recante "Modifiche al regolamento in materia di obblighi di programmazione ed investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti di cui alla delibera n. 595/18/CONS", con la quale ha recepito le disposizioni della legge

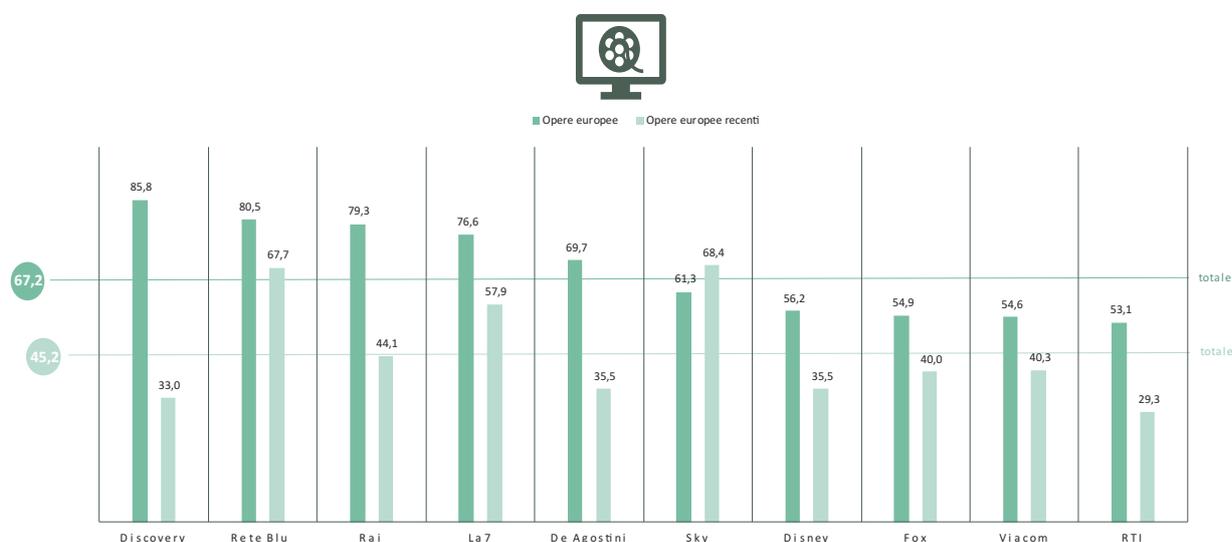
di bilancio, rinviando al 1° luglio l'entrata in vigore delle disposizioni attuative dei nuovi obblighi.

Per quel che concerne l'attività di vigilanza sul rispetto delle quote di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti, di cui al previgente articolo 44 del TUSMAR, nel periodo di riferimento l'Autorità ha avviato l'attività di verifica dei dati comunicati dai soggetti obbligati per l'anno 2017; tali attività sono tuttora in corso.

Nelle seguenti figure sono illustrate le principali evidenze emerse nel corso del 2017. Il valore medio della programmazione di opere europee da parte delle emittenti nazionali si attesta intorno al 67%, superando ampiamente non solo la soglia fissata dalla legge, ma registrando anche un incremento sostanziale rispetto a quanto già evidenziato nel 2016. Per quanto riguarda il dato relativo alle opere europee recenti, il valore medio si attesta attorno al 45%, confermando il valore dell'anno precedente.

Con specifico riferimento all'assolvimento dei citati obblighi da parte dei principali gruppi editoriali, la Figura 2.3.2 riporta un quadro di dettaglio.

Figura 2.3.2 - Quote di programmazione di opere europee e opere europee recenti per editore (2017, %)



²¹ Si pensi ad esempio all'esenzione dall'obbligo di investimento in opere cinematografiche di espressione originale italiana, di cui all'articolo 5, comma 5, per i soggetti che trasmettono meno di 52 opere su base annua.

Figura 2.3.3 - Quote di programmazione di opere europee e opere europee recenti per singolo canale (2017, %)

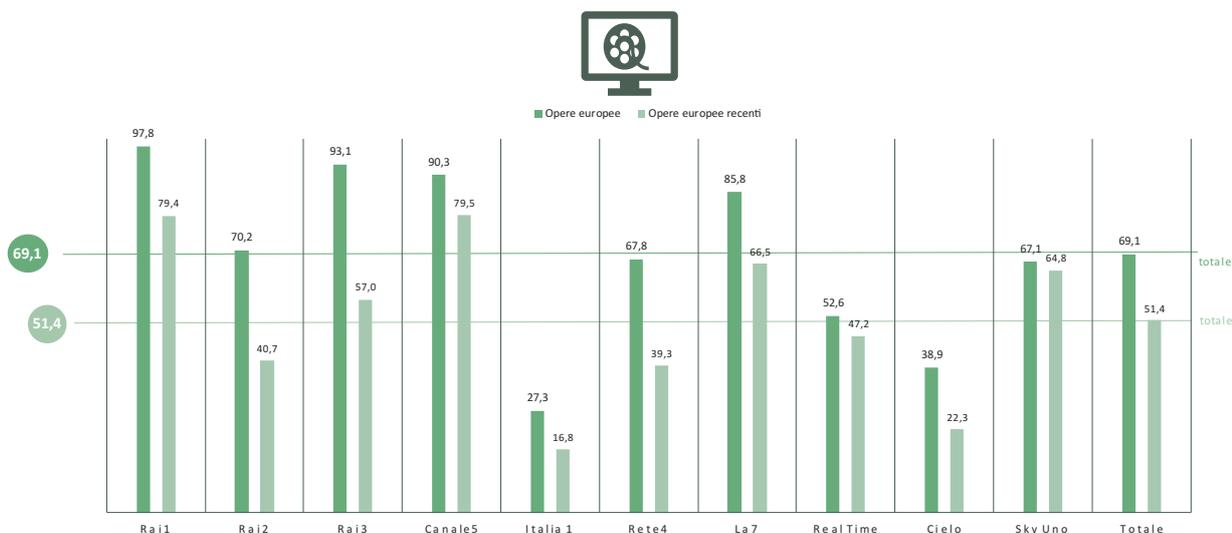
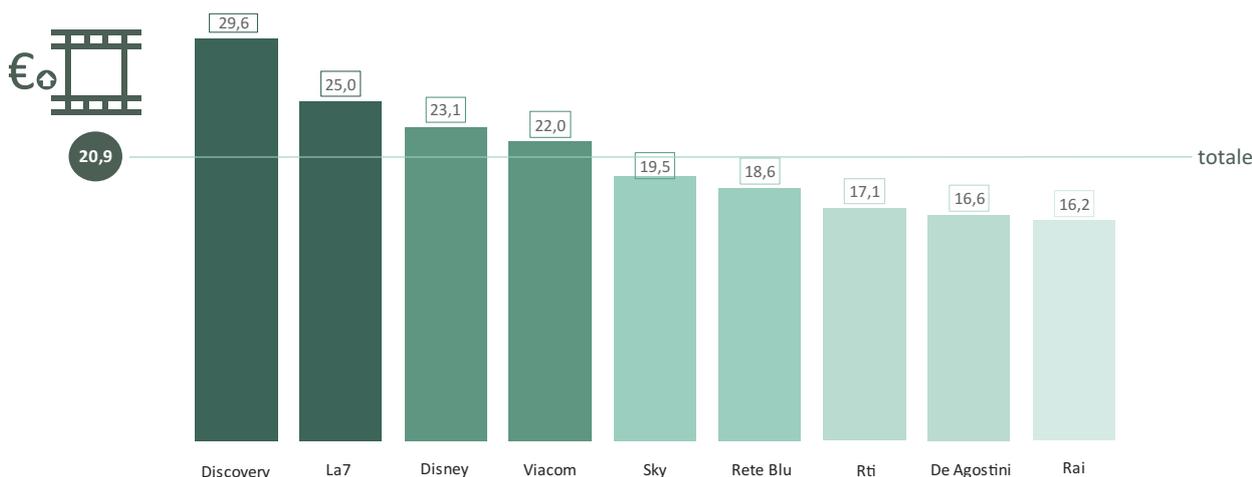


Figura 2.3.4 - Quote di investimento in opere europee di produttori indipendenti per editore (2017, %)

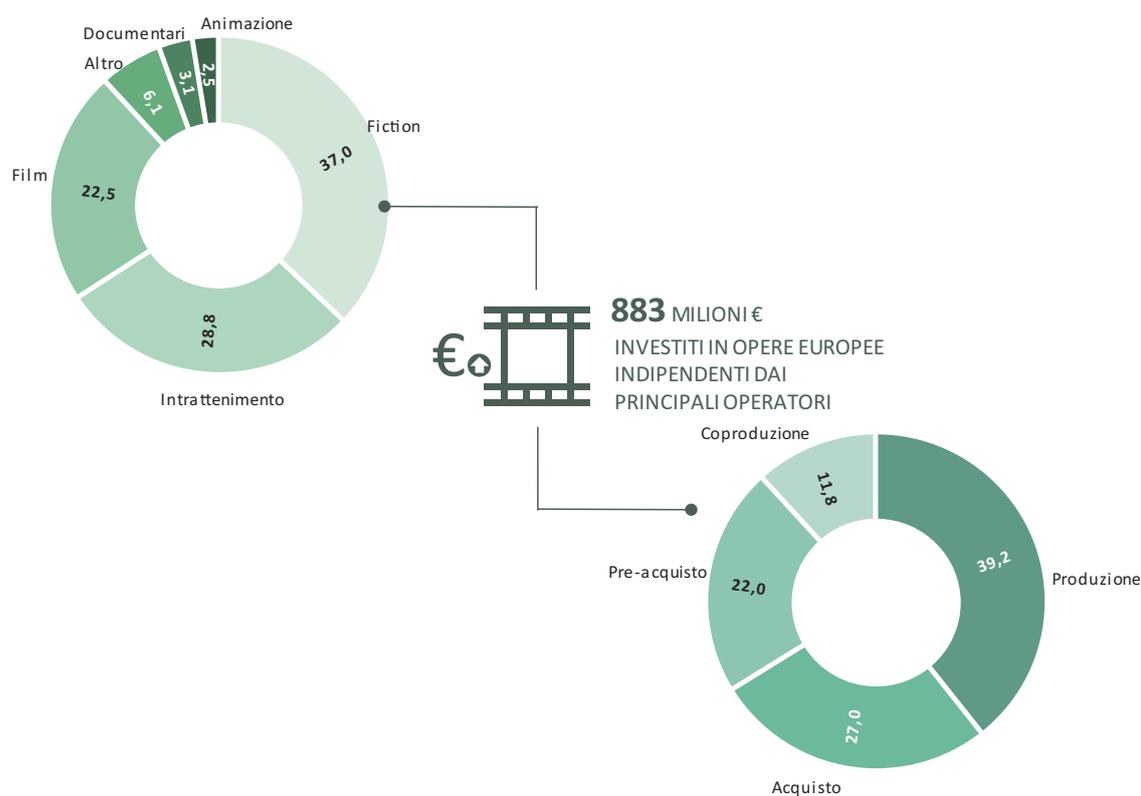


Quanto al limite del 20% per singolo canale, si registra un sostanziale rispetto della soglia stabilita dalla delibera n. 66/09/CONS. La Figura 2.3.3 riporta i dati dichiarati relativamente alla programmazione di opere europee e di opere europee recenti nei principali palinsesti. Per il 2017 l'intervallo di riferimento evidenzia un dato medio per le opere recenti pari al 69,1%, mantenendo quindi inalterato il valore del 2016. Rai 1 si conferma il primo soggetto in quanto a ore trasmesse, attestandosi su un valore pari al 98%, mentre il valore minimo pari a 27,3% è riconducibile a Italia 1.

Rispetto all'anno precedente, si registra un aumento di 4 punti percentuali per Rai 2 e Sky Uno, mentre si evidenzia una riduzione di 6 punti percentuali per Rete 4. Dall'analisi dei dati riportati, sono i canali generalisti a privilegiare la trasmissione di opere europee. Con riferimento, invece, alle opere europee recenti, il dato medio del 2017, come per il 2016, si attesta intorno al 50%, con un estremo superiore vicino all'80% di Rai 1 e Canale 5 e uno inferiore al 20% per Italia 1. Per quanto riguarda gli obblighi di investimento in produzione di opere europee di produttori in-

dipendenti previsti dal comma 3 dell'art. 44 del TUSMAR, nel 2017 si registra un incremento, rispetto al 2016, del dato medio pari al 20,9%. Tale dato è ben superiore alle soglie minime che nel caso delle emittenti private, ai sensi della normativa vigente nel 2017, ammonta al 10%, mentre per la concessionaria del servizio pubblico equivale al 15%. Nello specifico dei gruppi editoriali analizzati, nel 2017 si evidenzia un aumento di 13 punti percentuali rispetto al 2016 per Disney. La Figura 2.3.4 reca il dettaglio degli investimenti per gruppo editoriale.

Figura 2.3.5 - Quote di investimento in opere europee di produttori indipendenti per genere e tipologia (2017, %)



Nel 2017 il valore complessivo degli investimenti dichiarati dalle dieci maggiori emittenti assoggettate, in termini di ascolti, risulta essere pari a 883 milioni di euro, sostanzialmente in linea con il dato del 2016. Gli investimenti si sono orientati prevalentemente verso tre generi di opera: la *fiction*, cui è stato destinato il 37% del totale, l'intrattenimento con il 28,8% e i film con il 22,5% (cfr. Figura 2.3.5). Più bassa è, invece, l'incidenza degli investimenti nel genere dei documentari (circa 3%) e dell'animazione (2,5%). Altri generi hanno raccolto il 6% del totale.

Con riferimento alle tipologie di investimento, si sottolinea come le emittenti ricorrano a tutte le modalità previste dall'art. 44 del TUSMAR. Nel dettaglio, gli investimenti in produzione rappresentano il 39,2% del totale: questa modalità è particolarmente usata per i prodotti di intrattenimento (cfr. Figura 2.3.6). L'acquisto costituisce il 27% e viene impiegato soprattutto per quanto

riguarda i documentari, nonché per opere di *fiction* e film. Il pre-acquisto, tipico dell'investimento in prodotti cinematografici, costituisce il 22%, mentre la co-produzione, utilizzata principalmente per le opere di *fiction* e animazione (ma

a cui si ricorre ancora poco per le opere cinematografiche), si attesta al 12% circa.

Con riferimento al regime delle quote previsto per i fornitori dei servizi audiovisivi a richiesta (*Video On Demand, VOD*), che prevede

Figura 2.3.6 - Modalità di investimento in opere europee di produttori indipendenti per genere (2017, %)

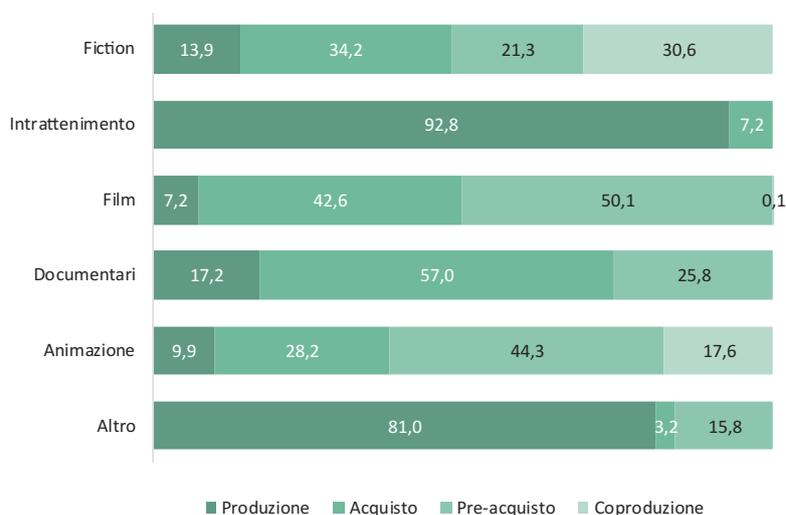
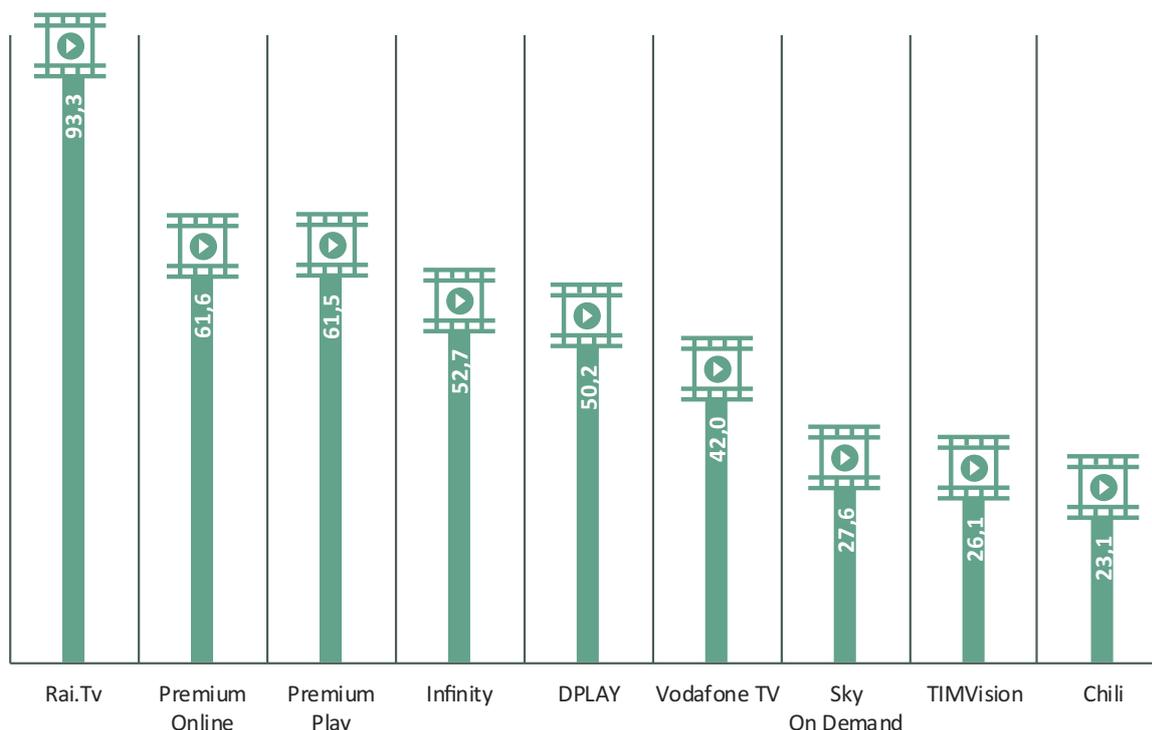


Figura 2.3.7 - Quote di programmazione in opere europee su servizi a richiesta (VOD) (2017, %)



la scelta alternativa in capo ai soggetti obbligati tra l'obbligo di programmazione e quello di investimento, la Figura 2.3.7 reca le percentuali di assolvimento degli stessi, dettagliate per singoli cataloghi.

La totalità dei soggetti obbligati ha optato per la riserva di programmazione di opere europee all'interno della propria offerta commerciale, facendo registrare, in termini di ore dedicate, un valore medio pari al 52%. Nessun operatore, al contrario, ha optato per la quota di investimento; ciò riguarda anche TIM Vision, che negli anni precedenti aveva effettuato questa scelta.

Il conflitto di interessi tra produttori e agenti dello spettacolo

Il Decreto Legislativo 7 dicembre 2017, n. 204 ha stabilito che "con uno o più regolamenti emanati dall'Autorità vengono disposte le misure finalizzate a rafforzare meccanismi di mercato funzionali a una maggiore concorrenza, anche mediante l'adozione di specifiche regole dirette a evitare situazioni

di conflitto di interessi tra produttori e agenti che rappresentino artisti e a incentivare la pluralità delle linee editoriali".

A tal fine, l'Autorità ha dato avvio a una consultazione pubblica volta ad acquisire elementi informativi relativi al comparto di riferimento, preliminari all'adozione di misure che potessero rispondere efficacemente alla missione affidata dal legislatore. Propedeutico all'avvio della consultazione è stato l'esame della prassi internazionale, peraltro poco significativa per i pochi casi in cui il legislatore ha ritenuto di intervenire sulla materia e per la diversità delle scelte operate (da un lato l'esperienza francese, che ha effettuato una significativa liberalizzazione del mercato, dall'altro quella californiana la quale ha creato un mercato fortemente regolamentato, che disciplina in maniera molto pervasiva ed incisiva il rapporto tra artisti e agenti dello spettacolo).

A conclusione della prima fase della consultazione pubblica (avviata con delibera n. 185/18/CONS),

l'Autorità, alla luce dei contributi ricevuti, ha preferito optare per uno strumento di *soft regulation*, adottando delle linee guida non vincolanti, da sottoporre a nuova consultazione (delibera n. 73/19/CONS): l'obiettivo perseguito è quello di fornire un *vademecum* comportamentale e procedimentale per rimuovere potenziali criticità di natura concorrenziale. Tuttavia, misure quali l'istituzione di un albo degli agenti o la predisposizione di mandati in forma scritta postulano necessariamente un ulteriore intervento del legislatore.

Il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale

L'entrata in vigore del Contratto nazionale di servizio tra il MISE e la Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A., valevole per il quinquennio 2018-2022 (G.U. n. 55 del 7 marzo 2018), ha concluso la lunga riflessione sul ruolo del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale nell'era digitale, avviata in occasione del rinnovo dell'affidamento in concessione del servizio

medesimo alla società Rai (D.P.C.M. del 28 aprile 2017).

L'Autorità ha inteso fornire il proprio contributo alla predisposizione del nuovo Contratto di servizio, rappresentando agli interlocutori istituzionali i profili critici del precedente documento contrattuale, ai fini di auspicabili interventi di carattere migliorativo. Tra i rilievi recepiti rivestono importanza particolare le previsioni sull'informazione, gli adempimenti riguardanti l'accesso all'offerta Rai delle persone con disabilità, le disposizioni in tema di separazione contabile e gli obblighi sulla trasmissione di pubblicità (al riguardo, si segnala l'assenza di messaggi pubblicitari in qualsiasi forma nei canali tematici per bambini e l'assenza di messaggi pubblicitari sul gioco d'azzardo per favorire il contrasto alla ludopatia).

Nel merito degli obblighi riguardanti l'informazione, declinati all'articolo 25, comma 1, lett. e), si constata con favore che il Contratto 2018-2022 prescrive, tra l'altro, che la Rai debba attivare "strumenti finalizzati a contrastare la diffusione di *fake news*", prevedendo in proposito: *i*) l'istituzione di un osservatorio interno permanente; *ii*) lo sviluppo di specifici prodotti di natura educativa e didattica; *iii*) la realizzazione di iniziative di promozione riguardo ai rischi derivanti dalla diffusione di notizie false.

Il nuovo Contratto di servizio interviene sul meccanismo della separazione contabile prevedendo, all'articolo 25, comma 1, lett. r), che la Rai presenti all'Autorità, per le determinazioni di competenza, "un progetto operativo" finalizzato ad assicurare l'applicazione delle disposizioni sulla contabilità separata di cui all'articolo 21 del Contratto.

Alla luce del nuovo Contratto di servizio ed in considerazione dell'evoluzione del mercato, l'Autorità ha ritenuto di avviare due diversi,

ma connessi, procedimenti afferenti al settore pubblicitario. È stato avviato un procedimento istruttorio volto a valutare l'impatto dei mutamenti di mercato e dell'evoluzione del quadro regolamentare europeo, sui criteri di monitoraggio attualmente in uso con particolare riguardo all'accertamento dei limiti di affollamento pubblicitario settimanale della Rai (delibera n. 188/18/CONS). Successivamente, in applicazione degli artt. 45 e seguenti del TUSMAR, lo scorso 14 febbraio è stato disposto l'avvio di un procedimento di verifica dei compiti di servizio pubblico, con particolare riferimento agli obblighi previsti all'articolo 25, comma 1, lett. r) e s) rispettivamente concernenti il nuovo progetto operativo per l'applicazione della separazione contabile e il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione nella conclusione dei contratti di diffusione pubblicitaria (delibera n. 42/19/CONS). La conclusione delle connesse attività istruttorie è prevista entro il mese di luglio 2019.

Gli interventi regolamentari e l'attività di vigilanza a tutela dei minori

Il Decreto Legislativo 7 dicembre 2017, n. 203, recante "*Riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell'articolo 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220*", ha affidato all'AGCOM il compito di disciplinare, nella prospettiva della tutela dei minori, la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi.

In merito, l'Autorità ha avviato una consultazione pubblica sullo schema di regolamento in materia di classificazione delle suddette opere audiovisive (delibera n. 186/18/CONS). Acquisito il parere sostanzialmente favorevole del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, previsto dall'articolo 10 del

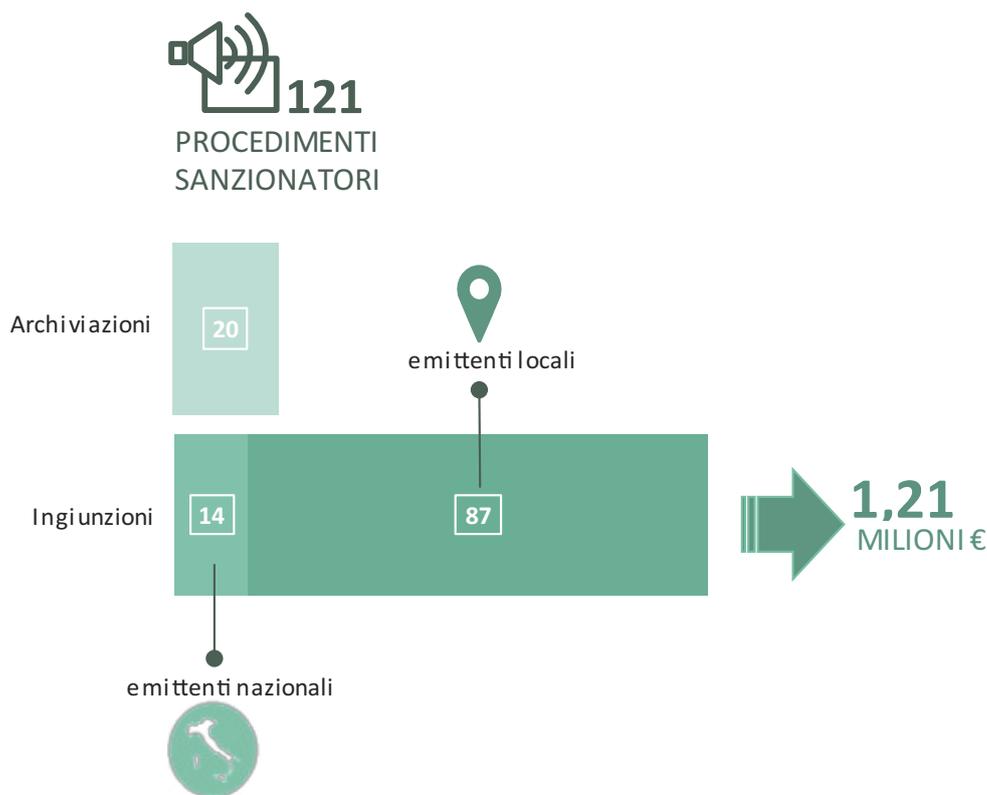
citato Decreto Legislativo, l'Autorità ha approvato in via definitiva il regolamento (delibera n. 74/19/CONS del 6 marzo 2019). Stante la complessità della materia, il regolamento istituisce un apposito tavolo tecnico di co-regolamentazione finalizzato alla definizione delle linee guida sui criteri di classificazione delle opere destinate al web e sui criteri di classificazione dei videogiochi. Quanto all'attività di vigilanza e sanzionatoria sul rispetto degli obblighi di programmazione da parte dei fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici (pubblicità, televendite, tutela dei minori), l'Autorità ha proseguito la consueta attività di controllo sull'emesso, ponendo particolare attenzione alle trasmissioni che incidono sullo sviluppo della personalità dei minori, attuando un complesso di attività istruttorie che hanno implicato l'interazione con il Comitato Media e Minori, la Polizia Postale, la Guardia di Finanza, nonché con varie associazioni di utenti e consumatori, segnalanti possibili violazioni. Contributi all'attività di vigilanza sono poi derivati da singoli utenti tramite il *contact center* dell'Autorità.

Gli obblighi di programmazione: l'attività di vigilanza e sanzionatoria

Nel periodo di riferimento, con riguardo all'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di programmazione, l'Autorità ha concluso 121 procedimenti sanzionatori: numerosi sono quelli avviati in ambito locale dai Co.re.com. in attuazione delle funzioni ad essi delegate in sede territoriale, mentre per quel che concerne la vigilanza sull'emittenza televisiva e radiofonica nazionale la competenza resta radicata in AGCOM (Figura 2.3.8).

Di significativo interesse, anche per il rilievo costituzionale degli interessi in gioco e la conseguente eco mediatica, è stato il procedimento avviato nel mese di ottobre 2018 alla

Figura 2.3.8 - Procedimenti sanzionatori a livello nazionale e locale



luce di diverse segnalazioni pervenute e delle evidenze emerse dal monitoraggio d'ufficio, nei confronti della società GM Comunicazione S.r.l., conclusosi con l'irrogazione di una sanzione di oltre 260mila euro per *Life 120 Channel*, l'emittente nazionale che trasmette quotidianamente programmi di presunta informazione scientifica.

In particolare, anche alla luce del parere reso dal Consiglio Superiore della Sanità, è emerso che il cd. metodo Life 120 risulta basato su argomentazioni non scientificamente supportate e nega evidenze consolidate: l'attività istruttoria ha accertato infatti che l'emittente, attraverso la diffusione del format "*Il cerca salute*", ha trasmesso informazioni pubblicitarie potenzialmente lesive della salute degli utenti, tali da diminuire il senso di vigilanza e di responsabilità verso i pericoli connessi al corretto uso dei farmaci, in particolare sotto il profilo della mancata assunzione degli stessi, o del tipo di alimentazione da seguire,

e quindi tali da risultare pregiudizievole per la salute dei consumatori/utenti. Tale condotta viola precise disposizioni del TUSMAR, così come del Codice di autoregolamentazione media e minori in relazione alla presenza, in alcune puntate, anche di minori.

Ancora, a seguito della ricezione della segnalazione del Consiglio Superiore della Radio e della Televisione Turco, avente ad oggetto la pretesa diffusione di contenuti di incitamento all'odio e al terrorismo, è stato avviato un procedimento nei confronti della società Verso Il Sole S.r.l., fornitore del servizio di media audiovisivo via satellite "*Medya Haber*", per la presunta violazione dell'art. 32, comma 5, D. Lgs. 177/05. Risulta opportuno evidenziare che tale emittente, che diffonde in Turchia in lingua curda, è risultata soggetta alla giurisdizione dello Stato italiano in forza del collegamento terra-satellite (*up-link*) situato in Italia, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 4, della direttiva

2010/13/UE e dell'art. 1-*bis*, comma 4, D. Lgs. 177/05.

Gli interventi regolamentari in materia di divieto di pubblicità del gioco a pagamento

Nel periodo di riferimento è entrato in vigore il 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 (c.d. Decreto Dignità), il quale ha previsto un divieto generalizzato di qualsiasi forma di comunicazione di tipo promozionale concernente il gioco a pagamento.

L'articolo 9, in particolare, prevede un divieto di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite in denaro, nonché al gioco d'azzardo. Tale divieto viene esteso dal 1° gennaio 2019 alle sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di conte-

nuto promozionale, comprese le citazioni visive e acustiche e la sovraimpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità è vietata. Vengono esclusi dal divieto le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all'articolo 21, comma 6, del Decreto Legge 1° luglio 2009, n. 78, le manifestazioni di sorte locali di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 2001, n. 430, e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Il presidio sanzionatorio, la cui applicazione è rimessa all'Autorità, appare fortemente dissuasivo: per l'inosservanza del divieto è previsto infatti a carico del committente, del proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e dell'organizzatore della manifestazione, evento o attività, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari al 20% del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a euro 50.000.

Vale ricordare che nel settore del gioco a pagamento era già recentemente intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), che per la prima volta aveva attribuito all'Autorità competenze di vigilanza e sanzione nel settore della pubblicità del gioco a pagamento, fino a quel momento riservate dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per i profili integranti pratiche commerciali scorrette. La nuova disciplina segna un decisivo mutamento di prospettiva rispetto al quadro normativo vigente per l'ampiezza e l'incidenza del divieto introdotto.

Con delibera n. 579/18/CONS, l'Autorità ha pubblicato un questionario finalizzato ad acquisire elementi utili ai fini della predisposizione di

linee guida attuative della norma. Nelle more della definizione dell'*iter* istruttorio, l'Autorità è intervenuta sull'interpretazione del comma 5 dell'art. 9 – che sancisce una deroga all'applicazione del divieto per i contratti di pubblicità in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del decreto medesimo fino alla loro scadenza e comunque per non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del decreto – per chiarire che la disposizione trova applicazione anche ai contratti di sponsorizzazione in corso di esecuzione, atteso il rapporto di *genus ad speciem* intercorrente tra i “contratti di pubblicità” e i contratti di sponsorizzazione. Tale interpretazione è stata condivisa anche dall'Ufficio legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Alla consultazione hanno partecipato 42 soggetti, i quali, oltre a rispondere ai quesiti, hanno evidenziato le specifiche problematiche applicative e interpretative che la nuova normativa pone in relazione all'attività esercitata, sottolineando come la stessa sia un'attività economica attribuita in concessione dallo Stato e dunque regolata da un atto concessorio e dall'annessa convenzione.

Le linee guida, approvate con delibera n. 132/19/CONS del 18 aprile 2019, muovono dal presupposto che la *ratio* che assiste la disposizione è quella di proteggere e tutelare il consumatore e fanno conseguentemente salva la comunicazione che abbia carattere informativo e tutte le comunicazioni di natura *business to business*.

Nel corso del periodo di riferimento sono pervenuti diversi esposti per presunta violazione del Decreto Dignità, per lo più provenienti da associazioni dei consumatori, in quasi tutti i casi riferibili a contratti in corso di esecuzione stipulati antecedentemente all'entrata in vigore del divieto e dunque fatti salvi dall'articolo 9, comma 5, del suddetto decreto.

Gli interventi regolamentari di contrasto all'hate speech

Nel corso degli ultimi anni, l'Autorità, nell'ambito di programmi di approfondimento informativo e di *infotainment* trasmessi dalle principali emittenti televisive nazionali, ha registrato un crescente ricorso a espressioni di discriminazione nei confronti di categorie o gruppi di persone, in ragione, ad esempio, del loro particolare *status* economico-sociale, della loro appartenenza etnica, del loro orientamento sessuale o del loro credo religioso. In particolare, nel corso del 2018, l'Autorità ha rilevato la centralità assunta dal fenomeno migratorio sia tra i temi trattati durante la campagna per le elezioni politiche sul mezzo televisivo e su quello radiofonico, sia nelle strategie di disinformazione diffuse su tutti i mezzi di comunicazione. In diverse occasioni, inoltre, l'Autorità ha ritenuto opportuno richiamare le emittenti radiotelevisive nazionali per le modalità con cui è stata rappresentata, in talune trasmissioni, la figura del migrante o con cui sono state trattate notizie correlate.

Con delibera n. 403/18/CONS del 25 luglio 2018, l'Autorità ha quindi avviato il procedimento per l'adozione di un regolamento in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto alle espressioni d'odio (*hate speech*), in considerazione dell'esigenza di assicurare uno specifico presidio regolamentare e sanzionatorio ai principi sanciti agli articoli 3 e 32, comma 5, del TUSMAR.

Lo schema di regolamento, sottoposto a consultazione pubblica con delibera n. 25/19/CONS, pur nel rispetto della libertà editoriale di ogni emittente e, più in generale, del principio di libera manifestazione del pensiero, introduce disposizioni volte a contrastare l'utilizzo delle espressioni dell'odio nei servizi media audiovisivi.

Per rispondere a istanze di carattere culturale, stante la pervasività del mezzo radiotelevisivo e il fondamentale contributo che l'informazione radiotelevisiva svolge in ordine alla formazione dell'opinione pubblica, il regolamento prevede che i fornitori di contenuti dei servizi media siano altresì invitati a promuovere l'inclusione sociale, la tolleranza e l'apertura alla diversità così contribuendo a contrastare i fenomeni di discriminazione. In ossequio al criterio di proporzionalità, l'obiettivo è di intervenire rispetto a situazioni di sistematica violazione dei principi richiamati, laddove gli episodi monitorati facciano registrare un intento discriminatorio.

Attraverso procedure di co-regolamentazione, l'Autorità si impegna a promuovere l'adozione da parte dei fornitori di piattaforme di condivisione di video di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui *social media*, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela della dignità umana e per la rimozione dei contenuti d'odio. Le predette misure devono prevedere anche sistemi efficaci di individuazione e segnalazione degli illeciti e dei loro responsabili (art. 7). L'*iter* procedimentale di adozione del testo definitivo del regolamento dovrebbe concludersi entro giugno 2019.

I provvedimenti in materia di diritto di rettifica

Nel corso del periodo considerato, secondo quanto previsto dall'art. 32 *quinquies* TUSMAR, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti di rettifica di cui tre si sono conclusi con l'ordine all'emittente di dar corso alla rettifica (delibere nn. 91/18/CSP, 320/18/CSP e 18/19/CSP) e uno con l'archiviazione degli atti (delibera n. 6/19/CSP). Presupposto fondamentale per l'esercizio di tale diritto è l'oggettiva difformità dell'informazione diffusa dall'emittente rispetto al vero, e l'accertamento di tale circostanza

viene condotto prendendo in considerazione sia le valutazioni operate dalle parti (richiedente ed emittente), sia altri elementi quali le modalità di esposizione dei fatti nel corso della trasmissione e il contesto in cui gli stessi vengono riferiti.

In particolare, nel procedimento conclusosi con l'adozione della delibera n. 320/18/CSP, l'ordine di rettifica muove dalla considerazione per cui la relativa richiesta risulta fondata laddove sia riscontrabile la mancata corrispondenza nell'esposizione dei fatti tra il narrato e il realmente accaduto e che esula da tale ambito ogni valutazione e commento lesivi della dignità o contrari a verità: nel caso di specie la rettifica operata dall'emittente a seguito dell'istanza del soggetto leso è risultata all'esito del procedimento incompleta e, come tale, lesiva della dignità della persona, con ciò giustificandosi l'adozione dell'ordine avente ad oggetto le precisazioni dovute.

L'Osservatorio permanente in materia di inserimento dei prodotti (c.d. product placement)

Per l'Osservatorio permanente in materia di inserimento dei prodotti, istituito presso l'Autorità nel 2011 (delibera n. 19/11/CSP), e inteso come sede di interlocuzione con gli operatori del settore, si è aperta una nuova sfida regolamentare. In considerazione dell'evoluzione del mercato, del cambiamento nelle logiche di fruizione televisiva e dell'ampliamento delle opportunità di presentazione dei prodotti e dei servizi al pubblico, è in corso la valutazione di una eventuale estensione dell'Osservatorio ad ulteriori ambiti.

Comunicazione politica e "par condicio"

Il periodo considerato è stato caratterizzato in gran parte da competizioni elettorali di ambito locale, in prevalenza amministrative (nel Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta,

nel turno generale del 10 giugno 2018, comprese la Sicilia e la Sardegna), provinciali (Trento e Bolzano, 21 ottobre 2018), regionali in Valle d'Aosta (22 maggio 2018), Abruzzo (10 febbraio 2019), Sardegna (24 febbraio 2019) e Basilicata (24 marzo 2019), infine le elezioni comunali in Sicilia (28 aprile 2019). Inoltre, nell'unica data del 26 maggio 2019 sono state previste le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, per il rinnovo di 3.828 Comuni, per le regionali in Piemonte e le suppletive della Camera dei deputati relative ai collegi del Trentino-Alto Adige.

Tale caratterizzazione riguarda anche la *par condicio* elettorale relativa a diversi *referendum* ai quali è stata applicata la disciplina contenuta nella delibera n. 89/14/CONS senza dar luogo a ulteriori regolamenti: si tratta dei *referendum* consultivi, propositivi e abrogativi per la fusione dei Comuni (otto *referendum* nella regione Veneto, sette in Emilia-Romagna e due nel Friuli Venezia Giulia).

I più significativi provvedimenti adottati dall'Autorità si riferiscono principalmente alle fattispecie della comunicazione istituzionale, del divieto di sondaggi politico/elettorali e della comunicazione politica.

Più precisamente, oltre all'emanazione di cinque regolamenti (rispettivamente delibera n. 368/18/CONS, delibera n. 615/18/CONS, delibera n. 43/19/CONS, delibera n. 94/19/CONS e delibera n. 109/19/CONS), l'attività dell'Autorità si è incentrata sull'adozione di 32 provvedimenti, di cui 25 complessivamente in materia di comunicazione istituzionale.

Di particolare interesse è stata anche l'attività di vigilanza nei periodi successivi alle campagne elettorali del primo semestre del 2018, specie in relazione alla valutazione dei dati di monitoraggio radiotelevisivo dei trimestri giugno-agosto 2018 e

settembre-novembre 2018, resi pubblici mensilmente, al fine di verificare il rispetto del pluralismo politico-istituzionale nelle trasmissioni di informazione dei fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito nazionale. In un quadro di valutazione complessiva dei tempi di parola fruiti dai soggetti politici e considerando l'offerta complessiva informativa secondo l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato (sentenze 10 dicembre 2014 n. 6066 e n. 6067), l'Autorità ha rivolto a tutte le emittenti radiotevisive nazionali una raccomandazione (delibera n. 616/18/CONS del 19 dicembre 2018) affinché, nel rigoroso rispetto dei principi sanciti a tutela del pluralismo informativo, venisse assicurata la parità di trattamento tra soggetti politici e l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche, nonché la puntuale distinzione tra l'esercizio delle funzioni istituzionali, correlate alla completezza dell'informazione, e l'attività politica in capo agli esponenti del Governo.

La successiva verifica della non piena osservanza alla citata raccomandazione da parte delle società Rai e di Sky Italia, sulla base dell'esame

dei dati di monitoraggio televisivo riferiti al mese di gennaio 2019, ha dato luogo a due richiami sotto il profilo della completezza informativa e del contraddittorio.

In particolare, l'Autorità ha stabilito che, ai fini dell'effettiva parità di trattamento, i soggetti politici debbono fruire di analoghe opportunità di accesso e di rappresentazione delle proprie posizioni fruendo di spazi adeguati anche in relazione alla rappresentanza parlamentare. In particolare, per quel che concerne la concessionaria pubblica, anche alla luce delle prescrizioni in tema di pluralismo recate dal nuovo Contratto di servizio, l'Autorità ha espresso l'esigenza del contraddittorio tra le posizioni manifestate dalle diverse forze politiche per consentire al cittadino-elettore di cogliere le ragioni che animano le varie opinioni in campo, dovendosi sempre garantire uno spazio adeguato alla rappresentazione dei punti di vista alternativi sulla medesima tematica, in ossequio al principio della trasparenza dell'informazione.

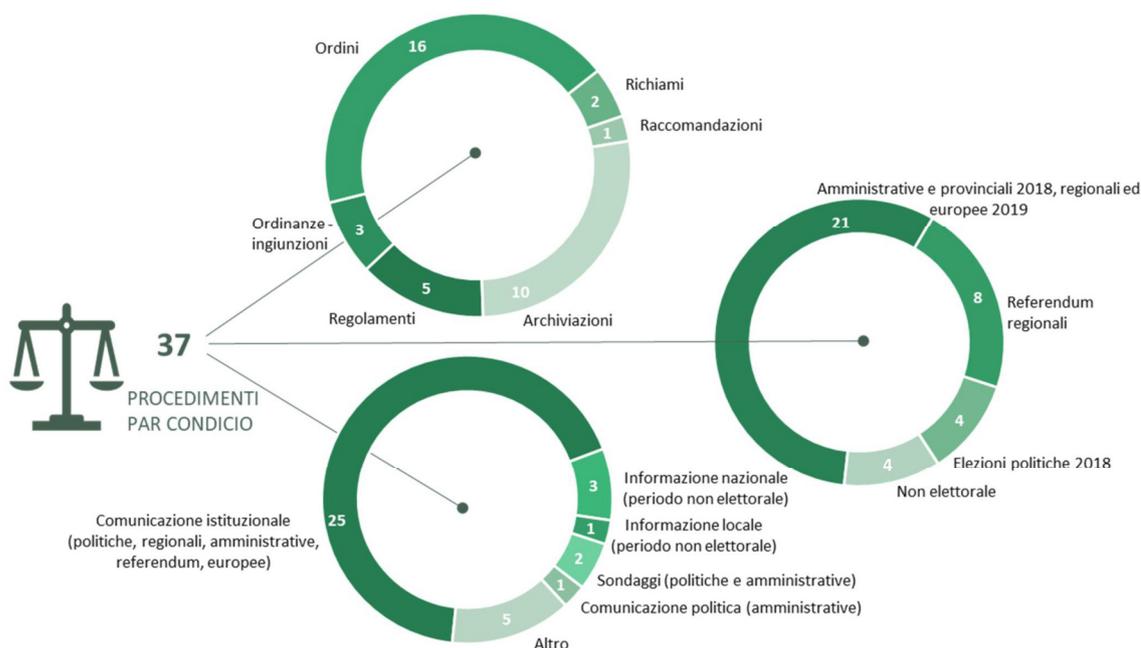
Un'ulteriore attività di verifica ha interessato l'ottemperanza agli ordini adottati; inoltre, sono stati conclusi i procedimenti avviati ai sensi del-

l'articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249 nei confronti di due pubbliche amministrazioni e di una testata giornalistica online, riferiti alla campagna per le elezioni politiche del 4 marzo 2018 e nei confronti di un ulteriore ente per un referendum consultivo sulla fusione di due Comuni. Di particolare evidenza, i provvedimenti in materia di comunicazione istituzionale (un'archiviazione e due ordinanze-ingiunzioni), sulla base del principio che l'obbligo di conformarsi pienamente all'ordine recato dal provvedimento sanzionatorio dell'Autorità richiede non solo la pubblicazione del messaggio di violazione, ma anche la rimozione di tutti e non solo di alcuni dei contenuti oggetto del provvedimento, realizzati in violazione del divieto di comunicazione istituzionale.

Tale assunto è stato ribadito in maniera più esplicita e dettagliata, prevedendone l'inserimento in apposite disposizioni regolamentari relative alle consultazioni per le elezioni europee ed amministrative del 26 maggio 2019.

La Figura 2.3.9 riporta in dettaglio l'attività svolta dall'Autorità per tipo di provvedimento.

Figura 2.3.9 - Procedimenti in materia di par condicio (maggio 2018-aprile 2019)



Il monitoraggio dell'informazione televisiva nel 2018

L'Autorità, attraverso l'attività di monitoraggio radiotelevisivo, ha verificato il rispetto dei principi del pluralismo e della completezza dell'informazione mediante il computo dei tempi di parola e di notizia dedicati ai diversi soggetti politici e istituzionali dalle emittenti televisive e radiofoniche nazionali sia nei periodi non elettorali che durante le campagne elettorali. I dati rilevati sono stati pubblicati sul sito internet dell'Autorità in una sezione dedicata²².

Nell'intero anno sono stati monitorati i telegiornali (TG) e i programmi andati in onda su quindici emittenti: Rai 1, Rai 2, Rai 3, Rai News, Rete 4, Canale 5, Italia 1, TgCom24, La7, La7d, Tv8, Cielo, Sky Tg24 (Sat e DDT), Nove. In particolare, sono state monitorate circa 57.784 edizioni di TG, con 19.194 ore di trasmesso. Nelle diverse edizioni sono state analizzate circa 1.219 ore di tempo di parola e 2.293 ore di tempo di notizia dei soggetti politici, istituzionali e sociali; in particolare sono state monitorate circa 604 ore di tempo di parola e 1.210 ore di tempo di notizia dei soli soggetti politici.

Tabella 2.3.3 - Totale TG: edizioni e ore monitorate (2018)

| Gruppo editoriale | Edizioni | Ore |
|-------------------|---------------|---------------------|
| RAI | 17.212 | 6957h32m4s |
| MEDIASET | 25.322 | 7176h34m2s |
| CAIRO | 2.312 | 663h27m27s |
| SKY | 11.825 | 4357h1m13s |
| DISCOVERY | 1.113 | 39h32m46s |
| TOTALE | 57.784 | 19194h07m32s |

Sono state inoltre rilevate 18.278 ore di programmi in onda nell'intera giornata, con circa 4.694 ore di tempo in voce dei soggetti politici, istituzionali e sociali nell'intera giornata; in particolare sono state monitorate 295 ore di tempo di parola dei soggetti politici e 91 ore dei soggetti istituzionali.

Tabella 2.3.4 - Totale programmi: ore monitorate (2018)

| Gruppo editoriale | Ore |
|-------------------|---------------------|
| RAI | 6082h32m18s |
| MEDIASET | 3043h2m40s |
| CAIRO | 4407h45m4s |
| SKY | 4680h4m6s |
| DISCOVERY | 65h3m40s |
| TOTALE | 18278h27m48s |

L'attività di vigilanza in materia di indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione

L'Autorità, nel corso del 2018, ha proseguito con regolarità l'attività di vigilanza sulla correttezza delle indagini procedendo con le attività di verifica previste dalla legge (art. 1, comma 6, let. b, n. 11 della legge n. 249/97), avuto altresì riguardo al corretto adempimento degli obblighi in capo a tutti i soggetti realizzatori delle indagini, in ottemperanza a quanto stabilito dalla delibera n. 130/06/CSP.

Nell'ambito della descritta attività di vigilanza, e con specifico riferimento alla misurazione dell'*audience* online, è stata emanata la delibera n. 130/18/CSP, recante

“Apertura di una istruttoria nei confronti della società Audiweb avente ad oggetto la verifica della metodologia proposta nell'ambito del Progetto Audiweb 2.0”. Con tale provvedimento l'Autorità ha svolto un'attività di verifica della congruità della metodologia utilizzata nell'ambito della nuova rilevazione al fine di accertare che siano garantite tutte le attività e le misure necessarie ad assicurare l'attendibilità e la trasparenza del dato offerto al mercato, così come evidenziato dalle risultanze dell'indagine conoscitiva sulla materia, realizzata lo scorso anno. Come si evince dal dispositivo della delibera di avvio, gli accertamenti sono incentrati sul ruolo di Facebook quale *data provider*. La conclusione dell'istruttoria è prevista per il mese di maggio 2019.

Per quanto riguarda l'ascolto televisivo, l'attività svolta nel periodo di riferimento è stata focalizzata dapprima sul monitoraggio dei dati rilevati con il *superpanel*, realizzato dalla società di rilevazione in risposta anche al problema della crescente frammentazione degli ascolti, e successivamente sulle diverse fasi di implementazione del nuovo *standard*, che prevede la rilevazione degli ascolti in modalità censuaria sui *device* digitali (smartphone, PC, tablet, smart TV). Nello specifico, l'Autorità ha vigilato sullo stato di avanzamento del processo di sperimentazione denominato *“Quality Check”* che ha avuto come obiettivo quello di produrre dati di ascolto certificati, conformi a uno *standard* univoco per tutti i soggetti che aderiscono alla rilevazione.

²² Si ricorda che il tempo di parola indica il tempo in cui il soggetto politico/istituzionale parla direttamente in voce, tanto nei notiziari quanto nei programmi. Per *“soggetto”* si intende in questo caso ogni singolo esponente politico/istituzionale. La somma dei tempi di parola dei singoli soggetti va a costituire il tempo di parola complessivo di ciascun partito/raggruppamento e delle istituzioni; nel caso delle istituzioni rappresentate da una singola persona, e cioè Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, Presidente del Senato, Presidente della Camera, il tempo di parola dell'istituzione corrisponde a quello della singola persona. Il tempo di notizia indica il tempo dedicato dal giornalista nei notiziari all'illustrazione di un argomento/evento in relazione ad un soggetto politico/istituzionale, intendendo per soggetto politico/istituzionale il singolo esponente o il partito/raggruppamento/istituzione. Il tempo di antenna indica il tempo complessivamente dedicato al soggetto politico-istituzionale ed è dato dalla somma del *“tempo di notizia”* e del *“tempo di parola”* del soggetto.

La pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa

Per quanto riguarda la pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa, il regolamento approvato in vista delle elezioni europee (delibera n. 94/19/CONS) ha previsto, oltre alla ordinaria attività di vigilanza sulla diffusione di sondaggi e all'estensione del divieto, di cui all'art. 8 della legge 28/00, *anche alle manifestazioni di opinione o a quelle rilevazioni che, per le modalità di realizzazione e diffusione, possono comunque influenzare l'elettorato*, una verifica campionaria in merito all'effettiva esecuzione del sondaggio e alla corrispondenza dei parametri risultanti dalla nota informativa pubblicata sull'apposito sito tenuto dal Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. A tal fine, le imprese dovranno tenere copia delle avvenute modalità di contatto e di risposta degli intervistati, nonché della metodologia e delle serie storiche utilizzate per consentirne la replicabilità. In particolare, i soggetti realizzatori dei sondaggi politico-elettorali dovranno fornire, se richiesti, ulteriori informazioni relative a: a) popolazione di riferimento, lista da cui è stato selezionato il campione e metodo di contatto delle unità campionarie; b) rappresentatività del campione, inclusa l'indicazione del margine di errore e del livello di confidenza. Qualora i risultati pubblicati derivino dall'integrazione dei dati raccolti per diversi sondaggi, il soggetto realizzatore dovrà fornire le seguenti informazioni: i) popolazione di riferimento, periodo di riferimento e dimensione del campione di ogni sondaggio; ii) metodo utilizzato per l'integrazione dei diversi risultati; iii) margine di errore della stima ottenuta con la combinazione dei dati rilevati nelle diverse occasioni.

I diritti sportivi

Con riferimento alle attività previste dal Decreto Legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 e in materia di diritto di cronaca, è proseguita l'ordinaria attività di vigilanza e sanzionatoria. Al riguardo, a seguito di segnalazioni pervenute, sono stati istruiti procedimenti sanzionatori per violazione del combinato disposto dell'art. 5, comma 3, del suddetto Decreto e dell'art. 3, comma 3, del Regolamento allegato alla delibera n. 405/09/CONS nei confronti di varie emittenti radiotelevisive locali che hanno trasmesso immagini salienti e correlate ad eventi sportivi senza aver acquisito i relativi diritti (sei procedimenti, di cui quattro conclusi con accertamento della violazione e correlata sanzione, uno ancora in corso, e una sola archiviazione).

Sempre in ambito sanzionatorio, si è proceduto poi ad archiviare la segnalazione nei confronti di Tele-nuovo Verona in materia di Codice di autoregolamentazione dell'informazione sportiva (c.d. Codice Media e Sport).

Nel periodo di riferimento l'attività di vigilanza sul rispetto della normativa di settore in materia di corretto esercizio del diritto di cronaca radiofonica/televisiva e dei diritti audiovisivi da parte delle emittenti radiotelevisive si è svolta attraverso una serie di ispezioni presso gli stadi. Oggetto di ispezione è stata anche la verifica sull'eventuale utilizzo improprio degli *smartphone* in tribuna stampa per la trasmissione di dirette *streaming* degli eventi sportivi in corso.

2.4 La regolamentazione e la vigilanza nel settore postale

Le attività di regolamentazione

L'attività di regolamentazione del settore postale ha previsto una serie di azioni in ambito tariffario. L'Autorità, nel mese di giugno 2018,

ha fissato nuove tariffe per l'invio a mezzo posta di alcuni prodotti editoriali che rientrano nel perimetro del servizio universale postale (delibera n. 266/18/CONS). Sempre in tema di servizio universale, nel mese di febbraio 2019, l'Autorità, con delibera n. 571/18/CONS, ha avviato la consultazione pubblica concernente la verifica del calcolo del costo netto per gli anni 2015 e 2016. Inoltre, l'Autorità ha verificato la conformità degli aumenti dei prezzi dei servizi rientranti nel servizio universale proposti da Poste Italiane alle disposizioni della delibera n. 728/13/CONS.

Inoltre, l'intervento regolamentare si è esteso a nuovi soggetti. Nel luglio dello scorso anno, l'Autorità, con delibera n. 400/18/CONS, sulla base dell'accertamento condotto, ha sanzionato tre società del gruppo Amazon operanti in Italia (Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica e Amazon Italia Service), in solido con le società controllanti operanti in Lussemburgo, per aver esercitato attività postale senza il titolo abilitativo previsto dal Decreto Legislativo 261/99. In particolare, le condotte illecite svolte dalle società del gruppo accertate dall'Autorità hanno riguardato l'organizzazione di una rete unitaria per l'attività di smistamento all'interno dei centri logistici e delle *delivery station*, la successiva organizzazione del recapito dei prodotti di venditori terzi attraverso i corrieri locali riconducibili ad Amazon, nonché la gestione dei punti di recapito denominati *Lockers*.

Nello stesso periodo, l'Autorità ha avviato il procedimento di analisi di mercato dei servizi di consegna dei pacchi (delibera n. 399/18/CONS) con l'obiettivo di esaminare la sua evoluzione storica e prospettica, alla luce della sempre maggiore diffusione del commercio elettronico nonché dell'adozione da parte della Commissione europea del Regolamento sui servizi di con-

segna transfrontaliera dei pacchi²³. Dal momento che l'Italia è al momento uno dei paesi europei con la più bassa spesa pro-capite per acquisti online, è attesa una crescita significativa del settore per i prossimi anni. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un'attività di monitoraggio del mercato volta a individuare i soggetti presenti dal lato della domanda e dell'offerta, definire il mercato di riferimento, valutarne il grado di concorrenzialità e analizzare il ruolo svolto dalle piattaforme online in termini di capacità di influenzare le dinamiche competitive del settore. Sulla base delle risultanze dell'analisi, l'Autorità si riserva di valutare l'opportunità di adottare eventuali interventi regolamentari.

Con delibera n. 452/18/CONS, si è concluso il procedimento per la definizione della metodologia da utilizzare per il *test* di replicabilità delle offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli rivolte ai grandi clienti. Secondo quanto previsto dalla delibera n. 384/17/CONS, scopo del *test* è assicurare il rispetto del principio di non discriminazione e il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini, cosiddetto *margin squeeze*, per i concorrenti di Poste Italiane. Pertanto, il *test* valuta l'effettiva replicabilità delle offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli, di valore superiore a 500 mila euro, rivolte ai grandi clienti privati o formulate nell'ambito di gare ad evidenza pubblica da parte di un operatore postale che, per offrire servizi fi-

nali, deve avvalersi della rete di Poste Italiane.

Sempre sulla base di quanto previsto dalla delibera n. 384/17/CONS, l'Autorità con delibera n. 553/18/CONS ha concluso il procedimento sulle integrazioni alla delibera n. 621/15/CONS recante "*Condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane*". Rispetto alla precedente regolamentazione, con tale decisione l'Autorità ha: *i*) esplicitato gli obblighi gravanti in capo agli operatori in merito alla conclusione di accordi individuali con Poste Italiane ovvero all'adesione alle sue Condizioni Generali di Contratto; *ii*) rivisto le condizioni economiche del servizio di restituzione introducendo anche condizioni di reciprocità tra operatori; *iii*) previsto il passaggio al servizio di accesso alla rete di raccolta di Poste Italiane, nel caso in cui i volumi rinvenuti nella rete di Poste Italiane superino un determinato valore di soglia; *iv*) fissato misure di carattere informativo a tutela dell'utenza finale.

Infine, a febbraio di quest'anno, l'Autorità ha aggiornato l'elenco delle aree di recapito EU2, ossia di quelle aree di recapito in cui non vi è alcuna rete alternativa a quella del fornitore del servizio universale (Poste Italiane). Tenuto conto della sostanziale invarianza del livello di copertura da parte degli operatori alternativi (pari a circa il 94,2% della popolazione nazionale rispetto al 93,9% del 2017), l'Autorità ha ritenuto che non vi fossero i presupposti per riesaminare l'obbligo

di accesso alla rete di recapito di Poste Italiane come previsto dall'art. 5, comma 3 della delibera n. 384/17/CONS.

Le attività di vigilanza nel mercato dei servizi postali

Dal mese di maggio 2018 e fino al primo quadrimestre del 2019, anche attraverso l'attività ispettiva svolta in collaborazione con il Corpo della Guardia di Finanza (cfr. Paragrafo 1.2), sono state avviate 39 attività preistruttorie (27 nel 2018 e 12 nel 2019 in corso) che hanno portato all'avvio di 13 procedimenti sanzionatori (11 nei confronti di Poste Italiane S.p.A., e uno rispettivamente nei confronti del corriere espresso GLS Italy e dell'operatore postale Nexive S.p.a.). A questi procedimenti, vanno aggiunti 11 avviati nei confronti di altri operatori postali che hanno fornito servizi in assenza del titolo abilitativo o che hanno operato in violazione della delibera n. 413/14/CONS in materia di carte dei servizi.

L'attività di vigilanza ha evidenziato che, nel settore postale, operano pochi grandi gruppi che stabilmente organizzano la gestione del servizio attraverso numerosi e più piccoli soggetti. I dati, aggiornati al 31 dicembre 2018, mostrano un aumento ulteriore del numero degli operatori attivi sul mercato (2.935 in totale e 82 nuovi operatori), in linea con l'incremento registrato nell'anno precedente (+2,7%). Tale aumento può essere attribuito in parte all'azione di contrasto all'esercizio abusivo, condotta con la collaborazione del Corpo della Guardia di Finanza, nonché alla volontà di

²³ Il Regolamento UE n. 2018/644 integra la direttiva 97/67/CE al fine di aumentare la sorveglianza regolamentare e la trasparenza tariffaria per i servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. In particolare, per i fornitori di tali servizi sono previsti una serie di obblighi informativi (artt. 4 e 5), tra cui quello di trasmettere l'elenco pubblico delle tariffe dei servizi di consegna *retail*, che saranno poi pubblicate dalla Commissione su un sito internet. In base all'art. 6, inoltre, le ANR, sulla base di tali informazioni e di una serie di ulteriori criteri, dovranno valutare l'abbordabilità e la ragionevolezza delle tariffe dei servizi rientranti nel perimetro del servizio universale.

molti operatori di regolarizzare la propria posizione.

Infine, con l'adozione degli ultimi interventi regolamentari²⁴, successivi alle modifiche legislative intervenute²⁵ e con l'avvenuto rilascio delle prime licenze speciali da parte del Ministero dello Sviluppo Economico (al momento in cui si scrive sono già cinque), possono considerarsi concluse le attività svolte per garantire il corretto avvio della liberalizzazione dei servizi di notifica a mezzo posta e favorire la creazione di un mercato effettivamente concorrenziale.

Il monitoraggio della qualità e della continuità del servizio universale postale

L'attività di monitoraggio del rispetto degli obiettivi di qualità per il ser-

vizio universale è rilevante al fine di assicurare il diritto dei consumatori "ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata"²⁶.

I risultati delle rilevazioni sono pubblicati annualmente sul sito web dell'Autorità e, come negli anni precedenti, è stata rivolta particolare attenzione alla sicurezza del sistema di monitoraggio per evitare le evidenti conseguenze negative sull'attività di vigilanza.

Dai risultati delle rilevazioni nazionali sulla Qualità del Servizio (QoS) condotte dall'Autorità e pubblicate nel 2019, è emerso che l'87,9% del totale delle lettere *test* inviate è arrivato entro quattro giorni. Pertanto, si è registrato uno scostamento dal primo obiettivo di qualità previsto dalla delibera n. 396/15/CONS, pari al -2,1%.

Per quel che riguarda il secondo obiettivo, sempre previsto dalla citata delibera, solo il 96,7 % del totale delle "lettere test" inviate è arrivato in 6 giorni, con uno scostamento dall'obiettivo pari a -1,3%, in lieve peggioramento rispetto al 2017 (-0,9%). Questa situazione di scostamento del risultato di qualità dall'obiettivo prefissato è particolarmente evidente in alcune tratte dove si è registrato uno scostamento dallo *standard* qualitativo della consegna in quattro giorni, oltre a quello di spedizione, pari o superiore a -20%.

Quanto alla qualità del servizio rilevata sul nuovo modello di recapito a giorni alterni²⁷, la terza e ultima fase di attuazione si è conclusa a fine 2018 (ad eccezione dei Comuni oggetti di gravi eventi sismici e

²⁴ Regolamento approvato dall'Autorità con delibera n. 77/18/CONS e pubblicazione delle specifiche tecniche per uniformare le caratteristiche delle buste e dei moduli da utilizzare per le notifiche da parte degli operatori postali, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 890 del 1982. Il terzo comma dell'articolo 1 della delibera n. 77/18/CONS del 20 febbraio 2018 stabilisce che entro trenta giorni dalla pubblicazione della stessa delibera (avvenuta il 28 febbraio 2018), l'Autorità, "sentito il Ministero della giustizia, pubblica le specifiche tecniche per uniformare le caratteristiche delle buste e dei moduli, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 890 del 1982".

Infatti, la nuova formulazione dell'articolo 2 della legge 890/82 prevede che "Gli ufficiali giudiziari, per la notificazione degli atti a mezzo del servizio postale e per le comunicazioni a mezzo di lettera raccomandata connesse con la notificazione di atti giudiziari, fanno uso di speciali buste e moduli, per avvisi di ricevimento, entrambi di colore verde, di cui debbono fornirsi a propria cura e spese, conformi al modello approvato dall'Autorità di Regolamentazione del settore postale, sentito il Ministero della Giustizia".

²⁵ Oltre a questo obbligo, tra le disposizioni della legge n. 890/1982 che sono modificate ad opera della legge n. 145 del 2018 e che hanno avuto un impatto sulle delibere già approvate dall'Autorità, rientrano anche il differimento di dodici mesi (al 1° giugno 2019) del termine di decorrenza delle disposizioni in materia di avviso di ricevimento digitale del piego raccomandato, l'eliminazione dell'obbligo di apposizione del bollo dell'ufficio sulla modulistica (articolo 4) e la definizione di un periodo di tempo maggiore, rispetto al precedente, per provvedere al deposito del piego presso il punto di deposito più vicino al destinatario in caso di mancata notifica.

²⁶ Si veda l'art. 3 della direttiva 97/67/CE.

L'Autorità, con la delibera n. 396/15/CONS, ha previsto per la posta ordinaria i seguenti due obiettivi di qualità (art. 9 bis, comma 2, lett. a) e b), non prevedendo obiettivi di qualità per tipologia di tratta o a livello regionale, ma solo nazionali:

1) quattro giorni lavorativi successivi a quello di inoltro nella rete postale nel 90% dei casi;

2) sei giorni lavorativi successivi a quello di inoltro nella rete postale nel 98% dei casi.

L'Autorità, inoltre, con la citata delibera, nel definire in nuovi obiettivi di qualità, con specifico riferimento alle zone interessate dal nuovo modello di recapito a giorni alterni, ha fissato specifici obiettivi (in j+2 e j+3), soltanto per la posta prioritaria (Posta1), a seconda che l'invio provenga e/o sia destinato ad una zona interessata dal nuovo modello di recapito a giorni alterni, mentre per i restanti prodotti postali gli obiettivi di qualità sono rimasti invariati.

²⁷ Come è noto, la legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (Legge di stabilità 2015) ha introdotto nuove regole per l'espletamento del servizio universale introducendo misure di razionalizzazione e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito che possono interessare fino ad un quarto della popolazione nazionale. L'Autorità, con delibera n. 395/15/CONS, ha dato attuazione alla Legge di stabilità 2015, dando avvio all'implementazione del modello di recapito a giorni alterni in tre fasi distinte.

delle Province di Trento e Bolzano); il nuovo modello di recapito coinvolge attualmente circa il 23,2% della popolazione e 5.100 Comuni²⁸.

Nelle zone interessate dall'attuazione del nuovo modello, le rilevazioni dell'Autorità hanno permesso di quantificare il grado di conseguimento degli obiettivi di qualità. Per quanto riguarda l'arrivo a destinazione della lettera *test* entro il 4° giorno dopo l'invio, l'obiettivo fissato per un valore pari al 90% è stato raggiunto nel 2018 nel 72,4% dei casi con uno scostamento del 17,6%. Per contro, l'obiettivo di arrivo a destinazione della lettera *test* entro il sesto giorno nel 98% dei casi ha registrato uno scostamento del 6%.

Per quanto riguarda gli altri prodotti postali rientranti nel perimetro del servizio universale, in conformità al Contratto di programma 2015-2019 (art. 3, comma 8) Poste Italiane ha trasmesso i suoi dati relativi ai risultati di qualità del recapito nazionale e per i giorni alterni nel 2018. In questo caso, si rileva un lieve scostamento rispetto agli obiettivi prefissati. Infatti, per la raccomandata si è registrato a livello nazionale uno scostamento rispetto all'obiettivo pari a -0,1%, mentre per i giorni alterni lo scostamento è stato pari a -0,8%. Per gli atti giudiziari, i dati comunicati da Poste Italiane registrano a livello nazionale e annuale uno scostamento di -0,8% rispetto all'obiettivo definito dalla delibera n. 396/15/CONS.

Il livello di qualità non soddisfacente trova anche riscontro nelle diverse segnalazioni di disservizi relativi al recapito della corrispondenza

provenienti dai Sindaci di alcuni Comuni che hanno manifestato la presenza di diffusi disservizi sul proprio territorio comunale relativamente al recapito della posta ordinaria e, in particolare, della posta massiva, causa di gravi disagi per l'utenza.

Infine, anche nel 2018 una particolare attenzione è stata posta nella verifica della continuità e capillarità della fornitura del servizio postale universale e sui connessi obblighi relativi alle aperture giornaliere dei 12.822 uffici postali; gli accertati inadempimenti di tali obblighi hanno dato luogo a diversi procedimenti sanzionatori nei confronti di Poste Italiane.

2.5 I rapporti con i consumatori e gli utenti

L'aggiornamento del quadro regolamentare

Dal punto di vista regolamentare, l'ultimo anno si è caratterizzato per l'approvazione di misure a tutela dei consumatori in materia di trasparenza tariffaria, di costi di recesso e di libertà di scelta dei terminali. Significative modifiche regolamentari hanno riguardato anche l'attività di risoluzione delle controversie, con l'introduzione del nuovo sistema basato sulla piattaforma telematica ConciliaWeb.

Il tema della trasparenza tariffaria ha continuato a essere al centro dell'azione dell'Autorità. Mentre l'anno precedente è stato caratterizzato dal ritorno al mese solare quale cadenza di fatturazione e rinnovo delle offerte di servizi di comunicazioni elettroniche – obbligo imposto dall'Autorità con delibera n. 121/17/CONS e poi raf-

forzato dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 – negli ultimi dodici mesi l'Autorità è stata impegnata sul fronte dell'eliminazione degli effetti dannosi per i consumatori creati dalle violazioni degli operatori, nel periodo in cui hanno illegittimamente mantenuto la fatturazione a ventotto giorni. Con la delibera n. 269/18/CONS, infatti, l'Autorità – al termine di una procedura svolta in contraddittorio con gli operatori e le associazioni dei consumatori – ha adottato specifiche misure nei confronti di TIM, WindTre, Vodafone e Fastweb, sancendo il diritto degli utenti di servizi di telefonia fissa e convergente alla restituzione dei giorni illegittimamente *erosi* nel periodo compreso tra il 23 giugno 2017 e il giorno del ritorno alla fatturazione su base mensile, avvenuto tra i mesi di febbraio e aprile 2018.

Si tratta di un provvedimento molto importante, in quanto affianca alla sanzione amministrativa pecuniaria una misura di carattere ripristinatorio volta a determinare una *restitutio in integrum* nei confronti degli utenti vittime della violazione della normativa di settore. Al tempo stesso, viene riconosciuta la facoltà per gli operatori di proporre soluzioni di compensazione alternative agli utenti, da accettare con modalità *opt in* e nella consapevolezza della rinuncia alla restituzione dei giorni erosi.

L'operato dell'Autorità è stato giudicato corretto da parte del TAR Lazio che, con sentenza del 14 novembre 2018, ha respinto i ricorsi degli operatori contro la citata delibera, confermando le competenze dell'Autorità in materia e la validità della misura adottata. L'esecutività

²⁸ Complessivamente il risparmio dei costi registrato a consuntivo per Poste Italiane (aggiornato al 31 dicembre 2018) per le prime due fasi è stato pari a circa il 31% dei costi che sarebbero stati sostenuti senza l'implementazione del nuovo modello; quest'ultimo dato è influenzato dai costi relativi al servizio di recapito dei prodotti editoriali che è stato comunque assicurato nel medesimo periodo: al netto del recapito dei prodotti editoriali il risparmio sarebbe stato maggiore, vale a dire del 36%. Per la terza fase non sono ancora disponibili dati di consuntivo.

del provvedimento è al momento *sub iudice*, essendo fissata per il 21 maggio 2019 la pronuncia del Consiglio di Stato in merito alle istanze cautelari avanzate dagli operatori (cfr. Paragrafo 4.3).

Nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, che ha introdotto nell'ordinamento dell'Unione un nuovo insieme di norme in materia di neutralità della rete, l'Autorità ha esercitato i propri poteri di regolamentazione, vigilanza ed *enforcement* per garantire il diritto degli utenti a una rete internet aperta.

Nella cornice di una costante interlocuzione con la Commissione europea e con il Gruppo dei regolatori europei, con delibera n. 348/18/CONS, è stato approvato il provvedimento sulla libertà di scelta dei terminali, che ha avuto grande rilievo in ambito sia nazionale sia internazionale, affermando il diritto degli utenti di scegliere i terminali di accesso a internet da postazione fissa e definendo specifici obblighi in capo agli operatori. Questi ultimi non possono rifiutare di collegare apparecchiature terminali scelte dall'utente alla propria rete se soddisfano i requisiti di base previsti dalla normativa europea e nazionale, né imporre oneri aggiuntivi o ritardi ingiustificati, o discriminazioni nella qualità dei servizi; sono inoltre tenuti a fornire ai propri clienti informazioni adeguate per il corretto collegamento e la semplice configurazione degli apparati terminali, sostitutivi o integrativi, di propria scelta.

Con l'obiettivo di fornire tutele precise ai consumatori nel momento in cui decidono di recedere da un contratto o passare ad altro operatore, dopo un processo di consultazione pubblica conclusosi con delibera n. 487/18/CONS, l'Autorità ha adottato le *"Linee guida sulle modalità di dismissione e trasferi-*

mento dell'utenza nei contratti per adesione", in attuazione delle nuove norme introdotte dalla Legge annuale per il mercato e la concorrenza n. 124/2017. Le Linee guida contengono le modalità per definire *secundum legem* le spese per la dismissione o il trasferimento dell'utenza ad altro operatore, che devono essere commisurate al valore del contratto e ai costi sostenuti dall'azienda e non possono eccedere il canone medio mensile. Forniscono, inoltre, indicazioni in merito alla restituzione degli sconti che gli operatori possono richiedere agli utenti che recedono anticipatamente da un'offerta promozionata, che dovrà essere equa e proporzionata al valore del contratto ed alla durata residua della promozione. In merito ai piani di rateizzazione di servizi – quali ad esempio servizi di assistenza o prodotti (ad esempio *smartphone*) acquistati congiuntamente al servizio di comunicazioni elettroniche o di pay tv – le Linee guida chiariscono che non potranno eccedere i ventiquattro mesi e che, in caso di recesso anticipato, l'utente potrà scegliere se continuare i pagamenti secondo il piano di rateizzazione in corso oppure pagare le rate residue in un'unica soluzione. Tra gli obblighi in capo agli operatori si annoverano quelli di informazione e comunicazione agli utenti dei costi che dovranno effettivamente sostenere. Nel 2018, dopo una prima fase di sperimentazione e al termine di un confronto con i Co.re.com., gli operatori e le associazioni dei consumatori, è divenuto pienamente operativo il nuovo sistema di gestione online delle controversie, il ConciliaWeb. La delibera n. 203/18/CONS – insieme al successivo regolamento applicativo, approvato con delibera n. 339/18/CONS – ha dettato la disciplina di funzionamento della piattaforma, nata dall'esigenza di rendere più efficiente la gestione

dell'enorme flusso di istanze di conciliazione ricevute ogni anno dai Co.re.com., agevolando la redazione e la trasmissione alle parti di comunicazioni inerenti alla procedura, nonché facilitando l'estrazione di dati statistici. La possibilità di svolgere tutto il procedimento in via telematica consente maggiore flessibilità anche nella conduzione della fase conciliativa vera e propria, evitando le disfunzioni derivanti dalla necessaria presenza fisica e contestuale delle parti coinvolte. Nel corso dell'anno, tenendo conto dei risultati della consultazione pubblica precedentemente svolta, è stato inoltre approvato, con delibera n. 347/18/CONS, il nuovo regolamento sugli indennizzi applicabili in sede di definizione delle controversie, adeguato alla nuova prospettiva della gestione telematica delle controversie.

In materia di servizio universale, l'Autorità è intervenuta aggiornando le agevolazioni per le famiglie in condizioni economiche disagiate che intendono sottoscrivere contratti di telefonia, estendendo a circa 2,6 milioni di nuclei familiari la possibilità di avvantaggiarsi degli sconti, rimuovendo i precedenti vincoli che ne condizionavano l'accesso alla presenza, nel nucleo familiare, di anziani al di sopra dei 75 anni, di percettori di pensioni sociali o di invalidità, o di capifamiglia disoccupati. La delibera n. 258/18/CONS ha modificato il regime previsto dalla delibera n. 314/00/CONS, stabilendo, a favore dei nuclei familiari caratterizzati da un indice di situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 8.112,23 euro, uno sconto pari al 50% del canone di rete fissa nonché 30 minuti di telefonate gratuite verso tutte le direttrici nazionali di rete fissa e mobile. Con delibera n. 258/18/CONS, l'Autorità ha altresì invitato TIM, il soggetto incaricato della fornitura del servizio universale, a mettere a disposizione anche

un'offerta per la connessione a internet a banda larga a condizioni di mercato. Consapevole dell'importanza dell'accesso alla rete nell'ottica di un'effettiva inclusione sociale, l'Autorità ha voluto così assicurare agli utenti che beneficino delle agevolazioni la possibilità di trovare sul mercato offerte di servizi internet disgiunte da ogni altro servizio.

Rispetto alla qualità del servizio universale, l'Autorità ha definito i valori degli obiettivi qualitativi per l'anno 2019, confermando quelli fissati per l'anno precedente in quanto ritenuti già sufficientemente impegnativi da conseguire (delibera n. 588/18/CONS).

Infine, con particolare riferimento al servizio di telefonia pubblica, l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica il documento *"Le postazioni telefoniche pubbliche: nuove prospettive regolamentari"* (delibera n. 486/18/CONS) con l'obiettivo di valutare l'opportunità di modificare l'attuale sistema di regole che disciplinano la distribuzione sul territorio nazionale delle postazioni di telefonia pubblica, anche alla luce di quanto previsto dal Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (direttiva n. 2018/1972) che vede il servizio universale circoscritto ai soli servizi di accesso a internet e di comunicazione vocale. Il sostanziale calo della domanda nel servizio di telefonia pubblica impone un ripensamento della funzione delle postazioni, che potrebbero essere utilizzate anche per servizi diversi, tra cui i servizi a banda larga e ultra-larga, consentendo agli utenti di accedere a internet, oltre che da rete fissa, anche in mobilità, tramite la tecnologia wi-fi. Per consultare in maniera interattiva, a qualunque livello di dettaglio, la distribuzione delle postazioni telefoniche pubbliche sul territorio italiano, l'Autorità ha inoltre messo a disposizione degli utenti un

applicativo disponibile al *link* <https://maps.agcom.it/agcomapps/tp>. In tema di tutela dei disabili, l'Autorità ha continuato a vigilare sul rispetto delle misure di agevolazione economica rivolte a non vedenti e non udenti previste dalla delibera n. 46/17/CONS: a fine febbraio risultavano erogate dai principali operatori circa 7.500 agevolazioni relative a servizi di rete fissa e 18.000 relative a servizi di rete mobile.

Nel 2018, è poi proseguita la sperimentazione del modello di autoregolamentazione proposto nel luglio 2017 da Asstel, finalizzato a contrastare il fenomeno delle attivazioni inconsapevoli dei servizi *premium*, e basato sul controllo totale degli operatori delle pagine di attivazione dei servizi, sull'istituzione di un *call center* unico che consente agli utenti di conoscere i servizi attivi sul proprio numero telefonico e di procedere alla loro disattivazione, e sull'istituzione di un Comitato di garanzia per i servizi a valore aggiunto volto a garantire il presidio costante sulla correttezza dell'attivazione e del funzionamento dei servizi *premium*.

Durante il periodo di sperimentazione, l'Autorità ha condotto un'attività di monitoraggio, tesa a verificare l'efficacia delle misure proposte, che ha avuto, fra i suoi elementi centrali, l'analisi delle informazioni richieste mensilmente a operatori ed a *content service provider*, e l'esame del flusso di segnalazioni pervenute dagli utenti tramite i tradizionali canali (posta certificata, modelli D) e tramite la casella sperimentazione VAS@agcom.it attivata ad aprile 2018 quale canale preferenziale per segnalare criticità relative ai servizi *premium*. Tale monitoraggio, unitamente a quello svolto dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni sulla base delle indicazioni dell'Autorità (cfr. Paragrafo 1.2), ha consentito di rilevare il persistere di attivazioni

non conformi al modello sottoposto a sperimentazione e di attivazioni fraudolente.

Sulla scorta dei dati acquisiti, con delibera n. 108/19/CONS del 5 aprile 2019 è stato approvato il nuovo Codice di condotta per l'offerta dei servizi *premium* (CASP 4.0) in cui sono confluite tutte le misure concordate durante la sperimentazione e quelle – ulteriori – richieste dall'Autorità, relative ai contenuti e alla grafica delle pagine di acquisto, all'adozione di una procedura unica di rimborso, agli *standard* minimi di trasparenza della messaggistica ed ai controlli necessari per rilevare le attivazioni fraudolente o non conformi. A tale riguardo, nel CASP 4.0 è stata prevista una specifica attività di monitoraggio, da svolgersi da parte di un soggetto indipendente, sull'intera *user-experience* dell'utente, dalla navigazione sui *banner* pubblicitari alla verifica del consenso fino al perfezionamento dell'acquisto dei servizi *premium*. L'Autorità ha individuato i requisiti che la Società incaricata deve possedere per operare in maniera indipendente e ha stabilito che i costi di tale attività siano interamente a carico degli operatori sulla base di un criterio di proporzionalità.

Anche nel 2018, l'Autorità è stata in prima linea negli interventi in favore delle popolazioni colpite da eventi calamitosi, quali il crollo del Viadotto Polcevera del 14 agosto 2018 e il sisma che ha coinvolto nel mese di agosto 2017 i comuni ischitani di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno. In attuazione delle disposizioni introdotte dalla legge di conversione del Decreto Legge n. 109/18 che attribuiscono all'Autorità il potere di prevedere esenzioni dal pagamento delle "forniture di telefonia" in favore dei nuclei familiari le cui abitazioni sono state dichiarate inagibili a causa degli eventi sopra riportati, l'Autorità ha riconosciuto l'esen-

zione dal pagamento delle fatture per il servizio di telefonia fissa a tutti i proprietari, residenti o domiciliati in immobili che in conseguenza del crollo e del sisma abbiano presentato all'operatore la documentazione attestante lo stato di inagibilità o lo sgombero dal fabbricato, casa, studio professionale o azienda (delibera n. 587/18/CONS). Per tali utenti, è

stata altresì prevista la possibilità di ottenere gratuitamente e in qualsiasi momento il recesso dal servizio o il suo trasloco ad altra sede.

L'attività di vigilanza e sanzione a tutela dell'utenza

La vigilanza dell'Autorità sul rispetto della normativa di settore è stata svolta attraverso l'attività di indagine

d'ufficio e l'impulso delle denunce dei consumatori, pervenute tramite l'apposito "modello D" nonché le segnalazioni inoltrate mediante altri canali.

La Tabella 2.5.1 rappresenta in modo sintetico le informazioni relative alla distribuzione delle denunce tramite modello D, per fattispecie oggetto di segnalazione.

Tabella 2.5.1 - Denunce per fattispecie oggetto della segnalazione

| | OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE | N. MODELLI D | % SUL TOTALE |
|---------------|--|--------------|--------------|
| A | passaggio ad altro operatore | 397 | 13,3% |
| B | addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto | 576 | 19,3% |
| C | mancata esecuzione di recesso/disattivazione | 277 | 9,3% |
| D | modifica di piani tariffari e condizioni contrattuali | 341 | 11,4% |
| E | addebito per servizi <i>premium</i> (giochi, loghi, suonerie, ecc.) | 84 | 2,8% |
| F | attivazione di servizi di comunicazione elettronica non richiesti (telefonia, internet, pay tv) | 171 | 5,7% |
| G | sospensione o disattivazione di servizi | 391 | 13,1% |
| H | addebiti per traffico extra-soglia senza preavviso o in presenza di blocco | 25 | 0,8% |
| I | trasparenza delle informazioni (contrattuali, siti web e punti vendita) | 187 | 6,3% |
| L | trasparenza della fatturazione | 93 | 3,1% |
| M | servizi di assistenza clienti (<i>call center</i> , <i>app</i> , area clienti web) | 120 | 4,0% |
| N | <i>roaming</i> internazionale (traffico voce e dati dall'estero) | 17 | 0,6% |
| O | elenchi telefonici | 10 | 0,3% |
| P | mancata risposta al reclamo | 242 | 8,1% |
| Q | inottemperanza a provvedimenti temporanei (GU5) o a provvedimenti di definizione di controversie | 60 | 2,0% |
| TOTALE | | 2.991 | |

I dati evidenziano quattro principali aree di criticità nei rapporti tra utenti e operatori che, nel loro insieme, sono responsabili di più della metà delle lamentele dei consumatori: addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto (19%), passaggio ad altro operatore (13%), sospensione o disattivazione dei servizi (13%) e modifica piani tariffari e condizioni contrattuali (11%). Rispetto ai costi non giustificati per la cessazione del contratto, divenuti il principale motivo di insoddisfazione lamentato

dai consumatori, l'Autorità ha tratto impulso dalle segnalazioni degli utenti e ha adottato, con delibera n. 487/18/CONS, le "Linee guida sulle modalità di dismissione e trasferimento dell'utenza nei contratti di adesione", un provvedimento di carattere generale volto ad eliminare gli abusi e a guidare l'azione di vigilanza.

I numerosi interventi dell'Autorità in occasione delle modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali hanno fatto sì che la rimodulazione dei piani tariffari non costituisca

più la maggiore area di criticità, sebbene continui a occupare una posizione di rilievo nelle denunce degli utenti. Da segnalare una riduzione delle denunce relative all'attivazione non richiesta di servizi a pagamento, casistica su cui l'Autorità ha avviato da un anno uno specifico monitoraggio.

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di vigilanza in merito al rispetto da parte degli operatori di comunicazioni elettroniche degli obblighi di trasparenza tariffaria sui propri siti web

nonché sull'attuazione delle disposizioni introdotte dalla legge n. 124/2017 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) in materia di modalità con le quali esercitare il diritto di recesso. In particolare, sono stati sottoposti a verifica 37 operatori di telefonia e pay tv circa il rispetto dell'obbligo di adottare procedure semplici e di immediata attivazione per consentire agli utenti di esercitare il recesso, che dovrà avvenire, come stabilito dalla legge, nelle medesime forme utilizzabili al momento dell'attivazione o della conclusione del contratto e comunque per via telematica. Attraverso richiami e diffide si è oggi pervenuti a un sostanziale adeguamento alla richiamata normativa, fatti salvi alcuni aspetti per i quali sono stati avviati mirati procedimenti sanzionatori.

L'azione di vigilanza ha riguardato anche l'avvio, da parte di un operatore, della proposta di soluzione

di compensazione alternativa alla restituzione dei giorni erosi dalla illegittima anticipazione a ventotto giorni della fatturazione delle offerte di telefonia fissa. In particolare, la soluzione alternativa deve essere espressamente scelta dagli utenti – attraverso un consenso esplicito reso in modalità *opt-in* – dopo aver fornito un'informativa chiara e completa circa il fatto che tale scelta determina la rinuncia alla restituzione dei giorni erosi.

Con riferimento all'attività sanzionatoria svolta nel periodo di riferimento, l'Autorità ha avviato, anche in base ad una trattazione unitaria e aggregata delle fattispecie analoghe, 16 nuovi procedimenti sanzionatori per violazione di norme a tutela dei consumatori/utenti (Tabella 2.5.2), portando a termine 20 procedimenti, di cui 11 avviati nel corso del precedente periodo di riferimento. Di tali procedimenti,

19 si sono conclusi con l'adozione di provvedimenti di ordinanza-ingiunzione e 1 con un provvedimento di archiviazione (Tabella 2.5.3).

L'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie ha avuto ad oggetto la violazione, in particolare, delle disposizioni in materia di: cadenza della fatturazione; *roaming* internazionale all'interno dell'Unione europea; obblighi di trasparenza e completezza delle informazioni contrattuali; diritto di recesso senza costi in caso di modifiche contrattuali; costi extra-soglia.

In generale, è stato intensificato ulteriormente lo strumento della diffida, al fine di prevenire la realizzazione della lesione degli interessi degli utenti. In alcuni casi è stato necessario sanzionare l'operatore per inottemperanza.

Il totale degli importi irrogati a titolo di sanzione è stato pari a euro 6.990.000.

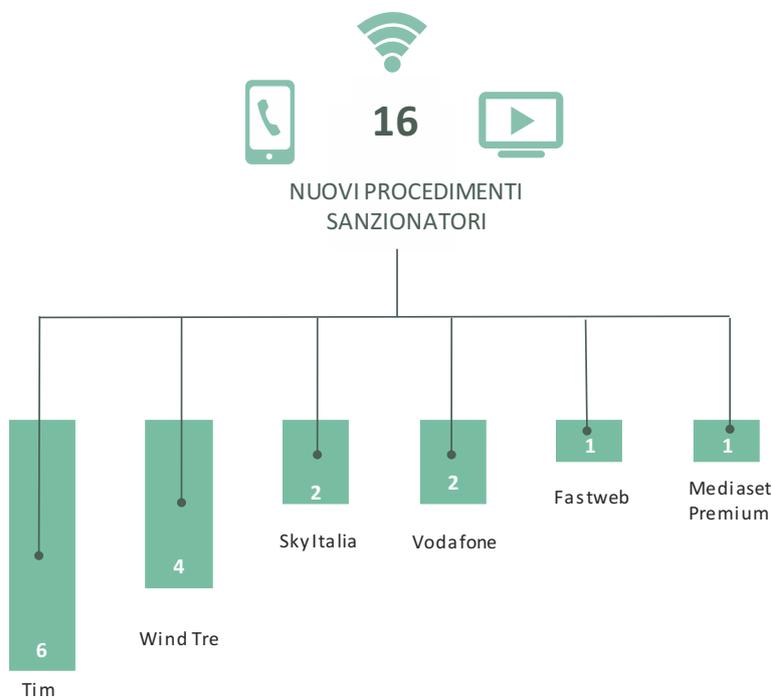
Tabella 2.5.2 - Procedimenti sanzionatori avviati (1° maggio 2018-30 aprile 2019)

| Fattispecie Concreta | Presidio sanzionatorio | N° nuovi procedimenti |
|--|------------------------------------|-----------------------|
| Inottemperanza a diffida - principio di simmetria delle forme per esercizio diritto di recesso | art. 98, co. 11, D. Lgs. n. 259/03 | 5 |
| Inottemperanza a provvedimenti temporanei Co.re.com. | art. 1, co. 31, l. 249/97 | 1 |
| Mancato rispetto obiettivi di qualità servizio universale | art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03 | 1 |
| Mancato rispetto obblighi di trasparenza e diritto di recesso | art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03 | 7 |
| Addebiti traffico dati extra soglia | art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03 | 1 |
| Mancato rispetto delle agevolazioni previste per determinate categorie di utenti | art. 98, co. 11, D. Lgs. n. 259/03 | 1 |
| TOTALE | | 16 |

Tabella 2.5.3 - Provvedimenti adottati (1° maggio 2018-30 aprile 2019)

| Fattispecie Concreta | Presidio sanzionatorio | Archiviazione | Oblazione | Ingiunzione |
|--|--------------------------------------|---------------|-----------|-------------|
| Inottemperanza a diffida - principio di simmetria delle forme per esercizio diritto di recesso | art. 98, co. 11, D. Lgs. n. 259/03 | | | 2 |
| Mancato riscontro a richiesta di dati e informazioni | art. 98, co. 9, D. Lgs. n. 259/03 | | | 1 |
| Mancato rispetto obiettivi di qualità servizio universale | art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03 | | | 1 |
| Mancato rispetto obblighi di trasparenza e diritto di recesso | art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03 | | | 6 |
| Addebiti traffico dati extra soglia | art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03 | | | 1 |
| Mancato rispetto delle agevolazioni previste per determinate categorie di utenti | art. 98, co. 11, D. Lgs. n. 259/03 | 1 | | |
| Mancata adozione cadenza di rinnovo e fatturazione delle offerte su base mensile | art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03 | | | 3 |
| Mancata trasparenza costi di recesso | art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03 | | | 4 |
| Mancato rispetto regolamenti europei su <i>roam-like-at-home</i> | art.98, co. 16bis, D. Lgs. n. 259/03 | | | 1 |
| TOTALE | | 1 | | 19 |

Figura 2.5.1 - Procedimenti sanzionatori avviati per operatore (1° maggio 2018-30 aprile 2019)



Le Figure 2.5.1 e 2.5.2 riportano informazioni di dettaglio in merito ai procedimenti sanzionatori per operatore e agli importi delle sanzioni comminate.

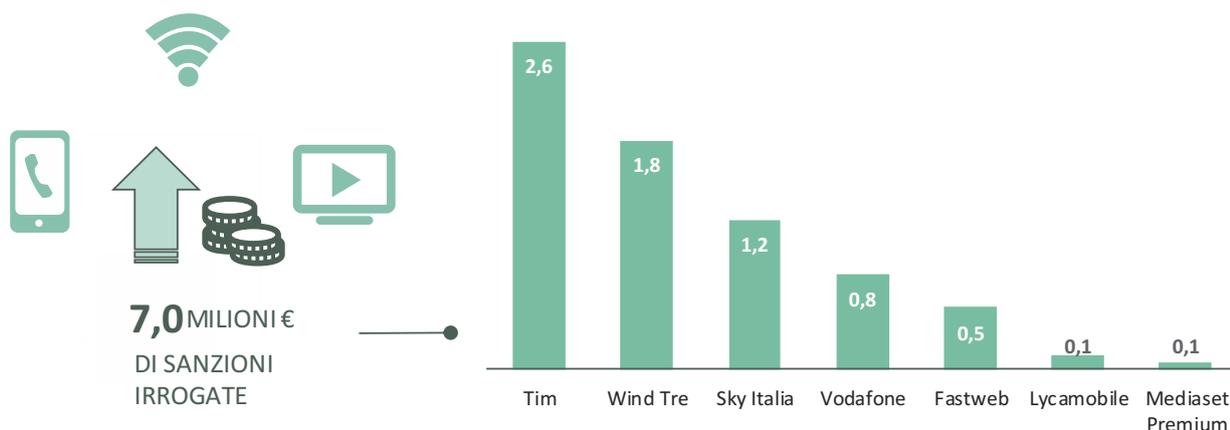
L'attività sanzionatoria ha avuto ancora ad oggetto la cadenza di fatturazione: da una parte, attraverso l'adozione di provvedimenti di ordinanza ingiunzione nei confronti

degli operatori TIM S.p.A., Vodafone Italia S.p.A. e Fastweb S.p.A., dall'altra, si è provveduto a verificare l'ottemperanza alle diffide impartite dall'Autorità alle società TIM S.p.A., Vodafone Italia S.p.A., Fastweb S.p.A., Wind Tre S.p.A. e SKY Italia S.p.A.

Particolare attenzione è stata rivolta anche ai costi addebitati in caso di esercizio del diritto di recesso a fronte di una modifica unilaterale del contratto. L'Autorità è intervenuta aprendo procedimenti sanzionatori in diversi casi, ivi compresi quelli in cui al recesso dell'utente seguiva la richiesta da parte dell'operatore di costi riferibili ai modem o all'attivazione.

È da segnalare, inoltre, l'istruttoria concernente il contenuto delle offerte commercializzate dalla società SKY Italia S.r.l. per la visione delle partite della stagione calcistica 2018/2019. A tale proposito, l'Autorità ha esaminato la variazione della composizione del pacchetto denominato "SKY Calcio", concludendo che la condotta dell'opera-

Figura 2.5.2 - Importi delle sanzioni per operatore (milioni di €, 1° maggio 2018-30 aprile 2019)



tore fosse ascrivibile a un esercizio di *ius variandi*, ai sensi dell'art. 70, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche. Per tali motivi, l'Autorità, con la delibera n. 488/18/CONS, ha adottato un provvedimento di diffida per condotta non conforme alla normativa di settore, ordinando alla predetta società di provvedere a informare, con le modalità di cui all'art. 6, comma 5, dell'allegato A, alla delibera n. 519/15/CONS, tutti gli utenti interessati dell'intervenuta modifica del citato pacchetto e del conseguente diritto di recedere senza costi di disattivazione né penali, anche in caso di offerte promozionali. Poiché l'operatore non ha ottemperato a quanto prescritto, è stato avviato il relativo procedimento sanzionatorio.

Infine, a seguito all'attività di vigilanza sulla conformità dei siti web aziendali alle prescrizioni recate dall'art. 4 della delibera n. 252/16/CONS in materia di trasparenza tariffaria, sono state irrogate delle sanzioni amministrative pecuniarie agli operatori TIM S.p.A., Vodafone Italia S.p.A., Wind Tre S.p.A. e Fastweb S.p.A. In particolare, dall'esame delle informazioni pubblicate nelle sezioni dei siti web dedicate alla "Trasparenza tariffaria" delle offerte di telefonia fissa e mobile, sono emerse diverse carenze informative circa l'esatta illustrazione dei costi di attivazione,

disattivazione e recesso, nonché delle relative modalità di calcolo degli stessi e di tutti gli elementi che li compongono.

L'attività di risoluzione delle controversie

Fino all'introduzione della piattaforma ConciliaWeb, l'attività di definizione delle controversie tra utenti e operatori è proseguita con risultati positivi, confermandosi una *best practice* a livello europeo.

Rispetto al totale delle istanze (1.112) trattate dall'Autorità, la quasi totalità dei procedimenti (77,6%) si è conclusa senza provvedimento finale, tramite accordo (660) e tramite transazione (203). In un altro 14,2% di casi (159) l'Autorità ha definito la controversia, mentre le rinunce e i casi di improcedibilità sono stati l'8,1% (rispettivamente 37 e 53).

Dopo una fase di sperimentazione e di rodaggio, la piattaforma ConciliaWeb si è rivelata uno strumento largamente apprezzato dagli utenti registrati che, alla data del 27 marzo 2019, sono stati 92.351, con una media di una registrazione ogni 4 minuti nell'arco delle 24 ore. Gli operatori attualmente censiti sono 140. L'Autorità è stata impegnata in un'intensa attività di formazione e affiancamento ai Co.re.com., garantendo tramite il proprio personale 33 giornate di formazione e impegnando 48 giornate/uomo per atti-

vità di affiancamento. Nel periodo intercorrente tra il 23 luglio (data di avvio della piattaforma) e il 31 dicembre 2018, sono state inserite sulla piattaforma 51.794 istanze di conciliazione, con un incremento del 9% rispetto alle istanze presentate nell'intero secondo semestre del 2017.

Ampio il ricorso alla conciliazione semplificata, il 33% del totale, per la quale è previsto uno scambio non simultaneo di comunicazioni tra le parti e il conciliatore, e riservata ad alcune fattispecie ben definite. Le conciliazioni semplificate sono state 17.601, delle quali 12.595 (pari al 71,6%) concluse con accordo tra le parti e 1.958 (pari all'11,1%) concluse con un verbale di mancato accordo.

Le conciliazioni in udienza sono state 34.193, delle quali 22.480 (pari al 65,7%) concluse, e solo 2.631 (7,7%) concluse con un verbale di mancato accordo.

Nello stesso periodo sono state presentate 3.846 istanze di definizione delle controversie (con un incremento del 20% rispetto all'intero secondo semestre del 2017), delle quali 547 (14,2%) di competenza diretta dell'Autorità, ai sensi dell'art. del Regolamento di procedura, in quanto riguardanti disservizi nei passaggi tra operatori. Rispetto al totale delle istanze presentate, 1.949 procedure (pari al 50,7%) risultano già concluse in virtù di: *i*) accordo

raggiunto tra le parti nel corso dell'udienza di discussione (650, pari a 33,4%); *ii*) di rinuncia da parte dell'istante (358 pari al 18,3%) o di un provvedimento di archiviazione (790, pari a 40,5%); *iii*) 70 istanze sono state dichiarate inammissibili (3,5%) e *iv*) 81 (pari al 4,1%) si sono concluse con provvedimento decisorio.

Infine, nel periodo di riferimento sono state presentate 5.663 istanze per l'adozione di provvedimenti temporanei, delle quali 2.286 (40,4%) si sono concluse con l'adozione del provvedimento richiesto, 304 (5,4%) con un provvedimento di rigetto, mentre 2.706 (47,8%) sono state le archiviazioni per adeguamento spontaneo da parte dell'operatore alle richieste dell'utente, 254 (4,5%) i procedimenti chiusi per rinuncia dell'istante e 62 (1,1%) quelli dichiarati inammissibili, mentre 51 (0,9%) risultano ancora in corso.

Progetti speciali per la qualità dei servizi

Nel corso dell'ultimo anno e nei primi mesi del 2019 sono proseguiti i progetti "Misura Internet" e "Misura Internet Mobile" volti a fornire trasparenza agli utenti sulla qualità delle prestazioni della rete di accesso a internet.

Per quanto riguarda il progetto "Misura Internet", che certifica la qualità del servizio da postazione fissa, oltre all'ampliamento del bacino di utenza, un importante risultato ottenuto riguarda la certificazione, da parte dell'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione, degli strumenti di misura per linee con velocità fino a 1 Gbps. Questo ha consentito di mettere a disposizione degli utenti l'ultima versione dei *software Ne.Me.Sys.* e *Misura Internet Speed Test* e la verifica delle connessioni anche con velocità superiori a 100 Mbps, in linea con le offerte degli operatori agli utenti finali.

Nell'ambito del progetto "Misura

Internet Mobile", volto a fornire trasparenza agli utenti sulla qualità del servizio di trasmissione dati a banda larga e ultra-larga (*mobile broadband*), l'Autorità ha coordinato le attività di esecuzione delle campagne di misurazione sul campo (*drive test*) previste dalla delibera n. 580/15/CONS, che hanno esteso le verifiche dalle reti 2G e 3G a quelle 4G, in tecnica LTE (*Long Term Evolution*). Con l'ultima campagna, svoltasi da aprile ad agosto 2018, le misurazioni sulla rete di quarta generazione sono state eseguite in 40 città e i risultati sono stati pubblicati a dicembre 2018. Gli utenti, collegandosi al sito www.misurainternetmobile.it, attraverso un'apposita applicazione cartografica, possono verificare i risultati delle misurazioni nel *pixel* più vicino a un dato indirizzo. Il resoconto delle elaborazioni complessive sulle quattro reti evidenzia, rispetto alla campagna di misurazione del 2017 (chiusa a novembre 2017), un generalizzato miglioramento nelle prestazioni delle reti. Il valore medio della velocità in *download* risulta di oltre 31 megabit al secondo con un miglioramento del 12%, mentre la velocità in *upload* risulta di circa 20 megabit al secondo con un miglioramento del 10%.

I rapporti con le associazioni dei consumatori

Il contributo fornito nel corso dell'anno dalle Associazioni dei consumatori è stato significativo sia in sede di vigilanza, sia in sede di regolazione.

Mentre le segnalazioni degli utenti singoli rappresentano, per la loro numerosità, un importante impulso all'azione di verifica del rispetto della normativa di settore, le denunce presentate dalle Associazioni dei consumatori costituiscono un essenziale strumento per la tempestiva e approfondita conoscenza dei fenomeni in atto. Le memorie e le documentazioni presentate al-

l'Autorità sono state, pertanto, propedeutiche all'avvio di procedimenti sanzionatori ed hanno fornito elementi utili per soluzioni di tipo regolamentare.

Nel procedimento relativo alla restituzione dei giorni erosi agli utenti in occasione della illegittima anticipazione della cadenza di fatturazione, nella complessa fase di sviluppo della piattaforma Concilia-Web e nel monitoraggio della sperimentazione in materia di servizi *premium*, la partecipazione delle Associazioni alle attività poste in essere dall'Autorità è stata intensa e proficua.

Le relazioni con il pubblico e gestione del contact center (URP)

Con l'attuazione della nuova organizzazione (cfr. Paragrafo 4.1), l'Autorità ha ritenuto di migliorare e innovare le modalità di relazione, accesso e partecipazione alle informazioni e ai servizi offerti, individuando nel nuovo Ufficio gestione *contact center* e relazioni con il pubblico (URP), il luogo deputato all'interazione fra i pubblici di riferimento e l'Autorità. L'ascolto dei cittadini consente, infatti, di individuare le problematiche dell'utenza e le aspettative che il pubblico ha rispetto alle attività dell'Autorità che, conseguentemente, ha la possibilità di orientare l'azione amministrativa verso i bisogni e le aspettative dell'utenza.

Per potenziare gli assetti funzionali dedicati all'interlocuzione con il pubblico e realizzare una comunicazione efficace e razionale, è stato individuato, come principale strumento operativo, un servizio di *contact center* (numero verde 800.18.50.60, per chiamate da rete fissa, e numero geografico 081.750750, per chiamate da rete mobile e dall'estero).

Il servizio, operativo dal 5 dicembre 2018, è svolto in *outsourcing* presso l'Autorità, inizialmente da 6 addetti e, dal 6 aprile 2019, da 8 addetti

per 6 ore al giorno, tutti i giorni feriali dalle 8.00 alle 14.00. In tale arco di tempo, l'attività di interlocuzione diretta con il pubblico su canale telefonico (*call center*) è svolta nella fascia oraria 10.00-14.00.

Oltre al servizio di risposta telefonica del *contact center*, l'URP svolge anche un'attività di informazione e risposta ai cittadini per le comunicazioni in forma scritta, in particolare per quelle pervenute a mezzo email (info@agcom.it) o compilando la modulistica online del sito istituzionale.

Nel periodo di riferimento, l'URP ha gestito circa 35.000 comunicazioni email e 12.000 contatti telefonici con cittadini e utenti, offrendo loro informazioni generali su tutte le attività dell'Autorità, sulle normative di settore, sulle modalità di presentazione delle denunce e sugli strumenti di tutela, nonché indicazioni per la corretta gestione e risoluzione delle problematiche emerse nei rapporti con i gestori dei servizi.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, l'URP ha assunto un ruolo primario, in particolare, nell'assistenza agli utenti della piattaforma ConciliaWeb, la cui partenza ha quasi fatto raddoppiare il numero delle richieste ricevute dall'URP, al punto da richiedere l'ampliamento del *contact center* con ulteriori due postazioni di risposta telefonica.

Tutela dei consumatori nel settore dei servizi postali

Per quanto riguarda l'attività a tutela dei consumatori, dal secondo quadrimestre del 2018, oltre alle consuete relazioni con le associazioni dei consumatori, sono state gestite anche circa 190 segnalazioni di utenti finali, delle quali circa l'80% relative a Poste Italiane (85% per problemi riguardanti disservizi nel recapito). Sono state inoltre definite circa 44 controversie postali tra operatori e utenti anche in questo

caso, per la quasi totalità, relative a problematiche di consumo con Poste Italiane. Complessivamente, dal primo quadrimestre 2018 e fino al primo quadrimestre 2019, sono state irrogate sanzioni per un importo pari a circa 1.563.000,00 euro, al quale vanno aggiunti gli importi per il pagamento delle sanzioni in misura ridotta (490.000,00 euro), per un totale di 2,053 milioni di euro.

Numerosi e frequenti sono risultati i casi di dispersione e di distruzione di corrispondenza. Come in passato, nei casi di dispersione di posta massiva (bollette, comunicazioni di banche e assicurazioni, etc.) sono state allertate anche le altre autorità di settore (energia, bancario, assicurativo) al fine di limitare i possibili danni derivanti dal mancato recapito della corrispondenza (interessi di mora, addebiti inconsapevoli, etc.). A tal proposito, si ricorda che si sta concludendo l'iter istruttorio relativo alle modalità tecniche e operative che il servizio postale deve osservare per assicurare la certezza della data di spedizione delle fatture agli utenti da parte dei soggetti gestori di servizi di pubblica utilità, come stabilito dalla legge di bilancio 2018.

2.6 Una nuova generazione regolamentare: servizi digitali e spettro radio

La mappatura delle reti di accesso a internet di proprietà pubblica e privata

Con il nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (dicembre 2018), tutti gli Stati Membri dovranno dotarsi di banche dati cartografiche, consultabili dagli utenti, recanti le reti a banda larga per l'accesso a internet. Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha ulteriormente sviluppato la propria piattaforma, già disponibile online (<https://maps.agcom.it/>), tramite il

potenziamento dei macchinari, il raffinamento e l'aggiornamento puntuale dei dati via via disponibili.

Sotto il profilo tecnico, la *broadband map* utilizza un motore di analisi ad alta risoluzione capace di valutare circa 40 milioni di punti geografici e, dunque, di consentire all'utente di verificare le velocità del proprio accesso a internet anche in aree di piccole dimensioni, normalmente trascurate dalle implementazioni più datate. Parallelamente all'incremento del dettaglio delle mappe, è stata ulteriormente perfezionata l'interfaccia utente per consentire l'accesso e la leggibilità dei dati anche agli utenti meno esperti o a quanti non dispongono di tecnologie e competenze per l'utilizzo di GIS (*Geographic Information System*). Per gli addetti ai lavori, gli analisti e tutti coloro che hanno bisogno di elaborare le proprie mappe con un elevato livello di dettaglio, è stata inoltre notevolmente potenziata la sezione *open data* per l'analisi secondaria di dati AGCOM.

Grazie alle attività condotte nel 2018, oltre alla ricerca per singolo indirizzo, è attualmente possibile visualizzare interi tratti stradali serviti con velocità fino a 30 Mbps, nell'intervallo 30-100 Mbps o superiori a 100 Mbps. La mappatura è stata altresì adeguata alle disposizioni della delibera n. 292/18/CONS che ha previsto e regolamentato l'impiego di una specifica simbologia grafica, i bollini colorati, per segnalare agli utenti il tipo di infrastruttura fisica utilizzato per l'erogazione dei servizi di connettività. Inoltre, sono stati integrati graficamente altri utili indicatori per il monitoraggio della disponibilità della banda larga sul territorio nazionale (quali la copertura di famiglie, abitazioni, aree industriali, il grado di rispondenza rispetto alla domanda attesa), così da fornire una fotografia completa ed indi-

pendente dello sviluppo delle reti di accesso a internet in Italia.

Nel corso del 2018, sono state conteggiate circa 226.000 visualizzazioni delle mappe, raggiungendo un valore cumulativo di 476.000 (tra giugno 2017 e dicembre 2018) per un totale di oltre 11 milioni di pagine visualizzate. Gli utenti che accedono alla mappatura tramite la *app* dedicata superano stabilmente le 4.000 unità a fronte delle circa 3.300 di dicembre 2017. L'accesso da mobile, nonostante i limiti dovuti alla ridotta dimensione dello schermo, continua a essere preferito al *desktop*. In particolare, da agosto 2018 la *app* mobile ha registrato 40.453 visualizzazioni a fronte delle 35.749 da *desktop*.

I dati sono forniti anche in formato *open data* e con licenza *Creative Commons* mediante un sistema semplice e intuitivo grazie al quale gli utenti possono autonomamente, e in qualsiasi momento, analizzare lo stato di sviluppo dell'offerta di accesso a internet relativa al proprio indirizzo di residenza, nonché effettuare valutazioni comparative sulle diverse tecnologie e velocità disponibili (Adsl, FTTC, FTTH, 2G, 3G, 4G, FWA).

La gestione dello spettro radio e l'utilizzo delle bande di frequenza per servizi di wireless broadband

In linea con l'obiettivo strategico dell'efficiente allocazione delle risorse scarse nel quadro generale europeo e nazionale, l'Autorità ha proseguito le proprie attività in ambito nazionale e internazionale mirate alla definizione delle politiche per lo spettro radio e alla sua efficiente gestione.

A livello nazionale, l'Autorità ha contribuito all'adeguamento del quadro normativo italiano che regola l'assegnazione e gli usi delle frequenze destinate ai servizi di *wireless broadband* con tecnologia e *standard* di quinta generazione (5G) in attuazione degli obiettivi fissati

dal *framework* europeo, con particolare riguardo al Piano d'azione per il 5G della Commissione e alla Decisione (UE) del Parlamento e del Consiglio del 17 maggio 2017, relativa all'uso della banda di frequenza 470-790 MHz nell'Unione (n. 2017/899).

Nel periodo di riferimento, facendo seguito all'adozione della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" (legge di bilancio 2018) che, in linea con la suddetta Decisione, ha definito gli interventi volti a destinare ai servizi di comunicazione elettronica le frequenze attualmente utilizzate al *broadcasting* televisivo (cd. *refarming* della banda a 700MHz, di cui si tratterà più diffusamente nel paragrafo successivo), l'Autorità ha svolto una consultazione pubblica indetta con delibera n. 89/18/CONS. L'8 maggio 2018, al termine della consultazione, l'Autorità ha adottato le disposizioni relative all'assegnazione e all'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 (delibera n. 231/18/CONS). AGCOM è risultata così il primo regolatore in Europa ad aver definito procedure e regole per l'assegnazione simultanea dei diritti d'uso delle frequenze di tutte le tre bande c.d. "pioniere" per lo sviluppo del 5G.

Il regolamento dell'Autorità mira, in particolare, a garantire l'uso efficiente e condiviso dello spettro (ad esempio attraverso l'introduzione di misure quali lo "*use-it-or-lease-it*" nella banda 3600-3800 MHz e il "*club use*" nella banda 26 GHz) e, al contempo, a creare un quadro regolamentare innovativo e flessibile, idoneo a promuovere tutti i possibili futuri sviluppi legati alle tecnologie 5G, tenuto conto

anche delle informazioni raccolte durante la precedente indagine conoscitiva dell'Autorità su questo tema. Gli obblighi individuali e collettivi stabiliti dall'Autorità puntano a garantire il più ampio livello di copertura e di accesso ai futuri servizi 5G per tutti gli utenti sul territorio nazionale, in linea con le disposizioni della legge n. 205/2017, nonché con il *framework* europeo, incluso il citato Piano d'azione per il 5G della Commissione e la Decisione (UE) del Parlamento e del Consiglio del 17 maggio 2017 (n. 2017/899). Coerentemente con tali strumenti, il regolamento dell'Autorità ha inteso promuovere l'accesso e lo sviluppo di nuovi attori nella catena del valore, compresi operatori "*wholesale-only*" e fornitori di servizi che possono collaborare con gli operatori di rete mobile per offrire applicazioni 5G innovative, a beneficio anche dei c.d. "*verticals*".

Sulla base delle regole definite dall'Autorità, il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) ha predisposto il bando di gara e il relativo disciplinare e ha quindi condotto la gara, conclusasi lo scorso ottobre con un incasso totale di 6,55 miliardi di euro, superiore di oltre 4 miliardi rispetto all'introito minimo fissato dalla legge di bilancio 2018 (pari a 2,5 miliardi), registrando pertanto un fattore di incremento rispetto all'obiettivo del legislatore pari al 162%. Le frequenze che hanno generato l'incasso maggiore risultano quelle della banda dei 3.6-3.8 GHz. L'Italia è dunque il primo paese in Europa ad aver assegnato tutte le bande pioniere per lo sviluppo del 5G, anticipando di oltre due anni i termini disposti dal nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, seppure utilizzando la deroga di 2 anni prevista dalle norme europee per l'utilizzo della banda 700 MHz, al fine di permetterne il *refarming* da parte dei servizi televisivi.

Nel periodo di riferimento, sulla base delle misure previste dall'Autorità con la delibera n. 183/18/CONS, il MISE ha proceduto con le attività riguardanti la concessione delle proroghe dei diritti d'uso nella banda 3,4-3,6 GHz richieste, ai sensi del Codice europeo, da alcuni dei soggetti titolari. Le misure previste dall'Autorità, al fine di garantire condizioni di concorrenza e di uso efficiente dello spettro, nonché la promozione degli investimenti verso il 5G, hanno incluso prescrizioni concernenti l'adeguamento alle nuove norme tecniche idonee al 5G, la deframmentazione della banda, il monitoraggio della copertura e degli investimenti.

L'Autorità ha poi condotto una consistente attività pareristica nei confronti del MISE, che rappresenta una forma di normazione secondaria atta a garantire l'uniforme applicazione del quadro regolatorio europeo nell'ambito della gestione nazionale dello spettro. Tra i vari pareri si annoverano quelli relativi all'aggiornamento del Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze (PNRF), con cui è stato riorganizzato l'uso di alcune bande di frequenze alla luce di modifiche derivanti dal recepimento di norme internazionali, europee e nazionali, ad esito del quale è stato pubblicato dal MISE il decreto del 5 ottobre 2019.

Altri pareri hanno riguardato l'autorizzazione di accordi di servizi ed uso condiviso di frequenze nella banda 3.4-3.6 GHz tra alcuni dei soggetti titolari che prevedono il trasferimento di diritti d'uso di frequenze nella medesima banda e l'utilizzo in neutralità tecnologica della banda 2.100 MHz. È inoltre proseguito, in materia di frequenze per servizi di telecomunicazioni, un proficuo rapporto di collaborazione istituzionale con il MISE su temi di interesse comune, ad esempio attraverso la partecipazione al Tavolo tecnico GSM, preposto al-

l'analisi delle condizioni per una eventuale revisione dell'obbligo di servizio GSM fissato nel 2017 in occasione della proroga relativa all'assegnazione delle frequenze a 900 e 1800 MHz. Analogamente, le attività del gruppo nazionale incaricato della definizione della posizione nazionale in previsione della prossima Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni dell'ITU (WRC-19). L'Autorità ha inoltre fornito alcuni chiarimenti, anche attraverso il proprio sito web, circa gli obblighi di copertura previsti dalla citata delibera n. 231/18/CONS. In particolare, a seguito delle richieste di alcuni sindaci dei comuni interessati, è stato chiarito che la copertura prevista con la banda 700 MHz in 120 specifici comuni non prevede oneri per gli stessi e va a loro beneficio, ponendo le basi per superare annosi problemi di deficit di servizio, senza peraltro alcuna modifica del quadro legale e normativo per la realizzazione degli eventuali nuovi siti necessari. Tale realizzazione dovrà infatti rispettare la vigente regolazione in materia edilizia, urbanistica e del rispetto dei limiti di emissione elettromagnetica.

Infine, si segnala l'avvio, con delibera n. 119/19/CONS, di una consultazione per la verifica dell'interesse di mercato all'utilizzo di porzioni aggiuntive, recentemente armonizzate a livello dell'Unione, della c.d. banda L (1500 MHz) per servizi SDL, cioè *downlink-only*, a potenziamento dei servizi mobili.

Pianificazione delle frequenze per la televisione digitale terrestre e la radio digitale

Per quanto riguarda le frequenze destinate ai servizi di media audiovisivi, la Decisione (UE) 2017/899 ha destinato ai servizi di comunicazioni elettroniche *wireless broadband* (5G) le frequenze nella banda dei 700 MHz (694-790 MHz), in precedenza e tuttora uti-

lizzate per il servizio di *broadcasting*. Pertanto, la legge di bilancio 2018, all'art. 1, commi 1026-1034, ha disciplinato e scadenziato per l'Italia il processo di *refarming*, da realizzare nel quadriennio 2018-2022, ai fini del riassetto del sistema radiotelevisivo su piattaforma digitale terrestre nazionale e locale. In base a quanto previsto dalla legge, in particolare dal comma 1030, l'Autorità ha avviato il procedimento per la definizione del nuovo piano nazionale di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre all'esito del *refarming* (PNAF 2018), adottato con delibera n. 290/18/CONS del 27 giugno 2018.

Il PNAF 2018 ha pianificato, tenendo conto dei vincoli normativi europei e nazionali, 10 reti nazionali in banda UHF e 4 reti locali in banda UHF, più un'ulteriore rete su base regionale in banda III VHF destinata alla trasmissione di programmi televisivi in ambito locale nonché di programmi di servizio pubblico contenenti l'informazione a livello regionale.

Tuttavia, nello svolgimento dei compiti assegnati dalla legge di bilancio 2018 all'Autorità, sono emerse alcune criticità e incertezze alla luce delle quali l'Autorità ha inviato, in data 17 luglio 2018, una segnalazione al Governo relativa all'attuazione delle disposizioni previste dall'art. 1, commi 1030-1031, della legge di bilancio 2018 (cfr. Paragrafo 1.2). La segnalazione ha evidenziato, nel contesto del *refarming* della banda dei 700 MHz, la centralità assunta dal tema della riserva di destinazione di un terzo della capacità trasmissiva complessivamente pianificata a favore dell'emittenza locale (di cui all'articolo 8, comma 2, del D. Lgs. 31 luglio 2005, n.177). Pertanto, l'Autorità ha auspicato una revisione della normativa di settore che tenga conto del nuovo contesto e delle prospettive di mercato, nonché del

cambiamento richiesto dalla transizione. Ciò in considerazione della radicale riorganizzazione che dovrà essere attuata nel comparto dell'emittenza locale a seguito delle novità introdotte dalla legge di bilancio 2018, quali la completa introduzione dell'*horizontal entry model*, con superamento del concetto di emittente verticalmente integrata, e i mutamenti che sono intervenuti nel mercato dell'offerta di contenuti locali. Di conseguenza, l'Autorità ha ribadito quanto rappresentato in altre occasioni in merito alla necessità di una rimodulazione della citata riserva, in nome del principio di uso efficiente delle risorse frequenziali, anche alla luce dell'evoluzione tecnologica e dell'*upgrade* qualitativo richiesto dalla legge.

La legge 30 dicembre 2018 n. 145, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*" (legge di bilancio 2019), art. 1, ai commi da 1101 a 1111, ha apportato incisivi cambiamenti al quadro normativo previgente in materia di *refarming* della banda 700 MHz e di riassetto del sistema radiotelevisivo, anche alla luce della summenzionata segnalazione dell'Autorità e dei lavori del "Tavolo di coordinamento TV 4.0" istituito con il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico dell'8 agosto 2018.

In particolare, la legge di bilancio 2019 ha riformato la riserva di capacità trasmissiva destinata all'ambito locale. Sul punto, il comma 1101 ha emendato il comma 2 dell'art. 8 del TUSMAR, stabilendo che una quota della capacità trasmissiva determinata dal PNAF sia riservata alla diffusione di contenuti in ambito locale in ossequio alle finalità di tutela dell'emittenza locale fissate dalla disciplina legislativa dei servizi di media audiovisivi. Queste, peraltro, sono state esplicitate all'interno del TUSMAR

con l'introduzione del nuovo comma 2-*bis* all'art. 8 del testo unico dove si prevede espressamente l'adozione, da parte dell'Autorità, del piano nazionale di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre, individuando in ciascuna area tecnica, elencata al comma 1030 della legge di bilancio 2018, più frequenze in banda UHF per la realizzazione di reti, di cui almeno una con copertura non inferiore al 90% della popolazione dell'area, finalizzate alla messa a disposizione di capacità trasmissiva ai fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale.

La legge di bilancio 2019 ha altresì modificato ulteriori aspetti della precedente disciplina sulla pianificazione delle frequenze radiotelevisive, come la destinazione delle frequenze in banda III VHF alla radiofonia digitale e la realizzazione del *multiplex* da destinare alla concessionaria di servizio pubblico per la diffusione dell'informazione regionale. Al riguardo, l'art. 1, comma 1030 della legge di bilancio 2018 è stato emendato affidando all'Autorità il compito di aggiornare il PNAF in ossequio agli accordi internazionali sottoscritti per l'assegnazione delle frequenze in banda III VHF alla radiofonia digitale e, ove necessario, per il servizio televisivo digitale terrestre entro il 31 gennaio 2019. La stessa norma ha previsto che l'Autorità pianifichi una rete con decomponibilità per macroaree con frequenze in banda UHF per la realizzazione di un *multiplex* contenente l'informazione regionale da parte del concessionario del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale. Pertanto, al fine di garantire una quantità di risorse frequenziali adeguata allo sviluppo della radiofonia digitale, in ossequio al dettato normativo, l'Autorità, già nell'elaborazione del PNAF televisivo di cui alla delibera n. 39/19/CONS, ha

limitato al massimo l'impiego di frequenze della banda III VHF per l'uso televisivo. Sulla base di questa chiara indicazione normativa, l'Autorità ha avviato il procedimento per l'adozione del "Piano nazionale di assegnazione delle frequenze in banda III VHF per il servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale DAB+" (delibera n. 13/19/CONS del 22 gennaio 2019), tuttora in corso.

Inoltre, sono state avviate le attività di negoziazione internazionale con i paesi radioelectricamente confinanti, svolte dal MISE con la collaborazione dell'Autorità, volte a pervenire ad una razionalizzazione delle frequenze in banda III VHF attualmente attribuite all'Italia; ciò anche allo scopo, ove possibile, di incrementare ulteriormente le risorse disponibili per la pianificazione della radiofonia digitale.

In attuazione di tali disposizioni, l'Autorità ha avviato un procedimento per l'aggiornamento del PNAF 2018, che si è concluso con delibera n. 39/19/CONS, recante "Piano nazionale di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre (PNAF 2019)". L'elaborazione del PNAF 2019 ha quindi tenuto in considerazione, oltre a quanto stabilito dall'ultima legge di bilancio, anche delle novità introdotte nell'articolo 8 del TUSMAR relativamente alla riserva di capacità trasmissiva destinata alla diffusione di contenuti in ambito locale.

In ossequio a quanto previsto dalla normativa, la pianificazione è stata effettuata considerando le codifiche e gli *standard* più avanzati per accrescere l'efficienza negli usi dello spettro e utilizzando esclusivamente le frequenze attribuite all'Italia dagli accordi internazionali sottoscritti dal MISE e dalle Autorità degli Stati confinanti in attuazione della già menzionata Decisione (UE) 2017/899.

Nel dettaglio, il PNAF pianifica le

frequenze per le seguenti reti digitali terrestri: 12 reti nazionali in banda UHF, di cui una decomponibile per macroaree e una integrata da frequenze della banda III-VHF; 1 rete locale di 1° livello in banda UHF con copertura non inferiore al 90% della popolazione in ciascuna delle 18 aree tecniche in cui è stato suddiviso il territorio nazionale (ad eccezione dell'area tecnica 3 in cui sono pianificate 2 reti locali di 1° livello e delle sub-aree tecniche 4a e 4b in cui sono pianificate ulteriori 3 reti locali di 1° livello); 1 o più reti locali di 2° livello in banda UHF senza vincolo di copertura nel bacino di riferimento, in ciascuna area tecnica (Figura 2.6.1).

La legge di bilancio 2018 ha demandato all'Autorità due ulteriori compiti: (i) la definizione dei criteri per convertire i diritti d'uso delle frequenze, attualmente in titolarità degli operatori di rete nazionali, in diritti d'uso di capacità trasmissiva in *multiplex* nazionali di nuova realizzazione in tecnologia DVB-T2; (ii) la definizione dei criteri per la nuova assegnazione delle frequenze della banda dei 470-694 MHz (canali 21-48 UHF) a operatori di rete nazionali.

Con delibera n. 182/18/CONS, pertanto, è stato avviato il procedimento volto alla definizione dei criteri per la conversione dei diritti d'uso delle frequenze e per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze pianificate (ai sensi del PNAF 2018) in ambito nazionale. Con delibera n. 474/18/CONS, l'Autorità ha quindi sottoposto a consultazione pubblica lo schema di provvedimento relativo allo svolgimento dei suddetti compiti.

La legge di bilancio 2019, intervenuta successivamente, ha posticipato i termini per la definizione, da parte dell'Autorità, dei criteri di conversione e assegnazione dei diritti d'uso delle fre-

Figura 2.6.1 - Rappresentazione cartografica delle aree tecniche PNAF



Nota: * Province comuni alle aree tecniche 1 e 3.

quenze nazionali. Pertanto, a seguito di ulteriori approfondimenti istruttori, svolti anche attraverso audizioni con i soggetti interessati e richieste di informazioni, in data 18 aprile 2019 è stato approvato il provvedimento finale (delibera n. 129/19/CONS). Nella stessa data l'Autorità ha provveduto ad attuare ulteriori prescrizioni derivanti dalla legge di bilancio 2019 in materia di *refarming* della banda a 700 Mhz, in base alle quali l'assegnazione di ulteriore capacità trasmissiva resa disponibile in esito a questo processo e di frequenze aggiuntive destinate al servizio televisivo digitale terrestre, oltre a quelle destinate alla conversione dei diritti d'uso e pianificate nel PNAF, deve avvenire mediante procedura onerosa senza rilanci

competitivi e secondo le procedure definite da AGCOM. Pertanto, l'Autorità con delibera n. 128/19/CONS ha avviato il relativo procedimento.

Anche per le frequenze destinate ai servizi di media audiovisivi l'Autorità è chiamata a pronunciarsi con proprio parere sul rilascio delle autorizzazioni al trasferimento dei diritti d'uso individuali da parte del MISE. A tal fine, l'Autorità effettua un'istruttoria volta a verificare che siano rispettati i vincoli di pianificazione previsti dalle relative delibere e, sentita l'AGCM, che non si determinino alterazioni della concorrenza. Nel corso del periodo di riferimento di questa Relazione sono stati adottati 50 pareri ed espletata 1 istruttoria (Tabella 2.6.1).

Tabella 2.6.1 - Pareri sui trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive

| Trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive ai sensi dell'art. 14-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche | |
|---|----|
| Pareri conclusi | 50 |
| Istruttorie espletate | 1 |
| In attesa del parere AGCM | 1 |

L'attività di vigilanza in materia di network neutrality

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha esercitato i poteri derivanti dal Regolamento (UE) 2120/2015 "Telecom Single Market" (TSM) che ha introdotto una disciplina europea comune riguardante l'accesso a un'internet aperta secondo il paradigma della *net neutrality*, attribuendo alle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) funzioni regolamentari, di vigilanza e sanzionatorie in questa materia.

L'Autorità ha sottoposto a stretto monitoraggio le offerte commerciali degli operatori, al fine di assicurare, in particolare, il rispetto degli articoli 3 e 4 del Regolamento. L'Autorità ha anche contribuito all'assolvimento dei compiti che il Regolamento affida al BEREC partecipando, nel corso dell'ultimo anno, alla elaborazione di un parere (*opinion*) sull'attuazione degli obblighi gravanti sulle ANR in virtù del Regolamento TSM e delle linee guida attuative adottate dal BEREC (denominato "orientamenti" ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento TSM). In particolare, l'Autorità è stata attivamente impegnata nell'attività del gruppo di esperti BEREC incaricato della valutazione dei primi due anni di attuazione del Regolamento TSM e degli orientamenti del BEREC, anche alla luce degli scenari tecnologici e di mercato futuri, in vista dell'avvio del pro-

cesso di revisione delle linee guida. Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha pubblicato e trasmesso alla Commissione europea e al BEREC una relazione con la descrizione delle attività svolte e l'indicazione dei principali risultati raggiunti nel terzo anno di attuazione della disciplina europea in materia *net neutrality*, come richiesto dall'art. 5 comma 1 del Regolamento TSM²⁹.

Ai fini dell'attuazione delle norme in materia di *net neutrality*, l'Autorità coopera allo sviluppo, sempre in ambito BEREC, di un *software* di riferimento paneuropeo per la misurazione ed il monitoraggio della Qualità del Servizio (QoS) dei servizi di accesso internet, che potrà essere utilizzato dalle singole autorità nazionali che opereranno per l'adozione dello strumento (su base volontaria, c.d. soluzione *opt-in*).

A livello nazionale, l'Autorità ha, inoltre, adottato importanti misure attuative per la corretta applicazione dell'articolo 3, commi 1, 2 e 3, del Regolamento TSM. Con la delibera n. 348/18/CONS, si è infatti definito il diritto degli utenti a scegliere liberamente il proprio terminale di accesso a internet. A tal fine, l'Autorità ha altresì svolto un'intensa attività di vigilanza sulle offerte di servizi integrati di accesso a internet e/o di connessione alla rete in abbinamento con l'apparecchiatura terminale: in attuazione della delibera, infatti, restrizioni alla libertà

di scelta delle apparecchiature terminali sono state ammesse solo per le offerte in tecnologia *Fixed Wireless Access*.

Sono state, altresì, condotte valutazioni istruttorie riguardanti l'utilizzo del terminale mobile in modalità *tethering*, acquisendo informazioni sulle pratiche in essere da parte degli operatori di rete mobile. Al riguardo, con delibera n. 68/18/CONS, l'Autorità ha adottato un provvedimento di diffida in merito alla pratica commerciale che prevedeva l'utilizzo del terminale mobile in modalità *tethering* a titolo oneroso, mediante il pagamento di una tariffa aggiuntiva per la fruizione del servizio di accesso a internet da rete mobile.

Infine, si segnala che le attività di monitoraggio e vigilanza svolte dall'Autorità si sono concentrate anche sulle misure di gestione del traffico, così come sulla fornitura dei c.d. "servizi specializzati".

Con riguardo alle offerte *zero rating*, ovvero quelle che, in presenza di limiti alla connessione dati, non computano il traffico generato da (o verso) particolari servizi o applicazioni ai fini del raggiungimento delle soglie di consumo, l'attività di vigilanza è proseguita nella direzione di indurre gli operatori a rimodulare le proprie condizioni contrattuali, rimuovendo gli elementi di potenziale incompatibilità con il Regolamento.

L'attività di vigilanza in tema di roaming internazionale

In linea con l'obiettivo di esercitare compiutamente la disciplina e la vigilanza sui mercati regolati, l'Autorità ha applicato il Regolamento (UE) 2012/531 e gli emendamenti introdotti dai Regolamenti (UE) 2015/2120 e 2016/2286. In particolare, anche nell'ultimo anno l'Au-

²⁹ <https://www.agcom.it/documents/10179/11192137/Documento+generico+04-07-2018/5086fc7b-fa64-43b9-b9a6-6cedfe87f8d8?version=1.0>.

torità ha assicurato, a livello nazionale, l'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione del Regolamento UE 2012/531 in materia di *roaming* internazionale e, a livello europeo, l'assolvimento dei compiti di monitoraggio affidati al BEREC in questa materia, contribuendo con la propria attività di reportistica e raccolta delle informazioni prevista ai sensi del suddetto Regolamento.

Sono state condotte attività istruttorie e di verifica sulle richieste di deroga a norma dell'articolo 6-*quater*, par. 2, del Regolamento UE 2012/531, in esito alle quali sono state concesse alcune deroghe agli operatori MVNO (privi di una rete propria), e segnatamente alle società Digi Italy (delibera n. 473/18/CONS), Tiscali (delibera n. 320/18/CONS) e Fastweb (delibera n. 291/18/CONS). È stata altresì condotta un'intensa attività di vigilanza sulla corretta applicazione del Regolamento (UE) 2018/1971 di revisione della disciplina organizzativa del BEREC, che contempla nuove regole in materia di chiamate *intra-EU* e reti ad alta velocità.

2.7 L'attività ispettiva e il Registro degli Operatori di Comunicazione

Il Registro degli Operatori di Comunicazione

Nel periodo di riferimento, a seguito dell'entrata in vigore della legge 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), che ha previsto l'istituzione presso il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) del Registro dei soggetti che usano risorse nazionali di numerazione, la cui tenuta compete all'Autorità, si è provveduto all'implementazione del sistema informativo automatizzato del Registro degli Operatori

di Comunicazione (ROC) introducendo il modello 26/ROC per consentire la comunicazione delle informazioni a questa nuova categoria di operatori.

Il decreto ministeriale del 5 marzo 2018 ha stabilito che per utilizzo indiretto delle risorse nazionali di numerazione deve intendersi l'uso delle risorse nazionali di numerazione, assegnate ad un operatore di rete mobile, anche virtuale, da parte di un soggetto diverso da quest'ultimo e come mero identificativo dell'utente del servizio di comunicazioni mobili e personali. Per rispettare, pertanto, il nuovo dettato normativo, si è reso necessario modificare la delibera n. 666/08/CONS con l'adozione della delibera n. 402/18/CONS che ha introdotto, tra gli operatori tenuti all'iscrizione al ROC, anche i soggetti che usano indirettamente risorse nazionali di numerazione.

Nel periodo di riferimento, al fine di coordinare le attività di vigilanza sugli adempimenti derivanti dall'entrata in vigore della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di *call center*, sono proseguite – presso il MISE-Direzione Generale Attività Territoriali – le riunioni alle quali hanno partecipato lo stesso Ministero, l'Autorità, il Garante per la protezione dei dati personali ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Nel corso delle predette riunioni è emersa la necessità di rafforzare le verifiche sugli operatori economici esercenti attività di *call center* con sede in Italia relativamente al rispetto dell'obbligo di iscrizione al ROC e a quello di fornire l'informazione preliminare della collocazione geografica da cui risponde o chiama l'operatore sia nel caso di risposta/chiamata dal territorio nazionale sia nel caso di risposta/chiamata da territorio UE ed extra UE. Sempre in materia di *call center*, l'Autorità ha anche preso parte alle riunioni, svoltesi presso il MISE,

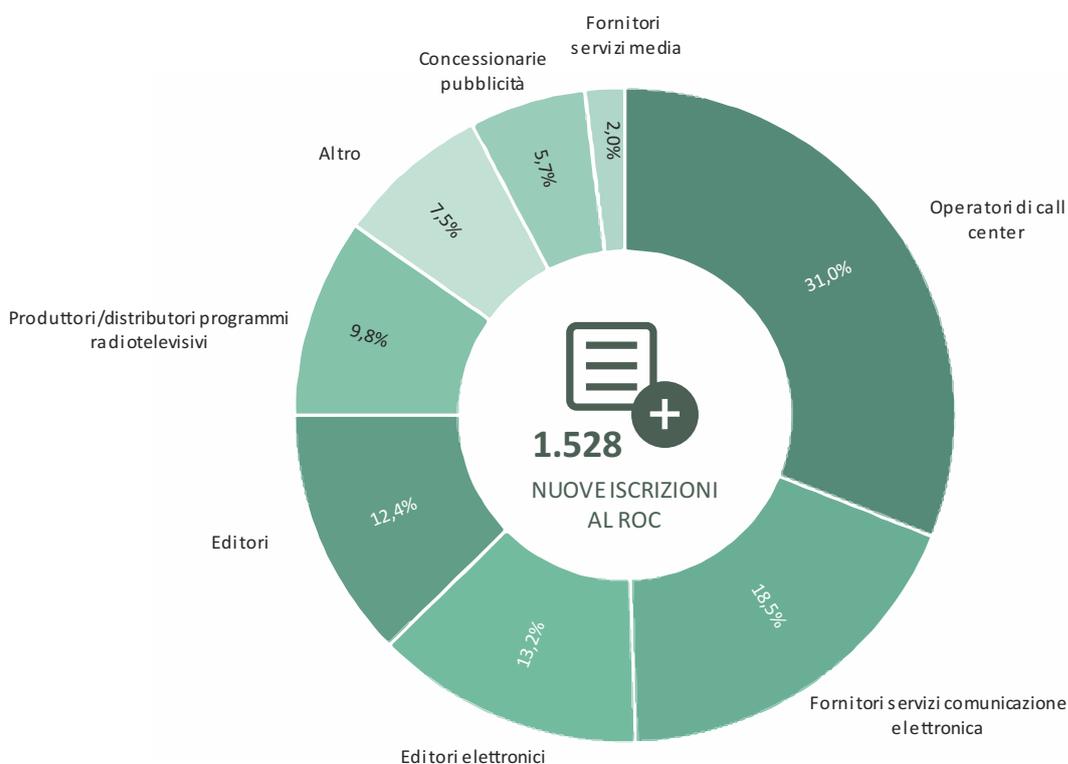
sulle disposizioni della legge 11 gennaio 2018, n. 5, che ha introdotto importanti novità in materia di iscrizione e di funzionamento del Registro delle opposizioni nonché nuove misure volte a garantire l'identificazione della linea chiamante degli operatori che svolgono attività di *call center* rivolte a numerazioni nazionali fisse o mobili. Si è avviata, inoltre, in collaborazione con il Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, un'attività di vigilanza finalizzata a individuare gli operatori economici che svolgono l'attività di *call center* in assenza dell'iscrizione al ROC ovvero che non hanno comunicato tutte le numerazioni nazionali messe a disposizione del pubblico con l'apposita modulistica.

Da ultimo, a seguito della sentenza del TAR del Lazio del 14 febbraio 2018, nella quale è stata sancita la stretta dipendenza tra l'obbligo di comunicare i dati relativi all'Informativa Economica di Sistema (IES), da parte delle concessionarie di pubblicità sul web con sede legale all'estero che conseguono ricavi in Italia, e l'iscrizione al ROC, si è proceduto a diffidare i predetti operatori a inoltrare la domanda di iscrizione.

La gestione ordinaria

Nel periodo di riferimento, sono prevenute al ROC circa 21.000 comunicazioni (iscrizioni, comunicazioni annuali, variazioni, certificazioni, cancellazioni, etc.). In particolare, sono state trasmesse 1.528 domande di iscrizione (Figura 2.7.1), 6.100 comunicazioni annuali e 11.900 domande di variazione (di cui 2.487 inviate dagli operatori e 9.358 acquisite automaticamente dal Registro delle Imprese attraverso i processi di cooperazione applicativa) che attestano un costante livello di aggiornamento dei dati del ROC. Sono state inviate, inoltre, 30 richieste di certificazione.

Figura 2.7.1 - Tipologia di attività dichiarate al ROC dagli operatori che hanno richiesto l'iscrizione (maggio 2018-marzo 2019, %)



I controlli in materia di editoria sulle imprese richiedenti i contributi

Nel periodo di riferimento, nell'ambito dell'attività di tenuta del ROC, sono state rilasciate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria (DIE), le attestazioni previste dall'art. 5 del D.P.R. n. 25 novembre 2010, n. 223, esaminando la posizione presso il ROC delle imprese richiedenti i contributi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250 e i contributi per la stampa italiana all'estero di cui all'art. 1-bis D.L. 18 maggio 2012 n. 63, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 luglio 2012, n. 103 e al D.P.R. 11 agosto 2014 n. 138.

Sono state verificate le posizioni di 168 imprese iscritte al ROC richiedenti i contributi e trasmesse le relative attestazioni al DIE nei termini

previsti dalla legge 26 ottobre 2016, n. 198.

A seguito di tale attività, sono stati avviati e definiti, con una delibera di archiviazione e una determina di archiviazione per intervenuta oblazione, due procedimenti sanzionatori per omessa o tardiva trasmissione della comunicazione annuale telematica al ROC.

Sono stati definiti, inoltre, 14 procedimenti sanzionatori avviati nei confronti delle società che non avevano trasmesso l'Informativa Economica di Sistema 2017 in violazione dell'art. 3 della delibera n. 397/13/CONS. Nello specifico, 6 procedimenti sanzionatori si sono conclusi con determine direttoriali di archiviazione per intervenuta oblazione; 2 procedimenti sanzionatori con l'adozione di delibere di archiviazione nel merito, in quanto non sono stati ravvisati gli estremi

per procedere all'irrogazione della sanzione; 6 procedimenti sanzionatori con l'adozione di delibere di ordinanza ingiunzione.

Si è proceduto, infine, ad avviare 8 nuovi procedimenti sanzionatori per il mancato invio dell'Informativa Economica di Sistema (IES) 2018, relativa all'esercizio finanziario 2017.

Il Catasto nazionale delle infrastrutture di diffusione

La Sezione Speciale del Registro degli operatori di comunicazione destinata alle infrastrutture di diffusione (Catasto nazionale delle frequenze) costituisce il principale punto di riferimento per numerose attività tecniche e amministrative tra cui quelle relative alla prevista liberazione della banda dei 700 MHz, che sarà destinata entro il 2022 ai servizi mobili e non più

alla radiodiffusione televisiva.

Il Catasto consente di disporre, allo stato, dei dati relativi a tutti gli impianti di radiodiffusione digitale televisiva e sonora, nonché sonora analogica operanti sul territorio nazionale. In tal modo l’Autorità detiene un *database* telematico contenente le informazioni relative a tutte le principali tipologie di infrastrutture di diffusione su frequenze terrestri. Alla data del 12 marzo 2019, risultano dichiarati al Catasto 37.596 impianti di radiodiffusione attivi, dei quali 20.350 di tipo televisivo digitale, 328 di tipo radiofonico digitale (DAB) e 16.918 di tipo radiofonico analogico in banda FM. Esaurita la fase di prima raccolta dei dati tecnici degli impianti radiofonici FM, avviata nel 2016, il volume delle transazioni registrate nel sistema informatico nel corso del 2018 è tornato ai suoi livelli fisiologici.

Nel periodo in esame, sono stati infatti registrati circa 2.300 accessi, nel corso dei quali sono state acquisite e automaticamente validate oltre 2.200 comunicazioni, integralmente dematerializzate, con le quali sono state dichiarate 5.280 variazioni agli impianti tra nuovi inserimenti, modifiche tecnico/amministrative, cessioni, subentri o cessazioni.

L’attività ispettiva

L’Autorità ha esercitato le proprie funzioni ispettive e di controllo nelle diverse aree di competenza, operando in base alle disposizioni stabilite nelle delibere nn. 220/08/CONS e 710/13/CONS. Sulla base di specifiche esigenze operative, le attività ispettive e di verifica sono state spesso effettuate con il supporto del personale appartenente al Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza e alla Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni distaccata presso l’Autorità (cfr. Paragrafo 1.2).

L’Autorità ha svolto attività ispettive

e di monitoraggio, articolando la sua attività dalla tutela dei diritti dei consumatori, alla disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, dal settore dei contenuti audiovisivi alla tutela dei diritti sportivi.

Relativamente al settore della tutela dei consumatori nel campo dei servizi di comunicazione elettronica, il Servizio ha effettuato attività di verifica nei riguardi dei principali operatori di telefonia (sia da *desk* sia presso le sedi delle società vigilate). In particolare, le attività sono state volte a verificare il rispetto delle norme poste a tutela dei diritti degli utenti con particolare riferimento alla problematica del credito residuo, alla gestione dei reclami, alla qualità dei servizi di contatto ed alla fornitura di informazioni agli utenti, alla fruizione di promozioni riservate.

Ulteriori e mirate attività sono state volte a verificare il regolare utilizzo delle numerazioni telefoniche e la correttezza dei dati forniti al ROC da parte degli operatori che forniscono servizi di *call center*.

Verifiche sono state, poi, effettuate in ordine alla problematica dei cosiddetti servizi a sovrapprezzo forniti, impropriamente, attraverso numerazioni previste, invece, per servizi di pubblica utilità. Ulteriori attività di controllo sono state volte a individuare possibili casi di attivazione non *compliance* di nuove tipologie di servizi *premium*, nell’ambito delle procedure di gestione dei processi di *marketing* e di vendita dei suddetti servizi. L’attività ispettiva ha, tra l’altro, evidenziato criticità nel servizio di assistenza alla clientela, con particolare riferimento alla gestione dei reclami presentati dagli utenti relativamente al processo di portabilità.

L’attività ispettiva dell’Autorità è stata anche tesa a verificare il regolare e pieno esercizio del diritto di cronaca radiofonica e televisiva relativo agli eventi delle principali

competizioni sportive e le modalità di accesso agli impianti sportivi da parte degli operatori della comunicazione. Tale attività si è svolta, in particolare, nell’ambito dei più noti tornei calcistici nazionali.

Con riguardo alle attività di verifica in ordine alla regolare applicazione degli obblighi normativi sussistenti in capo alle emittenti radio nazionali e locali in materia di versamento allo Stato del contributo/canone, c.d. CANORAD, l’Autorità – oltre a svolgere l’attività di acquisizione delle dichiarazioni annuali, a cui può seguire la fase di approfondimento istruttorio e di verifica, anche di natura presanzionatoria, sulla regolarità delle suddette comunicazioni – ha effettuato una pluralità di ispezioni su un campione di imprese, avvalendosi della collaborazione del Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza. Tali attività sono state tese ad accertare il regolare e corretto pagamento del contributo per l’attività radiotelevisiva (ex canone di concessione) relativamente agli anni 2016 e 2017, calcolati sulla base dei fatturati riferiti, rispettivamente, agli esercizi 2015 e 2016.

Gli obblighi di comunicazione delle AA.PP. e degli enti pubblici per le spese di pubblicità e comunicazione istituzionale

In ordine alle competenze (ex art. 41 del TUSMAR) in materia di vigilanza sulla pubblicità istituzionale degli enti pubblici, l’Autorità ha svolto, in prosecuzione delle attività portate avanti lo scorso anno, ulteriori verifiche nei confronti dei soggetti facenti parte dell’insieme di enti e amministrazioni pubbliche vigilate (composto dalle agenzie fiscali e dalle città capoluogo di regione). In questo quadro, a valle di un’attività di monitoraggio e di verifica istruttorio, l’Autorità ha indirizzato l’attività sanzionatoria verso una pluralità di soggetti pubblici inadempienti, rientranti nel suin-

dicato insieme, procedendo all'adozione di provvedimenti sanzionatori o di archiviazione. Sempre con riferimento all'esercizio delle predette funzioni di vigilanza, il Servizio ha gestito la fase di acquisizione delle comunicazioni annuali trasmesse da enti e amministrazioni pubbliche dal 1° al 30 settembre del 2018 e ha avviato, conseguentemente, attività di monitoraggio e verifica nei riguardi dei soggetti che compongono il nuovo campione di Enti oggetto di monitorag-

gio e composto, in questo caso, dagli Istituti Nazionali di Previdenza, dalle Autorità di Sistema Portuale e dalle Agenzie Regionali per il Lavoro.

In materia di accertamento del regolare pagamento da parte dei soggetti operanti nel settore delle comunicazioni delle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità, la società Agenzia Entrate-Riscossione (già Equitalia) è stata interessata per complessivi 84 procedimenti di iscrizione a ruolo esecutivo per il recupero di somme non

pagate per tutti i casi di indisponibilità dei singoli soggetti allo spontaneo adempimento. L'importo caricato presso il citato agente della riscossione come ruoli esecutivi per sanzioni amministrative originarie (codice tributo 5318) è stato pari a 1.204.661,08 euro, mentre per la voce oneri accessori (maggiorazioni ed interessi legali, codice tributo 5317) per ritardato pagamento l'importo complessivo caricato nei ruoli esecutivi è stato pari a 79.683,73 euro (per 1.284.344,81 euro in totale).

