2020

1.

Il contesto istituzionale dell'Autorità

Immagine: AdobeStock

Introduzione

Il periodo di riferimento di questa Relazione annuale è stato interessato da eventi di carattere ordinario e straordinario che hanno fortemente influenzato l'attività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito, l'Autorità o AGCOM). Tra i primi, quali fattori di innovazione del quadro normativo e istituzionale in cui l'Autorità opera, annoveriamo l'avvio – a livello nazionale – dei processi attuativi di recenti riforme legislative europee, nel più ampio contesto della Strategia europea per un mercato unico digitale. In parallelo, la nuova agenda di lavori delle istituzioni europee insediatesi nel corso del 2019, in particolare, della Commissione europea, ha impresso un rinnovato impulso all'adozione di strumenti di *policy* e regolamentari funzionali al governo delle dinamiche dell'economia digitale. L'Autorità è stata particolarmente attiva a livello internazionale ed europeo, dove ha proseguito nel suo costante e indispensabile confronto con la Commissione europea; ha contribuito al funzionamento degli organismi di cooperazione regolamentare nei settori delle comunicazioni elettroniche, dell'audiovisivo e postale; ha partecipato attivamente ai vari comitati ed istituzioni operanti nei campi di interesse; ha offerto la propria *expertise*, maturata nell'arco di oltre vent'anni di regolamentazione e di analisi economica nell'audiovisivo e nei mercati delle comunicazioni elettroniche, e più di recente nel settore postale.

Quanto agli eventi di carattere straordinario, ci si riferisce, evidentemente, ai profondi sconvolgimenti derivanti dall'emergenza epidemiologica insorta, a livello globale, con la diffusione del coronavirus "SARS-CoV-2", che hanno inevitabilmente influito sulle attività dell'Autorità, determinandone la revisione delle priorità di intervento. Di tutto ciò si è dato ampiamente conto nell'approfondimento allegato.

Il presente capitolo, soffermandosi sulle attività ordinarie svolte nel corso del periodo di riferimento, ripercorre l'azione dell'Autorità nel contesto istituzionale europeo e nazionale. Quanto all'ambito internazionale, il capitolo ricostruisce in particolare, per ciascuno dei settori di intervento dell'Autorità, le numerose novità normative intervenute in ambito europeo e le connesse attività preordinate al loro recepimento svolte in seno ai diversi gruppi di lavoro sia in ambito UE – in particolare con riferimento al BEREC – che nazionale. Quanto all'ambito istituzionale interno, specifica attenzione è dedicata ai rapporti col Legislatore (cfr. Capitolo 1.2), sul presupposto che il Parlamento costituisce la fonte di legittimazione e il referente primo dell'attività di questa Autorità. Tra gli altri rapporti istituzionali, essenziali allo svolgimento delle proprie funzioni, si segnalano quelli con la Guardia di Finanza e la Polizia Postale e delle Comunicazioni, con le quali sussistono rapporti di efficace sinergia.

Nella parte conclusiva del capitolo si dà inoltre conto dei rapporti con i gruppi di studio e di ricerca che supportano l'Autorità, a livello nazionale e internazionale, nelle attività di conoscenza, studio e monitoraggio dei processi di incessante innovazione tecnologica e degli effetti che ne derivano sotto il profilo giuridico, economico e sociale. Tale attività è alla base, in particolare, della cooperazione permanente tra Autorità, mondo accademico e istituzioni di ricerca. Al riguardo si segnala altresì l'interlocuzione costante con gli *stakeholder*, proficua anche per l'Autorità, ai fini della calibratura dei propri interventi regolamentari.

Da ultimo, ma non per questo meno rilevante, è l'attività di studio, analisi e ricerca, di raccolta di informazioni, dati e documentazione sullo stato attuale e sull'evoluzione prevista dei settori regolati, attività che l'Autorità svolge costantemente con la finalità di accrescere le conoscenze e per esercitare in maniera puntuale le funzioni di regolamentazione e vigilanza. Anche di questo si dà conto nel presente capitolo.

1.1 L'Autorità nel contesto europeo

A valle dell'entrata in vigore, nel dicembre 2018, del nuovo quadro legislativo europeo in materia di comunicazioni elettroniche (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche[1] e nuovo regolamento BEREC[2]) e di servizi media audiovisivi (nuova direttiva SMAV[3]), hanno preso avvio in ambito europeo le attività propedeutiche all'applicazione delle nuove disposizioni negli Stati membri, prevista per dicembre prossimo, per quanto concerne il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, e per settembre prossimo, per la nuova direttiva SMAV. Entrambe le riforme rivestono un rilievo fondamentale per l'Autorità, in ragione della loro forte portata innovativa che richiederà un'accurata applicazione nazionale, nonché un significativo impegno. L'Autorità sarà infatti chiamata a contribuire al funzionamento degli organismi di cooperazione regolamentare nei settori delle comunicazioni elettroniche (il BEREC) e dell'audiovisivo (l'ERGA), entrambi potenziati e dotati di nuove competenze, con l'obiettivo del perseguimento del mercato unico europeo.

Nel maggio 2019, è giunta a compimento, inoltre, la riforma della disciplina europea in materia diritto d'autore, ad opera delle direttive 2019/789[4] e 2019/790[5], recanti la riforma della disciplina europea in materia di diritto d'autore e diritti connessi. La prima direttiva – che modifica la direttiva 93/83/CEE del Consiglio, con l'obiettivo di semplificare la messa in disponibilità di contenuti protetti da diritto d'autore da parte delle emittenti televisive e radiofoniche in modalità transfrontaliera e la loro ritrasmissione in altri Stati membri – introduce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni online e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici. La seconda, che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, mira a ridurre le differenze tra i diversi regimi nazionali e ad abilitare per tale via un più ampio accesso ai contenuti online nell'Unione; questa seconda direttiva tiene conto, in particolare, degli usi digitali di contenuti protetti e prevede misure innovative per intercettare il fenomeno dei servizi di condivisione online di contenuti protetti da diritto d'autore, in particolare, introducendo un principio di responsabilità delle piattaforme per i contenuti caricati dagli utenti in violazione delle norme sul diritto d'autore.

A completamento della panoramica sulle novità legislative intervenute in ambito europeo nel periodo di riferimento, si ricorda infine il regolamento europeo c.d. *"Platform-to-business"*[6]. Entrato in vigore nel luglio 2019 e destinato a trovare applicazione a decorrere dal prossimo 12 luglio, il regolamento costituisce il primo provvedimento che interviene nel perimetro delle relazioni tra piccole imprese e piattaforme online, introducendo obblighi in capo a piattaforme ed intermediari in termini di trasparenza delle condizioni contrattuali praticate agli utenti *business*, nonché obblighi di pubblicità delle *policy* di accesso ai dati generati attraverso i loro servizi e di informativa sui parametri che determinano il posizionamento gerarchico di prodotti e servizi offerti dagli utenti *business*. Il regolamento prevede, inoltre, l'istituzione di un sistema di gestione delle controversie interno alle piattaforme e l'accessibilità alla mediazione esterna per gli utenti *business*.

Di pari passo con l'evoluzione del quadro legislativo europeo, sono state avviate le attività propedeutiche alla trasposizione nazionale delle riforme settoriali e alla definizione della posizione nazionale in relazione alla fase ascendente dei vari processi legislativi europei. L'Autorità ha contribuito a tali interlocuzioni preliminari, in particolare avviando contatti con il Dipartimento Politiche Europee-Presidenza del Consiglio

---

1 Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, in GUUE 17 dicembre 2018.

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

3 Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato.

4 Direttiva (UE) 2019/789 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che stabilisce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni online degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici e che modifica la direttiva 93/83/CEE del Consiglio.

5 Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE.

6 Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online.

dei Ministri e con il Ministero dello Sviluppo Economico-Dipartimento Comunicazioni per la trasposizione del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, della nuova direttiva sui servizi media audiovisivi e delle due direttive *copyright*.
Sotto il profilo dell'evoluzione delle politiche istituzionali di settore, nel periodo in esame, le istituzioni europee hanno continuato a porre sempre maggiore attenzione ai temi dell'economia digitale, individuata come fattore di traino per lo sviluppo economico del continente. In questo senso, l'articolazione dei portafogli della nuova Commissione europea, insediatasi nel dicembre 2019, enfatizza un riparto delle competenze fortemente improntato sulla sinergia tra Direzioni Generali titolari di competenze complementari, in una logica di ecosistema digitale.
In tale solco, lo scorso 19 febbraio, la Commissione europea ha proposto un pacchetto di provvedimenti associati alla Comunicazione sulla Strategia europea per i dati, comprensivo di un Libro Bianco sull'Intelligenza artificiale, nell'ottica di promuovere presso le imprese europee le tecnologie di *big data* e la conseguente realizzazione di applicazioni europee di intelligenza artificiale, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione Europea. La Commissione ha inoltre annunciato il lancio di un'iniziativa legislativa in tema di responsabilità delle piattaforme online: si tratta dell'atteso *Digital Services Act*, destinato ad aggiornare la disciplina relativa alle attività commerciali online.
Il contesto globale, al termine del periodo di riferimento, è stato stravolto dalla crisi determinata dalla pandemia COVID-19 e ciò ha inciso sulle attività pianificate in ambito europeo ed internazionale, riarticolando le priorità ed aprendo nuovi filoni d'intervento.
Tale situazione eccezionale non ha in ogni caso comportato la sospensione delle attività degli organismi internazionali di cooperazione. Grazie ad un efficiente utilizzo delle infrastrutture digitali, è stato possibile confermare il perseguimento degli obiettivi definiti per il 2020, secondo le tempistiche stabilite dai rispettivi programmi di lavoro, con uno speciale *focus* sulle garanzie degli utenti finali nella fruizione di servizi di comunicazione elettronica e mediali, di particolare rilevanza in un contesto di marcato distanziamento sociale quale il presente.

Le comunicazioni elettroniche

Nel comparto delle comunicazioni elettroniche, il nuovo quadro legislativo di settore ha aperto la strada a due percorsi paralleli: da un lato, secondo le specifiche modalità nazionali, sono stati progressivamente avviati i lavori per la trasposizione del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, da ultimarsi entro il dicembre 2020. Dall'altro, in ragione della sua entrata in vigore anticipata, il nuovo regolamento BEREC ha iniziato sin dal dicembre 2018 ad esplicare i propri effetti; la riforma ha significativamente potenziato il ruolo del BEREC, attribuendo tra l'altro all'Organismo il compito cruciale di garantire l'applicazione concreta di numerose disposizioni qualificanti recate dal Codice, mediante l'adozione di Linee guida attuative da rilasciare in tempi estremamente stringenti.
In tale contesto, l'Autorità ha continuato a garantire un costante e qualificato contributo alle numerose linee d'attività del BEREC, assicurando la partecipazione dei propri esperti a tutti i gruppi di lavoro in cui l'Organismo si articola ed assicurando il coordinamento di alcuni importanti filoni d'attività.
Tra questi, si ricorda il gruppo di lavoro "*Regulatory Framework*", copresieduto da AGCOM per il biennio 2019-2020, responsabile del monitoraggio e della elaborazione di proposte di posizionamento strategico dell'Organismo in relazione ai principali temi regolamentari settoriali. Nel periodo di riferimento, il gruppo "*Regulatory Framework*" ha concluso le attività per l'adozione di Linee guida relative alla tenuta di un modello unico per la notifica di inizio attività da parte dei fornitori di reti e servizi di comunicazione elettronica, ai sensi dell'articolo 12 del Codice, e di Linee guida recanti criteri comuni per la valutazione della capacità di gestione delle risorse di numerazione da parte di soggetti diversi dai fornitori di reti e servizi di comunicazioni elettroniche e del rischio di esaurimento delle risorse stesse, ai sensi dell'art. 93, comma 2 del Codice. In materia di numerazione, il Gruppo ha inoltre finalizzato l'analisi tecnica di adeguatezza del database delle numerazioni di emergenza attualmente gestito da ECO/CEPT ed ha lanciato le attività per la predisposizione di una banca dati BEREC delle risorse di numerazione con diritto di uso extraterritoriale all'interno dell'Unione, destinate a concludersi entro la fine del 2020. Il Gruppo ha infine svolto un complesso lavoro di aggiornamento delle regole di funzionamento degli organi decisionali del BEREC e dei gruppi di lavoro in cui esso si articola, a valle dell'approvazione del nuovo regolamento interno.
L'Autorità si è vista inoltre riconoscere, per il medesimo biennio, la co-presidenza del gruppo BEREC "*End User*" e, in tale contesto, ha coordinato i lavori per l'adozione delle Linee guida del BEREC sui parametri di qualità dei servizi di accesso a internet e dei servizi di comunicazione interpersonale accessibili al pubblico. Il gruppo "*End User*" ha inoltre elaborato il contributo BEREC alla consultazione della Commissione europea, conclusasi il 9 settembre 2019, sulle regole per l'implementazione del modello sintetico di contratto utilizzato dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica ac-

cessibili al pubblico, ai sensi dell'art. 104, comma 3 del Codice. Infine, si ricordano le attività svolte in tema di analisi delle *best practice* nazionali a supporto della definizione di un servizio di accesso adeguato a banda larga, ai sensi dell'art. 84 del Codice, la cui finalizzazione è attesa per la metà del 2020.

Nel periodo in esame, un contributo importante è stato fornito dall'Autorità anche alle attività del gruppo di lavoro "*Remedies*". In tale ambito, l'Autorità ha coordinato le attività di redazione del rapporto "*Regulatory accounting*", riguardante le metodologie in vigore per l'implementazione degli obblighi di controllo di prezzo, contabilità dei costi e separazione contabile, ed ha partecipato attivamente ai lavori per l'adozione delle Linee guida sui criteri minimi di trasparenza cui devono essere improntate le offerte di riferimento, ai sensi dell'art. 69 del Codice. L'Autorità ha, inoltre, contribuito alla predisposizione della risposta del BEREC alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione europea lo scorso 7 gennaio per la revisione della Raccomandazione del 2008 relativa alle notifiche, ai termini e alle consultazioni di cui dall'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE, presentando, peraltro, anche un proprio contributo.

Tramite l'attiva partecipazione dei suoi esperti ai relativi gruppi di lavoro, l'Autorità ha cooperato allo sviluppo di tutti i più rilevanti filoni di attività del BEREC nel periodo di riferimento, confrontandosi puntualmente con le autorità nazionali competenti per materia, ogni volta che i temi in discussione lo abbiano richiesto, in ragione del riparto delle competenze vigente a livello nazionale. Tra i principali filoni d'attività, meritano di essere ricordati quelli relativi all'elaborazione delle numerose Linee guida applicative, oltre quelle già citate, previste da varie disposizioni del Codice: tra queste, si ricordano le attività relative alle Linee guida in materia di *geographical survey* delle reti, ai sensi dell'art. 22; di identificazione del punto terminale (NTP) in diverse topologie di rete, ai sensi dell'art. 61, comma 7; di valutazione dell'adeguatezza dei sistemi alternativi di allarme pubblico che utilizzano servizi di comunicazioni elettroniche ECS-PWS, ai sensi dell'art. 110, comma 2, in approvazione a giugno; di definizione di una rete ad altissima capacità (VHCN), ai sensi dell'articolo 82 e revisione delle vigenti Linee guida per l'applicazione dell'articolo 50 del regolamento BEREC in materia di comunicazioni c.d. "intra-EU" (queste ultime due Linee guida in consultazione pubblica a partire dal 10 marzo 2020).

In tema di *roaming*, l'Autorità ha partecipato attivamente alla predisposizione e pubblicazione di diversi rapporti pubblicati dal BEREC, oltre che all'acquisizione, valutazione e predisposizione di dati, utilizzati successivamente anche per la costruzione del modello di costi per la definizione della terminazione e delle nuove tariffe di *roaming*.

Sul tema della *Net Neutrality*, l'Autorità ha direttamente seguito i lavori del gruppo BEREC relativi alla valutazione dei primi due anni di attuazione del regolamento UE 2015/2120 e delle Linee giuda del BEREC, anche alla luce degli scenari tecnologici e di mercato futuri; al riguardo, l'Autorità segue le attività del gruppo BEREC "*Open Internet*" per la revisione degli Orientamenti.

Merita, infine, menzione – tra le attività BEREC – l'analisi economica e di mercato dell'ecosistema delle piattaforme digitali, sviluppata nell'ambito del gruppo di lavoro "*Market and Economic Analysis*", con l'obiettivo di identificare le caratteristiche e le problematiche relative alle piattaforme digitali e verificare in che modo l'esperienza acquisita dal BEREC e dai suoi membri possa essere utilizzata in tale contesto.

Va aggiunto, inoltre, che ad inizio 2020 il BEREC ha istituito tre gruppi di lavoro tecnici (*Expert Network Working Groups*, ENWG), destinati a rafforzare l'operatività dell'Organismo sui temi della comunicazione, della sostenibilità e dei sistemi informativi (quest'ultimo affidato alla co-presidenza dell'Autorità).

Nel periodo in esame, l'Autorità ha continuato il suo impegno nell'ambito dell'*Indipendent Regulatory Group* (IRG), contribuendo all'elaborazione del progetto "*IRG Next Decade*", volto ad indirizzare l'evoluzione del ruolo e della missione istituzionale dell'IRG, i cui risultati sono attesi, attraverso l'adozione di un *White Paper*, per il mese di giugno 2020.

Per quanto concerne la numerazione, oltre ad aver coordinato i vari filoni connessi all'applicazione del Codice, mediante un'apposita *task force* incardinata nel gruppo di lavoro "*Regulatory Framework*" del BEREC, l'Autorità ha proseguito nella partecipazione alle attività del Comitato CEPT-ECC, presso cui ricopre l'incarico di presidenza del *Project Team Numbering and Networks 1*, e dell'ITU-T, in particolare nello *Study Group 2*, con il ruolo di editor nella revisione della raccomandazione E.118, al fine di valutare i nuovi scenari derivanti dall'introduzione nel mercato delle e-SIM, cioè le SIM programmabili da remoto.

In tema di gestione dello spettro radio, a livello europeo, l'Autorità ha assicurato la propria partecipazione, in ragione delle specifiche competenze, alla delegazione nazionale presso il Comitato Radio Spettro (RSC) e presso il Gruppo per la Politica dello Spettro Radio (RSPG), assumendo, in tale ultimo contesto, l'incarico di co-presidenza di un gruppo di lavoro incaricato di redigere, entro il 2021, un parere sull'utilizzo condiviso delle frequenze, tema destinato ad assumere un rilievo sempre più significativo nel prossimo futuro, in ragione della scarsità delle risorse disponibili. Alla luce delle nuove previsioni del

Codice, l'RSPG ha inoltre assunto un importante ruolo istituzionale, in particolare nell'ambito dell'applicazione del meccanismo di *Peer Review*. Particolarmente rilevante per l'Italia è, altresì, l'assistenza fornita all'RSPG per il coordinamento tra Stati confinanti, mediante l'istituto dei c.d. "*good office*": durante gli incontri del gruppo RSPG *Good Offices*, l'Autorità ha fornito in particolare costanti aggiornamenti e delucidazioni sui parametri della nuova pianificazione (PNAF 2019) varata allo scopo di garantire la transizione all'assetto *post-refarming* della banda a 700 MHz.

Sempre in materia di radio-spettro, in ambito internazionale si ricorda la partecipazione dell'Autorità alla delegazione italiana, coordinata dal Ministero dello sviluppo economico (MISE), alla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni (WRC-19) dell'ITU. In particolare l'Autorità, tramite propri rappresentanti, ha preso parte all'esame dei temi in agenda di maggiore interesse per la propria missione istituzionale, tra i quali spiccano: *i)* il servizio mobile terrestre e l'armonizzazione di nuove bande di frequenze tra 24 e 86 GHz per lo sviluppo del 5G; *ii)* le applicazioni delle Radio LAN a 5 GHz; *iii)* la possibile revisione degli usi dello spettro nella banda 470-960 MHz (UHF) all'interno della cd. Regione 1.

L'Autorità, inoltre, ha continuato a partecipare alla delegazione italiana, coordinata dal MISE, presso il Comitato per le Comunicazioni, fornendo il proprio contributo tecnico sui numerosi temi di competenza. In particolare, nel corso del 2019, l'Autorità ha contribuito alla definizione della posizione italiana sull'atto esecutivo inerente al modello sintetico di contratto, così come previsto dall'art. 102, comma 3 del Codice, ed ha tenuto costantemente aggiornato, in cooperazione con il MISE, il database relativo alla numerazione europea 116.

L'audiovisivo

A valle dell'entrata in vigore, nel dicembre 2019, della nuova direttiva SMAV, anche nel settore dell'audiovisivo si è aperta a livello europeo una fase destinata a predisporre adempimenti e misure di dettaglio finalizzate ad assicurare la piena applicazione della riforma nei vari contesti nazionali, prevista per il settembre 2020.

Pur confermando i principi consolidati della disciplina europea settoriale, la nuova disciplina europea introduce significative novità, sia per i fornitori di servizi di media lineari e *on demand*, sia per le piattaforme di *video sharing*. Al di là dell'assoggettamento dei fornitori di servizi non lineari ad un insieme più gravoso di adempimenti (ad esempio, in tema di opere europee e tutela dei minori), la principale novità introdotta dalla normativa consiste proprio nell'assoggettamento delle piattaforme che distribuiscono contenuti mediali a misure di tutela dei minori da contenuti nocivi e di tutela della generalità dei cittadini da contenuti di incitamento all'odio. Restano aperte alcune questioni tecniche relative all'applicazione della nuova direttiva SMAV, rispetto alle quali la Commissione prevede di adottare Linee guida applicative indicativamente nel primo semestre del 2020.

L'Autorità ha contribuito all'analisi e all'elaborazione di proposte concrete per l'applicazione della nuova direttiva SMAV, nell'ambito dell'ERGA, coordinando le attività di una *task force* specificamente dedicata all'analisi dei profili innovati introdotti dalla riforma e le possibili ricadute applicative; tale attività ha condotto alla pubblicazione di alcuni rapporti tematici su altrettanti temi di grande rilevanza: l'indipendenza dei regolatori, la comunicazione commerciale, la protezione dei minori, l'incitamento all'odio, l'integrità del segnale, l'accessibilità e la reperibilità dei contenuti di maggior valore per il pubblico.

Merita un cenno particolare anche l'altro filone di attività sviluppato dall'ERGA nel corso del 2019, su specifica richiesta della Commissione europea, che ha visto l'Autorità coordinare le attività di monitoraggio sull'attuazione del *Code of Practice* sulla disinformazione. Tali attività hanno condotto alla pubblicazione, nel giugno 2019, di un rapporto intermedio focalizzato sull'analisi delle attività di lotta alle *fake news* da parte delle piattaforme online durante la campagna per le elezioni europee e, nell'aprile 2020, di un rapporto complessivo sull'attuazione delle disposizioni del *Code of Practice* e sulla loro reale efficacia, nonché sulle prospettive future per il contrasto alla disinformazione. In tale rapporto, l'ERGA segnala che l'adozione di un codice di autoregolamentazione non è sufficiente ad assicurare il rispetto dei principi fondamentali a tutela della correttezza dell'informazione da parte di piattaforme digitali, che hanno una dimensione transnazionale, e propone di ricorrere ad un approccio di co-regolamentazione. L'attività della *task force* sulla disinformazione proseguirà durante il 2020 ed anche l'incarico di coordinamento è stato confermato in capo all'Autorità.

L'impegno dell'Autorità in tema di lotta alla disinformazione ha avuto anche una dimensione internazionale. Nel novembre 2019, infatti, l'Autorità ha preso parte, come componente della delegazione nazionale guidata dal Ministero degli Esteri, alle attività del Gruppo di lavoro del G7 che si occupa di disinformazione ed è volto a instaurare un meccanismo di risposta rapida (*Rapid Response Mechanism*-RRM) per reagire prontamente nel caso in cui dovessero essere identificate strategie di disinformazione potenzialmente in grado di minacciare il processo di formazione dell'opinione pubblica delle democrazie del G7.

Anche nel settore audiovisivo, l'Autorità ha assicurato una costante partecipazione alla delegazione nazionale, guidata dal MISE, al Comitato di Contatto istituito dalla direttiva 97/36/CE, fornendo il proprio contributo alle attività del Comitato sui temi di competenza.

I servizi postali

Nel corso del 2019, l'Autorità ha continuato ad assicurare il pieno coinvolgimento nelle attività del Gruppo Europeo dei Regolatori Postali (ERGP), garantendo la partecipazione attiva a tutti i gruppi di lavoro istituiti in attuazione del Programma di lavoro 2019 e contribuendo alla redazione di tutti i documenti elaborati dal Gruppo nel corso dell'anno.

Alla luce dei rapidi cambiamenti che stanno attraversando il mercato postale e, in particolare, il settore dell'*e-commerce*, l'ERGP, nel suo Programma di lavoro 2019, ha istituito il Gruppo "*Future regulatory framework*", co-presieduto dall'Autorità e incaricato di redigere il parere dell'ERGP alla Commissione europea sulla revisione del quadro regolamentare europeo dei servizi postali. Già nel corso del 2018, sempre con il coordinamento dell'Autorità, fu adottato un primo rapporto che poneva in evidenza le principali tendenze in atto nel settore e le difficoltà che l'attuale direttiva sui servizi postali pone alla pratica regolatoria. Tale rapporto ha costituito la base di partenza per la stesura del parere sulla revisione del quadro regolamentare dei servizi postali, con il quale sono state fornite raccomandazioni alla Commissione europea in vista della relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva di settore. In particolare, ad avviso dell'ERGP, il futuro quadro regolamentare per i servizi postali non dovrebbe più essere incentrato esclusivamente sul concetto di servizio universale, ma dovrebbe allargare il proprio ambito all'intero settore postale. Al riguardo, l'ERGP ritiene che uno strumento appropriato, già utilizzato con successo nel campo delle comunicazioni elettroniche, possa essere rappresentato dall'analisi di mercato rilevante; la riforma, inoltre, dovrebbe assicurare alle ANR poteri e strumenti adeguati.

In data 2 marzo 2020, la Commissione europea ha aperto formalmente la consultazione pubblica di avvio del processo di valutazione dell'attuale direttiva postale, invitando le parti interessate a fornire i propri contributi; al riguardo l'ERGP ha contribuito richiamando i contenuti del parere già fornito alla Commissione nel 2019.

L'ERGP, inoltre, ha avviato le attività per la redazione di un rapporto di valutazione sull'applicazione del regolamento EU 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, ed ha contributo, attraverso le informazioni e i dati forniti dai suoi membri, alla costituzione di un motore di ricerca, sviluppato dalla Commissione europea, destinato agli utenti e ai consumatori, che permette di confrontare i prezzi di spedizione da paese a paese in maniera trasparente e *user friendly*.

La cooperazione internazionale

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha continuato il proprio impegno in varie iniziative di collaborazione bilaterale promosse dalla Commissione europea, svolgendo 3 programmi TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*), a beneficio dei regolatori di Moldavia, Tunisia e Bosnia-Erzegovina, e partecipando alle attività di vari progetti di gemellaggio amministrativo (i cd. *Twinning*) e di assistenza tecnica.

Sono proseguite, in particolare, le attività dei due *Twinning* con i Ministeri delle comunicazioni di Marocco e Israele, entrambi lanciati nel 2018 e destinati a concludersi nel 2020, ai quali l'Autorità partecipa, rispettivamente, come "*Junior Partner*", nell'ambito di un consorzio coordinato dal Ministero della Cultura francese, e come capofila di un consorzio che comprende anche i regolatori tedesco e lettone.

Le attività previste per il progetto con il Ministero delle comunicazioni marocchino, oramai in fase di conclusione, hanno visto l'Autorità coinvolta nel coordinamento delle attività di redazione di una proposta di riforma dell'intero quadro normativo del settore delle comunicazioni audiovisive e del diritto d'autore del Marocco. Le attività relative al progetto con il Ministero delle comunicazioni israeliano, volte a completare le prime analisi dei mercati all'ingrosso delle comunicazioni elettroniche, a regolamentare i servizi a banda ultra-larga e di tutela del consumatore, e ad adottare una nuova legge che regoli per la prima volta i servizi *on demand* e le piattaforme online, hanno subito alcuni rallentamenti, dovuti principalmente alle varie tornate elettorali ed ai conseguenti cambi di Esecutivo succedutisi nel corso dell'anno, quindi agli impatti derivanti dalla pandemia COVID-19, che probabilmente condurranno all'estensione del progetto fino al novembre 2020.

Nel 2019, hanno preso il via un progetto di gemellaggio con l'Autorità per il copyright dell'Azerbaijan, in cui l'AGCOM svolge il ruolo di "*Junior Partner*", in un consorzio coordinato dal *Centre of International and European Economic Law* (CIEEL) greco, e un progetto di assistenza tecnica nei confronti del governo del Kosovo nel settore del *copyright* e della proprietà intellettuale, in cui l'AGCOM è partner con l'*European Public Law Center* (EPLC) greco, la SIAE, l'Ufficio Italiano Marchi e Brevetti e l'Ordine dei consulenti in proprietà intellettuale.

Nel corso del 2019, l'Autorità ha confermato il proprio impegno nell'ambito dell'EMERG, il Gruppo che riunisce i regolatori delle co-

municazioni elettroniche nell'area del Mediterraneo. In particolare, ha assicurato il coordinamento del filone d'attività *Open Internet* e, come membro del Segretariato permanente, è stata incaricata di migliorare la visibilità esterna dell'EMERG tramite attività di comunicazione e di implementazione del sito *emergonline.org*.
È proseguita, nel periodo di riferimento, anche l'attività di collaborazione con le varie reti settoriali di cooperazione internazionale, tra cui l'EPRA (rete dei regolatori europei del settore dell'audiovisivo), il RéseauMed (rete dei regolatori del settore audiovisivo del Mediterraneo) e Regulatel (rete che include regolatori del settore delle comunicazioni elettroniche europei e dell'America latina).
L'Autorità ha infine assicurato la partecipazione alle attività dei vari comitati regolamentari operanti in ambito OCSE (tra cui si segnalano, il Comitato CDEP-CISP e il *Network of Economic Regulators*, nell'ambito del Comitato RPC) e dei principali *think tank* internazionali di cui l'Autorità è membro, come 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 sui temi europei dell'audiovisivo (11 ottobre 2019) nell'ambito del festival Eurovisioni.
Sul piano dei rapporti bilaterali con autorità ed istituzioni operanti nei settori di interesse, l'Autorità ha ricevuto, nel luglio 2019, una delegazione del Ministero dell'Industria e Commercio della Serbia, e nel dicembre 2019, una delegazione della *Communications Commission* e della *Community Media Foundation* della Corea del Sud. Nel novembre 2019, l'Autorità ha inoltre organizzato una sessione di *training* sui temi delle comunicazioni elettroniche e servizi postali a beneficio di funzionari del regolatore slovacco Teleoff, nell'ambito di un progetto di cooperazione sponsorizzato dall'Unione Europea.

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

I rapporti con il Parlamento e con il Governo

Nel periodo di riferimento è proseguita l'interlocuzione con gli organi costituzionali attraverso apposite audizioni in Parlamento e interlocuzioni formali con gli organi di Governo.
L'anno trascorso è stato caratterizzato dall'importanza crescente che ha assunto, anche nel dibattito politico, il processo di innovazione delle reti di connessione. In tale contesto, l'Autorità è stata ascoltata in audizione presso la Commissione IX della Camera in merito all'indagine conoscitiva sulle nuove tecnologie nelle telecomunicazioni, con particolare riguardo alla transizione verso il 5G e alla gestione dei *big data*[7].
In tale occasione, il Presidente Cardani ha illustrato brevemente le caratteristiche della tecnologia 5G e le sue principali prospettive di sviluppo. Il passaggio dal 4G al 5G, d'altra parte, rappresenta un vero e proprio cambio di paradigma che, fissando ambiziosi requisiti tecnici, impone la realizzazione di un'innovativa architettura di rete per soddisfarli. La realizzazione di tale architettura non può che basarsi sull'accesso alle risorse spettrali. In tal senso, l'atteso incremento delle prestazioni e la diversificazione delle modalità di fruizione dei servizi non possono prescindere da opportune politiche di gestione dello spettro radio a livello europeo e nazionale che garantiscano la disponibilità di bande di frequenza adeguate.
In Italia le autorità pubbliche incaricate della gestione dello spettro hanno intrapreso le opportune iniziative per lo sviluppo del 5G seguendo il Piano d'Azione 5G della Commissione. Di ciò si è dato conto anche nella scorsa Relazione annuale. In particolare, la collaborazione tra AGCOM e Ministero dello sviluppo economico (MISE) ha dato vita a varie attività che hanno consentito di delineare la strategia 5G italiana volta a raggiungere gli obiettivi stabiliti per lo sviluppo di tale tecnologia.
Il presidente Cardani ha ricordato in audizione come AGCOM abbia ricoperto un ruolo centrale nei processi di identificazione e di assegnazione delle frequenze necessarie per lo sviluppo della tecnologia in parola. Nella fase di studio delle frequenze più idonee allo scopo, ha contribuito con un'indagine conoscitiva sullo sviluppo di sistemi mobili e *wireless* in ottica 5G e sull'utilizzo di nuove porzioni di spettro oltre i 6 GHz. Nella fase di assegnazione delle frequenze, invece, ha definito le regole per lo svolgimento delle gare relative alle frequenze disponibili nelle bande 694-790 MHz11, 3.6-3.8 GHz e 26.5-27.5 GHz, ai sensi della legge di bilancio 2018.
Le regole definite dall'AGCOM per le gare successivamente svolte erano tese a garantire l'uso efficiente dello spettro (ad esempio attraverso l'introduzione di misure quali "*use-it-or-lease-it*" e "*club use*") e, al contempo, a creare un quadro regolamentare flessibile al fine di promuovere i possibili nuovi sviluppi del 5G.
Tali regole – ha osservato il presidente Cardani – non hanno avuto riguardo esclusivamente alla migliore

[7] 14 novembre 2019 - Camera dei deputati, Commissione IX (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni).

allocazione delle frequenze disponibili, ma sono state concepite anche per favorire l'accesso e lo sviluppo di nuovi attori nella catena del valore, compresi operatori "*wholesale-only*" e fornitori di servizi, che potranno collaborare con gli operatori di rete mobile per offrire servizi 5G innovativi. In questo modo, il nuovo contesto consentirà anche ai "mercati verticali" di beneficiare di diversi meccanismi di accesso alle bande.

Con l'asta svolta dal MISE all'inizio di ottobre 2018 per l'assegnazione dei diritti d'uso dello spettro a livello nazionale, già citata nella scorsa Relazione annuale, l'Italia ha raggiunto gli obiettivi stabiliti dall'articolo 54 del nuovo Codice europeo delle comunicazioni con largo anticipo rispetto alla scadenza del 31 dicembre 2020.

Il Presidente nel concludere l'audizione in parola, ha riservato alcune osservazioni al tema della sicurezza delle reti di nuova generazione. Mentre sembra rientrata la preoccupazione iniziale degli effetti ambientali e sanitari del 5G – tecnologia che dovrebbe esporre a un "inquinamento" elettromagnetico inferiore rispetto alle precedenti generazioni – è considerevolmente aumentata la preoccupazione relativa alla sicurezza delle reti e, in particolare, alla gestione dei dati che, attraverso queste, vengono gestiti. Una preoccupazione che continuerà ad alimentarsi nel prossimo futuro.

Le comunicazioni elettroniche costituiscono un asset su cui poggiano trasversalmente le infrastrutture (critiche e non) del Paese. Ne consegue che il corretto funzionamento di una rete di telecomunicazioni – ovvero di più reti interconnesse – sia nelle condizioni normali, sia in quelle di emergenza, risulta vitale per il conseguimento degli interessi pubblici definiti su tali reti. In tale ottica, oltre alla protezione fisica delle infrastrutture, appare necessario considerare gli aspetti di sicurezza connessi con i sistemi informatici che sovrintendono al funzionamento delle infrastrutture nazionali. L'unitarietà dei requisiti che sono alla base della sicurezza della rete riguarda le diverse componenti di accesso, aggregazione e trasporto. Per questo le imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazioni sono tenute a adottare tutte le opportune misure per assicurare l'integrità delle loro reti e garantire la continuità della fornitura dei servizi su tali reti.

In conclusione, il Presidente Cardani ha sottolineato come il tema della sicurezza e dell'integrità delle reti sia estremamente vasto e complesso e non possa essere affrontato solo dal punto di vista regolatorio. La regolazione diventa, quindi, parte di un intervento dal respiro più ampio. Nell'ambito di quest'ultimo, l'AGCOM è ovviamente coinvolta, partecipando, assieme ad altri organismi, alla cabina di regia nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituita dalla nuova normativa di riferimento.

Un'ulteriore occasione di confronto, in questo caso al Senato, si è avuta su un tema completamente diverso. Il monitoraggio delle trasmissioni televisive, effettuato dall'AGCOM ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lett. b), n. 13 della legge 31 luglio 1997, n. 249, pone quest'ultima in una posizione privilegiata per verificare come i mezzi di comunicazione rappresentino la figura femminile in relazione ai crescenti fenomeni di odio e di cronaca nera che la riguardano. A tali fini, il Presidente Cardani è stato ascoltato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché ogni forma di violenza di genere[8]. In tale circostanza il Presidente ha avuto modo di evidenziare che l'Autorità ha da sempre posto particolare attenzione nell'assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni e nell'esercitare la funzione di garanzia dell'utenza, contrastando ogni forma di possibile discriminazione.

Per perseguire al meglio tali obiettivi occorre, innanzitutto, estendere gli ambiti di competenza dell'Autorità, che oggi non comprendono il mondo online, incrementandone in tal modo i poteri d'intervento. Il recepimento della nuova direttiva europea sui servizi media audiovisivi (direttiva 1808/2018[9]) rappresenta, in quest'ottica, un'opportunità da cogliere per colmare il vuoto di tutela che si è venuto a formare.

I limiti evidenziati, tuttavia, non hanno impedito all'Autorità di intervenire per la tutela dei diritti fondamentali della persona, utilizzando, a tal fine, le disposizioni contenute nel Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (D. Lgs. n. 177 del 2005). Il Presidente Cardani ha evidenziato come l'AGCOM sia intervenuta più volte con atti di indirizzo e di richiamo: tra questi ha ricordato l'atto di indirizzo sul rispetto della dignità umana e del principio della non discriminazione

---

8 5 novembre 2019 - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere.

9 Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, recante *modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*; in G.U. L 303/69 del 28 novembre 2018.

nei programmi di informazione e di intrattenimento, adottato sin dal 2016. L'Autorità, inoltre, ha ravvisato l'esigenza di assicurare uno specifico presidio regolamentare e sanzionatorio ai principi fondamentali dell'ordinamento in materia di comunicazioni alla luce del verificarsi di episodi sempre più frequenti di fenomeni di istigazione a forme di odio. A tal fine ha adottato il regolamento in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'*hate speech* (delibera n. 157/19/CONS). Sulla scorta di quanto previsto dal regolamento, in presenza di violazioni delle disposizioni recate dal provvedimento, l'Autorità può avviare un procedimento sanzionatorio, all'esito del quale, nei casi più gravi, può diffidare il fornitore di servizi media a non reiterare la condotta illecita. In caso di inottemperanza ai provvedimenti, l'Autorità può applicare le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249. Nell'ambito del regolamento, inoltre, il Presidente Cardani ha evidenziato come l'Autorità intenda promuovere, mediante procedure di co-regolamentazione, l'adozione, anche da parte delle piattaforme di condivisione di video, di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui *social media*, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela della dignità umana e alla rimozione dei contenuti d'odio.

Per quanto riguarda la rappresentazione delle donne nei programmi del servizio pubblico radiotelevisivo, l'Autorità ha lavorato alla stesura delle Linee guida per il nuovo Contratto di servizio, sulla cui esecuzione è, peraltro, chiamata a vigilare.

Nell'esercizio dei poteri di segnalazione al Governo previsti dall'articolo 1, comma 6, lett. c), n. 1), della legge 31 luglio 1997, n. 249, l'Autorità è intervenuta su diverse tematiche.

Un primo intervento ha avuto ad oggetto l'attuazione delle nuove disposizioni in tema di criteri di ripartizione dei compensi dovuti agli artisti interpreti ed esecutori ai sensi dell'articolo 49, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 35, che recepisce la direttiva 2014/26/UE sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi[10]. Nella veste di autorità di vigilanza, così come designata dalla normativa citata, l'Autorità ha fornito il proprio contributo ai fini della definizione del decreto ministeriale dedicato alle misure attuative, nell'ottica di contribuire allo sviluppo di un mercato maggiormente funzionale ed efficiente. In particolare, l'Autorità si è espressa in ordine al processo di raccolta di informazioni necessarie per identificare e qualificare correttamente gli artisti interpreti ed esecutori. Si è espressa, quindi, su un tema strettamente collegato al primo, ossia l'individuazione del soggetto tenuto a definire la qualità di artista primario oppure comprimario. Infine, l'Autorità ha avuto modo di pronunciarsi in merito all'opportunità di aggiornare la procedura di risoluzione delle controversie disciplinata da disposizioni ormai da considerarsi inattuali.

Un secondo intervento dell'Autorità ha riguardato le misure funzionali ad incrementare la concorrenza nel mercato della produzione audiovisiva europea, anche mediante l'adozione di specifiche regole dirette a evitare situazioni di conflitto di interessi tra produttori e agenti che rappresentino artisti e a incentivare la pluralità di linee editoriali. In ragione del ruolo specifico attribuito dall'art. 44-*quinquies* del TUSMAR, come emendato dall'art. 2 del decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 204, l'Autorità ha svolto una consultazione pubblica, a valle della quale ha formulato alcune osservazioni in ordine alle principali problematiche applicative, della disposizione in esame, eccependo, in particolare, sull'assenza di presidio sanzionatorio e sulla portata potenzialmente discriminatoria – per difetto di proporzionalità – derivante dall'applicazione dei principi in parola nei riguardi non della sola concessionaria del servizio pubblico, ma della generalità degli operatori.

Al tema della produzione audiovisiva europea è dedicato anche un terzo intervento dell'Autorità. Una segnalazione al Governo ha riguardato le misure urgenti di semplificazione e sostegno per il settore cinema e audiovisivo previste dall'art. 3 del decreto-legge 28 giugno 2019, n. 59.

Due i profili interessati dall'intervento dell'Autorità. Il primo ha riguardato la quota di investimento in opere di espressione originale italiana. Un secondo ambito di intervento ha riguardato, invece, gli obblighi previsti per i fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta.

Con un ulteriore intervento l'Autorità ha inteso segnalare al Governo alcune criticità interpretative e problematiche applicative relative alla disciplina introdotta dall'articolo 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, in materia di pubblicità del gioco a pagamento. A tal fine, l'Autorità ha beneficiato degli esiti del

[10] Direttiva 2014/26/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno; in G.U. L 84/72 del 20 marzo 2014.

processo di consultazione svolto per una più efficace applicazione della norma.

Una articolata e dettagliata ricostruzione del contesto normativo di riferimento e delle principali misure attuative ha consentito all'Autorità di fornire una disamina puntuale delle problematiche derivanti dall'interpretazione della nuova disciplina. Un primo problema è stato individuato nell'insufficiente coordinamento con la previgente disciplina nazionale in materia e nella non completa conformità al quadro regolamentare europeo, in particolare con riguardo al principio della proporzionalità delle misure. Una seconda criticità è stata ricondotta all'eccessiva estensione del divieto e all'utilizzo di nozioni non conosciute dalla normativa di settore, che rende indispensabile un'attenta ermeneutica dell'articolo 9 del menzionato decreto, alla luce della disciplina generale in materia di pubblicità e comunicazioni commerciali, nonché di quella specifica del settore del gioco a pagamento.

Alla completa ed efficace attuazione del diritto europeo è stata dedicata un'ulteriore segnalazione inviata al Governo in merito al regolamento (UE) 2015/2120[11]. Ad avviso dell'Autorità, la concreta attuazione in ambito nazionale delle disposizioni contenute nel citato regolamento è ostacolata dalla mancanza di uno specifico presidio sanzionatorio, che costringe all'utilizzo di un meccanismo "indiretto", fondato sui poteri generali attribuiti ad essa dalla legge istitutiva. Da qui l'esigenza di introdurre un presidio sanzionatorio *ad hoc* attraverso un intervento legislativo.

Infine, merita menzione un ulteriore intervento dell'Autorità finalizzato a garantire il diritto all'informazione istituzionale e politica. L'Autorità ha avuto modo di evidenziare come il servizio radiofonico si adatti più facilmente alla multimedialità e all'interazione con il pubblico rispetto ad altri mezzi destinati all'informazione istituzionale. In particolare, la rete e il servizio radiofonico dedicato all'attività parlamentare e all'informazione istituzionale rappresentano uno specifico servizio che persegue obiettivi di interesse generale distinti dagli altri mezzi di comunicazione. Dal 2001 in poi la convenzione tra Ministero dello sviluppo economico e Centro di produzione S.p.A. (Radio Radicale) è stata prorogata, sempre in via transitoria, in attesa della definizione dei criteri per esperire la gara, ma confermando, in tal modo, la rilevanza delle trasmissioni radiofoniche destinate all'informazione parlamentare e istituzionale quale servizio di interesse pubblico generale da affidare tramite convenzione. Nonostante le numerose riforme susseguitesi nel tempo, il Governo e il Parlamento non hanno specificatamente affrontato il tema dell'aggiornamento dei criteri per l'affidamento tramite convenzione del servizio. La manifestata intenzione del Governo, espressa con delle dichiarazioni ufficiali nell'aprile del 2019, di non rinnovare la convenzione senza alcun tipo di valutazione, come l'affidamento con una gara, hanno spinto l'Autorità ha manifestare le proprie perplessità circa la possibilità che, entro il termine della convenzione, si potessero concludere tanto la valutazione sui criteri quanto lo svolgimento delle procedure di affidamento tramite gara, nonché che si potesse pervenire all'eventuale stipula della nuova convenzione. Circostanza che ha fatto emergere forti preoccupazioni circa la garanzia di continuità di un servizio di interesse generale.

Gli atti di sindacato ispettivo

L'attività che l'Autorità svolge rispetto agli atti di sindacato ispettivo si colloca nel novero delle istruttorie e degli approfondimenti tecnici necessari al Governo per rendicontare alle Camere sull'esercizio delle proprie funzioni. In ragione del rapporto fiduciario tra il Parlamento e il Governo, infatti, le Camere esercitano la propria funzione ispettiva attraverso una molteplicità di strumenti introdotti dai regolamenti parlamentari. In particolare, si tratta di interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni, ordini del giorno e informative urgenti, complessivamente indicati come atti di sindacato ispettivo, che garantiscono il costante monitoraggio dell'attività governativa.

Gli atti di sindacato ispettivo afferiscono ad un numero eterogeneo di materie per le quali il Governo richiede la sollecita collaborazione delle Amministrazioni e delle Autorità amministrative indipendenti dotate del relativo patrimonio conoscitivo. Naturalmente l'Autorità – che, come è noto, opera in contesti caratterizzati da elevato tecnicismo – monitora autonomamente e sistematicamente ambiti e settori devoluti alla sua vigilanza, il che consente di soddisfare al meglio le esigenze di celerità e di approfondimento tecnico degli organi governativi.

Nel periodo in esame, per ciascuno dei settori di competenza dell'Autorità, si è confermato il *trend* di

---

[11] Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione; in G.U. L 310/1 del 26 novembre 2015.

incremento – sia in termini di volume che di complessità tecnica – rispetto a richieste di informazioni degli anni precedenti.
Con riguardo al settore delle comunicazioni elettroniche, sono pervenute numerose richieste di elementi conoscitivi e valutativi sullo sviluppo e la diffusione della banda larga, con specifica attenzione ai tempi e alle modalità di transizione verso la tecnologia 5G, nonché agli interventi previsti per supportare la continua crescita della domanda da parte dell'utenza di servizi *ultrabroadband* con velocità pari o superiore a 100Mbps. Un particolare *focus* ha riguardato i profili attinenti alla trasparenza delle offerte degli operatori mobili a seguito dell'introduzione della fatturazione mensile, in luogo di quella a 28 giorni, conseguente all'intervento regolatorio dell'Autorità e a quello sanzionatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Inoltre, sono pervenuti quesiti sui temi della copertura mobile sul territorio nazionale, dei profili evolutivi della telefonia pubblica, delle modalità di applicazione delle disposizioni in materia di *roaming* internazionale e *net neutrality*.
Nel settore dei servizi postali, oltre alle richieste di approfondimento in relazione alla fornitura del servizio universale e ai disservizi nel recapito della corrispondenza, i quesiti hanno riguardato anche le modalità di implementazione del modello di recapito della posta a giorni alterni e il piano di razionalizzazione degli uffici postali.
Con riferimento al settore dei servizi media audiovisivi e radiofonici, le richieste hanno avuto ad oggetto il piano nazionale di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio digitale terrestre, la strategia per il superamento del *digital divide*, nonché le perduranti problematiche relative al tema del potenziamento del segnale radiotelevisivo e della risoluzione delle problematiche interferenziali.
Da ultimo, con riguardo ai profili di tutela del pluralismo politico e sociale, sono pervenuti numerosi quesiti sul rispetto della disciplina in materia di *par condicio* e sulle iniziative assunte per contrastare la diffusione di *fake news* e il fenomeno dei linguaggi d'odio (c.d. *hate speech*).

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

L'Autorità, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), numero 11, della legge n. 249/97, esprime, entro trenta giorni dal ricevimento della relativa documentazione, parere sui provvedimenti riguardanti operatori del settore delle comunicazioni predisposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Nel periodo di riferimento della presente Relazione, nell'ambito delle suddette competenze, l'Autorità ha espresso tre pareri, relativi alle operazioni di concentrazione Sky Italia/R2 (C12207), F2i S.G.R./Persidera (C12245) e Speedster Bidco GmbH/AutoScout24 GmbH e FFG GmbH (C12284).
L'Autorità, inoltre, è chiamata a esprimere il proprio parere non vincolante nei procedimenti, svolti dall'AGCM, in materia di pratiche commerciali ingannevoli o scorrette, riguardo alla liceità delle condotte e delle comunicazioni commerciali veicolate tramite radiotelevisione, stampa o internet. Nel corso del periodo di riferimento l'Autorità ha reso all'AGCM 52 pareri al riguardo.

La Polizia Postale e delle Comunicazioni

Nel periodo di riferimento, come di consueto, la Polizia Postale e delle Comunicazioni – organo del Ministero dell'Interno deputato alla sicurezza e alla regolarità dei servizi di telecomunicazioni – ha collaborato con l'Autorità, attraverso la propria Sezione distaccata presso AGCOM, nel quadro del protocollo d'intesa vigente.
In particolare, la Sezione ha preso parte ad attività di verifica e ispettive, avviate dall'Autorità, nei confronti di alcuni operatori di comunicazione per il controllo di efficienza e regolarità del servizio di contatto con i clienti. L'attività è successiva ad un monitoraggio da *desk* dei numeri di contatto dal quale sono emerse alcune criticità, verificate successivamente in sede ispettiva.
La sezione distaccata di Polizia Postale e delle Comunicazioni ha svolto anche attività di monitoraggio e accertamento su alcuni importanti portali di rivendita di biglietti per l'accesso ad attività di spettacolo, in supporto della competente Direzione dell'Autorità, nella sua attività di verifica, vigilanza e contrasto del fenomeno del cd. *secondary ticketing*.
Altra attività ha riguardato le segnalazioni degli utenti, vittime di raggiri finalizzati alla falsificazione di un'identità telefonica, a mezzo tecnologia VoIP, per scopi pubblicitari/commerciali o riguardanti il c.d. fenomeno dello "*spoofing telefonico*" o di *telemarketing* aggressivo o *telesales*.
Nel periodo di riferimento è altresì proseguita l'attività di monitoraggio della programmazione di numerose emittenti televisive in tecnologia digitale terrestre, volta alla verifica del 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 e della normativa a tutela dei minori.
Su richiesta della competente Direzione dell'Autorità, l'unità distaccata di Polizia Postale e delle Co-

municazioni ha, inoltre, effettuato attività di verifica del rispetto del Codice di autoregolamentazione in materia di servizi *Premium* (CASP 3.0) da parte degli operatori di comunicazione che forniscono tali tipi di servizi, i cui esiti sono stati messi a disposizione degli Uffici dell'Autorità per le necessarie valutazioni.

Nell'ambito delle attività di vigilanza a tutela del diritto d'autore, la Polizia Postale e delle Comunicazioni, ha svolto su tutto il territorio nazionale, attraverso le proprie articolazioni periferiche, complesse attività di monitoraggio, controllo e denuncia di attività illecite.

Nell'ambito del settore delle comunicazioni elettroniche, la Sezione distaccata ha ricevuto complessivamente 715 denunce riguardanti la telefonia fissa e mobile; ha denunciato 35 persone, arrestandone 2, e ha espletato 12 perquisizioni. Sono stati monitorati, inoltre, 34.819 siti web e spazi virtuali relativi a giochi e scommesse online, rilevando illeciti.

Nell'ambito dell'attività di diffusione del segnale radiofrequenziale, sono state controllate 6 emittenti, delle quali 2 sono state sottoposte a sequestro; sono stati rilevati 9 illeciti e denunciate 8 persone.

Sono, infine, proseguite le campagne di sensibilizzazione e prevenzione sui rischi e pericoli connessi all'uso della rete. Nello specifico, la Sezione ha preso parte a diversi incontri formativi con studenti, genitori e docenti, finalizzati a sensibilizzare i ragazzi, le famiglie e le istituzioni scolastiche all'uso consapevole di internet, per la prevenzione e il contrasto del *cyberbullismo* e delle altre manifestazioni di illegalità presenti in rete.

La Guardia di Finanza

Alla Guardia di Finanza, attraverso il Gruppo Radiodiffusione e Editoria, incardinato nel Nucleo Speciale Beni e Servizi del Comando Unità Speciali, è demandata l'esecuzione di specifiche attività nei settori dell'editoria, delle comunicazioni elettroniche e audiovisive nonché dei servizi postali, in ossequio alle previsioni normative e nel quadro del Protocollo d'Intesa sottoscritto dall'Autorità e dal Corpo.

Nel periodo di riferimento, il rapporto di collaborazione con l'Autorità si è realizzato principalmente nei seguenti ambiti: rispetto della parità di accesso ai mezzi di informazione; verifica delle posizioni di controllo e/o collegamento in capo a editori richiedenti contributi per l'editoria; rispetto delle regole in materia di programmazione televisiva a garanzia degli utenti (tutela dei minori, tutela della persona, pubblicità, televendite); verifica del rispetto e degli obblighi imposti dalla vigente normativa in materia di servizi postali a carico del fornitore del servizio universale nonché dei titolari di licenza individuale e di autorizzazione generale; verifica del pagamento del canone annuo dovuto al Ministero dello Sviluppo Economico da parte delle emittenti in ambito locale e nazionale; controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche; riscontro dell'assolvimento da parte degli operatori degli obblighi connessi all'iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione; verifica dei requisiti e del rispetto degli obblighi previsti in capo ai soggetti esercenti attività di *call center*.

Per quanto attiene alle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche, è stato fornito un significativo contributo al buon esito delle procedure di risoluzione per il tramite della piattaforma telematica ConciliaWeb, di cui alla delibera n. 203/18/CONS e s.m.i..

In materia di rispetto delle norme sulla parità di accesso ai mezzi di informazione (c.d. *par condicio*), ai sensi della legge 22 febbraio 2000, n. 28, alcune recenti e innovative direttive diramate ai Reparti territoriali della Guardia di Finanza, hanno permesso di razionalizzare il flusso delle comunicazioni tra il Nucleo Speciale e l'Unità AGCOM *par condicio*, conferendo maggiore efficacia e speditezza alle attività di istituto in materia.

Per quanto concerne l'attività di verifica delle posizioni di controllo (anche indiretto) e/o collegamento tra imprese richiedenti i contributi per l'editoria, il Nucleo Speciale Beni e Servizi, su richiesta dell'Autorità, ha eseguito accertamenti molto puntuali, consentendo di escludere dai benefici le imprese prive dei requisiti di legge (ai sensi del D.P.R. 25 novembre 2010, n. 223 e dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70). Nello specifico è stata verificata la posizione di 126 imprese editrici richiedenti i contributi, con la segnalazione di 9 casi di violazione degli obblighi di comunicazione al Registro degli Operatori di Comunicazione.

In merito al versamento del canone di concessione, ai sensi dell'art. 27, commi 9 e 10, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, l'attività ispettiva del Nucleo Speciale Beni e Servizi si sostanzia in una verifica degli aspetti contabili e gestionali dei soggetti obbligati, al fine di determinare l'importo dovuto (pari all'1% del fatturato relativo alla specifica attività, con la previsione di un tetto massimo). Nel corso del periodo considerato è stata eseguita una campagna di controlli, congiuntamente a personale del competente Servizio dell'Autorità, nei confronti di 9 emittenti nazionali e locali che ha permesso di scoprire significativi casi di evasione della contribuzione dovuta. Le risultanze dei controlli sono state oggetto di segnalazioni dell'Autorità al Dipartimento per le comunicazioni del Ministero dello Sviluppo Economico.

In merito alla verifica del rispetto della normativa postale e agli obblighi a carico del fornitore del ser-

vizio universale, il Nucleo Speciale Beni e Servizi, operando su delega e d'iniziativa, ha collaborato all'assolvimento delle funzioni assegnate all'Autorità per la regolazione e la vigilanza del settore, nell'ottica di una piena tutela degli utenti, secondo quanto previsto dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. In particolare, all'esito di una previa valutazione d'insieme del fenomeno, sono stati effettuati interventi mirati nei confronti di 115 operatori postali localizzati su tutto il territorio nazionale, per l'accertamento della sussistenza delle previste autorizzazioni ministeriali, il cui esito ha evidenziato 89 posizioni irregolari, oggetto di segnalazione all'Autorità per i provvedimenti di competenza.

L'Organo di Vigilanza

L'Organo di Vigilanza di TIM (OdV) ha continuato a svolgere un ruolo di supporto tecnico-operativo per l'Autorità. L'ambito d'intervento non è stato circoscritto alla sola verifica del rispetto e della corretta esecuzione degli Impegni di TIM (delibera n. 718/08/CONS e s.m.i.), ma si è esteso alla vigilanza sugli obblighi vigenti, relativi al rispetto del principio di non discriminazione.

L'Autorità, attraverso il Piano di lavoro predisposto e comunicato con cadenza annuale, ha demandato all'OdV lo svolgimento di ulteriori attività, nella forma di compiti di studio e di specifiche analisi. Le attività svolte hanno riguardato l'implementazione di misure inerenti allo sviluppo del Nuovo Modello di *Equivalence* (NME), in particolare l'evoluzione del sistema dei KPI-KPO (*Key Performance Indicator-Key Performance Objective*) di parità di trattamento.

Con riferimento alla verifica del calcolo dei KPI di non-discriminazione (KPI-nd) definiti con delibera n. 395/18/CONS, l'OdV ha analizzato la modalità operativa utilizzata da TIM per il calcolo degli indicatori, al fine di confermarne la coerenza con quanto stabilito dall'Autorità. L'OdV ha continuato a monitorare i KPI di parità di trattamento. In tale ambito, sono state richieste a TIM analisi di approfondimento in merito ad alcuni trend osservati, ma non sono stati riscontrati andamenti dei KPI che potessero essere riconducibili a disparità di trattamento tra TIM Retail e gli OAO (*Other Alternative Operators*).

L'OdV ha inviato all'Autorità una proposta di razionalizzazione e semplificazione dei KPI secondo le indicazioni fornite dall'Autorità stessa. Ha altresì elaborato per l'Autorità uno studio che analizza l'impatto della disaggregazione dei servizi accessori sul monitoraggio della parità di trattamento, evidenziando come l'adesione a tale nuovo processo da parte degli OAO sia di circa l'85% per l'*assurance* e il 25% per il *delivery*, con conseguente impatto su volumi e significatività dei KPI relativi ai servizi *unbundling* del *local loop* (ULL) e di *sub-loop unbundling* (SLU). Sempre sul tema, l'OdV ha approvato la Determinazione n. 9/2019 con la quale ha richiesto a TIM di implementare gli indicatori definiti nel documento "Proposta di un set di KPI di qualità e di non discriminazione per valutare le prestazioni del sistema NetMap" e di rendere disponibili all'OdV i valori delle rilevazioni mensili degli stessi.

1.3 Attività di ricerca e analisi e profili di regolamentazione dei nuovi mercati digitali

Come negli anni scorsi, il sistema di rapporti istituzionali dell'Autorità ha coinvolto anche il settore della ricerca nonché la cooperazione con altre categorie di soggetti operanti nel settore delle comunicazioni quali associazioni di settore, esperti indipendenti, *start-up* innovative e altri attori economici o sociali in possesso di strumenti e *know-how* fondamentali per aggiornare e arricchire le conoscenze e le basi formative su cui si fonda l'attività del regolatore.

Nell'attuale fase di sviluppo dell'economia digitale, infatti, l'avvento delle piattaforme online e l'industria dei *big data* hanno comportato una profonda trasformazione dei modelli produttivi e di erogazione dei prodotti e dei servizi agli utenti finali, nonché una modifica nelle modalità di interazione, consumo e svolgimento delle stesse attività imprenditoriali. Ciò, se da un lato ha favorito la creazione di nuove opportunità commerciali per le imprese e vantaggi per i consumatori – in termini di possibilità di scelta a prezzi maggiormente competitivi – dall'altro, pone nuove sfide ai regolatori sotto molteplici punti di vista.

In tale contesto, di continua e rapida evoluzione tecnologica, le piattaforme online hanno progressivamente acquisito un ruolo sempre più decisivo quali attori economici della trasformazione digitale, rendendo ineludibile l'esigenza di riformare i plessi normativi esistenti, con l'adozione di nuove regole e approcci metodologici adeguati.

La cooperazione con gli *stakeholder*, quindi, rappresenta un elemento ineludibile per dotare il regolatore del quadro di conoscenze indispensabili a definire una nuova "cassetta degli attrezzi" con cui garantire l'attuazione dei principi e valori che informano l'azione dell'Autorità, quali il pluralismo informativo, la concorrenza e i diritti fondamentali di utenti e cittadini in tutti i mercati delle comunicazioni. Nell'ultimo anno, in particolare, il dialogo con gli *stakeholder* ha arricchito l'esercizio delle funzioni tipiche di regolazione e vigilanza, e permesso l'avvio di nuove sperimentazioni nelle attività di monitoraggio e ricerca, i cui risultati si sono tradotti nella produzione di report, osser-

vatori, eventi a carattere divulgativo, avvio di progetti di ricerca internazionali cofinanziati dall'Unione Europea.

Le Università e gli Enti di ricerca

L'Autorità promuove studi e ricerche in materia di innovazione tecnologica e di sviluppo 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 proseguito lungo la strada del consolidamento dei rapporti con le principali università e gli enti di ricerca nazionali tramite il sistema delle convenzioni quadro, con il quale è stata introdotta, sin dalla delibera n. 176/15/CONS (aggiornata in seguito dalla delibera n. 341/16/CONS), una cornice unitaria e trasparente all'interno della quale ricondurre le relazioni con le istituzioni accademiche.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha proseguito le attività di collaborazione con l'Istituto Sistemi Complessi presso il Centro Nazionale delle Ricerche (CNR), ha rinnovato – per tre anni – tutte le convenzioni in scadenza[12] e ha stipulato una nuova convenzione[13], portando così a 13 il numero di Atenei con i quali sussiste una attiva collaborazione, ovvero l'Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" di Napoli, l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", l'Università degli Studi di Roma "LUMSA", l'Università degli Studi di Roma "Roma Tre", l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", l'Università degli Studi di Foggia, l'Università degli Studi LUISS Guido Carli di Roma, l'Università degli Studi Europea di Roma, l'Università degli Studi di Catania, l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", l'Università degli Studi di Messina e l'Università degli Studi "La Statale" di Milano. Le convenzioni perseguono l'obiettivo dello svolgimento in via coordinata e sinergica di numerose attività di reciproco interesse, sia di ricerca e cooperazione in ambito tecnico-scientifico, sia di carattere formativo. In particolare, alla luce delle positive esperienze degli anni precedenti, e dell'ampia possibilità di offrire percorsi formativi avanzati nelle diverse strutture organizzative, nell'ultimo anno, l'Autorità ha attivato ulteriori 18 tirocini con altrettanti studenti iscritti a corsi di laurea magistrale e, soprattutto, studenti di corsi *post-lauream* (master, corso di perfezionamento, dottorato di ricerca) in ambito giuridico, sociologico ed economico, individuati mediante procedura selettiva dell'Università e, successivamente, ammessi a svolgere il periodo di formazione, previa valutazione dell'Autorità e senza oneri economici a carico della stessa. I tirocinanti selezionati usufruiscono della possibilità di approfondire, anche in vista della prova finale prevista dai loro percorsi curriculari, numerosi aspetti di carattere tecnico legati alle principali attività dell'Autorità (risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazione elettronica, monitoraggio dei consumi di informazione, analisi delle preferenze dei consumatori nell'uso dei servizi di comunicazione, sindacato giurisdizionale degli atti dell'Autorità, ecc.).

Oltre all'attivazione di tirocini curricolari, il sistema delle convenzioni ha consentito l'attivazione di altre iniziative di formazione e studio che hanno coinvolto l'Autorità, sia nella fase di pianificazione degli interventi formativi sia nella fase di erogazione dell'offerta didattica. In particolare, nell'ambito della convenzione AGCOM-LUMSA, l'Autorità ha formalmente aderito, in qualità di *partner* associato, al prestigioso *European Master in Law and Economics* - EMLE della ERASMUS University of Rotterdam. In tale contesto, sono state svolte attività didattiche nelle materie di competenza dell'Autorità ed è stata garantita la possibilità di svolgere tirocini formativi agli allievi internazionali del Master. Parallelamente, nell'ambito della stessa convenzione, sono stati organizzati corsi di formazione internazionali (*summer school*) in materia di *better regulation* e *big data* aperti anche alla partecipazione dei funzionari dell'Autorità.

Sulla scia delle collaborazioni già avviate nel periodo di riferimento della precedente relazione annuale, l'attività di ricerca svolta in maniera congiunta con il mondo accademico è proseguita lungo le diverse direttrici tematiche oggetto delle più innovative attività di analisi e regolamentazione dell'Autorità (l'ecosistema dei *big data*; il futuro della professione giornalistica; l'evolu-

---

[12] In particolare, nel periodo di riferimento, sono state prorogate le Convenzioni quadro con l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" (fino al 19 luglio 2022), l'Università degli Studi di Roma "LUMSA" e l'Università degli Studi di Roma "Roma Tre" (fino al 9 gennaio 2023).

[13] La convenzione è stata stipulata con l'Università degli Studi di Milano "La Statale" (delibera n. 423/19/CONS). Alla luce delle indicazioni fornite dal Consiglio dell'Autorità, in merito alla necessità di definire un ambito privilegiato di collaborazione in caso di stipula di una Convenzione quadro con un Ateneo non localizzato nelle Regioni di riferimento delle sue sedi dell'Autorità (Campania e Lazio), l'accordo con l'Ateneo milanese è stato in particolare improntato sulle attività di ricerca in materia di media e giornalismo svolte in seno al Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche.

zione del sistema dell'informazione e le problematiche legate alla disinformazione; ecc.). In particolare, nell'ambito della Convenzione con l'Istituto Sistemi Complessi del CNR, è stato avviato un progetto di ricerca volto alla realizzazione di analisi avanzate sul contenuto testuale delle notizie (pubblicate sia da fonti di informazione che da fonti di disinformazione), che si inserisce nella più ampia attività di monitoraggio sulla qualità dell'informazione online portata avanti dall'Autorità. Tale attività si caratterizza in particolare per la specifica attenzione dedicata all'individuazione di metodologie di rilevazione tempestiva e previsione delle strategie di disinformazione online rispetto a specifici argomenti di interesse per la comunità globale, basate anche su tecniche evolute di analisi dei vari formati del contenuto delle notizie (testo, immagini, video, audio).

Nelle materie di competenza istituzionale, l'Autorità ha assicurato il proprio supporto 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. Gli eventi di carattere seminariale o scientifico svolti in tale contesto, con il patrocinio dell'Autorità, hanno richiamato la partecipazione di studiosi di rilievo internazionale sui temi di interesse per il futuro della regolamentazione. Ad esempio, l'Università Europea di Roma ha organizzato un *workshop* sulle implicazioni in termini di concorrenza e regolazione legate alla trasformazione dei mercati della comunicazione, che ha posto al centro del dibattito la nuova direttiva relativa al Codice europeo delle comunicazioni elettroniche. Parallelamente, sono state avviate alcune *partnership* con prestigiosi istituti di ricerca nazionali e internazionali per lo sviluppo di reti e progetti di cooperazione scientifica su temi di rilevanza globale, compresa la partecipazione ai programmi co-finanziati dalla Commissione europea. Tra questi, sono attualmente in corso:

- Il progetto Cartesio, frutto della collaborazione tra l'AGCOM, i Sony Computer Science Labs (CSL) di Parigi, nel ruolo di partner tecnologico, e il Dipartimento di Fisica dell'Università di Roma "La Sapienza". La finalità del progetto è la realizzazione di un modello partecipativo nell'analisi dell'informazione, che prevede il coinvolgimento diretto degli utenti in un'esperienza di valutazione dell'affidabilità di notizie. A tal fine il gruppo di ricerca ha realizzato una piattaforma online (accessibile dal sito web - www.cartesio.news - del progetto) da cui gli utenti possono scaricare una *app*, disponibile nei principali store, per la partecipazione a un test individuale in cui a ciascun utente viene somministrato un set variabile di notizie da valutare in termini di affidabilità. In tal modo, è possibile acquisire una valutazione soggettiva della qualità delle informazioni ricevute da ciascun utente e, al contempo, i partecipanti al test, al termine dell'esperienza, potranno avere più informazioni sia sulla qualità dell'informazione percepita durante l'esperienza sia sulla percezione degli altri partecipanti. Il progetto opera su una piattaforma aperta, che consente a chiunque di partecipare previa registrazione, nel rispetto delle norme sulla raccolta e il trattamento dei dati personali. L'esperienza può essere ripetuta più volte da ciascun utente nel tempo, il che renderà possibile anche osservare l'evoluzione delle percezioni individuali o sociali dei fenomeni oggetto di narrazione da parte dei media. I risultati ottenuti saranno analizzati per comprendere come sono percepiti alcuni fenomeni sociali, come sono valutate le informazioni e quali sono gli argomenti prioritari per i cittadini, nel pieno rispetto delle norme vigenti in materia di raccolta e trattamento dei dati personali. Proponendosi, inoltre, come un'iniziativa di ricerca, al termine del progetto i risultati saranno resi pubblici e divulgati e i dati della ricerca saranno resi disponibili in forma aggregata e in open data.
- Il progetto Horizon 2020 - IMSyPP "*Innovative Monitoring Systems and Prevention Policies of Online Hate Speech*", frutto della costituzione di un consorzio di ricerca a cui l'AGCOM partecipa con Institut Jozef Stefan, Università Ca' Foscari Venezia, University Of Cyprus e Textgain. Il progetto è stato selezionato dalla Commissione europea nell'ambito del programma di ricerca Horizon2020 quale azione specifica della linea di intervento "*Call for proposals to prevent and combat racism, xenophobia, homophobia and other forms of intolerance and to monitor, prevent and counter hate speech online*". Il progetto IMSyPP si prefigge lo sviluppo di modelli e tecniche per l'individuazione automatizzata dell'*hate speech* in diverse lingue, al fine di identificare i fattori determinanti, le raccomandazioni più efficaci sul piano delle narrazioni, nonché le più opportune proposte di *policy* in un'ottica europea. Per questo progetto, l'AGCOM è partner di un consorzio di ricerca internazionale composto da soggetti specializzati nei diversi ambiti di cui si compone lo studio: intelligenza artificiale e *machine*

learning (JSI, Slovenia), modelli e dinamiche di diffusione della disinformazione e del linguaggio d'odio online (UNIVE, Italia), "contro-narrazioni" del linguaggio d'odio (UCY, Cipro), sperimentazione dell'efficacia e sostenibilità nel lungo periodo di strumenti e metodi sviluppati (Textgain, Belgio). Il compito dell'Autorità sarà di elaborare raccomandazioni di *policy* sulle possibilità di utilizzo del sistema di monitoraggio in un contesto regolamentare nazionale ed europeo. La parte tecnica del progetto si fonda su un approccio metodologico *data-driven* e richiede la collaborazione di imprese del settore dei media, che potranno fornire dati in diverse lingue da utilizzarsi nel pieno rispetto delle norme europee e nazionali e per esclusive finalità di ricerca. La fase di disseminazione dei risultati di ricerca prevede il coinvolgimento di un'ampia gamma di attori pubblici e privati del sistema dell'informazione online, tra cui le autorità nazionali competenti e i regolatori europei, le piattaforme online, i giornalisti, la comunità scientifica.

La ricerca: le indagini conoscitive, i report

Le indagini conoscitive, gli studi di natura quantitativa e qualitativa e i Rapporti si rivelano uno strumento essenziale per lo svolgimento delle funzioni attribuite all'AGCOM, tenuto conto delle profonde trasformazioni in termini di assetti economici, modelli di *business* e processi di innovazione che interessano i mercati che l'Autorità è chiamata a regolare e vigilare.

Tali studi, infatti, hanno lo scopo di raccogliere, in maniera analitica, documentazione e informazioni sullo stato attuale e sull'evoluzione prevista dei settori regolati, con particolare riguardo agli aspetti economici, giuridici e tecnologici che contraddistinguono i mercati, allo scopo di formulare – secondo il circolo virtuoso osservazione e ricerca-regolamentazione-monitoraggio – risposte adeguate al contesto esterno.

Al riguardo, nel mese di febbraio 2020, l'Autorità ha concluso l'indagine conoscitiva "Piattaforme digitali e sistema dell'informazione", volta a investigare la relazione tra il sistema dell'informazione e la diffusione dei nuovi intermediari online (delibera n. 79/20/CONS). La lunga e corposa attività di analisi condotta con questa indagine si inserisce in un percorso, inaugurato dall'Autorità sin dal 2013, quando le modifiche normative intervenute hanno esteso la portata dell'articolo 43 del TUSMAR sancendo, di fatto, un presidio normativo per interventi a tutela del pluralismo e della correttezza dell'informazione nei confronti delle piattaforme online. Da allora l'Autorità ha attuato una strategia fondata su molteplici azioni e strumenti di monitoraggio e vigilanza, costituiti da indagini conoscitive, rapporti, studi prodotti all'interno di collaborazioni di ricerca avviate con il mondo accademico e scientifico, nuovi Osservatori, con l'obiettivo di comprendere l'impatto prodotto dalle piattaforme online sia sull'offerta di notizie (reali e false) che sulla domanda di contenuti informativi da parte dei cittadini.

Nello specifico, l'indagine suddetta si è sviluppata in due fasi. In una prima fase – focalizzata sull'impatto prodotto dalle piattaforme online sull'offerta di notizie (reali e false) – sono state esaminate le caratteristiche e i meccanismi sottesi alla produzione e diffusione dell'informazione e della disinformazione attraverso le piattaforme online e, in un'ottica comparativa, mediante tutti gli altri mezzi di comunicazione. Gli esiti di queste analisi sono confluiti in un primo rapporto, intitolato "*News vs. fake nel sistema dell'informazione*", pubblicato nel 2018, di cui si è dato conto nella scorsa Relazione annuale.

La seconda fase dell'indagine, condotta lo scorso anno e con cui la stessa si è conclusa, si è invece concentrata sulla domanda di informazione e di disinformazione e in particolare sull'analisi della reazione degli utenti rispetto a notizie di qualità differenti, esaminando gli elementi che influenzano i processi decisionali individuali sottostanti al consumo di informazione. I risultati di tale approfondimento sono confluiti nel rapporto conclusivo dell'Indagine "*Percezioni e disinformazione. Molto 'razionali' o troppo 'pigri'?*" (Allegato A alla delibera n. 79/20/CONS).

Nel dettaglio, il rapporto conclusivo, basandosi su tecniche empiriche sperimentali, ha analizzato come gli individui valutino l'affidabilità delle notizie che ricevono, in che misura siano in grado di riconoscere contenuti di disinformazione e come, in questo processo decisionale implicito, si inseriscano le percezioni dei fenomeni socioeconomici insieme ad altri elementi caratterizzanti l'individuo e il contesto che lo circonda.

L'analisi dei dati raccolti ha evidenziato come l'abilità degli individui nel riconoscere le notizie vere e false rappresenti l'esito di un processo decisionale, il quale si rivela condizionato dal set informativo disponibile e dalla capacità individuale di elaborare le informazioni e trasformarle in conoscenza. A loro volta, questi due elementi sono caratterizzati da una molteplicità di fattori, quali il contesto di fruizione delle notizie, il contesto socioeconomico di cui gli individui fanno parte, le stesse caratteristiche individuali, che comprendono anche le (dis)percezioni.

In particolare, l'effetto significativo delle dispercezioni sulla capacità di riconoscere i contenuti di disinformazione indica che dinanzi a

tali contenuti si attiva una componente cognitiva: le dispercezioni sono frutto dei processi mentali in cui trovano posto sia il ragionamento (la componente razionale), sia l'intuizione e l'emotività (compresi i *bias* cognitivi che ne scaturiscono). Come era naturale attendersi, è emerso che un'istruzione superiore ha un effetto positivo in termini di miglioramento della capacità di inquadrare correttamente i fenomeni. D'altra parte, la condizione socioeconomica è in grado di influenzare la percezione della realtà, alterandola e in alcuni casi (ad esempio in presenza di individui disoccupati) rendendola assai più pessimistica. Sulle dispercezioni agisce altresì il contesto in cui l'individuo è inserito, ossia l'ambito geografico di riferimento. Peraltro, nell'ambito del sistema informativo, elementi quali il tecnicismo della notizia, l'appartenenza degli argomenti a temi di interesse dell'individuo e le modalità di esposizione alle notizie influenzano in modo rilevante la probabilità di errore nel giudizio di affidabilità sull'informazione.

In definitiva, la qualità dell'informazione appare cruciale non soltanto nel determinare il contesto informativo dal quale le persone attingono informazioni, ma anche nell'influenzare le stesse capacità cognitive degli individui di elaborare le informazioni e trasformarle in conoscenza.

Un ulteriore elemento emerso nel corso dell'analisi riguarda l'importanza assunta dai processi cognitivi "controllati". Si è potuto avere un primo riscontro su come il livello di attenzione dei cittadini, e la possibilità di attivare il pensiero analitico, sia un elemento che riduce l'errore di valutazione degli individui e ciò accade se si ha la possibilità di riflettere e fissare l'attenzione sulle notizie.

A valle dell'indagine e sulla base delle criticità riscontrate, l'Autorità ha delineato la strategia che intende perseguire a garanzia della correttezza e dell'attendibilità dell'informazione online (cfr. Allegato B alla delibera n. 79/20/CONS). Le principali linee di intervento individuate riguardano misure di monitoraggio e vigilanza atte a salvaguardare la qualità dell'informazione online, il pluralismo e la concorrenza nei settori di riferimento. Queste si svilupperanno attraverso strumenti diversificati: *i)* un sistema di monitoraggio continuativo della qualità dell'informazione online e di analisi dell'impatto dell'intermediazione algoritmica; *ii)* lo svolgimento di molteplici attività volte alla rilevazione e al contrasto dei fenomeni patologici di disinformazione online; *iii)* la vigilanza costante sul contesto in cui operano le piattaforme online, nell'ambito del Sistema integrato delle comunicazioni; *iv)* il monitoraggio e la verifica dell'evoluzione degli scenari competitivi nei settori di attività delle piattaforme online, con specifico riferimento agli effetti che il loro ingresso ha determinato sulla definizione e sulla struttura dei mercati, alle eventuali posizioni di forza assunte, agli aspetti di economia dei dati e tutela dei cittadini; *v)* lo sviluppo di attività di monitoraggio dei sistemi di misurazione degli indici di ascolto online (*web analytics*), in ragione dell'effetto diretto delle *audience* sulla raccolta pubblicitaria.

Con delibera n. 458/19/CONS, del 27 novembre 2019, l'Autorità ha concluso l'Indagine conoscitiva sui *Big Data* svolta congiuntamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e al Garante per la protezione dei dati personali. L'Indagine ha approfondito, anche attraverso audizioni e richieste di informazioni a imprese[14], associazioni di categoria ed esperti della materia, i cambiamenti ascrivibili ai *Big Data* nei comportamenti degli utenti/consumatori che forniscono i dati, nelle scelte gestionali e strategiche delle aziende che li utilizzano e dei mercati in generale. Il lavoro congiunto delle tre Autorità ha consentito di mettere a fattor comune le rispettive competenze e conoscenze, beneficiando delle differenti prospettive, e di definire la promozione di iniziative comuni intese a suggerire orientamenti, raccomandazioni e buone pratiche in una visione complessiva delle politiche pubbliche in materia di *Big Data*.

In generale, è emerso che, nell'ambito delle piattaforme online, i fallimenti di mercato non riguardano solo il "potere di mercato" o la presenza di esternalità specifiche, ma anche fattori che attualmente sono oggetto di studio dell'economia comportamentale, quali, ad esempio, il *framing*, il *self confirmation bias*, il *default-bias*, che riguardano le dinamiche ascrivibili alla domanda. Questi fattori, ove non opportunamente considerati, possono compromettere il funzionamento delle dinamiche concorrenziali, in riferimento al ruolo esercitato dalle piattaforme sull'effettiva capacità di scelta dei consumatori.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, si evidenzia che lo sviluppo dei *Big Data* e il relativo utilizzo da parte delle piattaforme online, c.d. GAFAM[15], ha avuto un impatto indiretto in termini di redistribuzione dei ricavi lungo la catena del valore e un impatto diretto in relazione all'utilizzo da parte degli utenti di alcuni nuovi servizi, oggetto

[14] Soggetti giuridici operanti nel settore delle telecomunicazioni, internet, audiovisivo, editoria, *Information Technology*, assicurazioni, credito.

[15] Acronimo delle 5 maggiori multinazionali occidentali dell'IT: Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft.

di crescente sostituzione a scapito dei servizi tradizionali di telefonia. Tali cambiamenti sono riconducibili anche all'affermazione di nuovi modelli di *business* basati sulla raccolta e la valorizzazione di una mole di dati generati dalla fornitura di servizi di comunicazione bi-direzionale tra gruppi di un numero finito di partecipanti (chiamate vocali tramite protocollo IP, messaggi di posta elettronica, servizi di messaggistica o *chat* di gruppo). Oltre agli aspetti competitivi, occorre sottolineare che il tema dei *Big Data* avrà effetti anche sulle trasformazioni delle reti "fisiche" di comunicazione elettronica, che stanno evolvendo verso nuove architetture sempre più performanti. Le reti mobili di nuova generazione, ad esempio, apporteranno miglioramenti sia in termini di capacità di banda, sia di generazione e raccolta di quantità crescenti di dati, grazie alla diffusione di terminali (sensori) di ricezione e di trasmissione, con un impatto importante sulla redditività delle reti. Nel settore dei servizi audiovisivi, la crescita di piattaforme online, attive nella produzione, distribuzione e condivisione di contenuti di informazione e di intrattenimento, ha un impatto diretto sulle attività istituzionali dell'Autorità, con particolare riguardo ai profili relativi alla tutela della concorrenza e del pluralismo informativo, nel sistema dei media audiovisivi e dei mezzi di comunicazione di massa, nonché in relazione al mercato della pubblicità.

Il capitolo conclusivo dell'Indagine conoscitiva contiene, infine, alcune raccomandazioni di *policy* per il legislatore; tra queste, l'impegno assunto dalle tre Autorità a definire un meccanismo di collaborazione permanente in relazione agli interventi e allo studio dell'impatto dei *big data* su imprese, consumatori e cittadini.

Con il Rapporto "*L'informazione alla prova dei giovani*", l'Autorità, utilizzando un patrimonio articolato di dati, affronta il tema dei consumi informativi della popolazione giovanile. Il campione oggetto di indagine, per meglio comprendere la complessità e l'eterogeneità dell'universo di riferimento, è stato suddiviso in tre coorti principali: 1) "Minori" (14-17 anni), 2) "Giovani in formazione" (18-24 anni) e 3) "Giovani-adulti" (25-34 anni), distinte l'una dall'altra sulla base di parametri quali la prossimità di entrata nel mondo del lavoro, l'uscita dalla famiglia di origine e la formazione di un nucleo familiare autonomo.

La ricerca evidenzia come, a fronte di un'elevata domanda di informazione, i giovani non riescono a trovare nei mezzi tradizionali, come Tv e quotidiani, un'offerta che soddisfi le loro esigenze informative. Ciò innesca una sorta di confinamento nel mondo della rete, spesso unico mezzo in grado di soddisfare le loro esigenze informative. In rete, i giovani trovano quei prodotti e servizi in cui si riconoscono e si orientano scegliendo i nuovi format delle notizie online che offrono la possibilità di personalizzare i contenuti.

Nonostante il ruolo positivo di attivatore dell'interesse informativo esercitato dalla rete, e dai connessi servizi, sussistono alcune criticità, puntualmente evidenziate dal Rapporto. Anzitutto che alcuni fattori sociodemografici (povertà, appartenenza alle periferie), nonostante l'alta penetrazione di internet nel nostro Paese, sono tuttora causa della sussistenza di sacche di esclusione dall'ecosistema mediale tra i giovani. Inoltre, la tendenza a "dipendere" da un solo mezzo, internet, favorisce fenomeni di disinformazione, soprattutto nel caso dei "minori" che costituiscono la fascia più esposta alle derive della disinformazione.

Il Rapporto, infine, rileva come l'informazione sia generalmente fonte di gratificazione e felicità ad ogni età: leggere, soddisfare curiosità, informarsi, apporta soddisfazione e rappresenta sia uno stimolo che una risorsa antistress; per le coorti più giovani emerge tuttavia che le probabilità di soddisfazione sono maggiori laddove il contenuto informativo è veicolato online.

L'Autorità, infine, sta portando a conclusione le attività relative alla terza edizione dell'*Osservatorio sul Giornalismo*, i cui risultati saranno pubblicati nel corso del 2020. L'Osservatorio si inserisce in un più ampio contesto, formato, da un lato, dalle analisi e dal monitoraggio che l'Autorità effettua periodicamente sull'intero settore dell'informazione (cfr. gli studi e le indagini conoscitive su informazione e piattaforme online, i rapporti sul consumo di informazione, ecc.) e, dall'altro lato, dalle nuove attività a garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme online intraprese nel tempo (Osservatorio sulle piattaforme online, Osservatorio sulla disinformazione online, Tavolo Tecnico, ecc.).

L'Autorità ha ritenuto utile condurre nuovamente – attraverso la terza edizione dell'Osservatorio sul giornalismo – un'indagine sul campo destinata a tutti i professionisti dell'informazione che svolgono l'attività giornalistica in Italia o per testate italiane all'estero, a cui è stata affiancata, come sempre, un'analisi basata su dati secondari (fonti INPGI e Ordine dei giornalisti).

Questa ultima edizione dell'Osservatorio ha visto la partecipazione di 3.160 giornalisti, che hanno compilato un questionario disponibile online, rimodulato rispetto al passato con l'integrazione della sezione su minacce e intimidazioni, oltre che con l'introduzione di un percorso specifico per coloro che svolgono attività di comunicazione e ufficio stampa presso enti pubblici o privati.

Alla luce di queste novità – oltre a mettere in cantiere la redazione di

un Rapporto specifico sui professionisti dell'informazione e della comunicazione – l'Autorità sta svolgendo un approfondimento sul tema delle minacce e delle intimidazioni ai giornalisti, che sarà quanto prima oggetto di pubblicazione.
Una particolare attenzione sarà dedicata altresì al monitoraggio delle tematiche di genere nell'esercizio della professione giornalistica, in accordo con quanto previsto dal Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani 2016-2021, a valle del processo di revisione di medio termine condotto dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) nel 2018.

L'attività di informazione agli stakeholder

L'interazione con gli *stakeholder* da sempre rappresenta un'attività che l'Autorità considera basilare per migliorare l'efficacia amministrativa e la trasparenza della sua azione. Nel corso del tempo l'impegno si è ulteriormente rafforzato e consolidato al fine di rispondere alle richieste di un contesto di riferimento che evolve in maniera decisa nella direzione di una sempre maggiore richiesta, presente in maniera trasversale tra tutte le tipologie di *stakeholder*, di essere informati, consultati e, laddove possibile, coinvolti nei processi decisionali.
D'altro canto, l'interlocuzione continua con gli *stakeholder* risulta assai proficua anche per l'Autorità giacché consente di migliorare il bagaglio di conoscenze e, conseguentemente, la calibratura degli interventi regolamentari (cosiddetto *fine tuning*).
In tal senso, le attività e le iniziative che l'Autorità svolge sono molteplici e diversificate; in sintesi esse possono essere distinte tra l'organizzazione di incontri, formali e non, con gli *stakeholder*, e la predisposizione di documentazione informativa che, ove possibile, viene anche resa accessibile al pubblico tramite il sito web istituzionale.
Più nello specifico, nel corso dell'ultimo anno, come di consueto, l'Autorità ha tenuto una serie di incontri con la comunità finanziaria nazionale e internazionale. Il proposito di tali incontri è quello di fornire *i)* approfondimenti che consentano di interpretare correttamente le decisioni e i provvedimenti adottati dall'Autorità, nonché la propria programmazione strategica di lungo periodo, e *ii)* informazioni sulle dinamiche nei mercati di competenza dell'Autorità. Si tratta di una serie di indicazioni utili a ridurre il livello di incertezza che grava sui futuri scenari di mercato, cosa che, come noto, è in grado di produrre rilevanti effetti positivi nell'incentivare gli investimenti sul territorio nazionale. Da un punto di vista operativo, ciò si traduce, per l'Autorità, in una serie di attività tra loro integrate. Da un lato, gestire e organizzare, di volta in volta, *team* altamente qualificati che intervengono agli incontri su argomenti specifici di interesse degli investitori e degli analisti finanziari che, in alcuni casi, si configurano come eventi organizzati dalla stessa comunità finanziaria (cosiddetti *investor day*) a cui l'Autorità viene invitata a partecipare. Dall'altro lato, vi è la necessità di predisporre il materiale di supporto a tali incontri e di assicurare la massima divulgazione delle iniziative, laddove possibile anche attraverso il sito web dell'Autorità.
Per quanto riguarda l'attività di produzione di materiale informativo, l'*Osservatorio sulle comunicazioni* rappresenta il documento storico attraverso cui l'Autorità fornisce una visione di sintesi del quadro congiunturale dei mercati di riferimento. Il servizio, focalizzato in un primo momento solo sul settore delle telecomunicazioni, è stato nel tempo allargato a tutti i mercati di competenza dell'Autorità. Inoltre, è stato arricchito anche dal punto di vista grafico e contenutistico, dando maggiore spazio, per ciò che riguarda i servizi media audiovisivi, 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, nonché, quanto ai servizi postali e di corriere espresso, fornendo un maggior dettaglio informativo in particolare dei ricavi e dei volumi. La parte dedicata alle telecomunicazioni è stata a sua volta affinata al fine di ricomprendere progressivamente gli incessanti progressi tecnologici che caratterizzano il settore.
L'*Osservatorio sulle comunicazioni* conserva la sua storica cadenza trimestrale di pubblicazione sul sito dell'Autorità e prevede anche una versione in lingua inglese. Si articola in 4 sezioni, di cui la prima dedicata al settore delle telecomunicazioni, la seconda ai media, la terza ai servizi postali e di corriere espresso, mentre quella finale, riguardante l'andamento dei prezzi al consumo dei servizi di comunicazione, prevede, tra l'altro, un confronto internazionale con i principali paesi europei. Una simile struttura si è rivelata estremamente funzionale come strumento informativo, in quanto idonea a fornire una visione sintetica delle principali variabili che caratterizzano i settori di competenza dell'Autorità.
Nel corso dell'ultimo anno, a conferma della buona riuscita del modello informativo strutturato sotto forma di Osservatorio, il set informativo messo a disposizione degli *stakeholder* è stato ampliato anche ad altre aree di interesse.
In quest'ottica, ha visto prendere forma l'Osservatorio sulla disinformazione online, che si incardina tra le iniziative dell'Autorità attuate a tutela dell'informazione e, in particolare, tra le attività del sistema di monitoraggio della qualità dell'informazione online, volto a rilevare e contrastare i fenomeni patologici frutto di strategie mirate di

disinformazione. Fondato sull'osservazione diretta di milioni di contenuti generati da migliaia di fonti, l'Osservatorio analizza staticamente e dinamicamente la produzione di disinformazione online, anche in un'ottica comparativa con la componente informativa, nell'intento di fornire indicazioni sull'insorgenza e diffusione di notizie false rispetto a specifici argomenti, dunque sulle principali tematiche oggetto di disinformazione.

Nel corso del 2019, l'Autorità ha proseguito la pubblicazione dei numeri dell'Osservatorio, in concomitanza dello svolgimento delle elezioni europee del 26 maggio, riscontrando una particolare attenzione delle fonti di disinformazione verso i temi tipicamente divisivi e di maggiore impatto emotivo (cronaca nera e criminalità, questioni politiche e attività di governo, immigrazione e disoccupazione).

A partire da aprile 2020, è stata avviata la pubblicazione di un'*edizione speciale* dell'Osservatorio, con carattere ricorrente, dedicata al tema del coronavirus, che si inserisce tra le attività del "Tavolo Piattaforme digitali e *Big data*" per l'emergenza COVID-19, istituito dall'Autorità allo scopo di contribuire, tra l'altro, al contrasto della disinformazione online sulle tematiche legate all'epidemia.

Un ulteriore potenziamento della documentazione resa disponibile agli *stakeholder* tramite il sito web istituzionale si è avuto con l'introduzione dell'Osservatorio sulle piattaforme online. Nella consapevolezza del ruolo assunto dalle piattaforme online non solo per i settori delle comunicazioni e dell'informazione, ma per l'intera economia e società moderna, alla fine del 2019, l'Autorità ha pubblicato il primo numero di questo nuovo strumento. L'*Osservatorio sulle piattaforme online*, che avrà una cadenza annuale, si inserisce tra le attività di monitoraggio e verifica dei settori di attività delle piattaforme, con particolare riguardo alla natura e struttura dei mercati, agli assetti competitivi, e alle caratteristiche economiche e tecnologiche dei contesti digitali nei quali operano, anche attraverso l'utilizzo di *big data*. Nello specifico, la realizzazione dell'Osservatorio si è avvalsa dell'integrazione di molteplici fonti e dell'analisi di dati e indicatori diversi, relativi tra l'altro a capitalizzazione, costi e ricavi, produttività, profittabilità, redditività, investimenti e innovazione, *reach* e valore dei dati individuali.

L'Osservatorio ha evidenziato come negli ultimi anni, mentre il valore di mercato delle imprese dei settori tradizionali è rimasto stabile, quello delle piattaforme online ha conosciuto un vero e proprio balzo in avanti, che testimonia una discontinuità paradigmatica. Il nuovo paradigma si basa su una struttura multiversante, in cui le piattaforme agiscono da intermediari e i dati individuali che le stesse acquisiscono e gestiscono assumono un ruolo cruciale sia al momento della loro valorizzazione diretta (tramite pubblicità online), sia nella possibilità di rivoluzionare i servizi tradizionali (dal commercio al dettaglio, ai servizi postali, dall'intrattenimento audiovisivo e musicale al settore automobilistico, fino ai nuovi servizi finanziari), sia, infine, nella creazione di nuovi mercati.

Il crescente valore borsistico, gli elevati margini di profitto, la possibilità di operare sull'intero scenario mondiale (e quindi di sfruttare economie di scala di domanda e di offerta) garantiscono alle piattaforme la possibilità di effettuare elevatissimi investimenti tecnici e in ricerca, e quindi di essere leader in tutte le nuove tecnologie abilitanti: dal *cloud* al *quantum computing*, dalla *big data analytics* alla *blockchain*. A livello mondiale, inoltre, in termini di ricavi realizzati, le piattaforme (Alphabet/Google, Amazon, Apple, Facebook, Microsoft, Netflix) occupano le prime posizioni in tutti i settori di attività in cui operano con i propri servizi. E anche la fruizione appare molto concentrata sui servizi offerti dalle stesse, con gli utenti che tendono a preferire per lo più esclusivamente la piattaforma di volta in volta prevalente.

Ne deriva che nei settori in cui le piattaforme sono i principali operatori, sussistono forti barriere allo sviluppo per i nuovi entranti: dall'Osservatorio è emerso che un'impresa, per raggiungere la soglia di profitto nel mercato mondiale dell'*e-commerce*, debba realizzare ricavi per oltre 50 miliardi di euro, oltre 20 miliardi nel *search* e oltre 10 miliardi nel settore dei social network (non specializzati).

Un'ulteriore preziosa fonte informativa è quella rappresentata dalla sezione del sito web istituzionale dedicata ai *Report* e *Focus* economico-statistici (Report e Focus). I primi, come evidenziato in precedenza, fanno riferimento ad elaborati che analizzano specifici argomenti mediante un approccio di tipo analitico; i *Focus*, invece, utilizzano un approccio che si traduce in elaborati sintetici a preminente contenuto quantitativo.

In relazione ai *Focus*, va sottolineato come anche in questo ambito si sia provveduto, nel tempo, ad ampliare le informazioni introducendo analisi su nuovi specifici settori. Nel corso dell'ultimo anno, come avvenuto per gli anni passati, i *Focus* economico-statistici sono stati aggiornati con elaborazioni di dati (in serie storica e *cross-section*) relativi ai bilanci delle principali aziende operanti nei mercati di competenza dell'Autorità; come di consueto, sono state proposte le analisi sintetiche dei principali indicatori patrimoniali e reddituali, nonché dei dati occupazionali a livello sia di singolo mercato, sia aggregato.

Nella piena consapevolezza che le informazioni quali-quantitative rap-

presentano, sempre di più, una risorsa di vitale importanza nelle scelte decisionali delle imprese, delle istituzioni e dei consumatori, l'Autorità, tramite questa intensa attività di produzione e diffusione arricchisce – in modo trasparente, documentato e facilmente fruibile – il flusso di informazioni a disposizione degli *stakeholder*. Al riguardo, va sottolineato che, laddove consentito, l'Autorità rende pubblici i dati in formato *open data* e, non ultimo, offre anche la versione inglese dei propri documenti, rispondendo, in tal modo, ad una crescente esigenza di interazione con gli *stakeholder* anche a livello internazionale.

Sulla base delle conoscenze pregresse, della presenza di una struttura appositamente dedicata alla produzione e diffusioni di dati, informazioni e ricerche sui mercati delle comunicazioni (il Servizio economico-statistico), nonché di una valutazione complessiva circa la qualità del sistema di produzione, analisi e diffusione di tali dati e informazioni, in data 21 novembre 2019, il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT) ha approvato all'unanimità la richiesta di ammissione al Sistan (il Sistema Statistico Nazionale) presentata dall'Autorità.

Piattaforme online e nuove regole

A partire dal 2013 – per effetto delle modifiche introdotte nel Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici ad opera della legge 16 luglio 2012, n. 103 – l'Autorità esercita la propria azione di vigilanza e monitoraggio sul contesto concorrenziale e sul pluralismo dell'informazione anche con riferimento alle piattaforme di intermediazione pubblicitaria online, compresi i motori di ricerca e i social network, nonché nei riguardi delle piattaforme di *video sharing* e *video streaming* e delle testate online. Nello specifico, la novella legislativa stabilisce l'inclusione di questi soggetti (a partire dai grandi portali digitali e dalle piattaforme globali di condivisione) nel perimetro delle risorse economiche rilevanti ai fini della individuazione del *Sistema integrato delle comunicazioni* (SIC).

L'attività di vigilanza e monitoraggio che ne deriva, si realizza attraverso l'utilizzazione di una serie di strumenti di indagine e di raccolte periodiche di dati afferenti ai ricavi, ai costi e agli assetti proprietari, soprattutto attraverso la comunicazione annuale all'Informativa Economica di Sistema (IES) e al Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC) (cfr. Capitolo II).

Sempre a tale riguardo, con l'obiettivo di ampliare il grado di trasparenza dei mercati e assicurare una corretta applicazione della disciplina in materia di pluralismo e concorrenza, attraverso lo strumento della IES è stato progressivamente affinato il processo di raccolta dei dati degli operatori attivi nelle diverse fasi della filiera di pubblicità online, così come delle risorse realizzate attraverso la vendita di prodotti e servizi online rientranti nelle aree economiche del SIC. In altri termini, il set di dati e informazioni richiesto è stato adeguato nel tempo per rispondere agli sviluppi intervenuti, sia tecnologici sia di mercato, che hanno riguardato diversi aspetti del processo di compravendita di pubblicità online (formati pubblicitari, tecniche di targhettizzazione e profilazione dell'utenza, automatizzazione dell'interazione fra domanda e offerta, formazione dei prezzi), nonché innovative modalità di offerta di servizi audiovisivi e di prodotti editoriali online.

L'azione di monitoraggio da parte dell'Autorità si estende, altresì, alle piattaforme online che offrono servizi di messaggistica istantanea, che sono tenute all'iscrizione al ROC in relazione all'utilizzazione diretta o indiretta di risorse nazionali di numerazione per i servizi di comunicazione mobili e personali.

Su tutte le piattaforme online appena citate, l'Autorità esercita, pertanto, un'azione di controllo e di regolamentazione volta a garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, nonché la valorizzazione economica dei mercati per consentire il monitoraggio sulle condizioni concorrenziali e sullo stato del pluralismo informativo in rete. Nel dettaglio, tali piattaforme sono oggetto di valutazione annuale delle dimensioni economiche del SIC in modo da permettere l'applicazione della disciplina e delle misure anticoncentrazione disciplinate all'art. 43, l'individuazione dei mercati rilevanti ai fini della tutela del pluralismo e la verifica circa l'emergere di eventuali posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo sugli stessi. A tale riguardo, si ricorda che, con delibera n. 356/19/CONS, l'Autorità ha avviato uno specifico procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante, nonché all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della pubblicità online.

Inoltre, con riferimento alle piattaforme online di *video sharing* (VSP) e di *video streaming*, con la trasposizione delle nuove direttive sui servizi di media audiovisivi e *copyright*, saranno introdotte nell'ordinamento nazionale nuove funzioni di vigilanza.

Sempre con riguardo ai presidi regolamentari esistenti, va ricordato che, relativamente alle piattaforme che offrono servizi di intermediazione online sul mercato del *secondary ticketing*, in seguito alla riforma intervenuta con la legge di bilancio n. 232/2016, modificata dalla legge di bilancio n. 145/2018, sono state attribuite all'Autorità competenze di accertamento e contrasto – con presidi sanzionatori *ad hoc* – di attività illecite o non autorizzate messe in opera nel mercato secondario dei biglietti di

eventi di intrattenimento, venduti attraverso reti di comunicazione elettronica da soggetti diversi dai c.d. "titolari dei sistemi di emissione". In particolare, l'Autorità – acquisito il concerto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato – ha concluso tre procedimenti sanzionatori nei confronti delle principali società di *secondary ticketing* per aver messo in vendita biglietti per concerti ed eventi a prezzi fortemente maggiorati rispetto a quelli nominali. Le verifiche sono state condotte dall'Autorità anche attraverso la Guardia di Finanza e la Polizia Postale e sono state avviate a seguito di segnalazioni presentate da società di vendita autorizzate, associazioni di artisti ed organizzatori di eventi. Le società sono state sanzionate per un totale superiore a 5,5 milioni di euro.

Per quanto riguarda altre tipologie di piattaforme, fra cui quelle che offrono servizi di intermediazione nella compravendita di beni e servizi destinati ai consumatori finali, si ravvisa la presenza di nuovi percorsi regolamentari e di intervento legislativo che si articolano attraverso il ricorso a strumenti di azione innovativi (*soft law*, auto e co-regolamentazione, ecc.) e si sviluppano su piani d'azione spesso differenti (sia a livello internazionale ed europeo, sia a livello di singoli Stati membri). Se alcuni di tali processi di intervento risultano ancora in uno stadio preliminare di discussione e analisi, salvo per alcune realtà locali dove si registrano percorsi frammentati, ovvero il ricorso a regimi di carattere transitorio – tipico il caso della cosiddetta *web tax* – altre linee di azione regolamentare – come ad esempio il recente regolamento UE che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online – sembrano, invece, aver intrapreso dei percorsi più definiti, sebbene suscettibili di margini di miglioramento e revisioni progressive in funzione dell'evoluzione tecnologica e dei mercati.

Come anzidetto, rientrano sicuramente nel primo gruppo di attività, tutti gli sforzi e le azioni finalizzate alla definizione di un sistema di tassazione fiscale legato alla digitalizzazione dell'economia, che deve affrontare diverse sfide collegate sia ai fenomeni di alta mobilità dei contribuenti e del capitale, di ampiezza del numero di transazioni transfrontaliere e di internazionalizzazione delle strutture finanziarie, sia ai processi di dematerializzazione dell'economia e della produzione del reddito, propri dell'economia digitale, la cui complessità è ulteriormente acuita dalle caratteristiche delle transazioni caratterizzanti i servizi e prodotti offerti online (basate spesso su accessi gratuiti ai servizi, a fronte di un prezzo implicito rappresentato dalla cessione dei dati personali).

In ambito internazionale, l'OCSE ha affrontato la problematica dell'erosione della base fiscale e dei fenomeni di evasione ed elusione attraverso l'adozione del *Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Action Plan*, che individua standard internazionali e approcci comuni basati su strumenti giuridicamente non vincolanti, cui sono seguiti diversi accordi e proposte, fra cui quella del 9 ottobre 2019, ancora oggetto di consultazione pubblica[16].

In attesa di soluzioni strutturali di lungo termine a livello globale, anche la Commissione europea già da tempo si è mossa presentando un pacchetto di proposte in materia di tassazione dell'economia digitale, volte a conformare le norme fiscali europee ai nuovi modelli imprenditoriali della realtà digitale, al fine di assicurare che le imprese operanti nell'UE paghino le tasse nel luogo in cui sono generati gli utili e il valore. La Commissione ha individuato, pertanto, sia una soluzione di lungo termine[17], che mira a riformare le norme in materia di imposta sulle società in modo che gli utili vengano registrati e tassati là dove le imprese hanno una forte interazione con gli utenti attraverso canali digitali, sia un regime di natura transitoria[18], consistente nell'applicazione di un'imposta da parte degli Stati membri su determinate attività offerte dalle piattaforme digitali che generano utili nell'UE.

Allo stato attuale, tenuto conto delle difficoltà nel trovare una convergenza nell'ambito del negoziato fra gli Stati membri, l'orientamento del Consiglio europeo sembra quello di adoperarsi per ricercare un accordo su una soluzione globale a livello OCSE entro il 2020 ed eventualmente discutere dell'approccio in sede europea ove le tempistiche dovessero riscontrarsi più lunghe del previsto.

In attesa del raggiungimento di accordi a livello globale, alcuni stati dell'Unione, tra cui l'Italia, hanno adottato soluzioni frammentate. In particolare, con la legge di bilancio

---

16 Cfr. OECD, *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, 29-30 January 2020.

17 Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce norme per la tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa COM(2018)147.

18 Proposta di Direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali COM(2018)148.

del 2019 è stata istituita un'imposta sui servizi digitali, che trova applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2020 e abroga l'imposizione sulle transazioni digitali istituita dalla precedente legge di bilancio. Tale nuova imposizione si applica ai soggetti che superano determinate soglie di fatturato e ai ricavi derivanti dalla fornitura dei seguenti servizi digitali offerti anche dalle piattaforme online: a) pubblicità online; b) intermediazione nella compravendita di beni e servizi; c) trasmissione di dati raccolti da utenti attraverso un'interfaccia digitale.

Fra i percorsi regolamentari che risultano più delineati si è già fatto cenno all'adozione del regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online. Il regolamento introduce a favore degli utenti commerciali specifiche misure per garantire equità, trasparenza e strumenti idonei alla risoluzione delle controversie nella fruizione dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online. L'Autorità, oltre ad aver partecipato in maniera propositiva al processo di negoziato fra il Consiglio e gli Stati membri che ha condotto all'adozione del regolamento, ha successivamente, offerto la propria collaborazione al Dipartimento delle Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella predisposizione di proposte legislative tese a garantire l'adeguata ed efficace applicazione del regolamento entro il termine, ivi prescritto, del 12 luglio 2020.

Nel dettaglio, l'Autorità come descritto in precedenza già svolge attività procedimentali, di vigilanza, studio e approfondimento nei confronti di piattaforme online di vario genere, ivi inclusi i servizi di intermediazione online e i motori di ricerca oggetto della nuova disciplina europea. A ciò si aggiungono le competenze in materia di tutela degli utenti, come la gestione di reclami, la risoluzione di controversie, l'adozione di carte di servizi da parte degli operatori, la vigilanza sulla corretta attuazione delle prescrizioni regolamentari, l'irrogazione di sanzioni, nonché la promozione ed il corretto utilizzo dell'istituto della mediazione, così come disciplinato dal citato regolamento 2019/1150.

A fronte delle riforme avviate e ancora in divenire in ambito europeo, e in attesa della definizione di un quadro normativo che declini in maniera più chiara e definitiva i compiti e gli obiettivi della regolamentazione di servizi e contenuti offerti dalle piattaforme online, l'Autorità ha intrapreso un percorso fondato, *in primis*, su un'attenta analisi dei fenomeni oltre che sullo studio dei processi innovativi che caratterizzano l'erogazione di servizi e prodotti da parte delle piattaforme online. All'esito delle prime risultanze di questa attività di analisi, l'Autorità si è resa promotrice di azioni concrete volte al coordinamento e alla ricerca di soluzioni specifiche fra i diversi soggetti interessati e attivi sia nel versante della domanda, sia in quello dell'offerta, per addivenire a soluzioni comuni e condivise.

In tale ambito rientrano le attività condotte in seno al *Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali* (delibera n. 423/17/CONS), istituito con l'obiettivo di promuovere, da un lato, una maggiore comprensione del fenomeno della disinformazione online attraverso la partecipazione attiva degli *stakeholder* del sistema dell'informazione; dall'altro, introdurre le prime misure di contrasto alla disinformazione attraverso l'adozione di strumenti volontari e di auto e co-regolamentazione, che coinvolgono direttamente le piattaforme online.

In seguito all'emergenza epidemiologica derivante dal COVID-19 che si è manifestata in Italia a partire dal mese di febbraio 2020, si è reso necessario procedere ad un'azione di coordinamento e raccordo tra le attività del Tavolo tecnico sopra descritto e quelle condotte nell'ambito del "*Tavolo piattaforme digitali e big data*" e di altre consimili iniziative.