

2018

1.

Il contesto istituzionale dell'Autorità



Introduzione

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha confermato e potenziato il proprio impegno in ambito internazionale e nel contesto istituzionale italiano. Mediante le formule ascendenti della partecipazione, rese disponibili dal fortemente integrato contesto europeo, l'Italia ha occupato un ruolo attivo nell'attuazione del progetto composito e ambizioso della Strategia per il mercato unico digitale¹ che, come noto, costituisce lo sfondo programmatico sul quale si innestano i numerosi processi europei di riforma legislativa afferenti al comparto delle comunicazioni digitali. Intercettando le prorompenti dinamiche di sviluppo dell'ecosistema digitale, le istituzioni europee hanno inteso massimizzarne l'impatto, identificando i processi di digitalizzazione quale leva per il rilancio economico e sociale dell'Europa.

Redatta dalla Commissione europea con l'obiettivo di disegnare un percorso di produzione normativa europea in grado di cogliere le opportunità del digitale, la Strategia si pone come obiettivo quello di rimuovere gli ostacoli al pieno dispiegarsi di infrastrutture ad elevatissima capacità che possano so-

stenere una florida domanda di servizi digitali – servizi della società dell'informazione, di comunicazione elettronica, di contenuti, ecc. – così che questa possa, a sua volta, consentire alla complessiva offerta digitale europea di svilupparsi.

Nella consapevolezza della maturità delle dinamiche di convergenza, l'approccio dell'Esecutivo europeo è stato di programmare una serie di misure complementari da porre in essere in segmenti di mercato adiacenti, nell'intento di gestire la transizione verso l'economia digitale stimolando, al contempo, la competitività dell'industria europea e garantendo un'adeguata protezione degli utenti, a fronte del crescente utilizzo di nuovi servizi digitali.

La trasformazione digitale, che sta interessando tutti i settori della società e dell'economia a livello globale, se da un lato offre significative opportunità di crescita economica in ragione della molteplicità di servizi a carattere fortemente innovativo forniti *online*, dall'altro porta con sé anche rischi: nuove sfide legate alla gestione dei dati personali e alla sicurezza digitale si impongono nei mercati. L'Autorità, al fine di acquisire una conoscenza adeguata e presidiare i complessi fe-

nomeni evolutivi, ha messo in campo molteplici iniziative, anche in cooperazione, come verrà descritto nel corso di questo capitolo.

Prestando il proprio contributo di esperienza e conoscenza del settore di competenza, l'Autorità ha collaborato con le diverse articolazioni governative – Parlamento, organi di Governo, Ministeri, enti locali – per supportare, nel rispetto dei reciproci ruoli, le iniziative intraprese da Parlamento e Governo. L'Autorità ha promosso l'innovazione e la ricerca nei settori di competenza anche attraverso forme di collaborazione con le Università italiane e i centri di ricerca di maggior prestigio a livello nazionale e internazionale, nella ferma convinzione che la virtuosa e proficua cooperazione è la strada vincente per accrescere il ruolo dell'Autorità e, al contempo, instaurare sinergie positive nel raccordo tra le attività del regolatore di settore e il mondo accademico. Una preziosa rete di rapporti deriva, infine, dal dialogo – alimentato costantemente – con la comunità finanziaria, sia nazionale sia internazionale, per consentire alla stessa di investire in un ambiente di mercato sano, competitivo e trasparente.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>

1.1 L'Autorità nel contesto europeo

Nel periodo di riferimento, i processi di riforma avviati nel 2016 dalla Commissione europea sono entrati nel vivo del dibattito legislativo.

Nel settore dei servizi di media audiovisivi, la proposta di aggiornamento della Direttiva 2010/13/UE è attualmente all'esame dei co-legislatori europei nell'ambito della fase di prima lettura del processo legislativo ordinario di cui all'art. 294 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La Commissione Parlamentare Cultura – CULT – competente nel merito, ha adottato (il 25 aprile 2017) un progetto di risoluzione legislativa, deliberando contestualmente l'avvio dei negoziati inter-istituzionali, successivamente confermato dal *plenum* del Parlamento europeo. Il Consiglio dell'Unione, nel corso del mese di maggio 2017, ha adottato un approccio generale sulla riforma, aprendo la strada all'avvio dei negoziati di c.d. "trilogo", finalizzati all'individuazione di un punto di vista condiviso sui vari temi oggetto delle proposte di riforma. I negoziati, tuttora in corso, hanno avuto un'accelerazione nel corso del semestre di presidenza bulgaro ed è possibile prevedere che l'*iter* si concluda con successo prima dell'estate 2018.

Per quanto concerne il settore delle comunicazioni elettroniche, è proseguito l'esame delle proposte legislative per un Codice europeo e un nuovo Regolamento BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communication*). I testi di riforma sono attualmente oggetto di discussioni di trilogo. Tra i

principali temi al centro del dibattito, figurano la disciplina dell'accesso fisso all'ingrosso, quella dello spettro radio e il disegno istituzionale di settore.

Con riguardo al primo tema, la discussione verte in particolare sulla individuazione di un punto di equilibrio tra gli obiettivi di promozione degli investimenti infrastrutturali in reti a elevatissima capacità e di protezione di dinamiche concorrenziali di lungo periodo, in relazione a vari istituti regolamentari (ad esempio, le proposte in tema di trattamento regolamentare del co-investimento, le condizioni di applicabilità delle misure simmetriche e la disciplina dei prezzi dei servizi di terminazione).

Con riferimento allo spettro radio, il dibattito oscilla tra centralizzazione dei processi regolamentari a livello europeo, suggerita dalla Commissione e sostenuta dal Parlamento europeo, e istanze di maggiore flessibilità in ambito nazionale, in un'ottica di sussidiarietà ed efficiente gestione delle risorse scarse, sostenute dagli Stati membri in seno al Consiglio UE.

Infine, per quanto riguarda il disegno istituzionale del settore delle comunicazioni elettroniche, la discussione in corso all'interno dei triloghi riguarda le competenze da demandare alle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) indipendenti.

Al riguardo, si ricorda che la proposta della Commissione europea individua nelle ANR il fulcro della regolamentazione del futuro, in un'ottica di promozione dell'armonizzazione regolamentare in Europa, riconoscendo quindi ad esse un ampio set di competenze esclu-

sive. Gli sviluppi del dibattito in seno al Consiglio UE hanno peraltro evidenziato il rischio di un forte ridimensionamento della proposta della Commissione, aprendo la porta, in sede di trasposizione nazionale, a una distribuzione di alcune rilevanti competenze tra più "autorità competenti" (non necessariamente indipendenti). Tale soluzione, ove dovesse risultare confermata nei testi legislativi finali, potrebbe comportare pesanti ricadute sulle attività delle ANR, comprimendone le competenze e l'efficacia d'azione a livello nazionale e depotenziando gli strumenti di cooperazione regolamentare in ambito europeo.

Su questo tema, l'Autorità si è fortemente impegnata presso tutte le sedi istituzionali coinvolte nel processo legislativo europeo, sostenendo la validità e la lungimiranza della proposta della Commissione europea, in linea con il punto di vista espresso collettivamente dalle ANR europee attraverso il BEREC². L'Autorità ritiene infatti che il riconoscimento alle ANR indipendenti di un vasto insieme di competenze settoriali costituisca un elemento chiave affinché i regolatori nazionali possano utilizzare in modo integrato ed efficace tutte le leve regolatorie utili a perseguire gli obiettivi settoriali e possano lavorare collettivamente a livello europeo, in seno al BEREC, su un ampio spettro di materie, contribuendo alla promozione del mercato unico europeo.

Nelle more dell'approvazione del Codice, la Commissione europea ha provveduto, il 27 aprile 2018, ad aggiornare gli orientamenti per l'analisi di mercato e la valutazione del significativo potere di mercato³.

² Il riferimento è alla dichiarazione di alto livello adottata dal BEREC nell'ottobre 2017 sulla necessità di un *set* minimo comune di competenze delle ANR indipendenti (documento BoR (17) 194).

³ Comunicazione della Commissione recante "Orientamenti per l'analisi di mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del quadro normativo dell'UE per le reti e i servizi di comunicazioni elettroniche" (C (2018)2374).

In tema di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi nell'Unione, la proposta di Regolamento messa a punto dalla Commissione europea, in seguito all'accordo informale raggiunto a dicembre dai legislatori, ha trovato, nel marzo 2018, l'approvazione formale del Parlamento europeo. Tale passaggio è destinato a essere seguito a breve da una convalida formale da parte del Consiglio e dall'entrata in vigore del Regolamento. Nell'ottica di promuovere il commercio elettronico, incoraggiando la concorrenza e il contenimento dei prezzi nel segmento della consegna transfrontaliera dei pacchi, il provvedimento normativo introduce una serie di obblighi di trasparenza in capo agli operatori e potenzia il ruolo di monitoraggio da parte dei regolatori nazionali di settore.

Nel perimetro della Strategia *Digital Single Market* (DSM), si ricordano inoltre le proposte legislative in materia di *copyright* nel mercato unico digitale, finalizzate a ridurre le differenze tra regimi nazionali di tutela del diritto d'autore e a consentire un più ampio accesso alle opere da parte degli utenti nell'Unione. Le commissioni parlamentari competenti per parere hanno rilasciato le loro posizioni di prima lettura, mentre la Commissione affari legali (JURI), competente nel merito, dovrebbe adottare il Rapporto con la propria po-

sizione entro questo giugno, tempestiva che, se rispettata, dovrebbe aprire la strada ai negoziati di triloquio, secondo la procedura legislativa ordinaria. In stretta connessione con tali misure, si rammenta inoltre il Regolamento europeo in tema di portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti *online* nel mercato interno, adottato in via definitiva nel giugno 2017 ed entrato in vigore il 1° aprile 2018.

È entrato nel vivo anche l'*iter* legislativo concernente la riforma della normativa relativa al trattamento dei dati personali e alla protezione della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche. La proposta di Regolamento della Commissione europea, destinata a sostituire la Direttiva del 2002, è attualmente in discussione sia in sede di Parlamento europeo che di Consiglio UE.

Infine, a valle di una fase di consultazione pubblica e della propria Comunicazione sulle piattaforme *online* del maggio 2016⁴, la Commissione ha adottato, nell'aprile scorso, una proposta di Regolamento che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *online*⁵.

Le comunicazioni elettroniche

La partecipazione attiva a tutti i filoni di attività del BEREC ha continuato a rappresentare una priorità per l'Autorità nel periodo di riferimento, ben al di là dell'adempimento

del puntuale obbligo legislativo europeo.

Una linea di lavoro cruciale è stata quella connessa al menzionato processo di riforma legislativa settoriale; l'Autorità ha presieduto, insieme all'Autorità ungherese NMHH, il gruppo di lavoro "*Regulatory Framework*", responsabile della definizione di documenti di posizionamento del BEREC rispetto alle proposte legislative settoriali. Nell'esercizio di tale incarico, l'Autorità ha coordinato gli esperti delle ANR europee in un estensivo e puntuale lavoro di analisi dei testi legislativi, assicurando il monitoraggio dell'*iter* di co-decisione presso le competenti commissioni del Parlamento europeo e il gruppo di lavoro del Consiglio dell'Unione, e fornendo un'analisi aggiornata delle varie proposte di riforma in discussione⁶.

L'Autorità ha inoltre confermato, unico tra i Regolatori europei, il proprio ruolo di coordinamento di altri due rilevanti gruppi di lavoro BEREC, dedicati ai temi "*Regulatory Accounting*" e "*Remedies*". L'Autorità nel contempo ha proseguito nel presidio di tutte le linee di attività pianificate dai programmi di lavoro 2017 e 2018, garantendo la partecipazione attiva di propri esperti a numerosi progetti. Si segnala, in particolare, l'impegno che ha condotto alla stesura del primo rapporto BEREC⁷ sull'attuazione nazionale delle disposi-

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni del 25 maggio 2016 "*Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa*".

⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 aprile 2018 "*che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online*".

⁶ In particolare, nel periodo tra marzo e giugno 2017, il BEREC ha adottato un set di 13 documenti tematici a commento delle proposte oggetto del processo legislativo europeo. Questi documenti recano le valutazioni tecniche dell'Organismo sull'impatto della disciplina proposta nei principali ambiti di intervento della riforma (disegno istituzionale, disciplina dell'accesso all'ingrosso di rete fissa, spettro radio, protezione dei consumatori, ecc.), nonché alcune proposte alternative. I documenti tematici sono disponibili sul sito del BEREC: BoR (17) 94; BoR (17) 90; BoR (17) 84; BoR (17) 91; BoR (17) 89; BoR (17) 86; BoR (17) 85; BoR (17) 93; BoR (17) 92; BoR (17) 88; BoR (17) 87; BoR (17) 83; BoR (17) 129. A questo ampio set hanno fatto seguito, nel mese di ottobre, due ulteriori documenti di analisi, dedicati ai temi della disciplina del servizio universale e al regime autorizzatorio (rispettivamente documenti BoR (17) 203 e BoR (17) 202).

⁷ *BEREC report on the implementation of Regulation EU 2015/2120 and BEREC net neutrality Guidelines*, disponibile al link http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/7529-berec-report-on-the-implementation-of-regulation-eu-20152120-and-berec-net-neutrality-guidelines.

zioni in materia di neutralità della rete recate dal “Regolamento *Telecom Single Market* (TSM)” e dalle relative Linee guida BEREC⁸; le numerose attività in tema di *roaming* mobile internazionale, tra cui l’aggiornamento, nel giugno scorso, delle Linee guida in tema di obblighi di accesso all’ingrosso⁹; il parere BEREC relativo alla proposta di nuove Linee guida della Commissione europea in tema di Significativo Potere di Mercato (SMP)¹⁰; la predisposizione di opinioni e documenti di posizionamento. Ciò ha consentito non solo di portare specificità nazionali nel processo ascendente di formazione della normativa, ma anche di porre le basi per una più efficace azione nel processo discendente.

L’Autorità ha inoltre partecipato attivamente alla definizione della nuova Strategia di medio termine del BEREC relativa al periodo 2018-2020. Adottato nell’ottobre 2017, il documento aggiorna la pianificazione strategica, adeguandola alle modifiche intervenute sui mercati digitali e fornisce la cornice di riferimento per la stesura dei prossimi programmi di lavoro annuali.

In parallelo con l’impegno profuso in seno al BEREC sui temi delle riforme legislative europee, l’Autorità ha partecipato ai vari tavoli tec-

nici istituiti in ambito nazionale (in particolare, presso il Dipartimento Politiche Europee – Presidenza del Consiglio dei Ministri e presso il Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento Comunicazioni), finalizzati alla definizione della posizione nazionale sui temi di volta in volta in discussione presso il Consiglio dell’Unione.

L’Autorità ha infine assicurato il proprio contributo ai comitati governativi settoriali, quali ad esempio, il Comitato Comunicazioni e il Comitato Radio Spettro (RSC, *Radio Spectrum Committee*)¹¹, integrando la composizione delle delegazioni nazionali, nonché ai vari comitati regolamentari europei, quali il *Radio Spectrum Policy Group* (RSPG)¹² e il comitato CEPT ECC.

In tema di spettro radio, la partecipazione al gruppo RSPG si è concretizzata principalmente nella predisposizione di un’*opinion* sul 5G, nel posizionamento in merito alla proposta di nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, nella collaborazione alla costruzione della piattaforma di *peer collaboration* sul sistema Circa della Commissione europea, che potrà essere l’embrione del futuro sistema di *peer review* sulla regolamentazione dello spettro radio previsto dal nuovo Codice, e ai la-

vori del gruppo di *good offices*, per la gestione dei problemi di interferenza e coordinamento frequenziale transfrontaliero.

Nel comitato CEPT ECC, l’Autorità ha assunto un ruolo di coordinamento sui temi della numerazione. Assumendo la presidenza del *Project Team Future Numbering Issues* nell’ambito del *Working Group* che tratta i temi della numerazione, all’ITU-T e, in particolare, nello *Study Group 2*, ha acquisito un ruolo primario nella revisione della raccomandazione E.118, al fine di valutare i nuovi scenari derivanti dall’introduzione nel mercato delle eSIM, ossia delle SIM programmabili da remoto.

L’Autorità ha partecipato anche al progetto “*Mapping of Broadband Services in Europe SMART 2014/0016*” promosso dalla Commissione europea¹³.

L’audiovisivo

Nel settore audiovisivo, l’Autorità ha confermato l’impegno in ambito ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), l’organismo consultivo della Commissione europea istituito nel 2014 per favorire lo scambio di *best practice* tra i regolatori settoriali dei Paesi UE e sostenere la Commissione europea nelle attività connesse all’attuazione nazionale

⁸ *BEREC Guidelines on the implementation by National Regulators of European Net Neutrality rules*, disponibile al link http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules.

⁹ *BEREC Guidelines on Regulation (EU) No 531/2012, as amended by Regulation (EU) 2015/2120 and by Regulation (EU) 2017/920 (Wholesale Roaming Guidelines)*, disponibile al link http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/7116-berec-guidelines-on-regulation-eu-no-5312012-as-amended-by-regulation-eu-20152120-and-by-regulation-eu-2017920-wholesale-roaming-guidelines.

¹⁰ *BEREC Opinion on Draft SMP Guidelines*, disponibile al link http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/8024-berec-opinion-on-draft-smp-guidelines.

¹¹ L’RSC, istituito con la decisione n. 676/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, persegue l’obiettivo di favorire nell’Unione l’armonizzazione della gestione e dell’uso dello spettro radio, provvedendo alla definizione e adozione delle rilevanti misure di implementazione tecnica.

¹² L’RSPG, istituito dalla decisione n. 2002/622/EC della Commissione, emendata dalla decisione n. 2009/978/EC, adotta pareri (*opinion*) e rapporti aventi l’obiettivo di assistere e fornire consulenza strategica alla Commissione, ed eventualmente ad altre istituzioni europee (Parlamento e Consiglio), su questioni di politica dello spettro radio e sul coordinamento europeo delle misure attuative.

¹³ <https://www.broadbandmapping.eu/>

del quadro regolamentare europeo di settore.

L'Autorità ha anche partecipato a tutti i gruppi di lavoro incaricati della realizzazione del programma di lavoro 2017. In tale contesto, l'AGCOM ha messo a disposizione della piattaforma l'esperienza maturata negli altri settori delle comunicazioni, assumendo la presidenza del gruppo di lavoro "*Future-proofing ERGA*", finalizzato alla stesura di nuove regole di procedura interne dell'ERGA. L'impegno dell'Autorità prosegue nel 2018, attraverso la partecipazione ai quattro gruppi di lavoro istituiti in attuazione del programma di lavoro annuale, relativi rispettivamente al pluralismo interno ed esterno, allo scambio di esperienze e buone pratiche, agli strumenti dell'auto e della coregolamentazione e all'ambito di applicazione della nuova Direttiva sui servizi di media audiovisivi. In considerazione dell'ampiezza dei temi oggetto della futura Direttiva, le attività di questo ultimo gruppo sono state suddivise in tre *task force*, dedicate ai temi delle *video-sharing platform*, della giurisdizione territoriale e del ruolo dell'ERGA, nonché della promozione delle opere europee (con particolare riferimento ai servizi di media audiovisivi a richiesta); questa ultima coordinata dall'Autorità.

L'Autorità ha assicurato, inoltre, il proprio contributo tecnico alle attività del Comitato di Contatto, istituito dalla Direttiva 97/36/CE.

I servizi postali

Nel corso del 2017 l'Autorità, nella persona del Presidente Angelo Marcello Cardani, ha ricoperto l'incarico annuale di presidenza del Gruppo dei Regolatori Europei per i Servizi Postali (ERG-P), assumendo la responsabilità di coordinare le attività del gruppo, sia sotto il profilo tecnico (ai fini della realizzazione del programma di lavoro annuale), sia sotto il profilo della

rappresentanza istituzionale e della gestione dei necessari raccordi con tutti i referenti istituzionali europei e internazionali.

Durante il mandato di presidenza AGCOM, l'ERG-P si è particolarmente impegnato nelle attività di monitoraggio e analisi degli sviluppi dell'*iter* di co-decisione del Regolamento sulla consegna transfrontaliera dei pacchi nell'Unione, partecipando al dibattito istituzionale e rappresentando alla Presidenza del Consiglio UE e al Parlamento europeo la propria posizione sui principali temi oggetto di disciplina.

Sono inoltre proseguite, sotto il coordinamento tecnico dell'Autorità, le attività avviate a valle dell'adozione della strategia di medio-periodo 2017-2019. Tali attività hanno condotto all'approvazione del nuovo Regolamento di funzionamento e di un piano di comunicazione annuale.

L'Autorità è stata inoltre confermata nell'incarico di co-presidenza del gruppo di lavoro sulla regolamentazione del servizio universale.

Quest'anno, le attività dell'ERG-P si focalizzeranno sull'entrata in vigore del menzionato Regolamento sui servizi di consegna transfrontalieri e sulle riflessioni prospettiche in vista dell'annunciata proposta di revisione della Direttiva postale. A tale ultimo riguardo, l'ERG-P sarà chiamato a fornire un parere (che verrà predisposto da parte di un gruppo coordinato dall'Autorità e dall'Autorità olandese ACM), in preparazione della relazione della Commissione europea sull'attuazione della Direttiva sui servizi postali al Parlamento europeo e al Consiglio, prevista per il 2019.

La cooperazione internazionale

Nell'ultimo anno si è rafforzato l'impegno dell'Autorità in attività di cooperazione regolamentare internazionale, sia mediante inizia-

tive bilaterali, sia attraverso la partecipazione a organismi e piattaforme di regolatori di settore.

Nel maggio del 2017 si è concluso il progetto di gemellaggio con il regolatore tunisino delle comunicazioni elettroniche, la *Instance Nationale Des Télécommunications* (INT), che ha visto l'Autorità capofila di un consorzio costituito dal regolatore spagnolo CNMC e dal Ministero francese dell'Economia, Industria e Lavoro. Il progetto ha raggiunto tutti gli obiettivi fissati, tra cui l'introduzione della portabilità del numero in Tunisia, la proposta di legge per la liberalizzazione del settore postale, la definizione di procedure per le analisi di mercato e il rilascio di una serie di raccomandazioni per l'aggiornamento del quadro regolamentare settoriale tunisino.

Nel settembre 2017 l'Autorità si è aggiudicata, come membro di un consorzio costituito dai Ministeri della cultura della Francia e della Regione di Catalogna, un progetto di gemellaggio con il Ministero delle comunicazioni del Marocco, avente per oggetto le nuove sfide del settore audiovisivo. Per la metà di quest'anno, è inoltre atteso l'avvio di altri due progetti di gemellaggio di cui l'Autorità è risultata aggiudicataria, in Israele e in Azerbaijan, riguardanti rispettivamente tematiche relative alle telecomunicazioni e alla proprietà intellettuale.

Nel solco del rafforzamento dei rapporti bilaterali, l'Autorità ha sottoscritto due *Memorandum of Understanding*: uno con il regolatore dell'audiovisivo del Libano *National Council for the Audiovisual* – CNA (18 settembre 2017), l'altro con l'*Agency for Electronic Communications and Postal Services* del Montenegro – Ekip (29 marzo 2018).

Nell'ambito della cooperazione multilaterale, l'Autorità, nella persona del Presidente Angelo Marcello Cardani, ha presieduto nel 2017 il Gruppo dei regolatori delle

comunicazioni elettroniche nell'area del Mediterraneo (EMERG). Il Gruppo, sostenuto finanziariamente dal progetto NAPT 4 dell'Unione europea, ha l'obiettivo di armonizzare le *policy* regolamentari di settore dei Paesi membri con le migliori pratiche europee. L'Autorità ha sempre creduto in questa forma di cooperazione e, nel corso del proprio mandato di presidenza, ha ritenuto di rilanciare le attività del gruppo mediante un intenso programma di lavoro, costituito da cinque *workshop* tematici e due *summit* intra-piattaforma: il primo con il BEREC, dedicato ai temi della connettività, il secondo con le altre piattaforme di cooperazione regionale (Regulatel, per il Sud America, ed EaPeReg, per l'est Europa e Paesi limitrofi), sul tema della sostenibilità degli strumenti di cooperazione.

L'Autorità ha inoltre partecipato alle attività dell'*European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA – una delle principali reti di regolatori dell'audiovisivo), del *Mediterranean Regulators' Network of the Audiovisual* (ReseauMed – la rete di regolatori dell'audiovisivo dell'area mediterranea) e di Regulatel (gruppo di regolatori delle telecomunicazioni dell'America Latina, in qualità di membro del comitato esecutivo), nel cui ambito l'Autorità è stata accreditata nel 2017 di un riconoscimento formale per le iniziative assunte in tema di tutela dei consumatori.

Le recenti elezioni politiche del 4 marzo 2018 hanno comportato, oltre all'espletamento dei compiti istituzionali assegnati all'Autorità dalla normativa nazionale, una se-

rie di specifici impegni di carattere *extra*-nazionale, conseguenti alle attività di monitoraggio del processo elettorale svolte dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Tale impegno si è concretizzato nel contributo fornito alla *Needs Assessment Mission* svolta in Italia dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) dell'OSCE (11-13 dicembre 2017), finalizzata a valutare il livello di monitoraggio necessario per le elezioni politiche 2018. Inoltre, l'AGCOM, nella persona del Presidente Angelo Marcello Cardani, ha partecipato all'*hearing* di alto livello con una rappresentanza dell'Assemblea Parlamentare dell'OSCE (3 marzo 2018).

Di particolare importanza per l'Italia, come forma di assistenza comunitaria per i Paesi che presentano problemi di coordinamento frequenziale con Paesi confinanti, l'istituto dei c.d. *good offices*, istituzionalizzato dall'RSPG nel "*Process of EU Assistance in bilateral negotiations with third countries and between EU countries*". I *good offices* costituiscono un'attività di assistenza ai Paesi membri fornita nell'ambito di un gruppo di lavoro coordinato da un esperto di un Paese terzo, che si chiude con un parere tecnico che l'RSPG presenta alla Commissione europea al fine di facilitare la risoluzione dei problemi. Tale meccanismo, che è stato particolarmente utile all'Italia per facilitare la soluzione di annosi problemi di coordinamento delle frequenze televisive coi Paesi confinanti, è stato esteso allargando le competenze del gruppo alle que-

stioni della migrazione dei canali televisivi dalla banda 700 MHz e del relativo coordinamento delle *roadmap* nazionali¹⁴.

Oltre alla partecipazione alle piattaforme settoriali, l'Autorità ha inoltre assicurato la partecipazione alle attività dei vari comitati regolamentari operanti in ambito OCSE (tra cui si segnalano, il Comitato ICCP-CISP e il *Network of Economic Regulators*, nell'ambito del Comitato RPC) e dei principali *think tank* internazionali di cui l'Autorità è membro, tra cui meritano un cenno il *Centre on Regulation in Europe* (CERRE), l'*International Institute of Communications* (IIC) e l'Associazione Eurovisioni, contribuendo, in particolare, all'organizzazione della giornata regolamentare nell'ambito del festival Eurovisioni (27 ottobre 2017) e dell'evento celebrativo del ventesimo anniversario dell'IIC (10 novembre 2017), nel corso del quale è stata inaugurata la prima edizione del premio Antonio Preto, in memoria del compianto Membro del Consiglio dell'Autorità.

1.2 Il ruolo e le relazioni istituzionali dell'Autorità nel contesto italiano

I rapporti con il Parlamento e con il Governo

L'Autorità ha fornito il proprio contributo su temi di preminente interesse per il settore delle comunicazioni e per lo sviluppo del Paese, sia nel corso di apposite audizioni in Parlamento, sia attraverso formali interlocuzioni con gli organi di Governo.

¹⁴ A tal fine il gruppo ha monitorato, attraverso apposite riunioni e questionari, l'andamento dei lavori di negoziati e coordinamenti bi-multilaterali, tra tutti i Paesi comunitari, riscontrando che alla fine del 2017 erano già stati raggiunti la maggior parte degli accordi previsti dalla decisione del Parlamento e Consiglio europei 2017/899/(UE). Le poche non *compliance* riscontrate sono dovute a problematiche di coordinamento con Paesi *extra*-UE (quali Federazione Russa, Turchia, Tunisia) e solo in un caso riguardano un Paese europeo. In tale contesto l'Italia si colloca al momento tra i paesi virtuosi. Il Gruppo continuerà a monitorare i progressi degli accordi in vista del secondo obiettivo europeo che consiste nella pubblicazione della *roadmap* di liberazione della banda 700 MHz a metà 2018.

Come è noto, il Governo si è proposto di definire, attraverso la strategia BUL del 2015, un nuovo quadro di interventi introducendo strumenti pubblici di semplificazione amministrativa e di sostegno allo sviluppo dell'offerta, da un lato, e alla promozione della domanda, dall'altro, per garantire coerenza e rapidità nella riduzione del *gap* infrastrutturale esistente.

AGCOM ha contribuito al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea sulla connettività a reti a banda ultra-larga con la propria attività di regolamentazione e in sinergia con le politiche pubbliche di sostegno al mercato. L'Autorità ha ricoperto un ruolo di primo piano nel perseguimento di tali obiettivi sia attraverso la definizione delle condizioni tecniche ed economiche di accesso all'infrastruttura finanziata¹⁵, sia attraverso la vigilanza sull'effettiva qualità dei servizi erogati e la massimizzazione della loro penetrazione sul territorio¹⁶. Queste due direttrici sono state illustrate dal Presidente Cardani nel corso dell'audizione tenutasi in Senato (18 luglio 2017) sul tema dei recenti sviluppi del piano di realizzazione della banda larga e ultra-larga, anche per i profili concernenti la competitività del Paese e la concorrenzialità dei mercati¹⁷.

Muovendo dalle proprie specifiche competenze, l'Autorità ha contribuito efficacemente alla discussione relativa al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea, illustrando gli effetti prodotti congiuntamente dall'azione pubblica, tramite gli aiuti di Stato, e dall'azione privata, guidata – tra l'altro – dalla regolazione pro-concorrenziale e di promozione degli investimenti svolta dall'AGCOM. In particolare, il Presidente Cardani ha sottolineato che *“Gli effetti sia degli aiuti di Stato che dell'intervento regolamentare, sempre sinergici, hanno dato i loro frutti”* e che *“Il settore privato attraversa una fase positiva di rilancio degli investimenti infrastrutturali”*.

Dei futuri investimenti nella realizzazione delle infrastrutture e dello sviluppo del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso e al dettaglio si dovrà tenere conto nella determinazione delle misure regolamentari per il nuovo ciclo 2018-2020. In tale contesto occorrerà considerare l'evoluzione dei rimedi esistenti (nuovo modello di *full equivalence* di Telecom Italia), nonché i nuovi eventuali correttivi derivanti dalla situazione e dalle dinamiche concorrenziali nel mercato (presenza di offerte all'ingrosso da parte di più operatori).

Il Presidente Cardani è stato ascoltato in Senato (il 15 novembre 2017) sullo schema di Decreto Legislativo recante la riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi¹⁸. Attraverso tale riforma sono state riscritte le regole intese a promuovere la produzione audiovisiva europea e indipendente, entro una cornice di crescente attenzione nei riguardi dello sviluppo dell'industria culturale dei contenuti audio-video (c.d. decreto Franceschini)¹⁹. In sede di audizione l'AGCOM ha ribadito quanto già osservato in occasione della segnalazione al Governo del 29 febbraio 2016 in materia di tutela della produzione audiovisiva europea e indipendente²⁰. L'Autorità ha inteso mettere in luce alcuni profili di criticità emergenti dallo schema di Decreto Legislativo all'esame, nonché le possibili distonie tra i principi recati nella legge delega e i contenuti dello schema medesimo.

Nel 2017 si è altresì concluso l'*iter* per il rilascio del parere da parte della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi sul contratto di servizio 2018-2022 tra il Ministero dello sviluppo economico (MISE) e la RAI²¹. L'Autorità è stata sentita in

¹⁵ Cfr. le Linee guida di cui alla delibera n. 120/16/CONS approvate nel mese di aprile 2016.

¹⁶ AGCOM ha realizzato la *broadbandmap* (www.agcom.it/broadbandmap) sulla base di quanto previsto dalla legge n. 9/2014 (il c.d. decreto Salva Italia).

¹⁷ Tra il 20 e il 22 giugno 2017 si sono tenute alcune audizioni congiunte (Commissioni riunite 8^a e 10^a) del Senato che hanno riguardato Open Fiber e TIM. Le audizioni sono state precedute da un acceso dibattito a mezzo stampa che ha riguardato, in particolare, la questione relativa all'annuncio di TIM di voler investire nella realizzazione di reti a banda ultra-larga in zone potenzialmente rientranti nelle cosiddette “aree bianche” interessate dalle gare predisposte da Infratel.

¹⁸ Commissioni riunite 8^a (Lavori pubblici, comunicazioni) e 10^a (Industria, Commercio, Turismo). Esame dell'atto 469.

¹⁹ Decreto Legislativo del 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”*.

²⁰ In quell'occasione l'AGCOM aveva indicato in particolare due obiettivi da conseguire con il lavoro di riforma legislativa e regolamentare del settore della produzione audiovisiva: da un lato, l'esigenza di semplificare il quadro delle regole; dall'altro, la necessità di coniugare, con il giusto grado di flessibilità, le finalità di tutela della produzione europea e indipendente con l'esigenza di equilibrio economico-finanziario del settore televisivo, sul presupposto che l'adozione di misure regolamentari intese a incidere su tale equilibrio non dovesse prescindere da una previa attenta analisi degli effetti di medio-lungo periodo suscettibili di generarsi nei mercati di riferimento.

²¹ Il parere con le proposte della Commissione di vigilanza, obbligatorio ma non vincolante, è stato reso il 19 dicembre 2017.

audizione il 16 novembre 2017 e in tale sede ha avuto occasione di richiamare le questioni già oggetto di una articolata comunicazione trasmessa al MISE in data 25 luglio 2017, nella forma di *“Orientamenti sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale”*. In estrema sintesi, il contributo dell’AGCOM, nella prospettiva del nuovo contratto di servizio RAI, è articolato sui seguenti punti: qualità complessiva dell’offerta di servizio pubblico; caratteri specifici e contenuti dell’offerta informativa; tutela della persona (minori, disabili e donne *in primis*) e promozione dell’educazione digitale; valorizzazione del prodotto e dell’industria culturale nazionale; *governance*, modello organizzativo e utilizzo delle risorse economiche (canone e pubblicità); promozione e sviluppo delle nuove tecnologie; monitoraggio e verifica dell’assolvimento degli obblighi di servizio pubblico. Ciascuno di questi singoli punti trova naturale collocazione in un quadro più ampio, la cui ispirazione e il cui intendimento è quello di riportare ciò che si suole definire come la più grande industria culturale del Paese al centro della rivoluzione digitale, con una sua specifica missione costruita attorno alla triade qualità (dei contenuti), trasparenza (della *governance* e della gestione delle risorse economiche) e innovazione (sotto il profilo tecnologico, della varietà e del livello dell’offerta). Nella visione di AGCOM, solo una più marcata valorizzazione della missione di servizio pubblico e un più chiaro e incisivo utilizzo delle risorse del canone

in funzione di questo obiettivo, possono far crescere la credibilità del servizio pubblico radiotelevisivo, assicurandogli un ruolo di *driver* nell’industria dei contenuti negli anni a venire. In tal senso, una più definita distinzione tra attività di servizio pubblico e attività commerciale, con scelte conseguenti sia sotto il profilo della pressione pubblicitaria che dell’offerta di contenuti, costituiscono obiettivi irrinunciabili per il quinquennio di vigenza del prossimo contratto di servizio. L’Autorità, nell’esercizio puntuale dei poteri di vigilanza attribuiti dall’ordinamento, si propone di promuovere tale evoluzione dell’attività del servizio pubblico radiotelevisivo.

Nel corso del 2017 si è anche registrato il coinvolgimento dell’Autorità su alcune proposte di legge. In particolare, il Presidente Cardani è stato ascoltato (23 maggio 2017) in Senato²² su due Disegni di Legge (n. 2553 e n. 2575) riguardanti le seguenti proposte: *i*) introduzione nel Codice delle comunicazioni elettroniche di un obbligo di attivazione del servizio di *safety check*²³; *ii*) tracciabilità dell’identità degli autori di contenuti nelle piattaforme di reti sociali. Sulla prima proposta, l’Autorità, pur dichiarandosi in linea di massima favorevole all’iniziativa, ha rappresentato l’importanza di chiarire più in dettaglio le specifiche tecniche del servizio ipotizzato e gli oneri e le competenze dei vari soggetti coinvolti, nonché di valutare attentamente la piena coerenza del Disegno di Legge con il sovrastante quadro legislativo comunitario.

Più critica è stata la posizione dell’Autorità rispetto alla seconda proposta, volta a introdurre, attraverso un intervento del Governo, sistemi, servizi tecnologici e idonea regolamentazione, allo scopo di rendere possibile alle autorità competenti la tracciabilità dell’identità degli autori di contenuti sulle piattaforme di reti sociali nella eventualità di dover perseguire reati commessi mediante la rete. L’Autorità ha voluto sottolineare come tale misura, oltre a incontrare numerose difficoltà tecniche (si è osservato che, ancorché ogni dispositivo sia identificato da un proprio univoco indirizzo IP, ciò non identifica tuttavia la persona fisica che è effettivamente connessa in quel determinato momento), possa risultare sproporzionata per gli effetti che determina nei riguardi della sfera privata dei cittadini, tanto più se minorenni. Quest’ultima circostanza, secondo l’Autorità, dovrebbe più opportunamente spostare l’attenzione sugli aspetti legati alla formazione e allo sviluppo di una corretta educazione digitale. I due Disegni di Legge in questione non hanno completato il proprio *iter* e sono dunque decaduti.

Nel periodo di riferimento l’Autorità ha esercitato in un’occasione il potere di segnalazione conferitole dall’articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge n. 249/1997 (nel seguito, legge istitutiva). Lo ha fatto, in particolare, con la segnalazione al Governo (24 novembre 2017) in materia di diritto d’autore²⁴. Partendo dalla significativa esperienza maturata in questi anni sul campo, grazie

²² Commissione 8^a (Lavori pubblici, comunicazioni).

²³ Tale funzione viene definita nel Disegno di Legge come *“un servizio di trasmissione dati monodirezionale verso utente che, in caso di emergenze connesse a calamità naturali o eventi di natura terroristica sul territorio nazionale, garantisce alle persone presenti in una determinata area geografica la possibilità di ricevere messaggi di emergenza e istruzioni di sicurezza”* (cfr. art. 2 del Disegno di Legge).

²⁴ In particolare, la segnalazione verteva sul Decreto Legislativo 15 marzo 2017, n. 35, recante *“Attuazione della Direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d’autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per*

al proprio regolamento in materia²⁵ – ormai universalmente considerato una *best practice* in ambito europeo da tutte le associazioni di settore che si occupano della tutela delle opere dell'ingegno – l'Autorità ha ritenuto di suggerire misure emendative intese ad assicurare il pieno allineamento del Decreto Legislativo in questione ai principi comunitari, in particolare avuto riguardo ai requisiti soggettivi degli organismi di gestione collettiva (OGC) svolgenti attività di amministrazione e intermediazione dei diritti d'autore nonché alla piena equiparazione agli organismi di gestione collettiva e alle entità di gestione indipendenti (EGI), delle associazioni di produttori di fonogrammi, opere audiovisive e videogrammi che distribuiscono i compensi connessi alla riproduzione privata di fonogrammi e videogrammi. L'Autorità ha altresì segnalato che, per ragioni di proporzionalità e ragionevolezza, le eventuali sanzioni amministrative pecuniarie in capo ai soggetti vigilati avrebbero dovuto tenere conto delle dimensioni economiche dei soggetti stessi. Infine, è stata segnalata l'opportunità di prevedere espressamente l'introduzione di una procedura alternativa di risoluzione delle controversie, in attuazione dell'articolo 34 della Direttiva 2014/26/UE.

Gli atti di sindacato ispettivo

Gli atti di sindacato ispettivo rappresentano gli strumenti mediante i quali il Parlamento esercita la propria funzione di controllo sull'attività del Governo, ivi comprese le informative urgenti su questioni di particolare rilievo e attualità.

L'Autorità monitora costantemente gli atti relativi alle materie oggetto della regolamentazione di settore, mantenendo con gli organi di Governo sottoposti al sindacato ispettivo del Parlamento il livello più alto di collaborazione istituzionale, al fine di garantire un puntuale supporto informativo e conoscitivo (predisposizione di documentazione in risposta a interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni, ordini del giorno e informative urgenti). L'attività di collaborazione si concretizza in un scambio di informazioni con il MISE e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, volto a riscontrare nei tempi più brevi, con elevato livello di accuratezza, le richieste di informazioni pervenute.

L'AGCOM assicura il proprio supporto attraverso apposite unità di personale dedicate, trasmettendo note opportunamente documentate, al fine di formulare una compiuta risposta alle istanze pervenute.

Nel periodo di riferimento sono pervenute numerose e crescenti richieste aventi ad oggetto un ampio spettro di tematiche. Queste hanno riguardato principalmente la corretta applicazione delle disposizioni in materia di *roaming* internazionale e *net neutrality*. Un focus particolare è stato dedicato ai profili attinenti alla trasparenza delle offerte di telefonia e *pay tv* a seguito dell'introduzione da parte degli operatori della fatturazione a 28 giorni. In proposito sono stati forniti ampi elementi sugli interventi posti in essere dall'Autorità per contrastare in radice tale fenomeno.

Ulteriori questioni hanno riguardato il settore dei servizi postali, in particolare, la fornitura del servizio universale e i disservizi nel

recapito della corrispondenza. Altre richieste hanno avuto ad oggetto il potenziamento del segnale radiotelevisivo e la risoluzione delle problematiche interferenziali. Anche i temi relativi alla tutela del pluralismo sociale, politico e istituzionale sono stati oggetto di interrogazioni e interpellanze, con particolare riguardo al contrasto a fenomeni quali il c.d. *hate speech* e la diffusione di *fake news*, ambiti sui quali l'Autorità ha avviato specifiche e innovative iniziative.

Relativamente al settore delle comunicazioni elettroniche, sono stati richiesti contributi in ordine alle iniziative a tutela dei consumatori e degli utenti, allo sviluppo e diffusione della banda larga nel Paese, nonché alla strategia per il superamento del *digital divide*.

I pareri resi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato

L'Autorità è chiamata a esprimere il proprio parere non vincolante nei procedimenti in materia di pratiche commerciali ingannevoli o scorrette svolti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), riguardo alla liceità dei comportamenti e delle comunicazioni delle imprese quando siano veicolati tramite radiotelevisione, stampa o Internet.

Nell'ultimo anno, l'AGCOM ha reso 69 pareri di cui 13 hanno riguardato operatori dei servizi di comunicazione elettronica.

La Polizia Postale e delle Comunicazioni

La Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni, quale organo del Ministero dell'Interno deputato alla sicurezza e alla regolarità dei servizi di telecomunicazioni, attra-

i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno" e sull'articolo 19 del Decreto Legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante "Decreto fiscale".

²⁵ Si tratta del "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", approvato con delibera n. 680/13/CONS del 12 dicembre 2013.

verso la propria Sezione distaccata presso l'AGCOM, ha lavorato in stretta sinergia con l'Autorità per lo svolgimento delle attività di verifica sulle infrastrutture e reti di telecomunicazione e sui connessi servizi e prodotti.

In tale ottica, la Sezione ha partecipato alle attività, di verifica e ispettive, avviate dall'Autorità nei confronti di diversi operatori di comunicazione. In particolare, nei confronti di una pluralità di operatori di telefonia fissa e mobile sono state svolte verifiche per monitorare il rispetto della normativa di settore in materia di corretta gestione dei rapporti con l'utenza, anche con riferimento alla qualità dei servizi di *customer care*.

Inoltre, la Sezione ha proseguito l'attività di monitoraggio sull'attivazione dei servizi *premium*, finalizzata alla verifica del rispetto dei dettami del C.A.S.P. 3.0 (codice di autoregolamentazione dei servizi *premium*), avendo riguardo alle procedure finalizzate all'adesione ai servizi in abbonamento e quelle relative alla disattivazione dello stesso servizio.

Altra attività si è concretizzata nella verifica delle numerazioni a valore aggiunto del tipo 899, 892 e 895 e del rispetto della normativa vigente in materia, relativa alla pubblicizzazione dei predetti codici all'interno di trasmissioni televisive.

Analogamente si è proceduto alla verifica del rispetto della normativa in relazione ai servizi a sovrapprezzo e, in particolare, alla conformità della normativa relativa al messaggio informativo iniziale, dei servizi offerti e della tariffazione applicata, con particolare riferimento alla delibera n. 26/08/CIR, nonché al rispetto del Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite (delibera n. 538/01/CSP e s.m.i.) e delle disposizioni in materia di propaganda di numerazioni di tipo interattivo,

audiotex e *videotex* e similari, di cui all'art. 1, comma 26 del Decreto n. 545/96, come modificato dalla legge 23 dicembre 1996, n. 650.

Verifiche telefoniche sono state effettuate anche in relazione alle numerose segnalazioni pervenute dalla Direzione Generale per i Servizi di Comunicazione Elettronica e di Radiodiffusione del MISE.

La Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni si è occupata, su segnalazione dell'AGCOM, di verificare la correttezza di alcune procedure di conciliazione tra utenti e operatori di telefonia. In particolare, l'attenzione si è focalizzata su una serie di casi dubbi relativi a procedimenti conclusi mediante la sottoscrizione di verbali di accordo raggiunto o mediante la redazione di atti transattivi tra le parti, caratterizzati dal frequente, costante ricorso all'istituto della delega all'incasso, che consente l'erogazione degli indennizzi concordati direttamente in favore del rappresentante dell'utente. Si è avuto modo di appurare che le procedure operate da alcuni rappresentanti non si sono rivelate deontologicamente corrette e, in alcuni casi, per diverse condotte si sono palesate ipotesi di rilevanza penale, che sono state poste all'attenzione delle competenti Procure della Repubblica. Le anomalie riscontrate hanno avuto riguardo sia alla fase di attivazione della controversia, sia a quella di conclusione, relativa alla corresponsione dell'indennizzo erogato dagli operatori.

Con alcune strutture dell'Autorità è proseguita la collaborazione finalizzata alla verifica dei requisiti soggettivi necessari per il rilascio/rinnovo/voltura di autorizzazioni alla trasmissione di programmi satellitari, evidenziando alcune posizioni non conformi che hanno determinato anche il deferimento, per dichiarazioni mendaci, alla Procura della Repubblica di alcuni ammi-

nistratori di società titolari di autorizzazioni.

Sono state altresì effettuate verifiche relative alla correttezza dei dati inseriti nel Registro degli Operatori di Comunicazioni da parte di operatori di *call center*.

A livello nazionale, la Polizia Postale e delle Comunicazioni, sempre nelle materie di competenza istituzionale affini a quelle dell'Autorità, ha intrapreso, attraverso le articolazioni periferiche, attività concernenti il diritto d'autore, controllando diversi esercizi pubblici, denunciando 21 persone, monitorando 337 spazi virtuali, rilevandone uno con contenuti illeciti. Nell'ambito del settore della telefonia ha ricevuto 1.386 denunce, concernenti la telefonia fissa e mobile; ha denunciato 69 persone, ha espletato 22 perquisizioni.

Nell'ambito dei servizi Internet sono stati monitorati più di 396.000 siti *web* di vario genere e 52.659 spazi virtuali relativi a giochi e scommesse *online*, rilevando 15 illeciti e denunciando una persona. Con riguardo al settore delle radiofrequenze sono state controllate dieci emittenti (delle quali due sono state sottoposte a sequestro), sequestrati 384 apparati di telecomunicazioni, rilevati sette illeciti e denunciate tre persone.

È inoltre proseguito il consueto impegno nelle campagne di sensibilizzazione e prevenzione sui rischi e pericoli connessi all'utilizzo di Internet rivolte soprattutto alle giovani generazioni, che sempre più di frequente sono coinvolte in episodi di *cyberbullismo* e di uso distorto della rete in generale e dei *social network* in particolare.

La Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza, in relazione alle norme di riferimento e al Protocollo d'Intesa con l'Autorità rinnovato il 12 ottobre 2015, attraverso il Nucleo Speciale per la radiodiffusione e l'editoria, inquadrato

nelle Unità Speciali, svolge una funzione di avanguardia privilegiata, collaborando con l'Autorità sia su delega sia d'iniziativa.

Nell'ultimo anno, il rapporto di collaborazione con l'Autorità si è focalizzato principalmente sulle seguenti attività: a) rapporto tra diritto d'autore *online* e nuovo Regolamento AGCOM; b) controllo del possesso delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio dell'attività di fornitore di contenuti media audiovisivi in tecnica digitale e satellitare, nonché di quelle sui trasferimenti di proprietà delle società radiotelevisive; c) rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione; d) verifica delle posizioni di controllo o collegamento nell'editoria; e) rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva a garanzia degli utenti (pubblicità, televendite, tutela dei minori, ecc.); f) verifica del rispetto della normativa postale e degli obblighi in materia di servizi postali a carico del fornitore del servizio universale, dei titolari di licenza individuale e di autorizzazione generale; g) attuazione della Direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi in relazione al dettato del D. Lgs. 15/3/2017, n. 35.

Le attività del Nucleo Speciale si sono sviluppate con il contributo fondante dell'Ufficio Operazioni del Comando Unità Speciali, nel settore del diritto d'autore *online*, anche attraverso tecniche a carattere fortemente innovativo. Nel periodo di riferimento, il Nucleo Speciale ha concluso 207 accertamenti. Di questi, circa la metà sono scaturiti da apposite richieste di collaborazione dell'Autorità. Sono state segnalate all'Autorità 40 irregolarità di natura amministrativa; quattro soggetti sono stati denunciati all'Autorità Giudiziaria.

Si segnalano le iniziative di raccordo tra la legge penale n. 633/1941 e la disciplina alternativa

e non già diversamente sostitutiva scaturente dall'applicazione del Regolamento AGCOM sul diritto d'autore, che hanno riguardato ad ampio spettro la rete attraverso il continuo ed evoluto monitoraggio effettuato, secondo metodiche inconsuete e sperimentali.

Per quanto riguarda i controlli sulle autorizzazioni che devono essere possedute dai fornitori di contenuti media audiovisivi, è stata condotta una capillare analisi delle cessioni di ramo d'azienda intervenute a partire dal 2013, su tutto il territorio nazionale, tra società operanti nel settore radiotelevisivo. Il monitoraggio svolto ha, tra l'altro, permesso di individuare oltre 100 casi di omessa/irregolare comunicazione al Registro degli Operatori di Comunicazione delle variazioni degli assetti proprietari intervenute nel tempo, nonché, con specifico riferimento all'emittenza satellitare, di segnalare all'AGCOM la presenza *on air* di numerosi canali televisivi che sono risultati del tutto privi delle autorizzazioni previste (delibera n. 127/00/CONS).

In tema di rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione ("*par condicio*"), in base alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, al Protocollo d'Intesa e alle disposizioni regolamentari di volta in volta emanate dall'Autorità, il Nucleo Speciale fornisce un contributo all'Unità *par condicio* dell'Autorità per le attività di: i) acquisizione di supporti magnetici e di pubblicazioni; ii) gestione delle segnalazioni relative a emittenti e pubblicazioni locali (interfacendosi, a seconda delle esigenze, con i Comandi Provinciali della Guardia di Finanza); iii) assistenza diretta attraverso risorse dedicate. In particolare, sono state emanate e pubblicate innovative iniziative di divulgazione delle procedure da adottarsi dai reparti della Guardia di Finanza sul territorio nazionale, tendenti a razionalizzare il flusso

di comunicazioni di possibili violazioni alla *par condicio* all'apposita Unità, rendendo certezza di procedura e diritto interno. Quest'attività viene svolta prevalentemente durante le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per i *referendum*.

L'Autorità ha richiesto al Nucleo Speciale accertamenti finalizzati a verificare l'esistenza di eventuali posizioni di controllo e/o di collegamento, anche indiretto, tra società richiedenti i contributi all'editoria, ai sensi dell'art. 3, comma 11 *ter*, della legge 7 agosto 1990, n. 250. In base al D.P.R. 25 novembre 2010, n. 223, l'Autorità comunica – su richiesta del Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri – se l'assetto proprietario della società editrice istante risulti conforme alla normativa vigente e se non sussistano partecipazioni rilevanti per la configurazione di ipotesi di collegamento o controllo di cui all'art. 2359 del Codice civile. Al fine di rilevare la legittimità della percezione dei contributi erogati dallo Stato a favore dell'editoria, il Nucleo Speciale ha proceduto a un'approfondita attività di studio e di analisi della disciplina, degli assetti societari e finanziari delle imprese interessate, tesa a definire gli indicatori di rischio e le modalità operative per i successivi controlli da eseguirsi "sul campo". Gli accertamenti svolti hanno consentito in diverse circostanze di ricostruire complessi e articolati schemi societari e cooperativistici disposti in parallelo e del tutto separati formalmente rispetto a quelli dichiarati, governati da soggetti tra loro privi di evidenti collegamenti, consentendo al Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria di non erogare il contributo pubblico previsto.

In ordine al rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva e radiofonica a garanzia dell'utenza, i controlli hanno lo scopo di consentire all'Autorità l'esercizio del potere di vigilanza di cui alla legge istitutiva. L'attività investigativa del Nucleo Speciale si sostanzia nel monitoraggio della programmazione irradiata dalle emittenti televisive e radiofoniche e riguarda principalmente la pubblicità, le televendite, la tutela degli utenti e dei minori (legge n. 223/1990 e D. Lgs. n. 177/2005 e modificazioni). L'azione di servizio ha consentito di rilevare numerose condotte illecite, segnalate per l'avvio dei relativi procedimenti sanzionatori. Sono state individuate, in particolare, violazioni in materia di pubblicità (affollamento, posizionamento e segnalazione *spot*), violazioni delle norme a garanzia di minori e utenti (messa in onda di trasmissioni pregiudizievoli allo sviluppo fisico, psichico e morale dei minori e di trasmissioni di contenuto pornografico in fascia notturna).

In tema di verifica del rispetto della normativa postale e degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale, il Decreto Legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha affidato all'AGCOM le funzioni di autorità di regolamentazione del settore postale con i connessi compiti in materia di regolazione, vigilanza e tutela degli utenti. Il Nucleo Speciale, su espressa richiesta dell'Autorità, collabora allo svolgimento di tali funzioni, con particolare riferimento all'attività ispettiva.

L'Organo di Vigilanza

Nel corso dell'ultimo anno, il *board* dell'Organo di Vigilanza di Telecom Italia (OdV) ha subito un cambiamento. Il nuovo *board*, insediato il 20 dicembre 2017, è composto dal Presidente, il Professore Maurizio Mensi, e quattro

componenti: l'Avvocato Francesco Scalfani e il Professore Gianni Orlandi, designati, assieme al Presidente, dall'AGCOM, e i dottori Giovanni Amendola e Fabio Di Marco, già presenti nel precedente collegio, indicati da Telecom Italia. In questo contesto, sono proseguiti i rapporti di collaborazione tra l'Autorità e l'OdV, anche alla luce delle innovazioni regolamentari introdotte negli ultimi anni che hanno esteso le competenze dell'OdV. Quest'ultimo, infatti, viene ad assumere un ruolo di supporto tecnico-operativo per l'AGCOM, con compiti anche di studio e ricerca. L'ambito di intervento non è circoscritto alla sola verifica del rispetto e della corretta esecuzione degli Impegni di Telecom Italia (di cui alla delibera n. 718/08/CONS e successive modifiche), ma si estende alla vigilanza sugli obblighi riguardanti il rispetto del principio di non discriminazione.

L'Autorità, ai sensi dell'art. 15-bis del nuovo Regolamento dell'OdV, ha demandato a quest'ultimo lo svolgimento di specifici compiti di studio e di analisi, quali quelli connessi all'implementazione di misure inerenti allo sviluppo del Nuovo Modello di *Equivalence* (NME) e relativi all'analisi della migrazione al nuovo sistema di *delivery* di Telecom Italia, all'evoluzione del sistema dei KPI-KPO (*Key Performance Indicator-Key Performance Objective*) di parità di trattamento, alla semplificazione e razionalizzazione delle causali di scarto, all'analisi di qualità della nuova banca dati di copertura tecnica e toponomastica NetMap.

Con riguardo a quest'ultimo tema è stato messo a disposizione dell'Autorità un documento illustrativo relativo a una proposta di monitoraggio della qualità e della non discriminazione della fruibilità di NetMap, sulla base di un insieme di indicatori opportunamente definiti. Per quanto attiene all'attività

di semplificazione delle causali di scarto, l'Autorità ha ricevuto una *"Proposta di razionalizzazione e semplificazione delle causali di scarto"* che estende il processo di semplificazione delle causali a tutti i servizi regolamentati. In tema di definizione dei KPO applicabili ai nuovi KPI, l'OdV ha prodotto un documento che illustra una metodologia per l'individuazione di KPO relativi agli indicatori di non discriminazione nell'ambito del NME.

Tra le attività svolte dall'OdV su specifica richiesta, nel settembre 2017 l'Autorità ha ricevuto un contributo contenente la nota tecnica *"Proposta di razionalizzazione e aggiornamento in ambito NME degli indicatori di non discriminazione"*, che fa proprie le disposizioni della delibera n. 321/17/CONS. Tale proposta è stata recepita dall'Autorità e, come si detaglierà meglio nel secondo capitolo, sottoposta a consultazione pubblica con delibera n. 27/18/CONS.

Numerose, infine, sono state le occasioni di confronto tra l'Autorità e l'OdV sui temi di comune interesse, quali la non discriminazione e l'equivalenza nell'accesso, concretizzate sia in incontri di natura istituzionale sia in interlocuzioni informali.

1.3 Le sinergie e la nuova regolamentazione

È fondamentale, per l'adempimento dei propri compiti istituzionali, che l'Autorità si posizioni sulla frontiera della conoscenza, anche tecnologica, per essere all'avanguardia in tutti i settori di competenza. Tutto ciò viene realizzato sia autonomamente, sia attraverso la collaborazione con Università e centri di ricerca, associazioni di settore, esperti indipendenti, imprese, ecc., tramite la realizzazione di indagini conoscitive, studi e ri-

cerche, osservatori, anche a carattere permanente, tavoli tecnici. L'attività di conoscenza viene alimentata anche dall'uso mirato di indagini quantitative (quali *survey*) o, più recentemente, analisi su *Big data*, utilizzate per comprendere le tendenze più recenti, le opinioni, i comportamenti e gli interessi dei cittadini, siano essi consumatori, imprese, associazioni. Le informazioni rilevate sono indispensabili nella messa a fuoco di problematiche e nell'individuazione delle aree su cui orientare eventuali interventi regolamentari o predisporre segnalazioni alle competenti istituzioni, nazionali e internazionali (v. paragrafi 1.1 e 1.2).

Le Università e gli enti di ricerca

L'Autorità promuove l'innovazione e la ricerca nel settore delle comunicazioni anche attraverso forme di collaborazione con le Università italiane e i centri di ricerca di maggior prestigio a livello internazionale.

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha intensificato le attività relative al sistema di convenzioni quadro (delibere nn. 176/15/CONS e 341/16/CONS), al fine di ricondurre i rapporti con le Università e gli enti di ricerca in una cornice unitaria e trasparente. Nel periodo di riferimento, infatti, l'Autorità ha stipulato sei nuove convenzioni²⁶, in coerenza con i criteri di efficienza e trasparenza previsti dalle *"Linee guida per l'attivazione di convenzioni con le Università o centri di ricerca"*. Allo stato, pertanto, l'Autorità collabora attivamente con le seguenti Università: Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" di Napoli, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Università de-

gli Studi di Roma "LUMSA", Università degli Studi di Roma "Roma Tre", Università degli Studi di Napoli "Federico II", Università degli Studi di Foggia, Università degli Studi LUISS Guido Carli di Roma, Università degli Studi Europea di Roma, Università degli Studi di Catania, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Le convenzioni perseguono l'obiettivo di svolgimento in via sinergica e coordinata di numerose attività di reciproco interesse, sia di ricerca e cooperazione in ambito tecnico-scientifico, sia di carattere formativo. In particolare, esse prevedono: i) l'attivazione di tirocini di giovani laureandi magistrali e studenti di corsi *post-lauream* individuati mediante procedura selettiva dell'Università e, successivamente, ammessi a svolgere un periodo di formazione previa valutazione insindacabile dell'Autorità e senza oneri economici a carico della stessa; ii) l'organizzazione di iniziative formative all'interno di corsi universitari e post-universitari, quali *master* e corsi di perfezionamento nelle materie di interesse istituzionale dell'Autorità; iii) l'attività di studio, ricerca e consulenza; iv) l'organizzazione di convegni, seminari ed eventi formativi.

Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha pertanto ampliato il novero di collaborazioni con il mondo accademico e della ricerca, ricorrendo allo strumento della convenzione quadro per regolare le diverse forme di collaborazione fra le istituzioni. Con queste nuove convenzioni, in particolare, l'Autorità ha definito un quadro di collaborazione quasi esaustivo con gli Atenei presenti nelle Regioni (Campania e Lazio) dove è ubicata,

e avviando altresì collaborazioni mirate con Atenei di altre Regioni su specifici ambiti di interesse. Tenuto conto delle eccellenze e dei centri di competenza presenti in ciascun ateneo, ciascuna convenzione, a seguito della stipula, è stata orientata all'analisi e all'approfondimento di temi specifici di natura giuridica, sociologica e tecnico-economica rientranti nelle materie di interesse istituzionale, nonché all'accoglimento di giovani studenti (iscritti a corsi di laurea magistrale o a corsi *post-lauream*) per lo svolgimento di un periodo di tirocinio presso gli Uffici dell'Autorità dislocati nelle sedi di Napoli e Roma, anche ai fini dell'elaborazione delle tesi conclusive del proprio percorso di studio. L'attivazione di *stage* e tirocini curriculari si sta dimostrando un importante canale di cooperazione tra l'Università e l'AGCOM che consente, attraverso l'applicazione delle norme nazionali vigenti in materia di formazione, di avviare giovani laureati allo svolgimento di progetti di studio e ricerca in un contesto istituzionale, utilizzando a tal fine il sistema delle convenzioni e la più puntuale definizione delle attività di ricerca pianificate di concerto dall'Autorità e le singole Università interessate, che si riuniscono in apposite commissioni di programmazione.

Sia nell'ambito del sistema di convenzioni quadro, sia esternamente, nel corso dell'ultimo anno, la cooperazione con il mondo accademico e della ricerca si è tradotta anche nella realizzazione di numerosi eventi pubblici con finalità divulgative e di coinvolgimento nel dibattito sui temi di maggiore attualità per l'AGCOM.

²⁶ Le convenzioni sono state stipulate con le seguenti Università: Università degli Studi di Napoli "Federico II" (delibera n. 344/17/CONS), Università degli Studi di Foggia (delibera n. 345/17/CONS), Università degli Studi di Roma "LUISS Guido Carli" (delibera n. 414/17/CONS), Università degli Studi Europea di Roma (delibera n. 415/17/CONS), Università degli Studi di Catania (delibera n. 143/18/CONS) e, infine, Università degli Studi "La Sapienza" di Roma (delibera n. 162/18/CONS).

L'attività di ricerca dell'Autorità svolta in collaborazione con il mondo accademico ha riguardato aree quali:

- l'ecosistema dei *Big data*;
- il futuro della professione giornalistica;
- le nuove reti di comunicazioni elettroniche, con particolare riferimento al 5G e all'*ultrabroadband*;
- la diffusione del *broadband* tra la Pubblica Amministrazione;
- l'evoluzione del sistema dell'informazione e le problematiche legate alla disinformazione.

Nelle materie di competenza istituzionale, l'Autorità ha segnalato il proprio sostegno a una varietà di manifestazioni, convegni scientifici e iniziative divulgative a tutti i livelli territoriali, locale e internazionale, sostenendo decine di occasioni pubbliche di dibattito e confronto, rilasciando il proprio patrocinio gratuito per la promozione di eventi e incoraggiando la partecipazione congiunta di utenti, *stakeholder* e mondo accademico. Parallelamente, sono state avviate alcune *partnership* con prestigiosi enti di ricerca nazionali e internazionali per la partecipazione ai programmi di ricerca finanziati o co-finanziati dalla Commissione europea.

La ricerca: le indagini conoscitive, i report

L'Autorità, nel periodo di riferimento, ha condotto importanti indagini conoscitive:

- in materia di indici di ascolto, conclusa a giugno 2017 (delibera n. 236/17/CONS). Lo studio ha analizzato le attività di rilevazione delle *audience* per i diversi media oggetto di vigilanza da parte dell'Autorità e ha approfondito l'impatto dei più recenti sviluppi tecnologici sulle forme di fruizione da parte degli utenti. L'Indagine, oltre ad

analizzare le esperienze dei principali Stati membri, ha illustrato la *governance* e la struttura operativa delle società realizzatrici di indici di ascolto in Italia, dettagliando al contempo le metodologie e le rispettive tecniche di rilevazione;

- sulle prospettive di sviluppo dei sistemi *wireless* e mobili verso la quinta generazione (5G) e l'utilizzo di nuove porzioni di spettro sopra i 6 GHz, con pubblicazione a marzo 2018 di un documento di sintesi degli esiti dell'attività (avviata con delibera n. 557/16/CONS). L'Indagine ha esplorato non solo le necessità di bande frequenziali in ottica 5G, ma anche nuovi modelli di impiego dello spettro volti a promuovere l'uso efficiente delle frequenze, l'innovazione tecnologica e la concorrenza e ha visto la partecipazione di alcuni dei principali costruttori internazionali di apparati e dispositivi di comunicazioni elettroniche, di operatori di rete mobile e fissa, di accesso *wireless* fisso o virtuali, nonché di rappresentanti dell'industria satellitare e associazioni;
- su piattaforme digitali e sistema dell'informazione, attualmente in corso (delibera n. 309/16/CONS), volta a investigare la relazione tra il sistema dell'informazione e la diffusione dei nuovi intermediari digitali, analizzando la struttura delle piattaforme *online*, il funzionamento dei meccanismi adottati nel diffondere notizie, nonché le caratteristiche della domanda di informazione *online*, mettendo in luce le eventuali criticità sotto il profilo del pluralismo informativo. L'Indagine, da un lato, ha consentito di dare voce ai diversi attori del sistema dell'informazione attraverso un ciclo di audizioni e ri-

chieste di informazioni individuali; dall'altro, ha offerto un punto di osservazione privilegiato per l'analisi delle modalità di funzionamento delle tecniche di distribuzione di contenuti informativi sulle piattaforme, in particolare degli algoritmi di indicizzazione e raccomandazione in rapporto ai fenomeni di disinformazione *online*. Dalle analisi in corso è emerso che lo studio e il monitoraggio dei fenomeni patologici di disinformazione *online* sulle piattaforme digitali necessita di un approccio di analisi multidisciplinare e rigore scientifico nell'identificazione dei metodi di rilevazione delle fattispecie lesive del pluralismo. Si rendono necessarie indagini di tipo *data-driven*, fondate sull'impiego di grandi masse di dati, che possono fornire utili e robuste indicazioni circa le caratteristiche e la dinamica evolutiva del fenomeno di *fake news* e il relativo impatto sulle campagne elettorali. Tali evidenze hanno suggerito all'Autorità di adottare un'iniziativa fondata sulla stretta cooperazione con gli *stakeholder* del sistema dell'informazione *online* promuovendo altresì il confronto e il contributo di Università e associazioni di settore; ciò ha condotto all'istituzione del "*Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*" (delibera n. 423/17/CONS), di cui si dirà dettagliatamente in seguito;

- su informazione locale (delibera n. 310/16/CONS), tuttora in corso, intesa ad approfondire le caratteristiche e le dinamiche della domanda e dell'offerta di contenuti e servizi di informazione locale in Italia, con specifico riguardo alla distribuzio-

ne sul territorio delle imprese editoriali locali, alle caratteristiche della fornitura e fruizione di contenuti informativi nell'attuale contesto tecnologico e di mercato. Tale Indagine, in cui la componente locale riveste un ruolo di estrema rilevanza nella prospettiva di tutela del pluralismo all'interno del sistema informativo italiano, mira a evidenziare eventuali criticità sotto il profilo del pluralismo delle fonti, nonché dell'attendibilità e dell'autorevolezza delle informazioni. È stato altresì approfondito con un apposito *Report* (cfr. *infra*) il servizio pubblico radiotelevisivo nelle regioni italiane;

- sui *Big data* (delibera n. 217/17/CONS), svolta congiuntamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e al Garante per la protezione dei dati personali, tuttora in corso. L'Indagine vede la partecipazione delle grandi piattaforme digitali, degli operatori dei media, delle telecomunicazioni e dell'editoria, nonché del settore finanziario/assicurativo e del brokeraggio di dati. La partecipazione a tale Indagine consente all'Autorità di esaminare le dinamiche competitive più recenti e individuare eventuali problematiche regolamentari trasversali e settoriali, al fine di promuovere soluzioni innovative finalizzate in primo luogo alla tutela dei diritti dei cittadini.

Gli studi e le analisi messe in campo dall'Autorità hanno anche lo scopo di monitorare l'andamento dei mercati di interesse, le tendenze tecnologiche, l'impatto dell'azione regolamentare, avviando un circolo virtuoso di osservazione e ricerca, regolamentazione, monitoraggio, con lo scopo di poter formulare risposte sempre più adeguate ai mu-

tati contesti di riferimento. Un contributo in tal senso è rappresentato dai *Report*, vale a dire approfondimenti su tematiche specifiche caratterizzati da un approccio maggiormente analitico e pubblicati anche in lingua inglese con lo scopo precipuo di porsi all'interno del dibattito internazionale.

- Il Rapporto "*L'informazione locale in Italia: il ruolo del servizio pubblico*" propone un'analisi delle dinamiche che hanno coinvolto l'informazione locale, alla luce della recente evoluzione del settore caratterizzata dai rilevanti effetti prodotti dall'innovazione tecnologica, dall'ingresso di nuovi operatori, ma anche dalla comparsa di nuovi fallimenti di mercato. Eventi, questi, che stanno ridefinendo tutta la filiera dell'informazione, dalla produzione al consumo. In questo contesto, il ruolo del servizio pubblico assume una rilevanza nuova e una diversa connotazione, alla luce anche della nuova concessione decennale del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale. Il Rapporto, quindi, ha inteso contribuire al dibattito, fornendo ulteriori elementi conoscitivi relativi alla domanda di informazione locale da parte dei cittadini italiani, nonché, soprattutto, alla capacità del servizio pubblico di dare risposta a tali richieste.
- Un'approfondita analisi sul percorso che conduce il cittadino ad acquisire effettivamente l'informazione divulgata dai mezzi di comunicazione, indagando i moderni modelli di accesso e consumo dell'informazione e i principali fattori che guidano tali scelte, è contenuta nel "*Rapporto sul consumo di informazione*". Il *Report*, che si colloca in continuità con le precedenti attività di monitoraggio

del sistema dell'informazione condotte dall'Autorità, si pone l'obiettivo di analizzare la più recente evoluzione del settore e gli impatti sulla garanzia del pluralismo, della tutela dei minori e delle fasce sociali a rischio di esclusione o marginalizzazione, temi che vanno acquisendo sempre maggiore centralità e che, quindi, necessitano di un'attenta attività di monitoraggio, in particolare in relazione all'accesso e al consumo di informazione politico-elettorale, elemento cruciale per la libera formazione dell'opinione pubblica.

- A complemento dei recenti interventi in materia di tutela del pluralismo e informazione *online*, l'Autorità ha avviato, in collaborazione con ANSO (Associazione Nazionale Stampa Online) e USPI (Unione Stampa Periodica Italiana), un Osservatorio sulle fonti informative che operano esclusivamente in rete, al fine di delineare, per la prima volta in Italia, un quadro accurato di una realtà ancora poco conosciuta e di monitorarne l'evoluzione, visto che l'ecosistema informativo è in costante e organica trasformazione. Nel mese di aprile 2018, è stato pubblicato il Rapporto 2018 dell'Osservatorio sulle testate *online* che presenta le evidenze emerse, rilevando caratteristiche e criticità di questo settore.

L'Autorità, collaborando con associazioni (quali OSSIGENO per l'Informazione) e istituzioni nazionali (OdG, CIDU) e internazionali (quali UNESCO, OSCE, Consiglio d'Europa), si sta occupando dei temi relativi alla libertà di informazione anche nell'ambito dell'Osservatorio permanente sul giornalismo.

La pubblicazione dei rapporti, come di consueto, è stata accom-

pagnata dalla divulgazione delle relative risultanze nell'ambito di eventi di carattere pubblico, sotto forma di *workshop* o seminari, che hanno registrato una considerevole partecipazione.

L'attività di informazione agli stakeholder

L'Autorità ha continuato a rafforzare la rete di scambi con gli *stakeholder*, intrattenendo una serie di incontri con la comunità finanziaria nazionale e internazionale, al fine di divulgare informazioni per la corretta interpretazione delle decisioni e dei provvedimenti dell'Autorità che hanno un significativo impatto sulla redditività, sugli incentivi all'investimento e sulla distribuzione dei ricavi nel settore. Da un punto di vista operativo, ciò si traduce in discussioni su argomenti specifici di interesse degli investitori e degli analisti finanziari e in interventi a *investor day* e a manifestazioni organizzate dalla stessa comunità finanziaria a cui l'Autorità è invitata a partecipare. Si tratta di un'attività impegnativa, la cui importanza si è accresciuta nel tempo a seguito anche della vitalità mostrata ultimamente dalle dinamiche che hanno caratterizzato i mercati di competenza dell'Autorità.

La discussione delle tematiche di interesse è agevolata anche dalla predisposizione di una serie di strumenti operativi di cui dispone l'Autorità, affinati nel corso del tempo: dalla storica esperienza dell'Osservatorio sulle comunicazioni, a quelle più recenti rappresentate da documenti, *Report* e *Focus*, a prevalente carattere economico e statistico.

L'Osservatorio sulle comunicazioni è lo strumento attraverso cui l'Autorità fornisce a tutti gli *stakeholder* una visione di sintesi del quadro congiunturale di tutti i mercati di sua competenza. È prevista una pubblicazione trimestra-

le sul sito dell'Autorità (<http://www.agcom.it/osservatorio-sulle-comunicazioni>) unitamente alla versione in lingua inglese. Tipicamente si articola in quattro sezioni, di cui la prima dedicata alle telecomunicazioni, la seconda ai media (televisione, radio, quotidiani e Internet), la terza ai servizi postali e di corriere espresso, l'ultima riguardante l'andamento dei prezzi al consumo di tutti i servizi di comunicazione. Tramite l'Osservatorio, l'AGCOM mette a disposizione un set di informazioni allo scopo di rendere più agevole la comprensione delle tendenze di mercato nel settore delle comunicazioni. Durante il 2017, inoltre, si è ulteriormente rafforzata la sezione dell'Osservatorio relativa ai media; maggiore spazio viene dato alle dinamiche che riguardano gli ascolti dei telegiornali e all'utilizzo dei *social network*, al fine di monitorare al meglio le modalità attraverso cui i cittadini si informano.

La sezione dedicata ai *Report* e *Focus* economico-statistici (<http://www.agcom.it/report-e-focus-economico-statistici>) ha come obiettivo principale quello di fornire agli *stakeholder* una serie di informazioni derivanti da approfondimenti condotti su specifiche tematiche che possono assumere la forma sia di elaborati sintetici e preminentemente quantitativi – i *Focus* – sia di elaborati caratterizzati da un approccio maggiormente analitico – i *Report*.

Come per gli anni passati, i *Focus* economico-statistici sono stati aggiornati con elaborazioni di dati (in serie storica e *cross-section*) relative ai bilanci delle principali aziende operanti nei mercati di competenza dell'Autorità. Analisi dei principali indicatori patrimoniali e reddituali, nonché dei dati occupazionali, vengono prodotte a livello sia di singolo mercato, sia aggregato.

Nella consapevolezza che l'informazione economico-statistica rappresenta, sempre di più, una risorsa strategica per orientarsi, valutare e investire, l'Autorità, grazie a questa intensa attività di diffusione delle informazioni e dei *trend* di mercato, mette a disposizione degli *stakeholder* una batteria di strumenti in grado di migliorare i processi decisionali di imprese, consumatori e istituzioni. In quest'ottica, i dati contenuti nell'Osservatorio sulle comunicazioni, nei *Focus* bilanci e nella Relazione annuale dell'Autorità sono pubblicati anche in formato *open data*.

La nuova regolamentazione: il contesto digitale

Negli ultimi due anni, i fenomeni di disinformazione e manipolazione dell'opinione pubblica legati alla diffusione di notizie false attraverso le piattaforme *online* (in particolare i *social network*) sono stati al centro del dibattito internazionale relativo al rapporto tra piattaforme *online*, nuovi media e democrazia.

Si tratta di una riflessione che ha coinvolto, a vario titolo, istituzioni e attori di mercato del sistema dell'informazione *online* soprattutto all'indomani dei risultati di alcune consultazioni elettorali di rilievo internazionale, quali il *referendum* sulla c.d. Brexit, e cioè sulla possibilità, per il governo britannico di recedere dai trattati istitutivi dell'Unione e, qualche mese dopo, le elezioni presidenziali statunitensi. Già prima del dibattito sorto in relazione all'impatto della propagazione di notizie false, nell'ambito di strategie mirate a condizionare l'esito delle campagne elettorali, diversi studi scientifici avevano segnalato i potenziali rischi legati al rapporto tra disinformazione e piattaforme *online*, evidenziando fenomeni ormai noti come la polarizzazio-

ne delle opinioni e la formazione di cosiddette *eco-chamber*²⁷.

Anche alla luce di questa riflessione, precedente agli appuntamenti elettorali dell'ultimo biennio, l'Autorità ha avviato a partire dal 2015 attività di monitoraggio e studio sulle specifiche modalità di funzionamento delle piattaforme *online* come mezzi di accesso e distribuzione delle notizie e sull'impatto di questi nuovi attori della rete sul sistema dell'informazione e sul pluralismo. È stato così possibile evidenziare le principali criticità connesse al crescente utilizzo dei *social network* anche nelle campagne elettorali e referendarie, nonché la diffusione di strategie di disinformazione mediante le piattaforme digitali²⁸. L'evoluzione degli scenari informativi, tanto dal lato della domanda quanto da quello dell'offerta, è stata oggetto di ulteriore approfondimento nell'ambito dell'Indagine conoscitiva attualmente in corso su *"Piattaforme digitali e sistema dell'informazione"* (delibera n. 309/16/CONS).

Dalle analisi in corso è emerso, peraltro, che lo studio e il monitoraggio dei fenomeni di disinformazione *online* sulle piattaforme digitali richiede un approccio multidisciplinare, suggerendo all'Autorità l'opportunità di adottare un'iniziativa di cooperazione e confronto con gli *stakeholder* del sistema dell'informazione *online*, le Università e le associazioni di settore,

sia per acquisire una conoscenza adeguata di fenomeni complessi come quello dell'impatto delle piattaforme sull'opinione pubblica, sia per garantire un primo presidio "istituzionalizzato" di autoregolamentazione degli attori di mercato operanti nel sistema dell'informazione nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche 2018.

Un esempio in tal senso è rappresentato proprio dall'istituzione del *"Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali"* (delibera n. 423/17/CONS) nel mese di novembre 2017, con cui l'Autorità ha inteso perseguire l'obiettivo di promuovere l'autoregolamentazione delle piattaforme e lo scambio di buone prassi per l'individuazione e il contrasto dei fenomeni di disinformazione *online* frutto di strategie mirate. In particolare, lo scopo principale del Tavolo è di favorire lo scambio di informazioni, il confronto e l'emersione di buone pratiche sulle metodologie di rilevazione, gli strumenti di trasparenza, le regole e le tecniche di intervento più adeguate a garantire, specie nel corso delle campagne elettorali, parità di trattamento e imparzialità a favore di tutti i soggetti politici presenti sulle piattaforme, nonché, soprattutto, per assicurare la formazione di una opinione pubblica informata in modo corretto e imparziale.

L'esperienza del Tavolo di autore-

golamentazione promosso dall'Autorità rappresenta un *unicum* nel panorama mondiale. Sebbene l'adozione di strumenti analoghi di autoregolamentazione da parte delle piattaforme e degli editori, per esempio in materia di *fact-checking*, sia già stata sperimentata all'estero, quello italiano è il primo caso nazionale di coordinamento degli attori di mercato promosso da un'autorità indipendente che operi in funzione di facilitatore del dialogo tra gli *stakeholder*. Nell'attuale fase di evoluzione del sistema si è ritenuto, infatti, di sostenere e monitorare le iniziative di autoregolamentazione poste in essere dai principali attori economici interessati (le piattaforme digitali, gli editori e le imprese che offrono servizi e contenuti audiovisivi *online*), promuovendo altresì il confronto e il contributo di esperti indipendenti, Università, centri di ricerca e associazioni di settore.

Il Tavolo si propone, pertanto, come sede di confronto finalizzata al sostegno e al monitoraggio delle iniziative di autoregolamentazione poste in essere dai principali attori economici interessati: le piattaforme *online* (Facebook, Google e Wikipedia), gli editori (tramite FIEG), le imprese che offrono servizi e contenuti audiovisivi (RAI, Mediaset, La7, ovvero Confindustria Radio Televisioni), i rappresentanti della componente pubblicitaria (UPA, IAB, Assocom, Unicom, IAP) e i giornalisti (attraverso

²⁷ È noto, infatti, che la diffusione di *fake news* sui *social network* è stata al centro del dibattito pubblico nelle più recenti campagne elettorali in Italia e all'estero, proprio per gli effetti distorsivi che le modalità di funzionamento di algoritmi possono produrre in termini di formazione dell'opinione pubblica. Tali effetti, quali il c.d. *"confirmation bias"*, pregiudicano spesso la riconoscibilità di notizie false e inducono la creazione delle c.d. *"eco-chamber"* o casse di risonanza in cui gli utenti-elettori della rete che si informano attraverso i *social network* tendono a corroborare e amplificare taluni convincimenti, ancorché alimentati da notizie scorrette, in quanto sono raggiunti solo dalle fonti a loro politicamente e socialmente affini, con scarsa possibilità di apprendere e dialogare anche con punti di vista e opinioni politiche diverse.

²⁸ Con l'Indagine conoscitiva *"Informazione e Internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni"* (delibera n. 146/15/CONS) è stato possibile verificare il peso delle piattaforme e il ruolo crescente dei *social network*, Facebook in particolare, non solo per l'accesso e la condivisione delle notizie tra i cittadini, ma anche come fonte di informazioni per i giornalisti. Il Rapporto AGCOM del 2016 su *"Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale"* ha altresì dimostrato la valenza delle piattaforme (motori di ricerca e *social network*) sull'informazione in campagna elettorale.

l'Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale Stampa Italiana). Tra gli obiettivi che AGCOM si propone vi è anche quello di ricercare con gli operatori soluzioni condivise e adeguate al contesto nazionale, finalizzate alla rilevazione dei principali fenomeni di disinformazione *online*. Il Tavolo tecnico si pone anche l'obiettivo, grazie al contributo di centri di ricerca universitari ed esperti indipendenti, di classificare, rilevare, misurare e valutare gli effetti delle strategie di disinformazione, ovvero delle misure di contrasto e prevenzione più note nel dibattito scientifico e regolamentare a livello internazionale.

Il Tavolo ha avuto una prima fase operativa, corrispondente al periodo precedente l'avvio della campagna per le elezioni politiche del 4 marzo 2018, con l'obiettivo di individuare, nel rispetto della libertà d'espressione, gli strumenti di auto-regolamentazione più efficaci allo scopo di prevenire e contrastare strategie di disinformazione

volte a minare la creazione di un dibattito libero e consapevole nella rete, anche con riferimento a temi che tipicamente sono oggetto di confronto politico-elettorale, ovvero di garantire, anche nel contesto informativo segnato dalle piattaforme digitali, la parità di accesso per tutti i soggetti politici concorrenti in campagna elettorale.

In questo ambito, in data 1° febbraio 2018, sono state adottate le *"Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale 2018"*, grazie alle quali le piattaforme aderenti (Google e Facebook) hanno messo a disposizione dei propri utenti alcuni strumenti di contrasto alla disinformazione *online*, tra cui la campagna informativa lanciata da Facebook sulle pagine dei propri utenti italiani per l'individuazione delle notizie false, e altri strumenti specifici per i soggetti politici interessati a far conoscere il proprio programma ai cittadini (ad esempio, Google Posts e Facebook Issues). Nel contesto delle Linee gui-

da, si inseriscono inoltre le attività di verifica e rimozione di contenuti illeciti, ovvero contrari alla normativa nazionale in materia di *par condicio* (ad esempio, sondaggi diffusi nei 15 giorni precedenti le elezioni), dietro segnalazione, e le esperienze di *fact-checking* portate avanti – nel secondo caso con il supporto di organizzazioni indipendenti – dalle due piattaforme. È stata successivamente avviata la seconda fase dei lavori del Tavolo tecnico, tuttora in corso, attraverso l'istituzione di cinque gruppi di lavoro sulle seguenti tematiche: a) metodologie di classificazione e rilevazione dei fenomeni di disinformazione *online*; b) definizione dei sistemi di monitoraggio dei flussi economici pubblicitari, da fonti nazionali ed estere, volti al finanziamento dei contenuti *fake*; c) *fact-checking*: organizzazione, tecniche, strumenti ed effetti; d) *media literacy* e disinformazione *online*; e) progettazione e realizzazione di campagne informative su disinformazione rivolte ai consumatori.