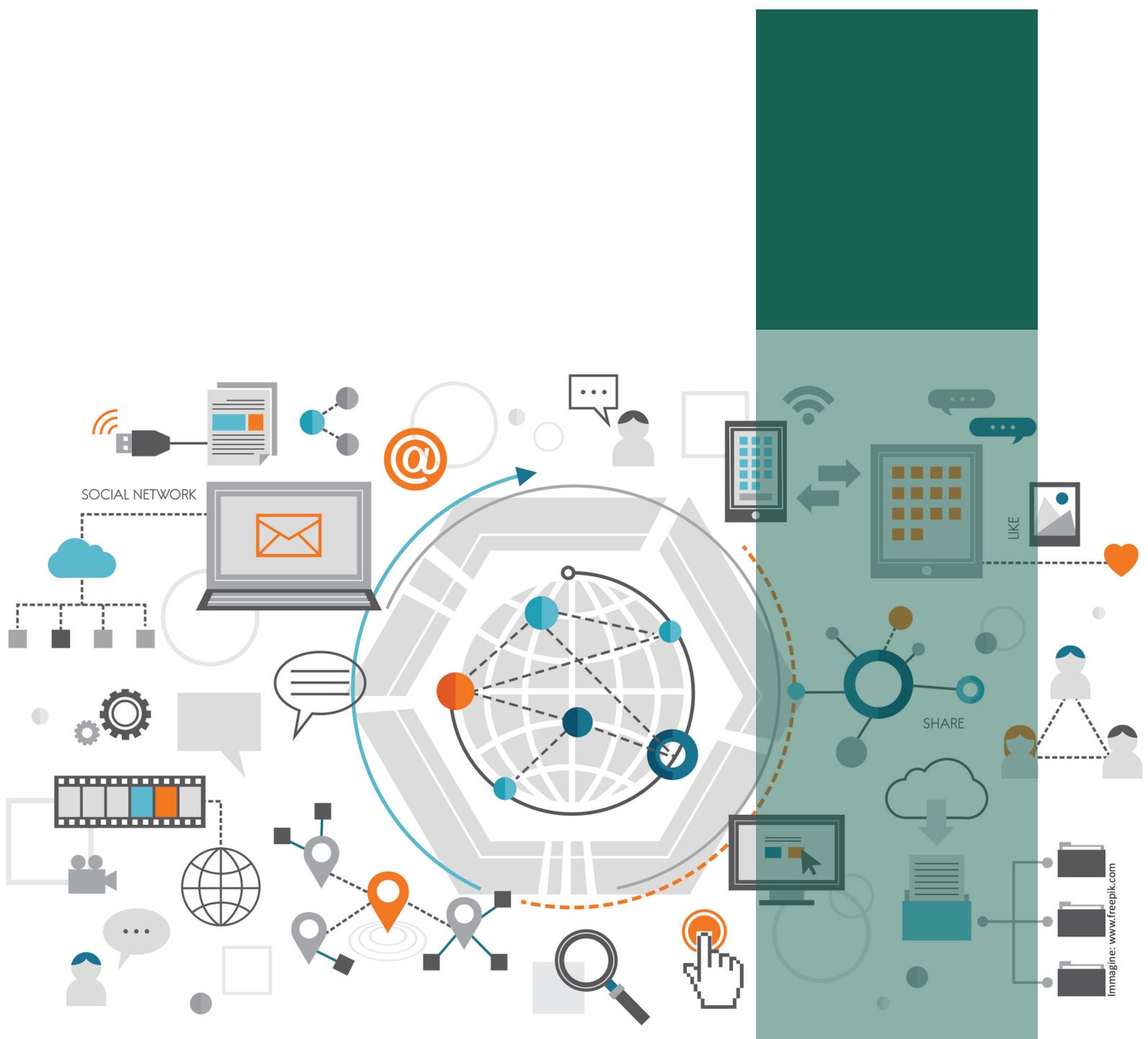


2020

2.

L'attività dell'Autorità



Introduzione

Questo capitolo della Relazione annuale illustra le principali attività di regolamentazione e di vigilanza svolte dall'Autorità nei diversi settori di competenza – comunicazioni elettroniche, media audiovisivi e radiofonici, editoria e informazione online, servizi postali – nel periodo compreso tra il 1° maggio 2019 e il 30 aprile 2020. A differenza degli anni precedenti, l'attività svolta in questo arco temporale, che rappresenta “periodo di riferimento” della Relazione, è stata interessata dagli effetti della crisi globale causata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 con un inevitabile impatto sulla continuità amministrativa dell'azione dell'Autorità. Da un lato, ed è questo l'oggetto del presente capitolo, l'Autorità ha proseguito le attività ordinarie già in corso nella seconda metà del 2019, nel rispetto dei principi che informano i procedimenti regolatori, contenziosi e sanzionatori nei diversi settori di competenza, in ossequio ai principi fondamentali della buona amministrazione e agli obiettivi fissati dal quadro normativo nazionale ed europeo. Dall'altro, sono state adottate le misure di carattere emergenziale necessarie ad assicurare risposte adeguate, da parte del regolatore e degli attori di mercato, alle problematiche più urgenti

emerse nel settore delle comunicazioni in questa fase, di cui si è dato conto nello specifico approfondimento allegato alla Relazione, cui si rinvia per una trattazione più dettagliata.

In questo capitolo, la rendicontazione dell'attività svolta è suddivisa in ragione dei diversi ambiti di intervento dell'Autorità cui si ricollega la valutazione dei risultati in rapporto agli obiettivi operativi, alle finalità istituzionali del regolatore e ai dati di mercato presentata nel capitolo V (verifica dell'impatto e dell'efficacia della regolazione). Le pagine che seguono, quindi, offrono una rappresentazione dettagliata dell'azione dell'Autorità da cui emergono, in estrema sintesi, i principali obiettivi realizzati in un settore connotato da rapidi e continui processi di innovazione che interessano tutti i mercati regolati. In particolare, nel settore delle comunicazioni elettroniche i principali interventi regolatori sono stati adottati nell'ambito delle analisi dei mercati dei servizi su rete fissa portate a compimento nel corso del 2019, tenendo conto del progetto di separazione legale volontaria della rete di accesso di TIM e delle offerte di riferimento pubblicate dalla stessa società per tutti i mercati all'ingrosso soggetti a regolamentazione *ex ante*. Dall'attività di vigilanza sono emerse, *inter alia*, le prime evidenze della crescente im-

portanza della c.d. *data economy* con le segnalazioni relative agli usi commerciali dei dati da parte degli operatori, soprattutto nel settore mobile. Questo aspetto, del resto, ha impegnato l'Autorità anche nella sua partecipazione all'attività dei gruppi di lavoro BEREC che hanno dedicato un'attenzione crescente alle dinamiche competitive e agli scenari di mercato dove sempre più centrale è il ruolo delle piattaforme digitali (cfr. Capitolo I). Gli effetti di un costante raccordo tra attività svolte in ambito nazionale ed europeo sono evidenti anche in materia di gestione delle frequenze destinate ai servizi di comunicazioni elettroniche.

Per quanto concerne i media, la necessità di aggiornamento e adeguamento della legislazione vigente è stata soddisfatta grazie alle disposizioni legislative dettate dalle leggi di bilancio 2018 e 2019, per quanto riguarda le frequenze destinate ai servizi audiovisivi, nonché con il recepimento delle importanti riforme intervenute in ambito europeo nello stesso biennio, relativamente alla disciplina dei media e del diritto d'autore. Anche in questo caso, l'attività delle strutture è risultata connotata da una forte connessione tra i diversi piani istituzionali in cui opera l'Autorità: europeo, nazionale, locale e regionale. Al riguardo, è proseguita l'azione regolamentare e di vigi-

lanza in materia di promozione di opere europee, tutela del diritto d'autore, tutela dei diritti fondamentali dei minori e degli utenti, contrasto ad *hate speech* e disinformazione. Anche nelle funzioni di tenuta del registro degli operatori di comunicazione, ed alle connesse attività di vigilanza e ispettive, è proseguita l'attività volta all'adeguamento ai nuovi plessi legislativi e ai mutamenti in atto nei mercati.

Nel settore postale – emergendo con sempre maggiore evidenza il ruolo dei nuovi attori economici dell'economia digitale, con particolare riguardo alla posizione di mercato detenuta dalle piattaforme online nel mercato delle consegne – appare indifferibile la necessità di adeguare la regolamentazione e l'organizzazione dei servizi tradizionali ai nuovi scenari di mercato. Infine, l'impatto dei nuovi modelli di consumo nell'economia digitale ha informato alcune importanti attività di aggiornamento e revisione degli strumenti di tutela del consumatore tra cui si segnala l'introduzione di un "diritto al ripensamento" nelle transazioni online con fornitori di contenuti e di applicazioni; la prosecuzione dell'azione di adeguamento della disciplina del servizio universale; le innovazioni tecnologiche introdotte per la misurazione della qualità dei servizi di accesso a internet.

2.1 Gli interventi regolatori e la vigilanza nei mercati delle comunicazioni elettroniche

I principali interventi dell'Autorità in materia di regolamentazione di reti e servizi di comunicazioni elettroniche sono stati adottati nell'ambito delle analisi dei mercati dei relativi servizi su rete fissa, nonché nell'ambito dei procedimenti di approvazione delle offerte di riferimento di TIM.

Analisi di mercato dei servizi di comunicazione elettronica su rete fissa

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha concluso l'analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete telefonica e alla rete dati pubblica da postazione fissa (IV ciclo), ha proseguito nelle attività relative all'analisi del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete dati di alta qualità da postazione fissa (IV ciclo) e ha avviato il procedimento istruttorio relativo al quarto ciclo di analisi dei mercati dei servizi d'interconnessione, per la raccolta e la terminazione del traffico telefonico, su rete fissa.

Con delibera n. 348/19/CONS, concernente l'analisi dei mercati dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete di comunicazioni elettroniche pubblica da postazione fissa, ossia del mercato dei servizi di accesso locale all'ingrosso e del mercato dei servizi di accesso centrale all'ingrosso per prodotti di largo consumo in postazione fissa (mercati 3a e 3b della raccomandazione della Commissione europea 2014/710/UE), è stato definito il quadro regolamentare dei mercati dei servizi di accesso alla rete pubblica telefonica e dati da postazione fissa per il periodo 2018-2021.

La regolamentazione introdotta tiene conto del progetto di separazione legale volontaria della rete di accesso di TIM. L'Autorità, infatti, con l'adozione della delibera n. 348/19/CONS, ha concluso, anche l'analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso alla rete da postazione fissa (mercati 3a, 3b e 4) prevista dall'articolo 50^{ter} del Codice delle comunicazioni elettroniche (di seguito il Codice), al fine di valutare l'impatto del nuovo assetto societario proposto dall'operatore *incumbent* sugli obblighi regolamentari da imporre.

L'Autorità ha stabilito che il pro-

getto di separazione notificato da TIM ha impatti esclusivamente sugli obblighi di non discriminazione, separazione contabile e contabilità dei costi di cui ha declinato le misure senza e con l'attuazione del progetto. Ad oggi, il progetto di separazione non è stato attuato per cui restano in vigore gli obblighi menzionati, nella formulazione prevista in assenza di separazione legale.

In considerazione del maggior livello di concorrenza sviluppatosi in alcune aree del territorio nazionale, grazie al ruolo dell'operatore *wholesale only* Open Fiber e delle infrastrutture realizzate dagli stessi operatori *retail* concorrenti di TIM, l'Autorità ha identificato, per la prima volta, mercati rilevanti subnazionali. In particolare, per entrambi i mercati 3a e 3b della Raccomandazione della Commissione europea 2014/710/UE, l'Autorità ha identificato il Comune di Milano quale mercato geografico separato dal resto dei Comuni del territorio nazionale ("Resto d'Italia"), in ragione della significativa presenza di infrastrutture alternative a quelle di TIM e del livello di concorrenza registrato sui servizi di accesso all'ingrosso alla rete di comunicazioni elettroniche da postazione fissa. Nei mercati 3a e 3b relativi al Comune di Milano, l'Autorità ha riscontrato la presenza di una concorrenza effettiva e dunque l'assenza di una posizione di significativo potere di mercato (SMP) di TIM, come degli altri operatori, e, conseguentemente, ha revocato gli obblighi regolamentari imposti in capo alla stessa nell'ambito della precedente analisi di mercato. Con riferimento ai mercati 3a e 3b relativi al Resto d'Italia, invece, l'Autorità ha confermato TIM quale operatore con posizione SMP e, in ragione dei problemi concorrenziali identificati, ha confermato in capo a TIM anche il set di obblighi regolamentari previsti dal Codice e

stabiliti con la delibera n. 623/15/CONS, ossia gli obblighi di: *i)* accesso; *ii)* trasparenza; *iii)* non discriminazione; *iv)* separazione contabile; *v)* controllo dei prezzi e *vi)* contabilità dei costi. Tuttavia, in virtù di un maggior livello di concorrenza riscontrata in alcuni Comuni del Resto d'Italia, l'Autorità ha introdotto una differenziazione dal punto di vista geografico dell'obbligo di controllo di prezzo, prevedendo, in tali Comuni (26 Comuni contendibili, per il primo anno di validità del provvedimento), la rimozione dell'obbligo di fissare prezzi orientati ai costi per i servizi *bitstream* e, a partire dall'anno 2021, una flessibilità per TIM nella definizione del prezzo del servizio VULA, laddove sia verificata la sussistenza di un adeguato livello di concorrenza nel mercato 3a e sia superata una predeterminata soglia di adozione (*take up*) dei servizi di accesso a banda ultra-larga forniti su reti ad altissima capacità (VHC).

Con tale ultima previsione, l'Autorità ha inteso ulteriormente promuovere gli investimenti in infrastrutture di ultima generazione che consentano velocità di connessione superiori ai 100 Mbps (reti VHC), nonché incentivare il *take up* dei relativi servizi VHC, in linea con gli obiettivi stabiliti dall'Agenda Digitale 2020.

Per il Resto d'Italia, l'Autorità ha definito i prezzi dei servizi di accesso per il periodo 2018-2021 sulla base del principio dell'orientamento al costo, utilizzando un modello di calcolo dei costi di tipo *Bottom Up Long Run Incremental Cost* di tipo (BULRIC).

L'Autorità ha altresì stabilito le condizioni regolamentari propedeutiche all'attuazione del Piano per il c.d. *decommissioning* della rete di accesso in rame presentato da TIM. Il Piano prevede, nella sostanza, la chiusura, entro il 2023, di circa 6.000 delle 10.000 centrali di ac-

cesso della rete; i clienti finali – collegati alle centrali di cui è prevista la chiusura – continueranno ad usufruire dei servizi di accesso da postazione fissa, previo passaggio sulla nuova rete di accesso di tipo misto fibra ottica-rame (FTTC), nella maggioranza dei casi, o sulla rete *wireless* (FWA) in assenza di copertura FTTC.

In attuazione di quanto stabilito all'art. 17 della delibera n. 348/19/CONS, l'Autorità, con delibera n. 481/19/CONS, ha poi avviato il procedimento volto a definire: *i)* il livello minimo di *take up* dei servizi di accesso a banda larga ultraveloce forniti su reti ad altissima capacità atteso nel 2020, che l'Autorità dovrà avere come riferimento per accordare o meno a TIM, a fine anno, una certa flessibilità dei prezzi VULA per l'anno 2021; *ii)* le modalità di verifica dei prezzi dei servizi VULA che TIM potrà, in caso di autorizzazione alla flessibilità rispetto ai valori regolamentati, proporre nei Comuni contendibili; *iii)* le offerte *flagship*.

In riferimento al quarto ciclo di analisi del mercato dei servizi di accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa, l'Autorità ha concluso l'analisi integrativa dei dati richiesti al mercato nel corso del 2018 e 2019 e predisposto uno schema di provvedimento da notificare alla Commissione europea. Lo schema di decisione fornisce la definizione merceologica e geografica del mercato. A tale ultimo riguardo si identifica, così come per il mercato dell'accesso di cui alla delibera n. 348/19/CONS, il Comune di Milano come un mercato rilevante separato dal Resto d'Italia. TIM, pertanto, è identificato come operatore SMP nel Resto d'Italia, con i conseguenti obblighi regolamentari di accesso, controllo di prezzo, separazione contabile, contabilità dei costi e non discriminazione. In questo ambito, come già nella delibera n. 348/19/CONS,

si identificano, inoltre, un certo numero di comuni cosiddetti *contendibili* in cui le condizioni di concorrenza infrastrutturale consentono una differenziazione degli obblighi di controllo di prezzo. Nello specifico, in tali comuni, TIM è soggetto al solo vincolo di praticare prezzi di accesso equi e ragionevoli.

Lo schema di provvedimento, inoltre, ai fini della realizzazione di circuiti di accesso trasmissivi a capacità dedicata di alta qualità, incentiva il mercato all'utilizzo della tecnologia Ethernet su fibra ottica. A tale riguardo, nello schema di provvedimento sono rimossi gli obblighi di accesso per tecnologie in disuso mentre per altre, comunque obsolete ma ancora sufficientemente utilizzate, si stabilisce che la migrazione verso la nuova tecnologia dovrà essere completata entro il 2022. La rimozione degli obblighi, per queste ultime, sarà oggetto della prossima analisi di mercato.

L'Autorità, infine, con delibera n. 327/19/CONS, ha avviato il procedimento di analisi dei mercati dell'interconnessione su rete fissa, con particolare riferimento ai servizi di raccolta e terminazione del traffico telefonico su rete fissa, con l'obiettivo, fra l'altro, di valutare – tenuto anche conto degli sviluppi in ambito europeo – le tariffe di interconnessione all'ingrosso da applicare al nuovo ciclo regolamentare.

Tariffe di terminazione su rete mobile

Con riferimento al settore della telefonia mobile, l'Autorità ha avviato (delibera n. 463/19/CONS), il procedimento di esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 3722 del 2019, che ha annullato la delibera n. 259/14/CONS, che rideterminava la tariffa di terminazione di H3G per l'anno 2013. Con la suddetta delibera l'Autorità ha, in primo luogo, avviato la con-

sultazione pubblica nazionale e, in esito alla stessa, notificherà lo schema di provvedimento alla Commissione europea per il relativo parere. Infine, si evidenzia che è stata avviata, per conto della Commissione europea, la consultazione pubblica relativa allo studio su un modello per la determinazione del costo del servizio di terminazione delle chiamate vocali su rete fissa.

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

Nel periodo di riferimento Open Fiber ha comunicato – ad integrazione del Listino dei servizi di accesso già approvato dall’Autorità nel corso del 2018 – l’offerta tecnica ed economica dei servizi *Fixed Wireless Access* (FWA), che l’Autorità ha valutato e approvato, avviandone la commercializzazione.

Open Fiber ha, altresì, sottoposto all’Autorità una modifica del listino dei servizi di accesso da postazione fissa con rete FTTH nelle aree bianche, consistente in una rateizzazione mensile del contributo di cosiddetto “primo allaccio”, che remunera le attività di realizzazione della rete in fibra ottica dalle vicinanze dell’edificio all’unità abitativa del cliente da attivare. L’Autorità ha valutato e approvato, con lieve modifica al ribasso, la proposta economica di Open Fiber, accogliendola positivamente, atteso che una rateizzazione consentirà agli operatori *retail* di accedere al servizio senza eccessivi oneri iniziali d’ingresso.

La valutazione delle Offerte di Riferimento di TIM

L’Autorità ha concluso il ciclo di valutazione delle Offerte di Riferimento di TIM per l’anno 2018 approvando: *i*) le condizioni tecniche e procedurali delle offerte di riferimento di TIM relative ai servizi di accesso all’ingrosso alla rete dati

da postazione fissa, i prezzi della banda *bitstream* Ethernet su rete rame e NGA e i contributi *una tantum* di attivazione dei servizi ULL/SLU/WLR/VULA e *bitstream* dipendenti dai costi dei servizi accessori forniti dalle imprese System (delibera n. 100/19/CIR); *ii*) le condizioni tecniche e procedurali delle offerte di riferimento di TIM relative ai servizi di raccolta e terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa ed ai servizi di accesso da postazione fissa a capacità dedicata (delibera n. 101/19/CIR). L’Autorità ha avviato, inoltre, i procedimenti istruttori e le consultazioni pubbliche nazionali (delibere n. 193/19/CIR, n. 194/19/CIR, n. 195/19/CIR e n. 72/20/CIR), concernenti l’approvazione, per gli anni 2019 e 2020, delle Offerte di Riferimento di TIM relative ai servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa ed ai servizi di raccolta e terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa.

Le procedure di passaggio dei clienti di operatori di rete fissa

Nel periodo di riferimento, l’Autorità ha adottato misure volte a migliorare le procedure di passaggio dei clienti tra operatori di rete fissa. In particolare, con la delibera n. 82/19/CIR, sono state regolamentate le procedure che utilizzano reti FTTH di operatori *wholesale* diversi da TIM, lasciando inalterate quelle inerenti alla rete FTTH di TIM. Conseguentemente è stato avviato e concluso il tavolo tecnico finalizzato alla definizione delle relative specifiche tecniche nel caso di coinvolgimento di tre operatori, due *retail* e uno *wholesale*, quindi con riutilizzo dell’intera linea FTTH a partire dalla centrale locale (c.d. scenario a 3 operatori). Il tavolo tecnico, inoltre, ha avviato l’analisi del caso di migrazione che vede il coinvolgimento di 5 operatori, due *retail*, due *wholesale* per il segmento di rete orizzontale, e un

operatore *wholesale* per il solo segmento verticale di edificio, quindi con riutilizzo del solo segmento di terminazione in fibra ottica (c.d. scenario a 5 operatori). La procedura condivisa prevede la sincronizzazione della migrazione della linea fisica di accesso e del numero da portare. L’operatività delle procedure di passaggio dei clienti di operatori di rete fissa che utilizzano reti FTTH di operatori *wholesale* diversi da TIM, per lo scenario a 3 operatori, è fissata per l’inizio del secondo semestre del 2020.

Parallelamente al suddetto tavolo tecnico, si è svolto il tavolo finalizzato all’allineamento delle tempistiche di “fase 2” delle procedure di migrazione degli operatori concorrenti (5 giorni) a quelle di TIM, ossia quelle preliminari alla vera e propria migrazione della linea fisica e del numero, come previsto dalla delibera n. 348/19/CONS. I partecipanti alle attività hanno condiviso una soluzione basata sull’equivalenza sostanziale delle verifiche svolte da TIM e dagli operatori alternativi e delle relative tempistiche, stabilendo una riduzione della “fase 2” da 5 a 2 giorni lavorativi per tutti gli operatori. L’operatività di tale tempistica simmetrica a 2 giorni è prevista entro il primo semestre del 2020 e costituirà un beneficio per i consumatori per effetto della riduzione media di 3 giorni lavorativi rispetto all’attuale situazione.

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

L’Autorità ha verificato la replicabilità delle offerte al dettaglio di TIM rivolte alla clientela residenziale e non residenziale, applicando la metodologia dei *test* di prezzo come innovata dalla delibera n. 348/19/CONS.

L’Autorità ha anche integrato la metodologia di cui alla delibera n. 584/16/CONS rendendo più efficiente il processo di approvazione

ex ante delle offerte *retail* di TIM. Le nuove disposizioni prevedono una minore durata del processo di approvazione preventiva (da 30 a 20 giorni solari) e alcune casistiche che non necessitano di approvazione esplicita ex ante, tra le quali vi sono le offerte *flagship* (offerte relative ai prodotti di punta), le cui caratteristiche saranno definite nell'ambito del procedimento avviato con delibera n. 481/19/CONS). In aggiunta, la nuova metodologia, nell'ambito del mix dei prodotti di accesso tramite il quale si verifica la replicabilità (mix produttivo), tiene conto anche dell'utilizzo di reti di accesso alternative a quella di TIM, alla luce del mutato contesto di competizione infrastrutturale (v. *supra*).

La revisione della contabilità regolatoria di rete fissa e mobile

Con delibera n. 326/19/CONS, l'Autorità ha concluso le attività inerenti alla verifica della contabilità regolatoria degli operatori di rete mobile notificati per gli anni 2014 e 2015, e, con delibera n. 325/19/CONS, quelle inerenti alla verifica della contabilità regolatoria di TIM su rete fissa, per l'anno 2015. Nel periodo di riferimento sono proseguite le attività relative alla verifica degli anni successivi.

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

L'Autorità ha acquisito le relazioni di certificazione tecnica, per l'anno 2019, della corretta separazione tra i sistemi informativi delle funzioni di rete e delle funzioni commerciali di TIM.

L'Autorità ha altresì vigilato sui parametri di qualità, introdotti con delibera n. 309/14/CONS, relativi all'*assurance* ed alla fornitura (*delivery*) dei servizi di accesso all'ingrosso da parte di TIM, con particolare riferimento alla nuova catena di *delivery* (NCD).

È inoltre proseguita l'attività dell'Unità per il Monitoraggio (ai sensi della delibera n. 321/17/CONS), volta all'implementazione della modalità disaggregata di fornitura dei servizi di *provisioning* ed *assurance* dei servizi accessori di ULL e SLU. Ad oggi, sono completamente operative le procedure di disaggregazione dei servizi ULL/SLU con evidente beneficio delle prestazioni dei processi di attivazione e riparazione. L'Unità ha coadiuvato gli operatori nella definizione della fase conclusiva dei processi per la disaggregazione ULL e SLU e nella risoluzione delle problematiche tecniche conseguenti all'estensione della misura (prevista dalla delibera n. 348/19/CONS) anche ai servizi VULA.

In esito alla conclusione dei lavori del tavolo tecnico istituito con delibera n. 396/18/CONS, l'Autorità ha approvato la proposta tecnica per il criptaggio del numero di telefono comunicato dagli operatori *retail* a TIM in caso di guasto di una linea di un proprio cliente. Ciò eviterà che soggetti non autorizzati possano carpire i dati dei clienti e utilizzarli nel mercato illecito dei numeri di telefono, per pratiche commerciali scorrette, ad esempio divulgando i numeri a soggetti che effettuano televendite, in violazione della regolamentazione di settore.

A seguito dell'adozione della delibera n. 420/19/CONS, l'Autorità ha altresì avviato un tavolo tecnico per estendere il criptaggio del numero di telefono comunicato da un operatore *retail* a TIM quando l'operatore richiede l'attivazione di un cliente tramite la rete di accesso di TIM. Con la medesima delibera è stato, inoltre, istituito un tavolo tecnico avente la finalità di condividere, tra tutti gli *stakeholder*, un Codice di condotta in relazione alle attività di televendita dei *call center*. Tale Codice si ispira ai principi generali e alle norme in materia di protezione dei dati dei clienti finali,

alle disposizioni recate nei contratti e nelle carte dei servizi, al rispetto – da parte dei *call center* – delle norme sull'iscrizione al ROC, sulla facoltà di richiamata da parte del cliente e sul divieto di modificare il CLI (*Calling Line Identifier*) della linea da cui origina la chiamata.

Con decreto del Ministero dello sviluppo economico n. 73 del 23 marzo 2019 è stata innovata la disciplina inerente alle modalità ed ai requisiti di accesso e di fruizione delle erogazioni liberali effettuate tramite credito telefonico. A fronte di tale innovazione, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della suddetta disposizione, si è insediato presso l'Autorità il *tavolo di monitoraggio per l'accesso ad erogazioni liberali tramite credito telefonico*, il cui documento conclusivo è in fase di approvazione.

L'Autorità è inoltre intervenuta nei casi di segnalate criticità contrattuali tra operatori di comunicazioni elettroniche, al fine di favorire la rinegoziazione delle relative pendenze ed evitare l'interruzione dei servizi senza il dovuto preavviso ai clienti finali (si contano 170 segnalazioni).

Con riferimento al Piano Nazionale di Numerazione (PNN), con delibera n. 110/19/CIR l'Autorità ha approvato la conclusione della consultazione pubblica sul tema delle eSIM (SIM cablate nel dispositivo e riprogrammabili). Tenuto conto degli sviluppi della normativa internazionale, sia in ambito GSM che ITU, l'Autorità ha ritenuto di attendere tali sviluppi prima di modificare ed integrare la disciplina del PNN e ha avviato un tavolo tecnico con i soggetti interessati per valutare, con adeguato anticipo, le integrazioni necessarie alle vigenti procedure di *Mobile Number Portability* (MNP) al fine di garantire sia la portabilità del numero mobile sia la sola portabilità del servizio, in un contesto di utilizzo delle eSIM.

In relazione alle attività di vigilanza in tema di numerazione, con la delibera n. 112/19/CIR, l'Autorità, avendo osservato, nel corso delle attività di monitoraggio, la presenza di una diffusa pratica di alterazione, da parte di *call center* non autorizzati, del numero di telefono che appare sul terminale del cliente chiamato (CLI *spoofing*), ha ritenuto necessario richiamare gli operatori, sulle cui reti si attestano i *call center*, al rispetto delle norme vigenti che prevedono che l'operatore di originazione verifichi e garantisca che il CLI trasmesso sia effettivamente quello dato in uso al *call center*, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata.

L'Autorità - a seguito delle segnalazioni provenienti da diversi piccoli comuni italiani, circa disservizi nell'accesso alla rete telefonica da postazione fissa e mobile, tali da impedire le comunicazioni vocali e la connessione a internet (si contano circa 80 segnalazioni) - ha altresì proseguito l'attività di vigilanza finalizzata a assicurare il rispetto dell'obbligo di fornitura del servizio universale in capo all'operatore incaricato TIM, e degli obblighi di copertura a carico degli altri operatori mobili.

In merito alle attività procedurali per la valutazione del costo netto del finanziamento del servizio universale, l'Autorità ha proseguito le attività di ottemperanza.

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

L'Autorità, nel periodo di riferimento, ha concluso 17 controversie e ne ha avviate 17 *ex novo*, di cui 10 tra operatori di comunicazioni elettroniche, ai sensi dell'art. 3 del regolamento di cui alla delibera n. 449/16/CONS, e 7 tra operatori di comunicazioni elettroniche e gestori di infrastrutture fisiche, ai sensi dell'art. 13 del medesimo regolamento e in attua-

zione del decreto legislativo n. 33/2016. In 5 casi, tra quelli avviati, l'istante ha richiesto l'adozione di misure cautelari. Tra quelle concluse, 3 controversie sono state oggetto di conciliazione, 2 sono state definite con determina direttoriale, 7 con delibera dell'Organo Collegiale e 5 sono state rigettate per inammissibilità.

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

- accesso alle infrastrutture utilizzabili per la posa di fibra ottica. Alcune controversie sul tema si sono concluse con il raggiungimento di un accordo, superando bonariamente le criticità durante la fase iniziale di lite. Con delibera n. 97/20/CIR, l'Autorità ha definito una controversia avviata da un operatore di servizi di comunicazioni elettroniche che ha richiesto di poter accedere ad una tratta di infrastruttura di un gestore, per la posa della propria fibra ottica. Tenuto conto delle argomentazioni delle parti, l'Autorità ha riconosciuto il diritto dell'operatore di accedere a tale infrastruttura, giusta concessione di diritti IRU per 15 anni, ma solo in esito allo svolgimento del collaudo sull'infrastruttura medesima;

- interventi di fornitura e manutenzione a vuoto. Con le delibere n. 96/19/CIR, n. 97/19/CIR e n. 98/19/CIR, in esito ad altrettante controversie tra TIM e altri operatori di comunicazioni elettroniche, l'Autorità ha definito le Linee guida per il ricalcolo degli importi per interventi a vuoto fatturati da TIM ad i singoli operatori.

In ordine all'attività sanzionatoria, nel periodo di riferimento l'Autorità ha compiuto le seguenti attività:

- archiviazione, con delibera n. 177/19/CIR, dei procedimenti sanzionatori nn. 3/17/DRS e

2/18/DRS avviati nei confronti della società Colt Technology Services, per avere la società correttamente attuato gli impegni approvati con delibera n. 132/18/CIR. Sono, altresì, proseguite le attività di monitoraggio degli impegni presentati da Telecom Italia e Teslatel con delibere nn. 131/18/CIR e 63/18/CIR;

- approvazione della proposta di impegni, di cui alla delibera n. 420/19/CONS, presentata dalla società TIM ai sensi della legge n. 248/2006 con conseguente sospensione del procedimento sanzionatorio n. 3/18/DRS, avviato nei confronti di TIM per violazione degli obblighi di custodia dei dati sui clienti degli OAO ai sensi dell'art. 41, comma 3, del decreto legislativo n. 259 del 1° agosto 2003, ovvero per non avere, in attuazione del citato obbligo, proattivamente predisposto adeguate misure, o comunque previsto iniziative, funzionali a ridurre il rischio di utilizzo illecito dei dati, riservati, inseriti dagli altri operatori sul portale *wholesale*.

Proseguono altresì le altre attività di monitoraggio degli impegni presentati da alcuni operatori di comunicazione elettronica.

Infine, l'Autorità sta svolgendo alcune attività di accertamento conseguenti a segnalazioni in materia di uso improprio, per fini di contatto commerciale, dei dati e delle informazioni acquisite attraverso l'accordo quadro MNP e, in particolare, del database in uso ai fini della corretta gestione della MNP e dei conseguenti instradamenti.

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

La tutela del pluralismo e della concorrenza

Il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (TUSMAR) affida

all'Autorità competenze a tutela della concorrenza nel settore dei media (c.d. "pluralismo esterno"), attuate attraverso attività di verifica circa il rispetto di specifiche soglie anti-concentrative, definite dal legislatore sia in forma di limitazioni alle risorse economiche (con riferimento ai ricavi), sia anche *sub specie* di limiti alle risorse tecniche (numero di programmi irradiabili) in capo a ciascun operatore. Gli atti giuridici, le operazioni di concentrazione e le intese che contrastano con i divieti individuati nell'articolo 43, commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12 del TUSMAR, sono considerati nulli. Nelle ipotesi in cui siano riscontrate le fattispecie individuate nei commi 2, 7, 8, 9, 11 e 12 dello stesso articolo 43, l'Autorità avvia un'istruttoria volta alla rimozione delle posizioni lesive del pluralismo.

In particolare, per quanto attiene ai limiti alle risorse tecniche, l'Autorità procede d'ufficio, periodicamente e comunque entro il 30 ottobre di ogni anno, alla verifica del rispetto dei limiti anti-concentrativi relativi alle autorizzazioni alla fornitura dei programmi televisivi nazionali e locali¹⁹. Tali limiti prevedono che, alla completa attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale, uno stesso fornitore di contenuti, anche attraverso società qualificabili come controllate o collegate, non possa essere titolare di autorizzazioni che consentano

di diffondere più del 20% del totale dei programmi televisivi o più del 20% dei programmi radiofonici irradiabili su frequenze terrestri in ambito nazionale mediante le reti previste dal medesimo piano. Anche per il 2019, le verifiche condotte a tal fine sono state svolte con esito positivo.

Per quanto attiene, invece, ai limiti di carattere economico, l'Autorità:

- ai sensi dell'articolo 43, comma 1, del TUSMAR, verifica il rispetto dei limiti anti-concentrativi previsti nei commi da 9 a 12 del medesimo articolo, in occasione di operazioni di concentrazione e intese tra soggetti operanti nel Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC)²⁰, secondo le procedure previste dal regolamento AGCOM, approvato con delibera n. 368/14/CONS e s.m.i.;
- ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del TUSMAR, avvia, su segnalazione o d'ufficio, procedimenti volti ad accertare la sussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo e ad adottare i conseguenti provvedimenti.

Nel corso del periodo di riferimento, l'Autorità ha svolto 9 procedimenti in merito a operazioni di concentrazione e intese, di cui 1 concluso con delibera e 8 con determina direttoriale (Tabella 2.2.1). Per quanto attiene ai procedimenti volti ad accertare la sussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo, il 19 settembre 2019 è stato adottato il provvedimento finale di conclusione del procedimento di analisi del settore della radiofonia (delibera n. 389/19/CONS), all'esito di una complessa istruttoria articolata su due fasi, ciascuna delle quali ha comportato l'adozione di uno specifico provvedimento – relativo all'individuazione del mercato nella c.d. Fase I e all'analisi dello stesso per l'accertamento della sussistenza o meno di posizioni dominanti nella c.d. Fase II – previo svolgimento di una consultazione pubblica.

Tutti i soggetti intervenuti alla consultazione pubblica hanno condiviso le conclusioni delle analisi esposte nell'Allegato A alla delibera n. 224/19/CONS relative all'insussistenza, nel mercato

Tabella 2.2.1 - Verifica del rispetto dei principi di cui all'art. 43 del TUSMAR in merito a operazioni di concentrazione e intese

Verifica del rispetto dei principi ex art. 43 TUSMAR	
Decisioni di non avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 5 del Regolamento 368/14/CONS assunte con delibera	1
Decisioni di non avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 5 del Regolamento 368/14/CONS assunte con determina	8

¹⁹ La verifica è svolta ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera d) e dell'articolo 43, commi 7 e 8, del TUSMAR, secondo i criteri individuati nell'articolo 2 lettere e), g) e h) dello stesso TUSMAR e nell'articolo 23, comma 4, del "Nuovo regolamento relativo alla radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale", allegato alla delibera n. 353/11/CONS.

²⁰ Sono soggette alla notifica le intese di cui all'art. 43, comma 1, del TUSMAR che intervengono tra soggetti operanti nel SIC, nonché le operazioni di concentrazione nelle quali anche solo una delle parti sia un soggetto operante nel medesimo sistema. Ai sensi del comma 2-bis del regolamento adottato con delibera n. 368/14/CONS e s.m.i., avente ad oggetto "Regolamento recante la disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà delle società radiotelevisive e dei procedimenti di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177", sono soggette ai medesimi obblighi di notifica anche le operazioni che hanno per oggetto il trasferimento dell'autorizzazione per l'attività di fornitore di servizi media audiovisivi nonché la connessa attribuzione della numerazione dell'ordinamento automatico dei canali della televisione digitale terrestre.

nazionale dei servizi radiofonici, allo stato attuale, di posizioni di preminenza idonee a configurare un significativo potere di mercato individuale o collettivo, nonché di condizioni affinché detta posizione, se pur non dominante, possa essere considerata, comunque, lesiva del pluralismo.

L'analisi presentata nell'Allegato A alla delibera n. 389/19/CONS è stata realizzata nel rispetto dei parametri e principi derivanti dall'applicazione del diritto della concorrenza, come definiti dalla Commissione europea negli orientamenti in tema di analisi dei mercati e valutazione del significato potere di mercato, nonché sulla base degli indicatori specificati all'articolo 43, comma 2, del TUSMAR, che rispondono alla specifica finalità di salvaguardia del pluralismo esterno.

L'Autorità, coerentemente con la delibera n. 506/17/CONS di conclusione della prima fase del procedimento, ha incluso nell'analisi tutti i soggetti detentori di responsabilità editoriale su palinsesti radiofonici. Coerentemente con tale impostazione, per ciascun soggetto sono stati esclusi dall'analisi eventuali ulteriori ricavi derivanti da attività esercitate in mercati rilevanti distinti, fra cui l'attività televisiva, sia in tecnica digitale terrestre (DVB-T), sia su reti di diffusione via satellite; nonché le attività relative alla prestazione dei servizi di media radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica (web radio); le attività di erogazione di contenuti/servizi musicali e/o radiofonici fruibili gratuitamente o a pagamento via web. In particolare, con riferimento a queste ultime, l'Autorità ha dato ampio conto delle evoluzioni tecnologiche e delle innovazioni trainate dallo sviluppo di reti e servizi digitali, che hanno consentito la diffusione via internet di nuove modalità di produzione, aggregazione, distribuzione e fruizione dei contenuti, fra cui quelli

solo "audio". In ogni caso, ai fini del computo dei ricavi complessivi e delle quote di mercato, sono state considerate tutte le entrate dichiarate dagli operatori riferibili ai servizi inclusi nel perimetro merceologico del mercato nazionale dei servizi radiofonici, includendo tutte le reti diffusive (terrestri, satellitari, via web) e altresì considerando i ricavi complessivi derivanti dalla vendita di inserzioni pubblicitarie e da fondi pubblici (che ricomprendono, pertanto, anche il canone radiotelevisivo).

All'esito dell'attività istruttoria – nonostante l'assetto del mercato nazionale dei servizi radiofonici sia risultato caratterizzato da un sufficiente grado di concorrenza e di pluralismo – l'Autorità ha evidenziato la presenza di criticità aventi natura strutturale e comportamentale. Pertanto, tenuto conto che la salvaguardia del pluralismo impone una tutela rafforzata rispetto alla concorrenza, l'Autorità ha ritenuto necessario continuare a esercitare un'azione di monitoraggio dei mercati dei servizi radiofonici in ambito nazionale e nei distinti ambiti locali, allo scopo di scongiurare il determinarsi di un deterioramento delle condizioni competitive e/o un pregiudizio dello stato del pluralismo.

In particolare, ad avviso dell'Autorità, la presenza di una specifica disciplina del servizio pubblico, nonché di limiti di affollamento pubblicitario asimmetrici fra la concessionaria di servizio pubblico e gli operatori commerciali, determinano una peculiarità nelle posizioni di forza detenute dai primi due attori (Rai e Fininvest) del mercato rilevante (definito nell'Allegato A alla delibera n. 506/17/CONS), rispettivamente, nel segmento dei servizi radiofonici sostenuti da fondi pubblici e in quello dei servizi radiofonici finanziati dalla pubblicità, peculiarità

suscettibile di generare una riduzione all'incentivo a competere tra loro. L'Autorità ha ribadito che la tendenza del mercato nazionale dei servizi radiofonici a convergere verso equilibri meno competitivi, con un pregiudizio sullo stato del pluralismo, deriva anche dalla sussistenza in capo a Rai e Fininvest di ulteriori elementi quali: l'integrazione verticale; i vantaggi derivanti dalla disponibilità di numerosi canali e programmi radiofonici; la dimensione globale; la rilevanza di tali operatori, sia in termini di risorse economiche complessivamente realizzate all'interno del SIC, sia nel panorama dell'offerta di informazione; infine, l'ineguagliabile capacità degli stessi di beneficiare delle economie di costo derivanti dall'offerta congiunta di spazi pubblicitari sulle proprie emittenti televisive e su quelle radiofoniche che, oltre a fornire incentivi ad adottare pratiche escludenti nei confronti della concorrenza potenziale, potrebbe favorire effetti di leva fra mercati contigui.

L'Autorità ha inoltre valutato gli effetti sulle dinamiche competitive e sul pluralismo nel mercato nazionale dei servizi radiofonici derivanti dalle pressioni che possono essere esercitate dagli attori ivi presenti in ragione della posizione detenuta considerando tutte le aree di attività del SIC. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che la valutazione del grado di concorrenza a livello di sistema non può prescindere dalle similitudini che caratterizzano la domanda e l'offerta dei servizi di media audiovisivi (in chiaro) e dei servizi di media radiofonici, nonché dalla presenza di un legame di stretta complementarità fra gli stessi nel versante degli inserzionisti di pubblicità. Per contro, l'Autorità ha evidenziato la rilevanza assunta dal perseguimento di strategie multimediali da parte di numerosi operatori del mercato na-

zionale dei servizi radiofonici (tra cui GEDI, il Gruppo 24ore, RTL 102.5, RDS, Radio Italia).

Sempre nell'ambito dell'analisi del mercato nazionale dei servizi radiofonici, l'AGCOM ha rilevato la presenza all'interno del SIC di importanti operatori attivi su scala transnazionale nonché del rilievo progressivamente assunto dalle piattaforme online. Sebbene tali soggetti siano in grado di esercitare una pressione competitiva su tutti gli attori del SIC, compresi Rai e Fininvest, gli stessi non risultano al momento attivi nel mercato nazionale dei servizi radiofonici. Pertanto, la posizione da essi detenuta nell'ambito delle aree economiche del SIC non è apparsa, allo stato, idonea ad alterare le dinamiche competitive, nonché lo stato del pluralismo, nel mercato dei servizi radiofonici.

Nel corso dell'esercizio 2019, è proseguita l'attività istruttoria a completamento della seconda fase del procedimento di analisi delle posizioni dominanti nei mercati dei servizi di media audiovisivi (precedentemente individuati con delibera n. 41/17/CONS). Tuttavia, a seguito degli approfondimenti effettuati sulle tendenze evolutive del settore, l'Autorità ha rilevato che i processi di trasformazione in atto sia su scala globale che a livello nazionale, cui si aggiunge la sopravvenuta instabilità del quadro normativo di riferimento²¹, non consentono di disporre di un quadro sufficientemente stabile ai fini della conclusione dell'analisi. Pertanto, in considerazione del fatto

che il processo in contrazione e riassegnazione delle risorse spettrali conseguente al *refarming* della banda 700 MHz è destinato a modificare significativamente l'assetto e le dinamiche della piattaforma trasmissiva digitale terrestre, con rilevanti ricadute sulle strategie degli operatori di rete e inevitabili riflessi sull'offerta di servizi media audiovisivi *free* e *pay* all'utente finale, con delibera n. 355/19/CONS del 18 luglio 2019, l'Autorità ha sospeso i termini del procedimento, nelle more del suddetto processo di *refarming* della banda a 700 Mhz. Alla luce del ruolo crescente delle piattaforme online nel sistema dei media e atteso che il TUSMAR all'articolo 43, comma 9, inserisce i ricavi "*da pubblicità online e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione*" tra quelli da considerare sia ai fini della valorizzazione del Sistema Integrato delle Comunicazioni, che nell'ambito delle analisi sulle posizioni

dominanti nei singoli mercati che lo compongono, l'Autorità, con delibera n. 356/19/CONS, ha avviato il procedimento di individuazione del mercato e di analisi delle posizioni dominanti nel settore della pubblicità online ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del TUSMAR. Nel periodo di riferimento, si è inoltre concluso il procedimento per la valutazione delle dimensioni economiche del SIC per l'anno 2018²² (delibera n. 25/20/CONS). Dall'analisi svolta è emerso che, nel 2018, il SIC vale complessivamente 18,4 miliardi di euro, l'1,04% del Pil (Tabella 2.2.2)²³. Tra le aree economiche che costituiscono l'aggregato del sistema delle comunicazioni, quella dei servizi di media audiovisivi e radiofonici conferma il proprio primato (quasi la metà del valore complessivo). Rimane in seconda posizione il comparto editoriale costituito da quotidiani, periodici e agenzie di stampa (mentre esiguo è il peso dell'altro segmento editoriale, corrispondente agli annuari). Sempre

Tabella 2.2.2 - Ricavi complessivi del SIC e delle relative aree economiche (2018)

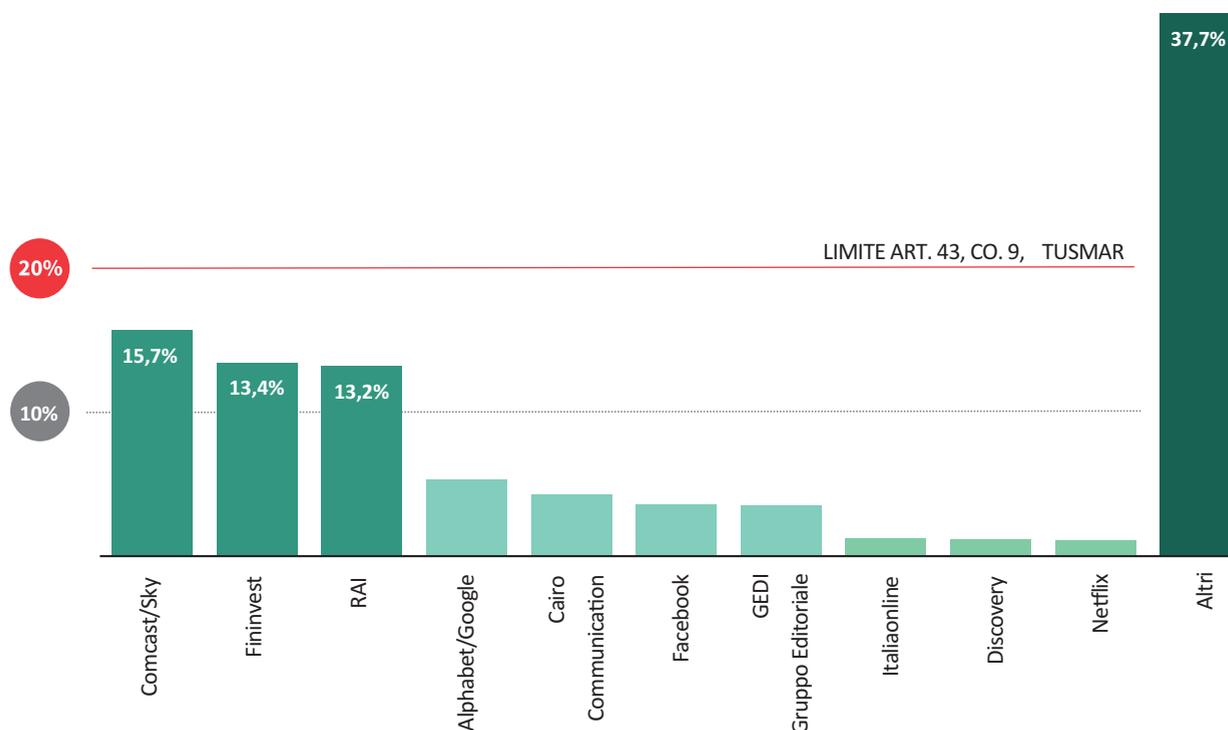
Aree economiche	Ricavi (min €)	Distribuzione %
Servizi di media audiovisivi e radio	9.008	49,0
Editoria quotidiana e periodica (e agenzie di stampa)	3.869	21,1
Editoria annuaristica	62	0,3
Editoria elettronica e pubblicità online	3.218	17,5
Cinema	689	3,8
Pubblicità esterna	360	2,0
Iniziative di comunicazione e sponsorizzazioni	1.167	6,4
Totale	18.374	100,0

²¹ In attesa del pronunciamento della Corte di Giustizia Europea sulla domanda pregiudiziale avanzata dal Consiglio di Stato a seguito del ricorso presentato dalla società Vivendi S.A. con riferimento alla delibera n. 178/17/CONS, in merito alla compatibilità al diritto europeo della normativa italiana in materia di posizioni dominanti (art. 43 del TUSMAR).

²² Nel 2018, le società operanti nel SIC che adottano i principi contabili internazionali hanno recepito il nuovo principio contabile IFRS 15, che ha sostituito lo IAS 18, innovando il modello di rilevazione di alcune tipologie di ricavo. Tale circostanza ha reso i valori economici del 2018 non direttamente confrontabili con i corrispondenti valori dell'esercizio precedente. Conseguentemente, si riportano soltanto i valori riferiti al 2018.

²³ Per un'analisi più completa delle dinamiche evolutive dell'intero settore dei media, si rimanda al Capitolo III.

Figura 2.2.1 - Principali soggetti operanti nel SIC (2018, %)



maggior rilevanza nella composizione del SIC assume l'area che include l'editoria elettronica e la pubblicità online, in terza posizione. Seguono, con quote inferiori, il c.d. *below the line* (ossia, le iniziative di comunicazione e sponsorizzazione), il settore cinematografico e la pubblicità esterna. Con riferimento alla distribuzione delle quote dei principali soggetti presenti nel SIC, si rileva ancora una volta come nessuno realizzi, nel 2018, ricavi superiori al limite del 20% di cui all'articolo 43, comma 9, del TUSMAR (cfr. Figura 2.2.1). Più precisamente, si osserva che i primi dieci gruppi operanti nelle aree economiche che compongono il SIC – Comcast Corpo-

ration (Sky Italia, Nuova Società Televisiva Italiana, Digital Exchange, NBC Universal Global Networks Italia), Fininvest (Mediaset, Arnoldo Mondadori Editore, Mediamond), RAI Radiotelevisione Italiana, Alphabet/Google, Cairo Communication, Facebook, GEDI Gruppo Editoriale, Italiaonline, Discovery e Netflix – rappresentano congiuntamente, con 11,5 miliardi di euro, il 62% del SIC.

In questo contesto, Comcast Corporation²⁴, Fininvest²⁵ e RAI mantengono le prime posizioni, detenendo quote superiori al 10%, comprese tra il 13% e il 16%.

Tra gli altri soggetti, cresce la rilevanza delle piattaforme online. In tal senso, Alphabet/Google, Face-

book, Italiaonline e Netflix si collocano rispettivamente al quarto, sesto, ottavo e decimo posto²⁶.

Da ultimo, con riferimento alle attività di vigilanza sul rispetto degli specifici limiti di concentrazione imposti dall'art. 3, comma 1, della legge n. 67/1987, l'Autorità ha monitorato e analizzato i dati estrapolati dalle dichiarazioni fornite dalle imprese editrici di quotidiani attive in Italia nel corso dell'anno solare 2019. Sono state censite 105 testate quotidiane²⁷, per un valore complessivo di 1.274.138.746 copie stampate e utili per la distribuzione (-8,07% rispetto al 2018). Attraverso l'analisi condotta, che ha consentito, in particolare, la verifica degli effetti dell'operazione

²⁴ In particolare, la quota detenuta nel SIC da Sky Italia è pari al 15,3%.

²⁵ Nello specifico, la quota detenuta nel SIC da Mediaset è pari all'11,9%, mentre quella detenuta da Arnoldo Mondadori Editore è pari all'1,3%.

²⁶ Tra le altre piattaforme online si distingue Amazon, che opera nel SIC attraverso la raccolta pubblicitaria online e la fornitura di contenuti audiovisivi sul web.

²⁷ I dati di quattro testate non sono stati utilizzati perché il numero di uscite nell'anno non è compatibile con la periodicità quotidiana ovvero perché la tipologia della testata non è riconducibile ad un'edizione cartacea.

di cessione del controllo azionario del gruppo GEDI dalla Cir del Gruppo De Benedetti alla Exor del Gruppo FCA, operazione intervenuta nella seconda metà dello scorso anno e definitivamente perfezionata nell'aprile scorso, l'Autorità ha riscontrato che anche nel 2019 nessun operatore supera le soglie previste dalla predetta legge (pari al 20% delle tirature).

Aggiornamento del piano di numerazione automatica dei canali del servizio televisivo digitale terrestre e relative modalità di attribuzione dei numeri

Con delibera n. 456/19/CONS, in attuazione di quanto disposto dalle leggi di bilancio del 2018 e del 2019, l'Autorità ha avviato il procedimento per l'aggiornamento del piano di numerazione automatica dei canali del servizio televisivo digitale terrestre e delle relative modalità di attribuzione dei numeri, destinato ad operare a partire dal 1° luglio 2022²⁸. Al riguardo, fermi restando i criteri previsti dall'articolo 32 del TUSMAR, l'Autorità

dovrà tenere necessariamente in considerazione, al fine di garantirne la coerenza, il nuovo assetto che verrà a determinarsi in ambito locale a seguito della definizione da parte del Ministero dello sviluppo economico (MISE) delle procedure di selezione, per ciascuna area tecnica di pianificazione, degli operatori che dovranno realizzare le nuove reti e dei fornitori di servizi di media abilitati ad accedervi, in base a quanto previsto dalla legge di bilancio 2019.

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

L'attività di fornitura di servizi di media audiovisivi e radiofonici è soggetta a un regime di autorizzazione individuale, in base a quanto previsto dal TUSMAR. Al riguardo, all'Autorità sono attribuite le competenze inerenti al rilascio dei titoli abilitativi in favore dei soggetti che diffondono servizi di media audiovisivi via satellite, nonché al rila-

scio di autorizzazioni per le prestazioni di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica, e a richiesta. Al fine di assicurare uniformità di trattamento nei procedimenti sanzionatori, nel caso di inosservanza delle disposizioni relative al rilascio delle autorizzazioni per le diverse piattaforme trasmissive, con delibera n. 70/20/CONS si è proceduto alla modifica dell'articolo 16 del regolamento concernente la diffusione via satellite e la distribuzione via cavo di programmi televisivi allegato alla delibera n. 127/00/CONS, allineando le disposizioni ivi previste ai presidi sanzionatori di cui alle delibere n. 606/10/CONS e n. 607/10/CONS che disciplinano, rispettivamente, la fornitura di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici e non lineari (a richiesta) ai sensi degli articoli 21, comma 1-bis e 22-bis del TUSMAR.

La Tabella 2.2.3 riporta l'attività svolta dall'Autorità nel periodo di riferimento della presente Rela-

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

Autorizzazioni per la diffusione di programmi via satellite di servizi di media (rilasci/rinnovi/volture, rigetto, contestazioni ex delibera n. 127/00/CONS)	27
Decadenza autorizzazioni per la diffusione via satellite di servizi di media (ex art. 7, comma 2, lettera c), delibera n. 127/00/CONS)	3
Comunicazione di variazioni dati relativi alle autorizzazioni per la diffusione via satellite di servizi di media (ex art. 3, comma 5, delibera n. 127/00/CONS)	22
Notifiche relative alla diffusione in <i>simulcast</i> su satellite e/o su altri mezzi di comunicazione elettronica di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici	12
Servizi di media audiovisivi o radiofonici lineari su altri mezzi di comunicazione elettronica (ex delibera n. 606/10/CONS)	1
Servizi di media audiovisivi a richiesta (ex delibera n. 607/10/CONS)	1

²⁸ L'articolo 1, comma 1035, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), come modificato dall'articolo 1, comma 1109, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), ha previsto che: "In considerazione del nuovo assetto frequenziale e delle modalità di definizione delle aree tecniche, di cui al comma 1030, e in coerenza con le procedure di cui ai commi 1030, 1031, 1033 e 1034, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni aggiorna il piano di numerazione automatica dei canali del servizio televisivo digitale terrestre e le modalità di attribuzione dei numeri entro il 31 dicembre 2019, tenendo conto di quanto stabilito dai commi da 1026 a 1046. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni aggiorna il piano, nel rispetto del pluralismo dei mezzi di comunicazione, dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione e di una razionale allocazione della numerazione, riservando adeguati spazi all'interno dei primi archi di numerazione ai consorzi e alle intese di cui all'articolo 29, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177".

zione, nell'ambito delle suddette competenze.

L'Autorità rilascia, inoltre, le autorizzazioni per i trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 13, della legge n. 249/97. Il relativo procedimento è disciplinato dall'articolo 3 del regolamento allegato alla delibera n. 368/14/CONS e s.m.i.. In particolare, tale autorizzazione deve essere richiesta in caso di cambiamento dell'assetto proprietario di controllo delle società direttamente titolari di autorizzazioni o titoli abilitativi per l'esercizio dell'attività televisiva o radiofonica (esercizio dell'attività di radiodiffusione sonora o televisiva, operatore di rete, fornitore di servizi di media audiovisivi o radiofonici, di servizi interattivi associati o di accesso condizionato). Le funzioni svolte dall'Autorità, nell'ambito delle suddette competenze, sono indicate in Tabella 2.2.4.

2.3 Tutela e garanzia dei diritti nel sistema delle comunicazioni

Il diritto d'autore

Nel periodo di riferimento, l'Autorità si è avvalsa dei nuovi strumenti (reiterazione e provvedimenti cautelari) per la tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi online, che le hanno consentito di promuovere un'azione ancora più incisiva ed efficace nei confronti dei siti dediti alla pirateria seriale e sistematica di ingenti quantità di contenuti protetti. Come è noto, con le modifiche introdotte al regolamento in materia di tutela del diritto d'autore (delibera n. 680/13/CONS), l'Autorità entro tre giorni lavorativi delibera sia sulle istanze cautelari sia su quelle che segnalano la reiterazione di una violazione già accertata. La decisione è reclamabile, su istanza del

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

Autorizzazioni al trasferimento di proprietà di società radiotelevisive ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 13, della legge n. 249/97	
Autorizzazioni rilasciate	10
Decisioni non luogo a provvedere	0

soggetto, entro cinque giorni lavorativi dalla notifica del provvedimento: in questo caso, la decisione definitiva interviene entro sette giorni lavorativi dalla presentazione del reclamo.

Nell'arco di un anno (maggio 2019-aprile 2020) sono state presentate 10 istanze cautelari e 272 istanze riguardanti reiterazioni di violazioni già accertate. Le istanze cautelari hanno riguardato principalmente (9 su 10) la diffusione di una elevata quantità di opere sonore, spesso appena immesse sul mercato, su siti con evidente scopo di lucro; in numerosi casi le istanze hanno riguardato siti che mettono a disposizione del pubblico servizi cd. *streamripping*, che, tramite l'estrazione di un flusso video, consentono di tramutare in permanenti, le copie temporanee di contenuti disponibili in *streaming*.

Il numero di procedimenti riguardanti reiterazioni di violazioni già accertate rappresenta circa il 50% del totale. Le violazioni accertate riguardano in larga parte la diffusione illecita di opere audiovisive, ma anche sonore e, in parte minoritaria, letterarie e video ludiche. L'analisi dei dati evidenzia una ripetitività costante delle violazioni da parte di alcuni nomi a dominio (su un totale di 272 reiterazioni, infatti, ben 54 hanno riguardato nomi a dominio riconducibili al sito "Altadefinizione", 33 al sito "Cb01", 13 al sito "Cineblog", 17 al sito "Eurostreaming" e 16 a "Marapcana", 12 al sito "Seriehd" e 11 al sito "Filmsenzalimiti").

A seguito delle richiamate modifiche al regolamento adottate nel 2018, che permettono di intervenire in caso di pubblicità, promozione o descrizione di attività in violazione dei diritti d'autore e connessi, l'Autorità è intervenuta anche nei confronti di siti che, attraverso *link*, consentono di raggiungere i nuovi nomi a dominio di volta in volta attivati per aggirare gli ordini di inibizione dell'accesso mediante blocco del *domain name system* (DNS) precedentemente adottati e che rinviano a profili, pagine o gruppi sui social network e sui servizi di messaggistica, in cui gli utenti vengono avvisati direttamente ed esplicitamente del cambio di nome a dominio intervenuto dopo l'ordine dell'Autorità.

Per quel che concerne le istanze nel loro complesso, a sei anni dall'entrata in vigore del regolamento ne sono pervenute 2.052.

La Tabella 2.3.1 riassume le informazioni utili relativamente alle tipologie di opere oggetto di procedimento nel corso del periodo di riferimento, distinte per classi di rito.

Il numero di adeguamenti spontanei, soprattutto nel corso di procedimenti ordinari (pari, per l'anno di riferimento, al 68%), costituisce uno degli indicatori di efficacia dell'azione in termini di educazione alla legalità e di mediazione fra le parti. La maggior parte dei procedimenti si conclude, nondimeno, con ordini di disabilitazione dell'accesso (74%), mediante blocco del DNS, rivolto ai prestatori di servizi di *mere conduit* ope-

Figura 2.3.1 - Numero di istanze per anno e per tipo di rito (aprile 2014-marzo 2020)

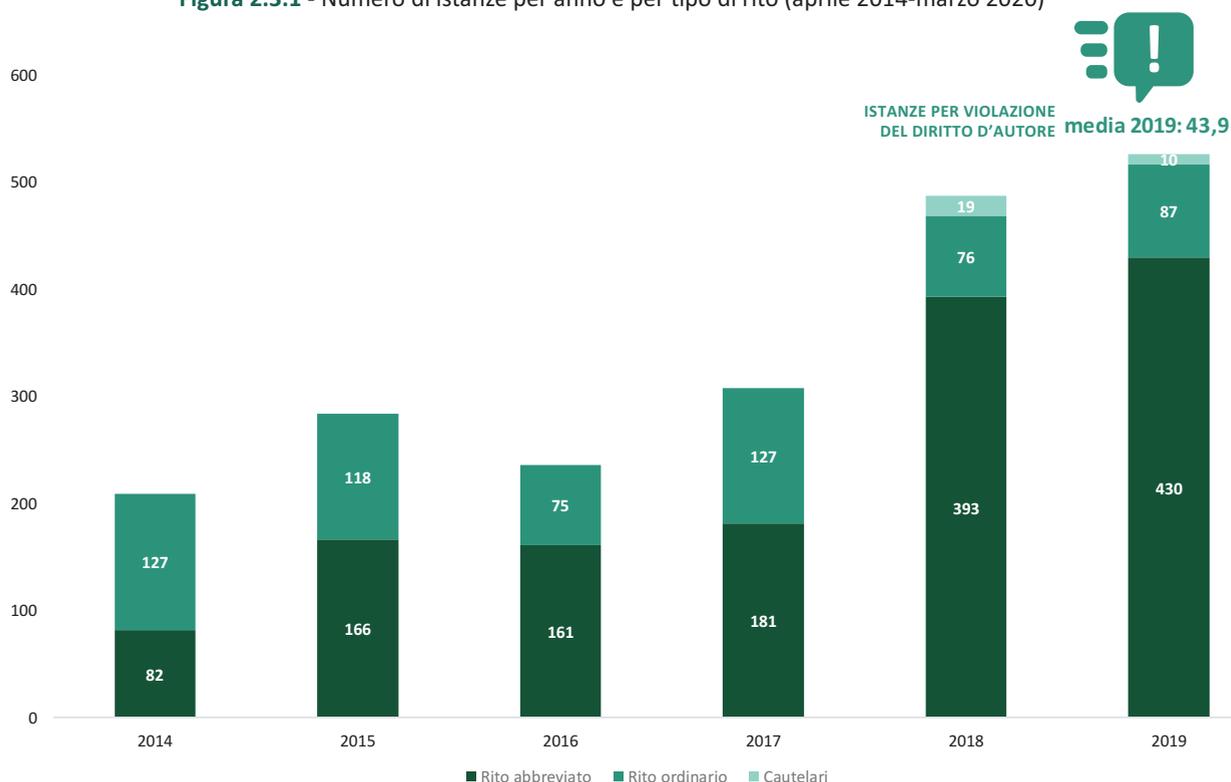


Tabella 2.3.1 - Tipologie di opere oggetto di procedimento o ordine per rito (valori assoluti, 1° maggio 2019 - 30 aprile 2020)

Tipologia di opere	Ordinario	Abbreviato	Cautelare	Reiterazione	Totale
Audiovisiva	10	119	0	250	379
Audiovisiva, Sonora	1	0	0	0	1
Editoriale	17	1	1	1	20
Editoriale, Letteraria	5	0	0	0	5
Fotografica	9	0	0	0	9
Fotografica, Letteraria	1	0	0	0	1
Software	7	0	0	0	7
Letteraria	13	1	0	7	21
Sonora	22	30	9	13	74
Video ludica	1	7	0	1	9
Editoriale, Fotografica, Letteraria	1	0	0	0	1
TOTALE	87	158	10	272	527

ranti sul territorio italiano. Di questi, la maggior parte (63%) sono ordini per reiterazione di violazioni relative a siti già oggetto di ordini di disabilitazione e che hanno

semplicemente modificato il proprio nome a dominio (c.d. *alias*). I siti oggetto di ordine di blocco del DNS ospitano principalmente musica, film e serie tv, ma in quantità

tali da rappresentare spesso fenomeni di violazione massiva del diritto d'autore. Inoltre, particolare rilevanza assume la diffusione di eventi sportivi live.

Tabella 2.3.2 - Principali statistiche sulle attività del diritto d'autore
(1° maggio 2019-30 aprile 2020)

Istanze pervenute per tipologia di opera	
Audiovisiva	71,9%
Audiovisiva, Sonora	0,2%
Editoriale	3,8%
Editoriale, Letteraria	0,9%
Fotografica	1,7%
Fotografica, Letteraria	0,2%
Letteraria	4,0%
Software	1,3%
Sonora	14,0%
Videoludica	1,7%
Editoriale, fotografica, letteraria	0,2%
Istanze archiviate in via amministrativa prima dell'avvio del procedimento	32
Istanze ritirate prima dell'avvio del procedimento	6
Procedimenti avviati	201
<i>di cui con rito ordinario</i>	23,4%
<i>di cui con rito abbreviato</i>	76,6%
Procedimenti archiviati per ritiro dell'istanza	0,0%
Procedimenti archiviati in via amministrativa per adeguamento spontaneo	22,5%
Procedimenti conclusi con archiviazione da parte della CSP	4,3%
Procedimenti conclusi con ordini di disabilitazione dell'accesso	73,3%
Totale ordini disabilitazione	392
<i>- di cui procedimenti</i>	137
<i>- di cui cautelari</i>	9
<i>- di cui reiterazioni</i>	246

L'Autorità ha continuato la sua azione anche nei confronti del dilagante fenomeno delle cd. IPTV pirata, ovvero la diffusione di servizi di abbonamento che consentono di fruire illecitamente di tutti i canali delle pay tv italiane e straniere, dei loro servizi *on demand* e di interi cataloghi di film e serie tv dietro pagamento di un corrispettivo irrisorio; in alcuni casi, tali servizi consentono l'illecita messa a

disposizione dell'intera offerta di diversi canali riferibili a servizi di media audiovisivi a pagamento. Sono stati adottati, inoltre, ordini nei confronti di siti dediti alla commercializzazione di strumenti atti ad aggirare le misure tecnologiche di protezione apposte su console per videogiochi. I dati sopra evidenziati, soprattutto con riferimento alla natura delle opere illecitamente messe a dispo-

sizione del pubblico, svelano come gli atti di pirateria si manifestino soprattutto come il risultato di condotte perpetrate da soggetti con un'organizzazione avente scopo di lucro.

Infine, si evidenzia, che con la Lettera d'Intesa (LoU) inviata il 5 agosto 2019, AGCOM ha aderito, in qualità di *Contributor*, al *WIPO Alert Database*, progetto lanciato nel 2017 dal *World Intellectual Property Organization (WIPO)*²⁹, e consistente nella creazione di una piattaforma online ad accesso limitato in cui sono raccolti elenchi aggregati di siti web compilati a livello nazionale che violano il diritto d'autore.

Con questo progetto, WIPO mira a rafforzare la cooperazione internazionale tra gli enti nazionali che gestiscono elenchi di siti web al fine di far convergere le azioni del settore pubblico e privato per combattere la pirateria online, in linea con la strategia *follow-the-money*. Gli elenchi sono forniti da Autorità nazionali, Agenzie, Enti (*Authorized Contributors*) e resi accessibili agli *stakeholder* di riferimento, quali inserzionisti, agenzie di pubblicità e intermediari a cui WIPO autorizzerà l'accesso (*Authorized Users*) per consentire loro di evitare l'esposizione di un *brand* e dei relativi messaggi pubblicitari in associazione a contenuti illegali o inappropriati in un contesto non controllato. Il progetto da un lato fornisce ai titolari di diritti d'autore lo strumento per impedire il confluire di introiti su siti pirata (secondo l'approccio c.d. *Follow-the-Money*) e, dall'altro, consente ai proprietari di *brand*

²⁹ L'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (*World Intellectual Property Organization, WIPO*) è una delle 17 *Specialized Agencies* delle Nazioni Unite, istituita nel 1967, al fine di incoraggiare l'attività creativa e promuovere la protezione della proprietà intellettuale nel mondo. Gli obiettivi che WIPO si prefigge sono essenzialmente la promozione della tutela della proprietà intellettuale in tutto il mondo mediante la conclusione di accordi internazionali, la modernizzazione della legislazione nazionale e lo sviluppo di strumenti di cooperazione amministrativa tra gli organismi preposti alla tutela della proprietà intellettuale.

che lo desiderano, di proteggere la reputazione dei propri marchi evitando di essere associati a tali siti attraverso il posizionamento della pubblicità.

AGCOM, in qualità di *Authorized Contributor*, carica periodicamente sulla piattaforma WIPO un elenco di URL dei siti web che diffondono contenuti in violazione del diritto d'autore, in quanto già oggetto di blocco attraverso l'adozione di un provvedimento adottato nell'esercizio dei poteri disciplinati dal regolamento allegato alla delibera n. 680/13/CONS.

Attività di vigilanza sulle collecting societies

In materia di *collecting societies*, (ossia delle società di gestione collettiva di diritti d'autore) nell'esercizio delle funzioni di vigilanza attribuite all'Autorità dal decreto legislativo n. 35/2017, l'attività si è incentrata principalmente sul rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 26, 27 e 28 del decreto, che prevedono obblighi di trasparenza e comunicazioni in capo agli organismi di gestione collettiva (OGC) e alle entità di gestione indipendenti (EGI). In particolare, l'Autorità ha verificato che gli organismi di gestione collettiva avessero reso pubbliche sui propri siti web le informazioni riguardanti la loro organizzazione, le condizioni di adesione e ritiro dell'autorizzazione a gestire i diritti, i contratti e le tariffe standard per la concessione di licenze, le politiche di gestione dei diritti e gli accordi di rappresentanza. È stato inoltre verificato il rispetto delle disposizioni di cui al D.M. n. 111 del 26 febbraio 2019 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MIBACT), che definisce le modalità minime comuni relative alla fornitura in via informatica di informazioni da parte degli organismi di gestione collettiva e delle entità di gestione indipendenti (art. 27). In quest'am-

bito, sono stati avviati tre procedimenti per la presunta violazione dell'articolo 28 del suddetto decreto legislativo, a norma del quale gli organismi sono tenuti ad elaborare, entro otto mesi dalla fine di ciascun esercizio finanziario, una relazione di trasparenza annuale, da pubblicare in evidenza sul sito web di ciascun organismo, e rendere pubblicamente disponibile per almeno cinque anni. I tre procedimenti sono stati archiviati (delibere nn. 49, 50 e 51/20/CONS), in quanto le società, nel corso della fase istruttoria, hanno dimostrato di aver rispettato il termine fissato dalla norma per la predisposizione della relazione, procedendo alla tempestiva pubblicazione della stessa sul proprio sito web subito dopo la notifica dell'avvio.

Nell'esercizio delle descritte funzioni di vigilanza, l'Autorità ha avviato una specifica attività per accertare la compatibilità con le disposizioni recate dal decreto dell'accordo, stipulato in data 10 aprile 2019, tra SIAE, Soundreef Ltd, Soundreef SpA e LEA-Liberi Autori ed Editori, finalizzato a definire tutte le controversie in essere tra le parti e a prevenire l'insorgere di ulteriori. L'accordo, fermo restando il rapporto di concorrenza tra le parti, mira a garantire il buon funzionamento del mercato nell'interesse non solo dei titolari dei diritti d'autore, ma anche degli utilizzatori.

Con riferimento al possesso dei requisiti che gli organismi di gestione collettiva e le entità di gestione indipendente devono certificare ai fini dello svolgimento dell'attività di amministrazione e di intermediazione dei diritti connessi al diritto d'autore (articolo 8 del D. Lgs. 35/2017) e alla relativa iscrizione nell'elenco pubblicato sul sito dell'Autorità, sono state avviate due istruttorie in relazione alle segnalazioni di inizio attività comu-

nicate dall'associazione Federintermedia e dalla società RadioPro Ltd., concluse con l'adozione di provvedimenti finalizzati all'adeguamento dei rispettivi statuti alla normativa di riferimento.

Nel corso dell'ultima annualità, sono stati inoltre avviati i lavori di un tavolo tecnico, istituito con delibera n. 396/17/CONS, il cui obiettivo è quello di assicurare un efficiente e trasparente funzionamento del settore agevolando l'adozione di soluzioni condivise tra i vari soggetti ivi operanti, relativamente a specifiche tematiche, nonché alle criticità connesse all'effettiva implementazione del decreto legislativo.

Infine, l'Autorità ha rivolto una segnalazione al MIBACT in relazione al contenuto del D.M. 5 settembre 2018, n. 386, che reca nuove disposizioni in tema di criteri di ripartizione dei compensi dovuti agli artisti interpreti ed esecutori. L'AGCOM ha, in particolare, formulato osservazioni in ordine ai termini entro cui il produttore ha l'obbligo di trasmettere agli Organismi di Gestione Collettiva e alle Entità di Gestione Indipendente, nonché all'Autorità l'elenco dei fonogrammi, opere cinematografiche o assimilate da esso prodotte o distribuite, con le relative informazioni rilevanti, e sul meccanismo di risoluzione delle controversie. Con riferimento a questo ultimo punto, nella segnalazione si osserva, sulla scorta di quanto previsto dalla direttiva 2014/26/UE in tema di risoluzione delle *controversie fra gli organismi di gestione collettiva, i membri di organismi di gestione collettiva, i titolari dei diritti o gli utilizzatori relative alle disposizioni della legislazione nazionale adottata*, che il legislatore nazionale, in sede di attuazione, ha fatto ricorso al desueto e inutilizzato meccanismo del

Collegio arbitrale (con costi assolutamente minori per i soggetti coinvolti nelle controversie) anziché attribuire tale competenza all’Autorità.

Gli obblighi di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti

Nel periodo considerato, il quadro normativo di riferimento in materia di quote europee, già oggetto di una significativa azione riformatrice promossa dal Governo con il D. Lgs. 7 dicembre 2017, n. 204 (c.d. decreto Franceschini), è stato nuovamente modificato dal decreto-legge 28 giugno 2019 n. 59, convertito con modifiche dalla legge 8 agosto 2019, n. 81. Tale ulteriore novella al Testo Unico dei servizi media audiovisivi e radiofonici ha reso necessario un nuovo intervento del regolatore per dare attuazione alle richiamate previsioni di rango primario.

L’Autorità ha ritenuto di fare salvo il regolamento in materia di obblighi di programmazione e investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti adottato in attuazione del decreto Franceschini (delibera n. 595/18/CONS e s.m.i.) procedendo all’avvio di una nuova fase di consultazione pubblica avente ad oggetto esclusivamente le integrazioni e le modifiche apportate per attuare le nuove disposizioni. Con delibera n. 421/19/CONS è stata, dunque, avviata la consultazione pubblica sulla proposta di modifiche al regolamento. Al riguardo, è opportuno evidenziare come l’articolo 3 del decreto abbia rimodulato in valore le soglie minime di programmazione ed investimento, posticipandone l’entrata in vigore e introdotto misure di flessibilità nel rispetto delle stesse – avvalendosi di procedure di recupero pluriennale di

eventuali scostamenti in difetto, ovvero di meccanismi di compensazione per il tramite di quote in eccesso – nonché previsto un particolare regime per i fornitori di servizi di media audiovisivi non lineari stabiliti all’estero.

In data 13 febbraio 2020, l’Autorità ha approvato lo “Schema di regolamento in materia di obblighi di programmazione e investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti”, con il quale, nel dare attuazione alle citate norme di rango primario, ha inteso redigere un unico testo al fine di razionalizzare l’intero corpus regolamentare. Al momento di redigere queste note, il regolamento è all’esame dei Ministeri competenti (MISE – MIBAC), cui è stato inviato per il rilascio del relativo parere, così come richiesto dalla legge.

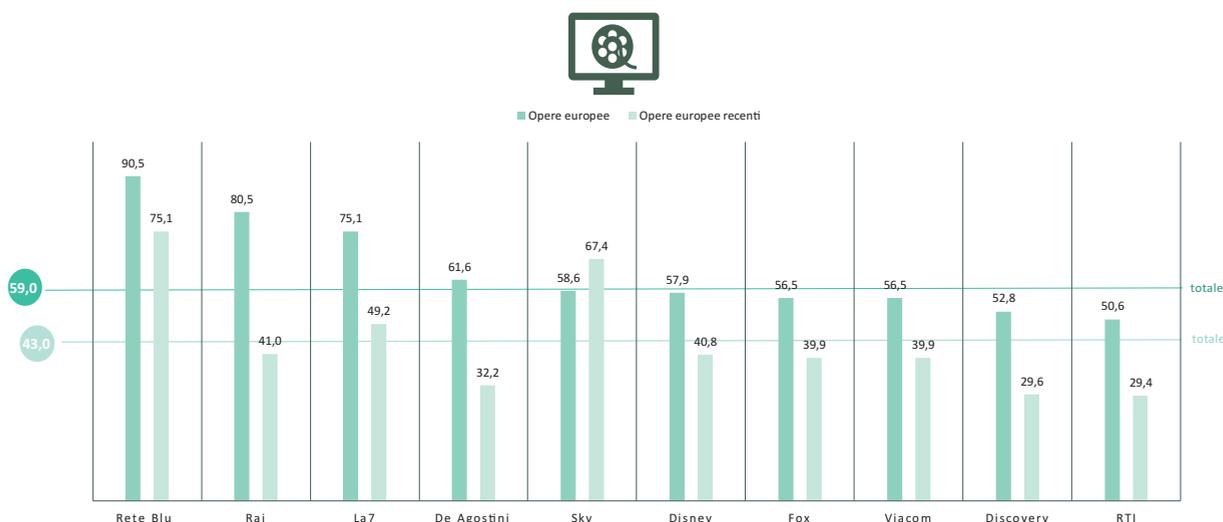
Quanto al merito delle previsioni, l’ambito di interesse maggiormente inciso ha riguardato la disciplina approntata per i servizi di media a richiesta, con particolare attenzione a quelli stabiliti all’estero. In particolare, per ciò che concerne le disposizioni in base alle quali l’assenza di una sede operativa in Italia e l’impiego di un numero di dipendenti inferiore a venti unità comporta l’aumento dell’aliquota fino ad un ulteriore 3%, l’Autorità ha ritenuto che la norma nazionale presentasse possibili profili di contrasto con il diritto dell’Unione Europea e ne ha pertanto stabilito la disapplicazione. In proposito, al fine di garantire livelli adeguati di investimento a favore delle opere audiovisive europee, l’Autorità, mediante una segnalazione al Governo, ha raccomandato l’adozione di uno strumento alternativo da ritenersi in linea con il quadro europeo di riferimento, ossia la costituzione di un fondo per la produzione.

L’attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi in materia di quote di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti, con riferimento all’anno 2018, è stata svolta nel rispetto della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2018. Il 12 gennaio 2018 è entrato in vigore il nuovo quadro normativo introdotto dal decreto Franceschini che, nel disporre l’abrogazione del previgente regime di cui all’art. 44 del testo unico, ha introdotto gli articoli da 44-*bis* a 44-*sexies*. Tuttavia, per il 2018, gli obblighi sono rimasti nella sostanza invariati rispetto a quelli previsti dal precedente regime, mentre l’entrata in vigore delle modifiche più rilevanti, prevista a decorrere dal 1° gennaio 2019, è stata dapprima rimandata al 1° luglio 2019 e quindi superata dall’approvazione del decreto legislativo 28 giugno 2019, n. 59, convertito con la legge 8 agosto 2019, n. 81. Pertanto, l’attività di verifica è stata svolta in continuità con gli anni precedenti secondo le modalità e i criteri di cui al regolamento allegato alla delibera n. 186/13/CONS. Le disposizioni contenute nel nuovo regolamento approvato con delibera n. 595/18/CONS, modificata dalla delibera n. 24/19/CONS, trovano attuazione a far tempo dall’anno di verifica 2019, nelle more della definitiva approvazione dello schema di regolamento che attua le nuove norme introdotte con il decreto-legge di giugno.

Nelle figure sottostanti sono illustrate le principali evidenze emerse dall’attività di verifica riferita all’anno 2018. La percentuale totale di opere europee programmate da parte delle emittenti nazionali si attesta al 59%³⁰, superando ampiamente la soglia fissata dalla legge, pur registrando

³⁰ Per quanto riguarda i valori medi totali, da qui in poi si fa riferimento alla percentuale di opere sul totale della programmazione di tutti gli editori di canali nazionali.

Figura 2.3.2 - Quote di programmazione di opere europee e opere europee recenti per editore (2018, %)



un leggero decremento rispetto a quanto riscontrato nel 2017. Per quanto riguarda il dato relativo alle opere europee recenti, la percentuale totale si attesta al 43% ed è, al contrario, in lieve crescita, e significativamente al di sopra della soglia del 10% prevista dalla norma. Con specifico riferimento all'assolvimento dei citati obblighi da parte dei principali gruppi editoriali, la Figura 2.3.2 riporta un quadro di dettaglio.

Quanto al limite del 20% per singolo canale, si registra un sostan-

ziale rispetto della soglia stabilita dalla delibera n. 66/09/CONS. La Figura 2.3.3 riporta i dati dichiarati relativamente alla programmazione di opere europee e di opere europee recenti nei principali palinsesti. Per il 2018, l'intervallo di riferimento evidenzia una percentuale totale per le opere europee pari al 70%, superiore rispetto a quello fatto registrare nel 2017. Rai1 si conferma il primo soggetto in quanto a ore trasmesse, attestandosi al 98%, mentre il valore minimo pari al 31% è riconducibile a

Italia1. Rispetto all'anno precedente si registra per quasi tutti i principali palinsesti un aumento della quota di opere europee, particolarmente marcato per Italia 1 e Rete 4, il cui dato risulta più elevato, rispettivamente, di 4 e 6 punti percentuali. Con riferimento, invece, alle opere europee recenti, la percentuale totale nel 2018 si attesta intorno al 52%, anche in questo caso in aumento rispetto al 2017, con un estremo superiore dell'81% di Canale 5 e uno inferiore del 18% di Italia 1.

Figura 2.3.3 - Quote di programmazione di opere europee e opere europee recenti per singolo canale (2018, %)

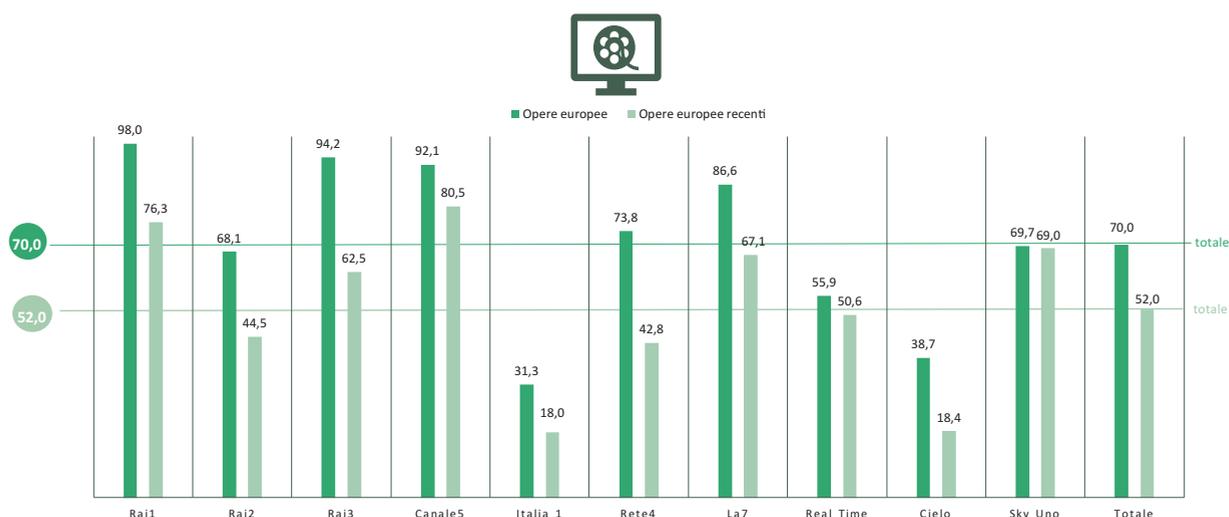
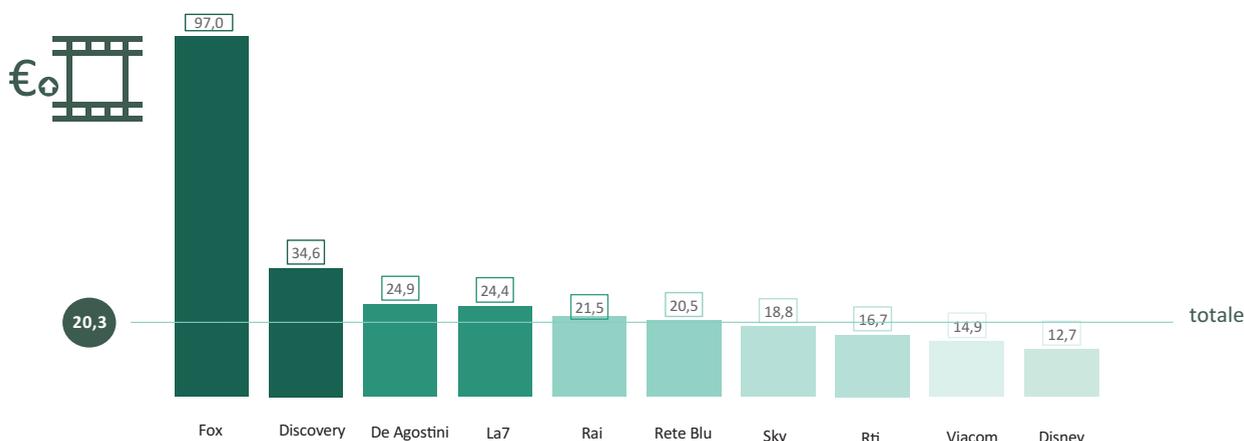


Figura 2.3.4 - Quote di investimento in opere europee di produttori indipendenti per editore (2018, %)



Per quanto riguarda gli obblighi di investimento in produzione di opere europee di produttori indipendenti, previsti dall'art. 44-ter del Testo unico, si registra un deciso incremento rispetto al 2017 della percentuale totale, che, per il 2018, risulta pari al 20,3%. Tale dato è ben superiore alle soglie minime di legge, pari, per la normativa vigente nel 2018, al 10% per le emittenti private ed al 15% per la concessionaria del servizio pub-

blico. Nello specifico dei gruppi editoriali analizzati, per il 2018 si evidenzia un aumento significativo della quota di RAI, cresciuta di 5 punti percentuali, e di quella di DeAgostini, il cui incremento è pari ad 8 punti percentuali rispetto al 2017.

Nel 2018, il valore complessivo degli investimenti dichiarati dalle 10 maggiori emittenti assoggettate risulta essere pari a 1.010,1 milioni di euro, un dato in sensibile cre-

scita rispetto ai livelli del 2017. Gli investimenti si sono orientati prevalentemente verso tre generi di opera: la fiction, cui è stato destinato il 30% del totale, l'intrattenimento con il 35% e i film, con il 23% (Figura 2.3.5). Più bassa è, invece, l'incidenza degli investimenti nel genere dei documentari (2% del totale) e dell'animazione (circa 3% del totale). Altri generi hanno raccolto una quota complessiva pari all'8% del totale.

Figura 2.3.5 - Quote di investimento in opere europee indipendenti per genere e tipologia (2018, %)

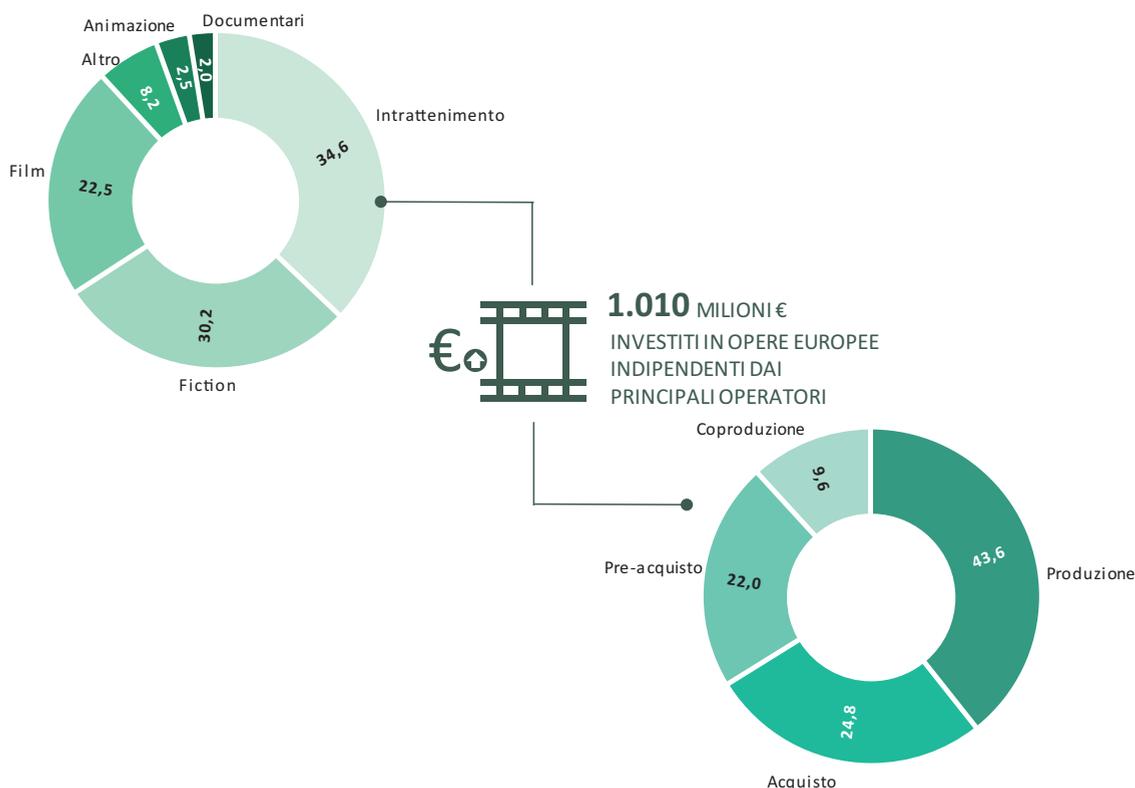
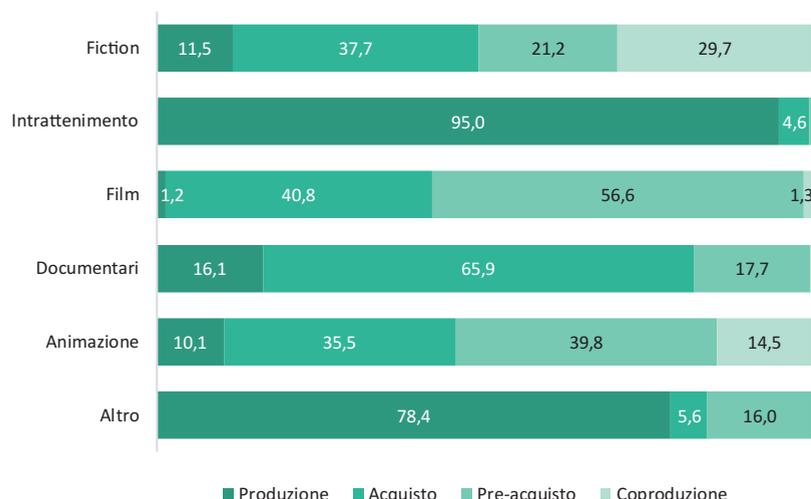


Figura 2.3.6 - Modalità di investimento in opere europee indipendenti per genere (2018, %)

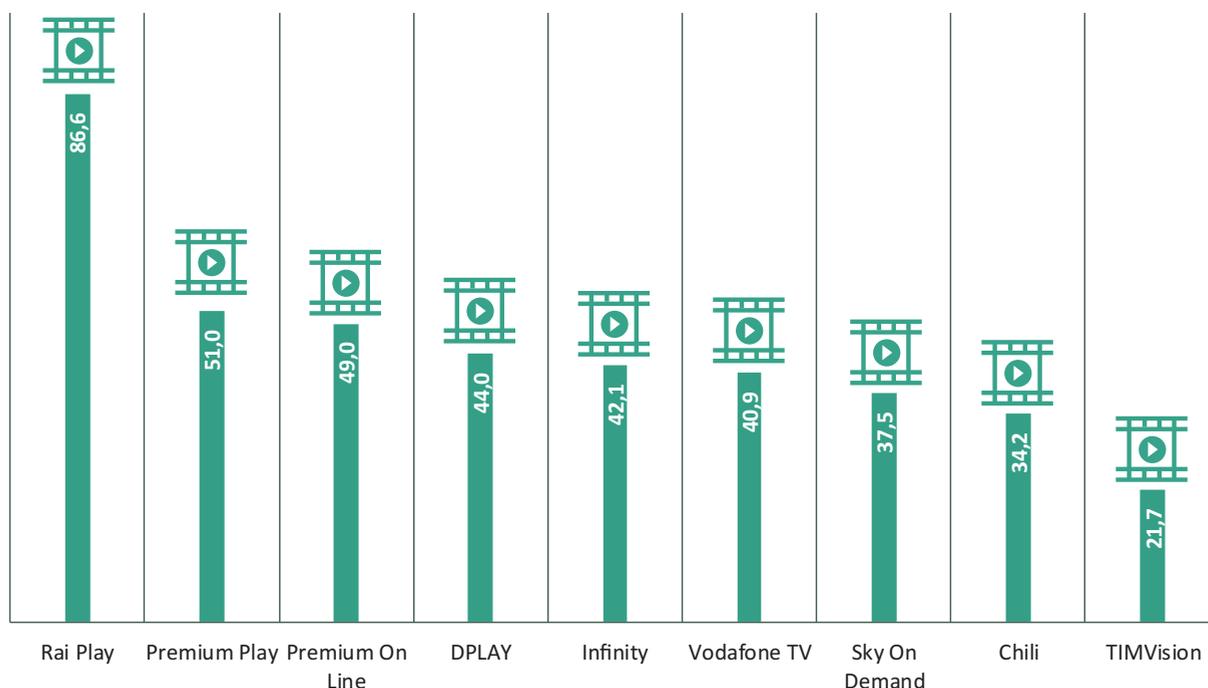


Con riferimento alle tipologie di investimento, si sottolinea come le emittenti ricorrano a tutte le modalità previste dal Testo Unico. Nel dettaglio, gli investimenti in produzione rappresentano il 44% del totale: questa modalità è particolarmente usata per i prodotti di intrattenimento. L'acquisto costi-

tuisce il 25% e viene impiegato soprattutto per quanto riguarda i documentari, nonché per opere di fiction e film. Il pre-acquisto, tipico dell'investimento in prodotti cinematografici, ma spesso utilizzato anche per quelli di animazione, costituisce il 22%, mentre la coproduzione, utilizzata principal-

mente per le opere di fiction e animazione, si attesta al 10%. Con riferimento al regime delle quote previsto per i fornitori dei servizi audiovisivi a richiesta (*video on demand*, VOD), nelle more dell'entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 44-*quater* (di fatto avvenuta solo a gennaio 2020 per le ragioni sopra evidenziate), per l'anno 2018 si è continuato ad applicare il previgente regime che prevede la scelta alternativa in capo ai soggetti tra l'obbligo di riservare una quota minima del 20% del proprio catalogo alle opere europee e quello di investire in tali opere una percentuale pari al 5% dei propri introiti netti annui. Entrambi questi obblighi possono essere mitigati laddove il fornitore di servizi a richiesta accordi alle opere europee una messa in rilievo nel catalogo (c.d. *prominence*), secondo i criteri individuati dalla delibera n. 149/15/CONS. La Figura 2.3.7 reca le percentuali di assolvimento degli stessi, dettagliate per singoli cataloghi. La totalità dei soggetti obbligati ha optato per la riserva di programmazione di

Figura 2.3.7 - Quote di programmazione in opere europee su servizi a richiesta (VOD) (2018, %)



opere europee all'interno della propria offerta commerciale, facendo registrare, in termini di ore totali dedicate, una percentuale pari al 47%. Nessun operatore, dunque, ha optato per la quota di investimento.

Nel periodo di riferimento, sono stati approvati cinque provvedimenti di deroga agli obblighi di programmazione ed investimento in opere europee e di produttori indipendenti. Per tre di questi si è trattato di nuove deroghe (2 a Discovery, e 1 a A+E Television Networks), mentre in due casi sono state accordate proroghe a deroghe già in essere (La7 e Viacom).

Nel mese di maggio 2019, si sono conclusi i procedimenti sanzionatori avviati nei confronti di RAI S.p.A., RTI S.p.A. e Sky Italia S.r.l. per la presunta violazione delle disposizioni contenute nell'art. 44, comma 3, del Testo Unico riguardanti gli obblighi di investimento in opere europee e di produttori indipendenti, nonché in opere cinematografiche di espressione originale italiana. I procedimenti erano stati avviati a gennaio dello stesso anno, sulla base della valutazione della condotta delle emittenti nel corso del biennio 2015-2016, essendosi l'Autorità riservata di valutare gli scostamenti in difetto riscontrati per l'anno 2015 su un arco temporale più ampio che, nel tenere conto del completo ciclo di investimenti, consentisse di apprezzare le iniziative poste in essere per recuperare la situazione unitamente alla verifica dell'adempimento degli obblighi per l'anno 2016.

Le contestazioni hanno principalmente riguardato gli scostamenti registrati per gli investimenti in opere cinematografiche di espressione originale italiana, soprattutto per ciò che concerne la modalità del pre-acquisto. Sul punto, l'Autorità ha rilevato come, nel periodo oggetto delle contestazioni, il nu-

mero delle opere cinematografiche che avevano ricevuto presso il MI-BACT la qualifica di opere di "espressione originale italiana" risultava particolarmente esiguo e oggettivamente insufficiente per soddisfare le esigenze derivanti dagli obblighi di legge. Inoltre, con particolare riferimento alla concessionaria del servizio pubblico, l'Autorità ha valutato la possibilità di considerare come opere cinematografiche di espressione originale italiana anche quelle prive del c.d. requisito della lingua, ovvero sia girate in una lingua diversa dall'italiano. Tale valutazione positiva ha considerato, da un lato, il legittimo affidamento sul riconoscimento della qualifica di "espressione originale italiana" ottenuto da opere analoghe presso il MI-BACT e, dall'altro, il mutato scenario normativo di riferimento. Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità ha disposto l'archiviazione dei tre procedimenti con le delibere nn. 196/19/CONS (RAI), 197/19/CONS (RTI) e 198/19/CONS (Sky).

Il conflitto di interessi tra produttori e agenti dello spettacolo

Il c.d. decreto Franceschini, come già anticipato nella precedente Relazione annuale, ha novellato il Testo Unico introducendo una serie di nuove disposizioni. Il nuovo art. 44-*quinquies*, comma 1, lettera d), assegna in particolare all'Autorità il compito di prevedere, in via regolamentare, *"le misure finalizzate a rafforzare meccanismi di mercato funzionali a una maggiore concorrenza, anche mediante l'adozione di specifiche regole dirette a evitare situazioni di conflitto di interessi tra produttori e agenti che rappresentino artisti e a incentivare la pluralità delle linee editoriali"*. Per dare concreta attuazione a tale previsione, l'Autorità, a seguito di una fase di consultazione pubblica, ha

adottato (delibera n. 73/19/CONS), delle Linee guida non vincolanti, costituenti uno strumento di *soft regulation*. Le Linee guida perseguono l'obiettivo di agevolare i soggetti della filiera nell'individuazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti di interesse tra produttori e agenti che rappresentino artisti.

Tuttavia, il processo di consultazione ha evidenziato alcune problematiche applicative che questa Autorità ha ritenuto di dover segnalare al Governo fornendo al contempo degli indirizzi per un eventuale intervento di riforma della materia. Nel documento inviato in data 2 luglio 2019, dopo aver premesso come in nessun altro Paese europeo sia stata introdotta una normativa analoga, sicché il confronto internazionale non offre, sul tema, alcuna utile indicazione, è stata evidenziata l'opportunità di procedere all'istituzione di un albo degli agenti dello spettacolo pubblicamente accessibile ai soggetti interessati o, alternativamente, di prevedere l'estensione anche agli agenti dello spettacolo dell'obbligo di iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC), la cui tenuta è di competenza dell'AGCOM. È stata auspicata, nell'ottica di una maggiore trasparenza delle dinamiche del settore, l'introduzione della forma scritta per il conferimento dell'incarico di agenzia e, infine, l'opportunità di prevedere, a corredo delle norme, anche un apparato sanzionatorio, oltre all'opportunità di distinguere tra gli obblighi dei soggetti che svolgono servizio pubblico e le imprese private.

La verifica del rispetto degli obblighi della concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale

L'articolo 48 del Testo Unico attribuisce all'Autorità il compito di ve-

rificare che il servizio pubblico generale radiotelevisivo (e ora anche multimediale) sia effettivamente prestato nel rispetto delle disposizioni contenute nello stesso Testo Unico e nel Contratto nazionale di servizio RAI-Ministero per lo sviluppo economico. Nel 2019, l'attività di vigilanza nei confronti della concessionaria del servizio pubblico ha dato luogo a due procedimenti sanzionatori, avviati ai sensi del citato art. 48, comma 2, per presunto inadempimento degli obblighi di servizio pubblico e del Contratto nazionale di servizio 2018-2022. I procedimenti hanno riguardato, l'uno, il rispetto del dettato dell'art. 25, comma 1, lett. s), punto iii) del Contratto³¹ e, l'altro, il rispetto delle disposizioni a tutela del pluralismo e della corretta informazione (artt. 3 e 6 del Contratto anche in relazione agli obblighi di cui all'art 25).

Con riferimento al primo procedimento, è opportuno segnalare come lo stesso abbia preso le mosse dagli esiti dell'istruttoria avviata nel mese di febbraio 2019 (delibera n. 42/19/CONS) – e conclusa nel luglio seguente – avente ad oggetto la verifica dei compiti di servizio pubblico, con particolare riferimento agli obblighi concernenti la contabilità separata e i contratti di diffusione pubblicitaria. L'istruttoria ha costituito l'occasione per approfondire e chiarire la portata degli obblighi della Rai fissati dal nuovo contratto anche alla luce del mutato contesto di mercato. Sulla scorta delle conclusioni di quell'istruttoria, l'Autorità ha disposto l'avvio del procedimento ex art. 48, ritenendo che la condotta della società concessionaria potesse configurare un inadempimento agli obblighi del servizio

pubblico generale radiotelevisivo come declinati dal Contratto di servizio, con particolare riferimento alla mancanza di trasparenza nella definizione del prezzo di vendita degli spazi pubblicitari. Lo svolgimento dell'istruttoria ha evidenziato l'impossibilità di ricondurre a criteri oggettivi e trasparenti la formazione del listino e la definizione dei prezzi effettivamente praticati per la vendita degli spazi pubblicitari. In particolare, i prezzi effettivi sono negoziati da RAI indipendentemente dalle tariffe di listino rispetto al quale sono praticati "sconti" sulla base dello "storico cliente", consistente in un tasso di sconto azienda, che negli anni si consolida o eventualmente incrementa, indipendentemente da quello applicato a situazioni comparabili. Nel corso dell'istruttoria, inoltre, la tardiva e incompleta messa a disposizione di dati da parte della RAI ha dato luogo ad un ulteriore procedimento, avviato ai sensi dell'art. 1, comma 30, della legge n. 249/97, che si è concluso con una archiviazione per intervenuta oblazione (delibera n. 60/20/CONS). Il procedimento ex art. 48 si è invece concluso con delibera n. 61/20/CONS, che ha accertato come la mancanza di trasparenza nelle pratiche di formazione dei prezzi praticati per la vendita degli spazi pubblicitari sia suscettibile di favorire una politica commerciale ambigua e potenzialmente lesiva di un corretto assetto di mercato, anche consentendo la messa in opera di pratiche di discriminazione di prezzo. Il provvedimento reca la diffida alla concessionaria pubblica affinché cessino immediatamente comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata, assicu-

rando il rispetto dei principi di non discriminazione e di trasparenza nella conclusione dei contratti di diffusione pubblicitaria, anche al fine di consentire all'Autorità di verificare il corretto utilizzo delle risorse del canone destinate al finanziamento delle attività e della programmazione di servizio pubblico.

Quanto all'altro procedimento, ne è stato disposto l'avvio alla luce di una serie di condotte poste in essere dalla concessionaria pubblica nel corso del 2019 in presunto contrasto con l'assolvimento della missione di servizio pubblico sotto lo specifico profilo del dovere di veicolare un'informazione completa e corretta. Questo si è concluso con l'adozione della delibera n. 69/20/CONS. In particolare, all'esito dell'istruttoria, è stato accertato il mancato rispetto da parte della RAI dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, lett. a) e delle disposizioni di cui agli articoli 6, 25, comma 1, lett. e) punto iv), e p) del Contratto di servizio 2018-2022 in relazione a numerosi episodi, rilevati a seguito di un monitoraggio costante, riguardanti la programmazione diffusa dalle tre reti generaliste (telegiornali e programmi), che presentavano profili di criticità in relazione ai principi di indipendenza, obiettività, completezza, imparzialità e pluralismo, riferito a tutte le diverse condizioni e opzioni sociali, culturali e politiche, anche con riferimento al rispetto della dignità della persona. L'Autorità, in ragione dell'ampiezza e della durata delle infrazioni, ha ritenuto di irrogare una sanzione pecuniaria di 1,5 milioni di euro, ai sensi dell'art. 48 comma 7 del TUSMAR, e ha inoltre diffidato la concessionaria ad

³¹ La norma affida all'Autorità il compito di verificare annualmente, sulla base dei dati forniti dalla Rai relativi ai "prezzi di vendita degli spazi pubblicitari effettivamente praticati al netto degli sconti applicati rispetto ai listini di vendita", il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, al fine di garantire un corretto assetto di mercato.

adottare iniziative tese a contrastare il ripetersi delle infrazioni descritte nel provvedimento, definendo una proposta di strumenti e misure finalizzati a: *i)* contrastare la diffusione di informazioni non veritiere o incomplete; *ii)* sensibilizzare i conduttori dei programmi e i propri dipendenti e collaboratori, anche attraverso specifiche azioni formative, ad attenersi scrupolosamente ai principi di imparzialità, indipendenza e pluralismo e *iii)* rispettare l'integrità e la dignità della persona e il principio di non discriminazione. A tal fine, la concessionaria è tenuta a predisporre un sistema di rilevazione e monitoraggio della programmazione che consenta di misurare, secondo indicatori condivisi dall'Autorità, il rispetto dei principi di imparzialità, indipendenza e pluralismo di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) del Contratto di servizio, al fine di assicurare livelli di qualità adeguati.

L'art. 47, comma 1, del Testo unico, al duplice fine di consentire la determinazione del costo di fornitura del servizio pubblico generale radiotelevisivo e di assicurare la trasparenza nell'utilizzo del finanziamento pubblico (il canone), ha previsto inoltre che la concessionaria pubblica indichi in una contabilità separata i ricavi da canone e gli oneri sostenuti nell'anno solare precedente per garantire il servizio, sulla base di uno schema approvato dall'Autorità. La stessa Autorità, a norma del successivo comma 2, è tenuta a scegliere la società di revisione, nominata dalla RAI, incaricata del controllo

della contabilità. Il nuovo contratto di servizio, all'art. 21, ha mantenuto questo impianto, ribadendo il divieto per la concessionaria pubblica di utilizzare le risorse da canone per attività non di servizio pubblico. L'incarico relativo al servizio per il controllo della contabilità separata, aggiudicato con delibera n. 544/11/CONS per gli esercizi finanziari del novennio 2010-2018, è cessato con la revisione dell'esercizio finanziario 2018. Pertanto, in ossequio al dettato del citato art. 47, l'Autorità, dopo aver formulato alcuni rilievi prontamente recepiti dalla concessionaria, ha approvato, con delibera n. 5/20/CONS, lo schema di bando di gara, unitamente al disciplinare di gara e al capitolato tecnico, relativo alla procedura sopra soglia comunitaria per l'affidamento di detto servizio per gli esercizi finanziari 2019-2027.

Sotto un diverso e più sostanziale profilo afferente al sistema della contabilità separata per il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, in base a quanto previsto dall'art. 28 in combinato disposto con l'art. 21 del Contratto di servizio 2018-2022, l'Autorità ha avviato un procedimento (delibera n. 391/19/CONS) volto ad accertare la compatibilità con il quadro normativo interno e europeo in materia di aiuti di Stato al servizio pubblico del "progetto operativo" sulla predisposizione della contabilità separata presentato dalla RAI ai sensi dell'art. 25, comma 1, lett. r) del Contratto, ai fini dell'approvazione dello stesso³². Il procedimento conclu-

sofi con la delibera n. 61/20/CONS ha reso evidente l'importanza della contabilità separata quale insostituibile elemento di trasparenza funzionale all'esercizio di una vigilanza effettiva sul corretto utilizzo delle risorse da canone. Il procedimento dovrebbe concludersi prima dell'estate³³.

L'attività di vigilanza e sanzionatoria sul rispetto degli obblighi di programmazione

Nel periodo di riferimento, avuto riguardo all'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi in materia di comunicazione commerciale audiovisiva, tutela dei minori e, in generale, obblighi di programmazione, l'Autorità ha concluso 77 procedimenti sanzionatori: di questi, 67 sono quelli avviati in ambito locale dai Co.re.com. in attuazione delle funzioni ad essi delegate in sede territoriale, mentre 10 sono quelli avviati direttamente dall'Autorità nell'ambito delle proprie attività di vigilanza sull'emittenza televisiva e radiofonica nazionale. Più in dettaglio, 71 dei 77 procedimenti sanzionatori si sono conclusi con un provvedimento di ordinanza-ingiunzione, 6 con un provvedimento di archiviazione: il totale delle sanzioni pecuniarie irrogate è pari ad euro 680.084,50 di cui 386.103,00 nei confronti dell'emittenza locale e 293.981,50 nei confronti dell'emittenza nazionale. Significativo è il dato relativo alle attività di tutela dei minori: l'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate è di euro 282.500,00 pari al 41% del totale, di cui 85.000 nei confronti del-

³² Il procedimento, conclusosi con la delibera n. 61/20/CONS, ha reso evidente l'importanza della contabilità separata quale insostituibile elemento di trasparenza funzionale all'esercizio di una vigilanza effettiva sul corretto utilizzo delle risorse da canone.

³³ L'art. 103, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, 18 (cd. decreto Cura Italia) ha disposto la sospensione di tutti i termini dei procedimenti amministrativi in corso dal 23 febbraio al 15 aprile 2020. La conclusione del procedimento sarà pertanto necessariamente condizionata dalle decisioni che il Governo riterrà di assumere in relazione all'attuale situazione di emergenza sanitaria.

l'emittenza locale (22% del totale irrogato) e 197.500 nei confronti dell'emittenza nazionale (67% del totale irrogato). Trentanove sono infine i provvedimenti di archiviazione in via amministrativa, adottati, ai sensi dell'art. 3 del regolamento in materia di procedimenti sanzionatori, sulla scorta di segnalazioni pervenute da soggetti privati, enti o associazioni e delle evidenze emerse dal monitoraggio d'ufficio.

Giova in particolare richiamare l'attenzione su due procedimenti conclusi nel mese di aprile, aventi ad oggetto la diffusione, sui canali 61 DTT e 880 SAT, del format "Il cerca salute" e dello speciale "Quello che non vi hanno detto sul Corona-virus" in relazione al metodo LIFE 120 di Adriano Panzironi, conduttore e protagonista dei programmi medesimi, il cui avvio si è viepiù reso necessario in ragione dello stato di emergenza nazionale determinatosi per effetto del rischio sanitario connesso all'epidemia da coronavirus (covid-19). Con le delibere nn. 152 e 153/20/CONS l'Autorità ha disposto la sospensione per un periodo di sei mesi dell'attività di diffusione dei contenuti da parte dei due servizi di media audiovisivo esercitati, rispettivamente, dalla società Mediacom s.r.l. e dalla società Italian Broadcasting s.r.l.s. per la violazione delle disposizioni contenute nelle disposizioni di cui agli articoli 3 e 36 bis, comma 1, lett. c), n. 3, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 del 2005. In particolare, è stata accertata la diffusione di "contenuti, commerciali e non, potenzialmente suscettibili di porre in pericolo la salute

degli utenti in quanto induttivi di una sottovalutazione dei rischi potenziali connessi al virus Covid-19 e dell'erroneo convincimento che lo stesso virus possa essere trattato o prevenuto con misure non terapeutiche, ma alimentari o di mera integrazione. Conseguentemente i contenuti oggetto di rilevazione risultano idonei a indurre nei destinatari una riduzione della consapevolezza e dei conseguenti comportamenti di vigilanza e responsabilità, rispetto ai rischi sanitari e quindi tali da risultare pregiudizievoli per la salute dei consumatori/utenti". La condotta è stata ritenuta di particolare gravità in quanto gli autori e il protagonista dei programmi in questione hanno utilizzato un modulo comunicativo basato, come sopra dettagliato, sulla suggestionabilità dello spettatore medio per proporre, associandola alle tematiche relative alla epidemia da covid-19, la promozione dello stile di vita Life 120, prospettando lo stesso, se non come alternativa, quantomeno come imprescindibile complemento alle indicazioni terapeutiche provenienti dalle autorità sanitarie. Si ricorda che, già nel 2019, lo stesso canale 61 era stato sanzionato (delibera n. 72/19/CSP) per una fattispecie del tutto analoga riferita, anche in quel caso, al format "Il cerca salute" e alla promozione del metodo Life 120, prospettato come rimedio alle indicazioni della "medicina ufficiale".

Parallelamente alle attività di vigilanza in materia di obblighi di programmazione, l'Autorità ha svolto un ruolo attivo nell'ambito del progetto Generazioni Connesse, e

della relativa piattaforma online *Better Internet for kids*, attraverso la partecipazione all'*Advisory Board* del *Safer Internet Centre Italia* (SICI)³⁴.

Proprio in questo ambito, l'Autorità a settembre 2019 ha firmato le nuove Linee guida per la sua adesione al SICI IV per il secondo triennio consecutivo, confermando l'attenzione istituzionale all'educazione ed alla formazione digitale nelle scuole italiane coerente con gli obiettivi del programma Generazioni Connesse. A questo proposito l'AGCOM promuove, attraverso il portale www.generazioniconnesse.it, alcune iniziative legate all'ambito delle proprie attività istituzionali (con particolare riferimento ai temi della disinformazione online e della tutela del diritto d'autore), intese a diffondere e valorizzare l'uso critico e consapevole di internet da parte delle nuove generazioni.

Gli interventi regolamentari in materia di classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi

In attuazione di quanto previsto dell'art. 10 del D. Lgs. 7 dicembre 2017, n. 203, l'Autorità ha approvato (delibera n. 74/19/CONS) il regolamento in materia di classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi. In considerazione della rilevanza della materia per la tutela dei minori e della complessità dell'intervento regolatorio, la delibera ha altresì previsto l'istituzione di un apposito tavolo tecnico di co-regolamentazione per la definizione di specifiche Linee guida sulla classi-

³⁴ Il progetto *Safer Internet Center Italia* (SIC-Italia) è coordinato dal Ministero dell'Istruzione e nasce per fornire informazioni, consigli e supporto a bambini, ragazzi, genitori, docenti e educatori che hanno esperienze, anche problematiche, legate ad internet, nonché per agevolare la segnalazione di materiale illegale online. L'obiettivo generale è quello di sviluppare servizi dal contenuto innovativo e di più elevata qualità, al fine di garantire ai giovani utenti sicurezza nell'ambiente online, creando, al contempo, un'occasione virtuosa di crescita sociale ed economica dell'intera collettività.

ficazione da porre in atto e per l'individuazione di iniziative – campagne di informazione, sensibilizzazione ed educazione – da realizzare, nella prospettiva della fruizione consapevole delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi, d'intesa con i soggetti istituzionali, gli operatori e le associazioni aderenti al tavolo tecnico.

La delibera n. 359/19/CONS del 18 luglio 2019 ha approvato le Linee guida sulla classificazione e ha stabilito la tempistica di applicazione delle attività. Nel merito, avuto riguardo alla peculiarità degli interventi a carico delle opere audiovisive destinate al web, le Linee guida recano la previsione di un periodo transitorio di sei mesi per l'adozione, da parte degli operatori interessati, delle misure tecniche volte a inibire l'accesso dei minori a tali opere, e di un successivo periodo di applicazione sperimentale, di ulteriori sei mesi, durante il quale le misure possono essere modificate, al fine di garantire la più ampia tutela dei minori nella fruizione dei contenuti per ciascuna classe d'età.

Con la medesima delibera, recepitata l'esigenza di una riflessione sistematica e generale sull'applicazione delle nuove disposizioni regolamentari, l'Autorità ha altresì istituito l'Osservatorio permanente per la co-regolamentazione della classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi quale sede di interlocuzione tra l'Autorità, le istituzioni e i soggetti interessati alle problematiche afferenti all'applicazione pratica delle attività di classificazione, alla verifica della persistente efficacia delle previsioni contenute nelle Linee guida, e al monitoraggio dell'evoluzione del relativo settore, garantendo il contributo tecnico dell'Autorità anche in sede euro-unitaria sulla specifica materia della classificazione.

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

In esito alla consultazione (delibera n. 579/18/CONS), con la quale l'Autorità ha inteso acquisire ogni utile elemento di informazione e valutazione per la migliore attuazione dell'art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante *“Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”*, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 (c.d. decreto Dignità), sono state approvate le Linee guida di cui alla delibera n. 132/19/CONS. Dal mese di luglio 2019, inoltre, con l'esaurimento della fase transitoria riferita ai *“contratti in corso di esecuzione”* al momento dell'entrata in vigore del divieto e protratta per il periodo di un anno, la disposizione ha trovato piena ed effettiva applicazione.

Nel periodo di tempo interessato dalla presente relazione ha dunque preso avvio l'effettiva implementazione del divieto introdotto dal legislatore: l'attività di vigilanza ha reso evidenti quelle criticità applicative già prospettate in sede di prima interpretazione.

Attraverso le Linee guida l'Autorità ha inteso, entro la cornice primaria di riferimento, fornire principi e regole di carattere generale che consentissero agli operatori del settore di acquisire un orientamento per la corretta interpretazione dell'articolo 9 del decreto. Peraltro, già nella delibera di approvazione delle Linee guida, l'Autorità si riservava di inviare una segnalazione al Governo per evidenziare le criticità riscontrate *“[...] stante la natura imperativa delle norme contenute nell'art. 9 del decreto e rilevate, anche a seguito della consultazione svolta, talune specifiche circostanze nelle quali si pongono criticità ai fini di una effettiva ed efficace azione di vigilanza e di contrasto al fenomeno della ludo-*

patia, l'Autorità invierà al Governo una segnalazione relativa a tali specifici profili”. Sulla scorta di tale proponimento, nel mese di luglio 2019, anche alla luce degli esiti della consultazione pubblica svolta, nonché sulla base della prima esperienza applicativa, l'Autorità ha indirizzato una segnalazione al Governo, formulando alcune specifiche proposte di intervento, nell'auspicata ipotesi che si intenda procedere ad una riforma organica della materia intesa a superare le perduranti criticità e ad assicurare una più efficace tutela del consumatore. La segnalazione si sofferma in particolare sui seguenti profili di particolare rilievo: assicurare la conoscenza e promuovere la consapevolezza del gioco legale; distinguere e colpire selettivamente le attività tipicamente d'azzardo, maggiormente soggette a compulsione e meno controllabili, prevedendo al riguardo norme più stringenti non solo per la pubblicità; adottare una strategia multilivello per un contrasto più efficace del gioco di azzardo, anche attraverso l'introduzione di meccanismi di identificazione e di limitazione delle perdite, per la generalità delle piattaforme di gioco, ma segnatamente per il *gambling machine* per il quale si propone l'adozione di una disciplina *ad hoc*; incentivare campagne di informazione sui rischi connessi al gioco e sui supporti medico-terapeutici disponibili; dettare regole differenziate che consentano, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica, di tener conto delle specificità delle diverse piattaforme trasmissive; chiarire e modulare il presidio sanzionatorio in ragione della *“pericolosità”* in concreto della condotta rilevata.

Quanto all'attività di vigilanza e sanzionatoria, sono stati avviati cinque procedimenti, di cui 4 ancora in corso e uno conclusosi con

un'ordinanza ingiunzione alla società Leo Vegas Gaming Limited (delibera n. 422/19/CSP). Sono state inoltre adottate otto determine di archiviazione in via amministrativa in relazione a fattispecie segnalate da organi di polizia o da terzi per le quali si è ritenuto non fossero integrati gli estremi della violazione. Infine, gli uffici hanno dato riscontro a richieste di chiarimenti pervenute allo scopo di contribuire ad una applicazione efficace e non contraddittoria della normativa di riferimento.

Gli interventi regolamentari e sanzionatori di contrasto all'hate speech

Con la delibera n. 157/19/CONS, l'Autorità ha approvato il *"Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech"* il cui iter di approvazione ha preso avvio dalla sempre più avvertita esigenza di disporre di uno specifico presidio sanzionatorio per dare effettività ai principi sanciti dall'articolo 32, comma 5, del testo unico. L'approvazione del regolamento è stata preceduta da una consultazione pubblica (delibera n. 25/19/CONS), alla quale hanno partecipato le associazioni di settore, rappresentanti della società civile e delle imprese. Un contributo fondamentale è derivato poi dalla collaborazione con l'Ordine dei Giornalisti, che ha portato alla definizione di una procedura di confronto permanente sulle iniziative dell'Autorità.

Il regolamento stabilisce i principi e le disposizioni cui devono adeguarsi i fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici soggetti alla giurisdizione italiana nei programmi di informazione e intrattenimento per assicurare il rispetto della dignità umana e il contrasto alle espressioni di odio. Nelle more della trasposizione della nuova di-

rettiva europea sui servizi media audiovisivi che estende alle piattaforme di condivisione di video online taluni obblighi in materia, nel regolamento è stato previsto che l'Autorità possa promuovere, mediante procedure di co-regolamentazione, l'adozione – anche da parte delle piattaforme – di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui *social media*, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela della dignità umana e per la rimozione dei contenuti d'odio.

L'attività di monitoraggio avviata nella prima fase applicativa ha portato all'individuazione di due fattispecie rilevanti. Il primo procedimento sanzionatorio è stato avviato nei confronti della società editrice Reporter II s.r.l. (emittente radiofonica in ambito locale "RTR99") poiché è stato accertato che all'interno di diverse trasmissioni del programma "Giorno per giorno ...cor veleno" erano state utilizzate dal conduttore *"espressioni suscettibili di diffondere, propagandare o fomentare l'odio e la discriminazione e istigare alla violenza nei confronti di un determinato insieme di persone, attraverso stereotipi relativi a caratteristiche di gruppo, etniche, di provenienza territoriale"*. In particolare, è stata rilevata la sistematicità della condotta, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del regolamento, elemento che ha portato all'adozione nei riguardi della società di un provvedimento di diffida a non reiterare la condotta illecita.

Per quel che concerne i fornitori di servizi di media a livello nazionale, l'Autorità ha accertato la violazione del regolamento da parte del programma "Fuori del coro" (Rete 4) condotto da Mario Giordano. In questo caso la condotta contestata è stata ritenuta episodica e, come tale, integrante i requisiti di cui all'art. 7, comma 1, del regolamento, in quanto tale non automa-

ticamente sanzionabile. Pertanto, all'esito del contraddittorio con la società R.T.I., l'Autorità, confermando la sussistenza dei presupposti per un intervento correttivo, ha inviato una comunicazione in tal senso alla Società, con la segnalazione delle inadempienze riscontrate.

I provvedimenti in materia di diritto di rettifica

Nel corso del periodo considerato, l'Autorità ha avviato 3 procedimenti di rettifica secondo quanto previsto dall'art. 32-*quinquies* del testo unico: due si sono conclusi con l'archiviazione degli atti (delibere nn. 232/19/CSP e 4/20/CSP) e uno con l'ordine all'emittente di dar corso alla rettifica (delibera n. 18/20/CSP). Presupposto fondamentale per l'esercizio del diritto di rettifica rispetto a quanto trasmesso su qualunque servizio di media audiovisivo è la falsità della notizia da rettificare, ossia la mancata corrispondenza, nell'esposizione dei fatti, tra il narrato e il realmente accaduto, nonché la sua attitudine a ledere gli interessi morali o materiali del richiedente. In particolare, l'accertamento della difformità dell'informazione diffusa dall'emittente rispetto al vero viene condotto prendendo in considerazione sia le valutazioni operate dalle parti (richiedente ed emittente), sia altri elementi, quali le modalità di esposizione dei fatti nel corso della trasmissione e il contesto in cui gli stessi vengono riferiti.

In particolare, con la delibera n. 18/20/CSP l'Autorità ha ordinato ad un'emittente di dare corso ad una richiesta di rettifica ritenendo sussistenti i presupposti per l'esercizio del diritto, con riferimento ad alcune circostanze oggetto di affermazioni fatte da una giornalista nell'ambito di un'intervista diffusa in una trasmissione televisiva. Tali affermazioni sono state ritenute

non corrispondenti al vero e tali da ledere l'immagine e la reputazione dell'associazione richiedente la rettifica.

La tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione: comunicazione politica e "par condicio"

Il periodo considerato (maggio 2019-aprile 2020) è stato caratterizzato da numerose competizioni elettorali, in ambito nazionale (elezioni europee del 26 maggio 2019, disciplinate dalla delibera n. 94/19/CONS), regionale (Piemonte - 26 maggio 2019 e Umbria - 27 ottobre 2019, disciplinate dalla delibera n. 43/19/CONS, Emilia Romagna e Calabria - 26 gennaio 2020, disciplinate dalla delibera n. 464/19/CONS), e comunale (elezioni comunali del 28 aprile 2019 in Sicilia, del 26 maggio 2019, del 16 giugno 2019 in Sardegna, del 17 novembre 2019 in Trentino Alto Adige, e turno elettorale straordinario del 10 novembre 2019, tutte disciplinate dalla delibera n. 109/19/CONS). Si sono inoltre svolte le elezioni suppletive della Camera dei deputati nel Trentino-Alto Adige (26 maggio 2019) e nel Lazio (1° marzo 2020), e del Senato della Repubblica in Campania (23 febbraio 2020) e in Umbria (8 marzo 2020), così come pure il referendum consultivo nel Comune di Venezia (1° dicembre 2019) per il quale ha trovato applicazione la disciplina contenuta nella delibera n. 89/14/CONS. Tutte le elezioni regionali svoltesi nel corso dell'intero anno 2019 hanno trovato disciplina nelle disposizioni del regolamento recato dalla delibera n. 43/19/CONS, adottato originariamente per le elezioni regionali della Basilicata. Per completare la panoramica elettorale, giova ricordare che l'Autorità ha posto in essere tutte le attività propedeutiche ad altri due appuntamenti elettorali previsti per la primavera 2020, ma

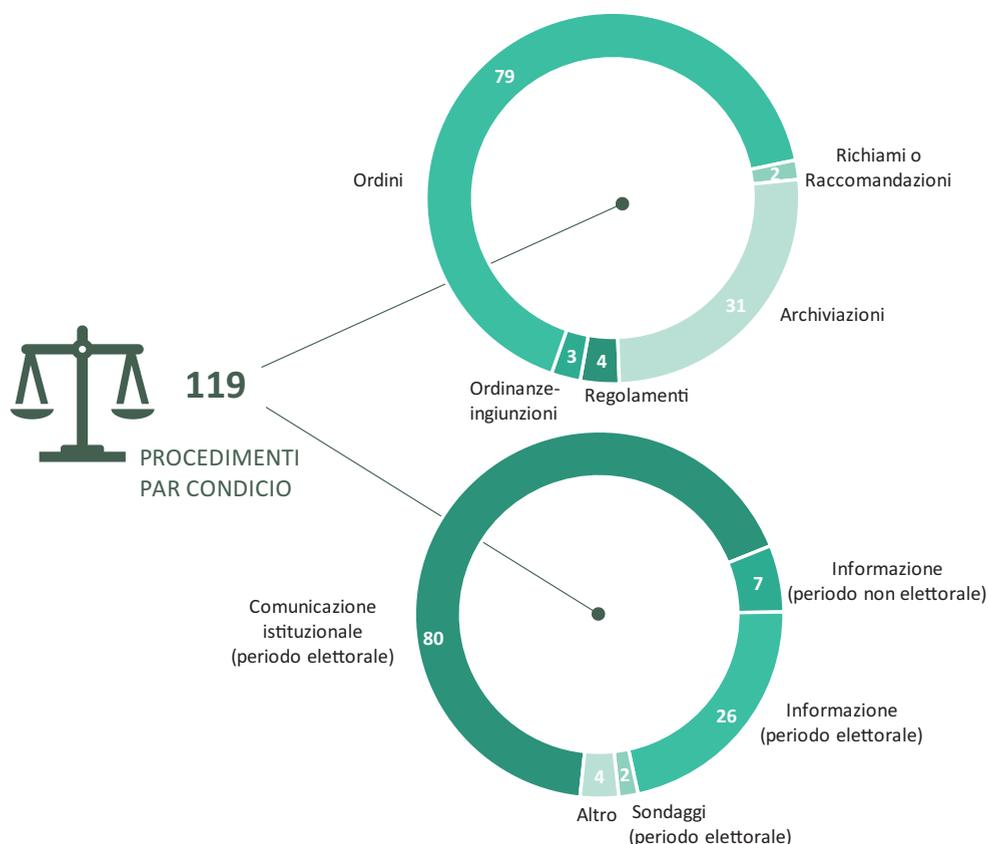
rinvii a causa dell'emergenza sanitaria: il referendum popolare confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante "Modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" indetto per il 29 marzo 2020 (delibera n. 52/20/CONS), e le elezioni regionali in Valle d'Aosta indette per il 19 aprile 2020 (delibera n. 80/20/CONS).

I provvedimenti adottati nell'ambito della tutela del pluralismo dell'informazione e della comunicazione politica si riferiscono principalmente alle fattispecie della comunicazione istituzionale (periodo elettorale) e dell'informazione politica in ambito nazionale e locale (periodo elettorale e non elettorale). In particolare, oltre ai già citati regolamenti e all'emanazione di un "Atto di indirizzo sul rispetto dei principi vigenti in materia di tutela del pluralismo e correttezza dell'informazione con riferimento al referendum popolare del 29 marzo 2020" (delibera n. 30/20/CONS), l'attività dell'Autorità ha portato all'adozione di 119 provvedimenti, di cui 74 in materia di comunicazione istituzionale, e 29 in materia di informazione politica nazionale (di cui 22 per il periodo elettorale e 7 per il periodo non elettorale).

Relativamente all'informazione politica fornita dai servizi di media audiovisivi e radiofonici nazionali, oggetto dell'attività di vigilanza e del monitoraggio dell'Autorità, si evidenziano in particolare due provvedimenti: la delibera n. 147/19/CONS recante la raccomandazione sulla corretta applicazione dei principi del pluralismo informativo al fine di assicurare la parità di trattamento tra soggetti politici e l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche e la trattazione delle tematiche rilevanti durante la campagna per le elezioni europee e la delibera n.

94/19/CONS, contenente gli ordini adottati per assicurare nei notiziari e nei programmi di informazione la parità di trattamento tra i soggetti politici, avuto specifico riguardo alle liste ammesse alla seconda fase dalla campagna per le elezioni europee, con particolare riguardo ai criteri declinati nell'articolo 8. Inoltre, nel periodo della campagna referendaria, l'Autorità ha deliberato di ordinare che nei notiziari e nei programmi diffusi dalle testate nazionali si procedesse a una immediata e significativa inversione di tendenza rispetto a quanto rilevato nei dati di monitoraggio televisivo e radiofonico relativi al primo periodo di campagna – che avevano fatto rilevare uno spazio assolutamente inadeguato dedicato alla tematica referendaria – assicurando adeguati spazi informativi all'iniziativa referendaria, allo scopo di offrire all'elettorato una consapevole conoscenza del quesito oggetto di referendum, avendo cura di rappresentare e dare voce in maniera corretta e completa alle diverse posizioni (delibere nn. 53, 54, 55, 56, 57 e 58/20/CONS, del 13 febbraio 2020).

Di particolare interesse è stata anche l'attività di verifica relativa all'ottemperanza degli ordini adottati nella campagna elettorale per le amministrative 2019: al riguardo, si evidenzia che sono stati conclusi i procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249 nei confronti di sei Pubbliche amministrazioni in materia di comunicazione istituzionale (tre archiviazioni e tre ordinanze-ingiunzioni al pagamento di sanzione pecuniaria), sulla base del principio che l'obbligo di conformarsi pienamente all'ordine recato dal provvedimento sanzionatorio dell'Autorità richiede non solo la pubblicazione del messaggio attestante l'avvenuta violazione, ma

Figura 2.3.8 - Procedimenti in materia di *par condicio* (maggio 2019-marzo 2020)

anche la rimozione di tutti i contenuti oggetto del provvedimento, realizzati in violazione del divieto di comunicazione istituzionale. Tale assunto, già declinato in maniera esplicita e dettagliata durante le competizioni elettorali dello scorso anno, è stato oggetto di una modifica regolamentare *ad hoc*. Nei periodi non interessati da campagne elettorali e referendarie, la verifica del rispetto del pluralismo politico-istituzionale nelle trasmissioni di informazione da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito nazionale è effettuata sulla base dei dati di monitoraggio radiotelevisivo, ai sensi della delibera n. 243/10/CSP. In particolare, i dati del trimestre settembre-novembre 2019 sono stati oggetto di un'approfondita valutazione sotto il profilo del rispetto del pluralismo politico, all'esito della quale è emersa l'esigenza di richiamare le diverse

emittenti nazionali televisive ad assicurare un'immediata inversione di tendenza nel trimestre successivo (dicembre 2019-febbraio 2020). L'analisi dei dati di monitoraggio del mese di dicembre ha rilevato il permanere delle criticità in relazione agli spazi fruiti dai soggetti politici nei telegiornali delle emittenti nazionali. Pertanto, l'Autorità ha ordinato alle società RAI, RTI, La7, Sky (delibere nn. 7/20/CONS, 8/20/CONS, 9/20/CONS e 10/20/CONS) di modificare e adeguare la propria condotta rispetto a quanto rilevato nel trimestre settembre-novembre 2019 – anche alla luce dell'andamento del trimestre precedente – assicurando nel trimestre dicembre 2019-febbraio 2020 un'informazione equilibrata e un effettivo e rigoroso rispetto del principio della parità di trattamento tra i soggetti politici, tenendo conto del grado di rappresentatività di ciascun sog-

getto, ovvero del rapporto tra i tempi fruiti dalle diverse forze politiche, pur nel rispetto dell'autonomia editoriale e giornalistica e della correlazione dell'informazione ai temi dell'attualità e della cronaca politica.

Nel mese di marzo 2020, l'Autorità ha proceduto alla verifica dell'ottemperanza agli ordini impartiti. Pur riscontrando il persistere di alcune criticità in relazione ai tempi fruiti dai soggetti politici, rispetto alla relativa rappresentanza parlamentare, si è tuttavia ritenuto di disporre l'archiviazione dei procedimenti in ragione delle prioritarie e diverse esigenze – anche sotto il profilo della tutela e del monitoraggio dell'informazione – connesse all'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del Covid-19. Sulla scorta di tali considerazioni l'Autorità, anche alla luce del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020

(contenente la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale), e del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha ritenuto doveroso assumere iniziative finalizzate ad assicurare la diffusione di una informazione attenta ai canoni di correttezza e obiettività, responsabilizzando in tal senso le emittenti in quanto esercenti una funzione di interesse generale ai sensi dell'art. 7 del Testo Unico. In particolare, prendendo atto del significativo aumento della platea televisiva nelle diverse fasce orarie di programmazione, come evidenziato dai dati d'ascolto Auditel, e delle modifiche subite dai palinsesti delle diverse emittenti nazionali per effetto della emergenza sanitaria, l'Autorità ha deciso di richiamare tutti i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici ad assicurare una copertura informativa corretta e completa in relazione al tema del "coronavirus covid-19", assicurando la testimonianza di autorevoli esperti del mondo della scienza e della medicina allo scopo di fornire ai cittadini utenti informazioni verificate e fondate (delibera n. 129/20/CONS del 18 marzo 2020).

Con riferimento all'attività in materia di par condicio, la seguente figura riporta in dettaglio gli interventi adottati dall'Autorità per tipologia di provvedimento.

Il monitoraggio dell'informazione televisiva nel 2019

Sul sito istituzionale dell'Autorità sono stati pubblicati, alle scadenze previste, i dati di monitoraggio radiofonico e televisivo relativi ai tempi di parola e di notizia fruiti dai diversi soggetti politici e istituzionali sulle emittenti nazionali sia nei periodi elettorali sia in quelli non elettorali. La pubblicazione dei dati, che nei periodi elettorali è settimanale, si accompagna alla pubblicazione di un'agenda – nella quale sono riportati i principali fatti

di cronaca politico-istituzionale – funzionale ad una più agevole lettura analitica dei dati medesimi, unitamente al *ranking* della presenza televisiva degli esponenti politici e istituzionali, articolato per testata e per programma (TG ed extra TG). La pubblicazione dei *ranking* consente non tanto di dare evidenza alle linee editoriali delle diverse testate – profilo che già emerge dal dato complessivo dei tempi attribuiti ai vari soggetti politici letto in combinato disposto agli argomenti trattati – quanto alle scelte di comunicazione dei diversi partiti (privilegiare il *leader* piuttosto che il collettivo). Si tratta dunque di uno strumento sul quale non può radicarsi la potestà sanzionatoria e ripristinatoria di questa Autorità – ancorata, come chiaramente espresso dalla legge, alla presenza dei soggetti politici intesi come soggetto collettivo/partito – ma di un importante, ulteriore strumento di analisi dei trend.

Per quanto riguarda l'informazione televisiva nell'intero anno sono stati monitorati i telegiornali e i programmi di approfondimento informativo andati in onda su quindici emittenti: Rai1, Rai2, Rai3, Rai News, Rete4, Canale5, Italia1, TgCom24, La7, La7d, Tv8, Cielo, SkyTg24 (Sat e DDT), Nove. In particolare, sono state monitorate 47.420 edizioni di TG, con 16.726 circa di ore di trasmesso (Tabella 2.3.3). Nelle diverse edizioni sono state analizzate circa 1.082 ore di tempo di parola e 2.171 ore di

Tabella 2.3.3 - Totale TG: edizioni e ore monitorate (2019)

Gruppo editoriale	Edizioni	Ore
RAI	14.777	5811h38m53s
MEDIASET	21.525	6858h39m52s
CAIRO	2.156	685h01m34s
SKY	7.938	3339h57m04s
DISCOVERY	1.024	30h52m20s
TOTALE	47.420	16726h09m43s

tempo di notizia dei soggetti politici, istituzionali e sociali; in particolare sono state monitorate circa 603 ore di tempo di parola e 1.221 ore di tempo di notizia dei soli soggetti politici.

Sono state inoltre rilevate circa 16.564 ore di programmi in onda nell'intera giornata, con circa 5.379 ore di tempo in voce dei soggetti politici, istituzionali e sociali (Tabella 2.3.4); in particolare sono state monitorate 2.536 ore di tempo di parola dei soggetti politici e 461 ore dei soggetti istituzionali.

Tabella 2.3.4 - Totale programmi: ore monitorate (2019)

Gruppo editoriale	Ore
RAI	4916h06m58s
MEDIASET	3052h30m38s
CAIRO	4305h46m58s
SKY	4047h00m52s
DISCOVERY	243h27m55s
TOTALE	16564h52m31s

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

Nel corso del 2019, l'Autorità ha svolto con regolarità l'attività di vigilanza sulle società realizzatrici delle indagini di ascolto e diffusione dei mezzi di comunicazione, verificando il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla regolamentazione in materia.

Con specifico riferimento alla misurazione dell'*audience* online, nel periodo di riferimento si è conclusa (delibera n. 168/19/CSP), l'istruttoria avviata nel giugno del 2018 nei confronti della società Audiweb, avente ad oggetto la verifica della metodologia proposta nell'ambito del progetto Audiweb 2.0. Sulla scorta di quanto emerso nel corso dell'istruttoria, il provvedimento prevede una serie di prescrizioni a carico della società Audiweb, la

quale, per soddisfare i principi di trasparenza e correttezza metodologica a garanzia dei soggetti che operano sul mercato, “*deve sottoporre ad audit e rendere replicabili, da parte di un soggetto terzo certificatore indipendente, tutte le fasi del processo di raccolta ed elaborazione delle rilevazioni censuarie e le fasi del processo di trasferimento di informazioni tra le diverse fonti di dati che costituiscono l'impianto della nuova rilevazione*” e consentire che “*le audit e le ispezioni previste nel contratto tra Audiweb e The Nielsen Company Italy Srl, svolte per il tramite di un soggetto terzo, siano intese a verificare la correttezza del servizio DCR (Digital Content Rating, metodologia di proprietà di Nielsen su cui si fonda la nuova ricerca) e delle rilevazioni, nonché la veridicità dei dati prodotti*”. Dall'istruttoria è emerso, infatti, che il rapporto contrattuale che lega Audiweb a Nielsen comporta che sia la società Nielsen a detenere la proprietà intellettuale del nuovo database *respondent level* e in generale di tutti gli elementi necessari e indispensabili allo svolgimento della ricerca Audiweb 2.0, tra i quali la tecnologia SKD ed il panel. Sono stati anche evidenziati i profili di natura concorrenziale potenzialmente connessi al ruolo di Nielsen nelle tre fasi della filiera, *pre, real e post-valutazione*, relativamente alla misurazione delle *audience* digitali. Pertanto, i controlli specifici richiesti investono, tra l'altro, l'applicazione dell'algoritmo di correzione, la separazione tra i dati raccolti nell'ambito della misurazione dei contenuti editoriali (DCR), le diverse attività svolte da Nielsen nell'ambito e per le finalità delle misurazioni di contenuti pubblicitari (DAR, *Digital Advertising Rating*), le modalità di formazione del panel, il processo di calibrazione in base alle informazioni ottenute attraverso il *big data provider* (nel

caso di specie, Facebook). Infine, entro un termine più lungo (sei mesi), la società Audiweb è tenuta a presentare documentazione idonea a completare le fasi di audit sull'intero processo in relazione all'attività di attribuzione e trasmissione dei dati da parte del *big data provider*. Uno degli aspetti più rilevanti della questione risiede proprio nel ruolo attribuito a Facebook di *big data provider*, ruolo che costituisce elemento fondante della nuova metodologia. Dall'istruttoria è emerso che gli editori non erano a conoscenza della tipologia e della quantità di informazioni e metadati da inviare al *data provider*, non avendo avuto accesso, così come anche Audiweb, alle condizioni del rapporto intercorrente fra Nielsen e Facebook. Tale circostanza ha evidenziato i rischi connessi al ruolo attribuito a Facebook nel progetto Audiweb 2.0, nella misura in cui la piattaforma, pur concorrendo in via di fatto alla produzione della metrica ufficiale del mercato digitale, non consente a terzi la piena verificabilità del proprio operato, in particolare con riferimento al processo di anonimizzazione e criptaggio dei dati di traffico degli editori e, più generalmente, con riferimento alla natura e al perimetro dei compiti della fase del processo affidata al *big data provider*.

Per quanto riguarda il sistema degli ascolti televisivi, nel corso dell'ultimo anno l'attività svolta è stata focalizzata sullo stato di avanzamento del nuovo progetto Auditel per il sistema di rilevazione degli ascolti sui *device* digitali. In particolare, grazie anche alla collaborazione dei principali editori televisivi, Auditel ha ideato e implementato una innovativa infrastruttura digitale per la misurazione degli ascolti della TV su tutti gli strumenti digitali: tablet, PC, smartphone, gaming console e smart TV. Tale infrastruttura ha un

rilevato significativo in quanto non solo consente al sistema televisivo nazionale di colmare un divario tecnologico, ma permette una serie di funzionalità all'avanguardia sotto il profilo dell'innovazione. L'infrastruttura è stata concepita e sviluppata di concerto con l'Autorità affinché possa essere compatibile con tutti i possibili sviluppi futuri dell'industria, includendo tutte le piattaforme e tutti i *device*, e prevede una serie di funzionalità, quali il registro univoco dei contenuti e delle pubblicità, il codice unico di identificazione dei contenuti digitali pubblicati, il sistema di tracciamento mediante riconoscimento automatico delle tracce audio e video, e numerosi filtri alimentati dall'intelligenza artificiale che si presteranno a svariate applicazioni anche di interesse pubblico. Nel corso dell'anno di riferimento sono stati pubblicati i primi dati che riguardano la visione esclusivamente tramite *browser* (sia da desktop che da mobile).

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

Nel periodo di riferimento, l'attività di vigilanza in materia di sondaggi diffusi sui mezzi di comunicazione di massa ha riguardato l'esame di 285 documenti informativi relativi ai sondaggi realizzati dalle società rilevatrici, pubblicati sui diversi mezzi (radio, televisione, testate cartacee e web), trasmessi all'Autorità ai sensi del regolamento di cui alla delibera n. 256/10/CSP. Sono state analizzate tutte le informazioni contenute nei documenti pervenuti, utili a identificare la natura del sondaggio e il disegno di ricerca sottostante.

Inoltre, sotto il profilo regolamentare, si segnala la previsione introdotta nel regolamento approvato in vista delle elezioni europee del 26 maggio 2019 (art. 25 della delibera n. 94/19/CONS) intesa a conferire

maggior incisività al divieto sancito dall'art. 8 della legge 22 febbraio 2000, n. 28. In particolare - nella consapevolezza degli effetti che la diffusione di sondaggi o comunque di risultati di indagini condotte su tematiche di rilievo elettorale è suscettibile di produrre sulla formazione del consenso - è stata prevista l'estensione del divieto di diffusione, nei quindici giorni che precedono il voto, anche alle manifestazioni di opinione e alle rilevazioni non campionarie che, per le modalità di realizzazione e diffusione, possono comunque influenzare l'elettorato. Come di consueto, l'Autorità si è riservata la facoltà di procedere ad una verifica a campione in merito all'effettiva esecuzione del sondaggio e alla corrispondenza dei relativi parametri rispetto a quelli risultanti dalla nota informativa pubblicata sul sito web del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 8 della legge 22 febbraio 2000, n. 28. Proprio allo scopo di assicurare la effettiva possibilità di controlli in tal senso, la norma ha previsto che, nel periodo elettorale, le imprese mantengano copia delle avvenute modalità di contatto e di risposta degli intervistati, nonché della metodologia e delle serie storiche utilizzate per consentirne la replicabilità, garantendo altresì la disponibilità di una serie di informazioni relative alla popolazione di riferimento, alla rappresentatività del campione utilizzato, al criterio di integrazione dei dati in caso di utilizzo di più fonti e al margine di errore. Il monitoraggio avviato non ha evidenziato particolari criticità, confermando un trend storico di soddisfacente assolvimento degli obblighi in materia.

I diritti sportivi

Con riferimento alle attività previste dal decreto legislativo 9 gen-

naio 2008, n. 9, in tema di titolarità ed esercizio dei diritti audiovisivi sportivi e in materia di diritto di cronaca sportiva, è proseguita l'ordinaria attività di vigilanza e sanzionatoria. Al riguardo, a seguito di segnalazioni pervenute, sono stati avviati procedimenti sanzionatori per violazione del combinato disposto delle norme del decreto e dei regolamenti allegati alle delibere dell'Autorità n. 405/09/CONS e 406/09/CONS, nei confronti di emittenti radiotelevisive locali che hanno trasmesso immagini salienti e correlate ad eventi sportivi senza aver acquisito i relativi diritti. In particolare, sono state sanzionate 1 web radio, per aver trasmesso la cronaca in diretta di eventi sportivi, e 2 emittenti televisive locali, per aver diffuso immagini salienti e correlate.

Per quel che concerne le attività connesse alla commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi, con l'ordinanza presidenziale n. 35/19/PRES (ratificata con delibera n. 380/19/CONS), è stata accolta l'istanza della Lega italiana calcio professionistico (LEGA PRO) di procedere alla commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi in ambito locale per la stagione 2019/2020 secondo le stesse modalità previste nelle Linee guida già approvate con la delibera n. 324/17/CONS. Il provvedimento ha pertanto disposto, nel rispetto delle previsioni del decreto e, segnatamente, dell'art. 10, l'estensione dell'efficacia delle suddette linee-guida.

Con la delibera n. 26/20/CONS sono state inoltre approvate, ai sensi dell'art. 6, comma 6, del decreto, le linee-guida per la vendita centralizzata dei diritti audiovisivi trasmesse dalla Lega Nazionale Professionisti Serie A per le stagioni sportive 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024.

Da ultimo, con delibera n. 59/20/CONS, è stato disposto l'av-

vio del procedimento per l'individuazione di piattaforme emergenti, ai sensi degli articoli 14 del decreto e 10 del regolamento adottato con delibera n. 307/08/CONS. La consultazione, tuttora in corso, intende indagare eventuali aspetti innovativi connessi alla tecnologia 5G e al suo possibile impatto anche nel settore della commercializzazione dei diritti audiovisivi.

2.4 La regolamentazione e la vigilanza nel settore postale

Le attività di regolamentazione

L'Autorità, nel mese di giugno 2019, con delibera n. 214/19/CONS, ha concluso il procedimento per la verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016; contestualmente, ha avviato il procedimento volto ad effettuare la verifica per gli anni 2017 e 2018 (delibera n. 215/19/CONS).

L'Autorità ha anche valutato le manovre tariffarie proposte da Poste Italiane per i prezzi dei servizi rientranti nel servizio universale, verificandone la conformità a quanto disposto. Inoltre, come fissato dall'articolo 1, comma 275, della legge 30 dicembre 2014, n. 190, l'AGCOM si è pronunciata sullo schema di contratto di programma 2020-2024 relativo alla disciplina dei rapporti tra Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A. per la fornitura del servizio postale universale, esprimendo parere favorevole sullo schema di contratto, ponendo, tuttavia, alcune condizioni e formulando osservazioni ai fini del coordinamento complessivo del testo con la normativa di riferimento (delibera n. 349/19/CONS).

Con delibera n. 350/19/CONS, è stato sottoposto a consultazione pubblica lo schema di provvedimento relativo all'analisi di mercato

dei servizi di consegna pacchi, con l'obiettivo di esaminare la sua evoluzione storica e prospettica, anche in considerazione della sempre più pervasiva digitalizzazione dell'economia, nonché di analizzare l'impatto del commercio elettronico e il ruolo dei nuovi entranti (es. piattaforme di vendita online) sulla struttura di offerta e di domanda del mercato della consegna dei pacchi. Trattandosi della prima analisi di mercato dei servizi di consegna dei pacchi, la sola fase di raccolta dei dati ha implicato uno sforzo considerevole³⁵. Difatti, per la prima volta, in linea con le indicazioni del regolamento (UE) 2018/644 sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, l'Autorità, al fine di considerare come pacchi tutti gli invii postali contenenti beni, ha richiesto i dati relativi agli invii postali aventi uno spessore superiore a 20mm e un peso non superiore a 31,5 kg, indipendentemente dalla natura del mittente e del destinatario.

Dall'analisi è emerso un sostanziale allineamento dei trend del mercato italiano alle tendenze in corso negli altri mercati europei e mondiali: nell'ultimo triennio (2016-2018) sia i volumi sia i ricavi sono aumentati a tassi considerevoli, grazie soprattutto ai pacchi dell'e-commerce. Gli invii nazionali prevalgono nettamente su quelli transfrontalieri (in entrata e in uscita). Tra questi ultimi, i volumi di invii in entrata ("inbound") superano nettamente quelli in uscita ("outbound"); l'Italia dunque è un "importatore netto" di servizi postali e la percentuale maggiore di scambi avviene con paesi della Comunità europea anche se la componente extra-EU è in forte

crescita, particolarmente nell'inbound, a causa degli acquisti online di beni provenienti dalla Cina. Le lettere contenenti oggetti hanno un peso significativo nella direttrice di traffico inbound dei pacchi, in quanto la maggior parte degli articoli e-commerce provenienti dalla Cina è spedita attraverso servizi di posta tradizionale che hanno un prezzo di spedizione più basso di quello di un pacco. A ciò si aggiunge il meccanismo delle terminal dues UPU che accentua la convenienza degli invii di corrispondenza per la spedizione di merci.

Nel mercato italiano dei servizi di recapito di pacchi sono presenti operatori postali tradizionali e corrieri. I corrieri effettuano prevalentemente consegne espresse, mentre gli operatori postali consegnano anche volumi significativi di pacchi deferred. Alcuni operatori sono presenti esclusivamente o prevalentemente in ambito nazionale (es. Amazon, BRT, Citypost, GLS, Nexive, SDA e TNT), mentre altri consegnano in prevalenza pacchi transfrontalieri (es. Asendia, UPS, Schenker e FedEx). Vi sono, poi, operatori che gestiscono gli armadietti automatici per il ritiro e la consegna dei pacchi c.d. "lockers" (es. InPost)³⁶. Tra tutti gli operatori, Amazon è l'unica piattaforma online verticalmente integrata nel settore della consegna pacchi ed è anche uno dei principali clienti di molti operatori postali.

Dal lato della domanda, sono presenti sia imprese sia privati; tuttavia sono le imprese che generano la maggior parte dei volumi (pacchi business-to-consumer, B2C, e business-to-business, B2B). Il mercato si

caratterizza, quindi, per un elevato grado di concentrazione della domanda, accentuato dallo sviluppo dell'e-commerce in quanto la maggior parte delle vendite online è effettuata su un ristretto numero di siti, soprattutto marketplaces che aggregano gli invii di più venditori. Le piattaforme e-commerce, pertanto, hanno un forte potere contrattuale nei confronti degli operatori postali.

Sulla base delle informazioni disponibili, nel documento sottoposto a consultazione l'Autorità ha individuato quattro mercati merceologici rilevanti, di dimensione geografica nazionale, valutando il grado di concorrenzialità per ciascuno di essi e analizzando come le piattaforme di commercio elettronico influenzano le dinamiche competitive dei mercati considerati. Dall'analisi è emerso che, in alcuni dei mercati, Amazon è arrivata a detenere nel giro di pochi anni una quota di mercato di un livello ben al di sopra di quello che – secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia ed una prassi consolidata della Commissione europea – è tale da far scattare la presunzione di potere di mercato. L'Autorità, dunque, ha ritenuto che una quota di mercato così elevata renda assolutamente necessario un monitoraggio costante dell'evoluzione del mercato finalizzato a valutare l'eventuale introduzione di specifici obblighi in capo agli operatori che detengono significativo potere di mercato.

Dai contributi pervenuti nel corso della consultazione pubblica sono risultati nuovi elementi; ciò ha reso necessario inviare agli operatori un'ulteriore richiesta di informa-

³⁵ L'analisi ha coinvolto oltre 300 soggetti, riconducibili a 17 operatori: Amazon, Asendia, BRT, Citypost, DHL, Elleci, FedEx, GLS, Hermes, Milkman, Nexive, Poste Italiane, Rpost, Schenker Italiana, SDA, TNT, UPS.

³⁶ Non sono, invece, ancora diffuse, o sono in una fase di sviluppo iniziale, le imprese che offrono servizi di recapito di pacchi con modelli di business innovativi (es. sharing economy), quali ad esempio Nimer.

zioni per chiarire: *i)* le differenze tra servizi B2B e B2C; *ii)* il processo di gestione delle consegne *e-commerce*; *iii)* la differenza tra le offerte rivolte alla clientela *retail* e a quella *business*. L'Autorità, alla luce degli ulteriori elementi acquisiti dagli operatori, ai fini della predisposizione del documento finale, sta valutando l'opportunità di modificare i mercati rilevanti rispetto a quelli individuati nel documento sottoposto a consultazione.

Nel corso del 2019, l'Autorità ha anche avviato un procedimento istruttorio di analisi del mercato dei servizi di corrispondenza e della determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali, con l'obiettivo di definire i mercati merceologici rilevanti, valutarne il grado di concorrenzialità, definendo, se necessario, opportuni interventi regolamentari, nonché di valutare l'opportunità di rimodulare le tariffe massime dei servizi postali universali.

Le nuove disposizioni della legge di bilancio per il 2019 in materia di avviso di ricevimento digitale del piego raccomandato³⁷ hanno comportato la necessità di ripensare la modalità di riscossione delle tariffe per le comunicazioni connesse, eventualmente emesse durante il processo di notifica degli atti giudiziari³⁸; ciò in quanto la possibilità di ottenere l'avviso di ricevimento per mezzo PEC annulla il contatto fisico tra il mittente ed il messo notificatore, rendendo più difficile la riscossione di quanto

dovuto all'operatore che fornisce il servizio. Per questo motivo l'Autorità, in data 3 giugno 2019, ha pubblicato sul proprio sito web la comunicazione di avvio di un procedimento istruttorio per la revisione delle tariffe massime dei servizi di notifica a mezzo posta (atti giudiziari e comunicazioni connesse, violazione del codice della strada).

Nella proposta di provvedimento sottoposta a consultazione pubblica (delibera n. 307/19/CONS), l'Autorità ha prospettato la possibilità di estendere ai clienti non contrattualizzati la modalità di tariffazione forfettaria delle comunicazioni connesse già in uso per i clienti contrattualizzati; inoltre, ha proposto di ridefinire i prezzi del servizio di notifica a mezzo posta. Con la delibera n. 469/19/CONS, che ha concluso il procedimento, l'Autorità ha esteso anche alla clientela non contrattualizzata la modalità di tariffazione a *forfait*, volta a remunerare il costo delle comunicazioni connesse (CAN e CAD), prevedendo un aggiornamento annuale del *forfait* in base alle variazioni dell'incidenza percentuale di CAN e CAD sul totale delle notifiche a mezzo posta, mentre per i prezzi del servizio di notifica a mezzo posta ha rinviato la valutazione al già citato procedimento di analisi di mercato dei servizi di corrispondenza.

Nell'ambito delle attività di sorve-

glianza regolamentare per l'attuazione del regolamento sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (regolamento UE 2018/644, del 18 aprile 2018), nel corso del 2019 l'Autorità ha proceduto a richiedere agli operatori postali le informazioni sui fornitori e sui servizi di consegna offerti. La raccolta di tali informazioni è stata propedeutica alla pubblicazione, da parte della Commissione europea, del comparatore dei prezzi di spedizione dei pacchi transfrontalieri³⁹. Sulla base di tali informazioni, l'Autorità ha redatto un rapporto per la Commissione contenente la valutazione dell'accessibilità dei prezzi dei servizi di consegna transfrontalieri⁴⁰.

Nel mese di ottobre 2019, è stata avviata un'interlocuzione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sul tema delle gare aventi ad oggetto servizi postali che ha portato all'avvio da parte dell'ANAC, nel successivo mese di dicembre, di un tavolo tecnico per l'aggiornamento delle Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali. Oltre all'Autorità partecipano al tavolo i rappresentanti delle principali stazioni appaltanti (ANCI e CONSIP) oltre ai principali operatori del mercato.

Nel corso del 2019, secondo quanto disposto dall'art. 2 della delibera n. 452/18/CONS, sono state condotte le verifiche di replicabilità delle offerte di Poste Italiane. In un anno sono state sottoposte al

³⁷ In particolare, l'art. 1, comma 814, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

³⁸ Le comunicazioni connesse (CAN e CAD) si generano solo nei casi in cui il destinatario non sia presente al momento della notifica dell'atto giudiziario e, pertanto, non sono oggetto di pagamento da parte del mittente al momento dell'invio. Nel caso delle spedizioni di clienti non contrattualizzati, il mittente effettuava il pagamento del solo atto giudiziario da notificare e dell'avviso di ricevimento, mentre il pagamento del corrispettivo per CAN e CAD era rimandato al momento della consegna al mittente dell'avviso di ricevimento. Per gli invii dei clienti contrattualizzati, invece, le tariffe già includevano forfettariamente anche le spese per l'emissione sia di CAN che di CAD.

³⁹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/public-tariffs-cross-border_en.

⁴⁰ Il rapporto, pubblicato sul sito della Commissione europea, è disponibile al seguente link: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36487>.

vaglio dell'Autorità più di 30 offerte di servizi postali di recapito di invii multipli presentate da Poste Italiane nell'ambito di gare o RDO del valore annuo di almeno 500 mila euro.

In data 2 marzo 2020, l'Autorità ha inoltre avviato un procedimento istruttorio relativo alla modifica della metodologia da utilizzare per il test di replicabilità delle offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli rivolte ai grandi clienti (allegato A alla delibera n. 452/18/CONS). In particolare, la modifica riguarda l'applicazione del fattore correttivo che raddoppia la percentuale di aree EU2 nella conduzione del test, prevedendo che essa sia rimessa alle valutazioni dell'Autorità, sulla base dell'andamento del mercato e dei dati relativi alla copertura offerta singolarmente dagli operatori alternativi. Le attuali previsioni contemplano infatti un meccanismo correttivo che dà luogo ad un raddoppio dei volumi. In caso di riduzione della copertura congiunta degli operatori alternativi, lasciando inalterato questo meccanismo, la percentuale di popolazione non coperta dagli operatori alternativi (c.d. aree EU2) considerata nel test risulterebbe nettamente superiore alla percentuale di popolazione non coperta dal principale operatore alternativo e, quindi, il test risulterebbe alterato perché sarebbe sistematicamente condotto anche in quelle aree in cui gli operatori alternativi sono in grado di recapitare senza ricorrere alla rete di Poste Italiane.

Le attività di vigilanza nel mercato dei servizi postali

Dal mese di maggio 2019 e fino al primo quadrimestre del 2020, anche attraverso l'attività ispettiva svolta in collaborazione con il Corpo della Guardia di Finanza (cfr. Capitolo I, paragrafo *La Guardia di Finanza*) sono state avviate 39 attività preistruttorie alle quali si aggiungono 65 attività preistruttorie sulla base di segnalazioni qualificate della Guardia di Finanza (molte delle quali ancora in corso nel 2020), che hanno complessivamente portato all'avvio e conclusione di dieci procedimenti sanzionatori nei confronti di Poste Italiane S.p.A., un procedimento sanzionatorio nei confronti del corriere espresso GLS Italy S.p.a., uno nei confronti del corriere espresso Defendini S.p.A., undici nei confronti di operatori minori. Complessivamente in tale periodo sono state irrogate sanzioni per un ammontare complessivo di circa 525.000,00 euro, al quale vanno aggiunti gli importi per i pagamenti in misura ridotta pari a 460.000,00 euro, per un totale di 985.000,00 euro.

Nel settore postale operano pochi grandi gruppi che stabilmente organizzano la gestione del servizio attraverso numerosi soggetti di ridotte dimensioni economiche. I dati, aggiornati al 31 dicembre 2019, mostrano un aumento ulteriore del numero degli operatori attivi sul mercato (239 nuovi operatori su un totale di 3.174), con un incremento rispetto all'anno precedente pari al +7,5%, incremento che può essere attribuito anche all'azione di contrasto

dell'esercizio abusivo, condotta con la collaborazione della Guardia di Finanza, e alla regolarizzazione della posizione da parte di molti operatori minori.

Sempre nel periodo sopracitato sono stati numerosi e frequenti, in aumento rispetto agli anni precedenti, i casi di dispersione e di distruzione di corrispondenza, quasi tutti di responsabilità di Poste Italiane (27 casi), che hanno portato all'avvio dei conseguenti procedimenti sanzionatori.

Proprio al fine di limitare i danni derivanti dal mancato o ritardato recapito della corrispondenza, in particolare della posta massiva attraverso la quale sono consegnate le bollette/fatture dei gestori dei servizi di pubblica utilità, all'inizio del 2020, sono state adottate le modalità tecniche e operative per assicurare la certezza della data di spedizione delle fatture agli utenti, in attuazione della legge di bilancio 2018⁴¹.

Infine, con l'adozione degli ultimi interventi regolamentari⁴², e con il conseguente rilascio delle prime licenze speciali da parte del Ministero dello sviluppo economico, può dirsi conclusa l'attività affidata all'Autorità volta a dare concreto avvio alla liberalizzazione dei servizi di notifica a mezzo posta e a porre le basi per lo sviluppo di un mercato concorrenziale.

Il monitoraggio della qualità e della continuità del servizio universale postale

L'attività di monitoraggio del rispetto degli obiettivi di qualità per il servizio universale è rilevante al

⁴¹ La delibera n. 189/19/CONS, all'art. 2, comma 1, stabilisce quanto segue: "Ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018), gli operatori postali hanno l'obbligo, nell'ambito della risposta ad un reclamo dell'utente o nell'ambito di una procedura di conciliazione o di controversia, di fornire informazioni dettagliate sia all'utente che al gestore del servizio sull'intera tracciatura e, quindi, sulle date di compimento delle varie fasi del servizio postale."

⁴² Delibera n. 155/19/CONS recante "Integrazioni alla regolamentazione in materia di notificazione a mezzo del servizio postale, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145."

fine di assicurare il diritto dei consumatori “ad un’offerta di servizi postali di qualità determinata”⁴³. I risultati delle rilevazioni sono pubblicati annualmente sul sito web dell’Autorità e, come negli anni precedenti, è stata rivolta particolare attenzione alla sicurezza del sistema di monitoraggio onde evitare ricadute negative sull’attività di vigilanza. Dai risultati delle rilevazioni nazionali sulla QoS del servizio di posta ordinaria è emerso che l’86,4% del totale delle “lettere *test*” inviate è arrivato entro quattro giorni, con uno scostamento pari al -3,6% dal primo obiettivo di qualità previsto dalla delibera n. 396/15/CONS. Per quel che riguarda il secondo obiettivo, sempre previsto dalla citata delibera, solo il 96% del totale delle “lettere *test*” inviate è arrivato in 6 giorni, con uno scostamento pari a -2%, in lieve peggioramento rispetto al 2018, particolarmente evidente in alcune tratte dove si è registrato uno scostamento nell’arrivo a destinazione entro il quarto giorno dall’invio (j+4) pari o superiore al -20%.

Quanto alla qualità del servizio rilevata sul nuovo modello di recapito a giorni alterni⁴⁴, la terza ed ultima fase di attuazione si è conclusa nel primo trimestre 2019 (ad

eccezione dei Comuni oggetto di gravi eventi sismici); il nuovo modello di recapito coinvolge attualmente circa il 23,2% della popolazione e 4.939 Comuni⁴⁵ (tale numero tiene conto degli accorpamenti tra i Comuni).

Sempre per quanto concerne la posta ordinaria, nelle zone interessate dall’attuazione del nuovo modello, le rilevazioni dell’Autorità sulla qualità hanno dato dei risultati negativi con riferimento al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla citata delibera. In particolare, per l’obiettivo di arrivo a destinazione della lettera *test* entro il 4° giorno dopo l’invio nel 90% dei casi, si è registrato uno scostamento di -18,4%; mentre per l’obiettivo di arrivo a destinazione della lettera *test* entro il 6° giorno dopo l’invio nel 98% dei casi, lo scostamento è stato pari a -8,6%.

Per quanto riguarda gli altri prodotti postali rientranti nel perimetro del servizio universale, in conformità al Contratto di programma 2015-2019 (art. 3, comma 8), Poste Italiane ha trasmesso i dati relativi ai risultati di qualità del recapito nazionale e per i giorni alterni nel 2019. I dati (in j+6) evidenziano uno scostamento abbastanza significativo ri-

spetto agli obiettivi prefissati (per la raccomandata pari a -1,9% a livello nazionale, mentre per i giorni alterni lo scostamento è stato pari a -2%; per gli atti giudiziari, lo scostamento – in j+7 – a livello nazionale è pari a -2,4%).

Il livello di qualità non soddisfacente trova anche riscontro nelle diverse segnalazioni di disservizi relativi al recapito della corrispondenza provenienti dai sindaci di alcuni Comuni che hanno rilevato la presenza di diffusi disservizi sul proprio territorio relativamente al recapito della posta ordinaria e, in particolare, della posta massiva, con gravi disagi per l’utenza.

Infine, anche nel 2019 una particolare attenzione è stata posta nella verifica della continuità e capillarità della fornitura del servizio postale universale e sui connessi obblighi relativi al rispetto dell’orario di servizio dei 12.822 uffici postali. Gli accertati inadempimenti di tali obblighi hanno dato luogo a diversi procedimenti sanzionatori nei confronti di Poste Italiane relativamente alle mancate aperture giornaliere, alle aperture ritardate e alle chiusure anticipate degli uffici postali.

La mancata realizzazione degli obiettivi di qualità del recapito, in base all’attuale contratto di pro-

⁴³ Si veda l’art. 3 della direttiva 97/67/CE. L’Autorità, con la delibera n. 396/15/CONS, con l’art. 9*bis*, comma 2, lett. a) e b) ha previsto, per la posta ordinaria, due obiettivi di qualità, non prevedendo obiettivi di qualità per tipologia di tratta a livello regionale, ma solo nazionali: 1) quattro giorni lavorativi successivi a quello di inoltro nella rete postale nel 90% dei casi; 2) sei giorni lavorativi successivi a quello di inoltro nella rete postale nel 98% dei casi. L’Autorità, inoltre, sempre con delibera n. 396/15/CONS, nel definire i nuovi obiettivi di qualità, con specifico riferimento alle zone interessate dal nuovo modello di recapito a giorni alterni, ha fissato specifici obiettivi (in j+2 e j+3), soltanto per la posta prioritaria (Posta1), a seconda che l’invio provenga e/o sia destinato ad una zona interessata dal nuovo modello di recapito a giorni alterni, mentre per i restanti prodotti postali gli obiettivi di qualità sono rimasti invariati.

⁴⁴ Come è noto, la legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015) ha introdotto nuove regole per l’espletamento del servizio universale introducendo misure di razionalizzazione e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito che possono interessare fino ad un quarto della popolazione nazionale. L’Autorità, con delibera n. 395/15/CONS, ha dato attuazione a tale legge, dando avvio all’implementazione del modello di recapito a giorni alterni in tre fasi distinte.

⁴⁵ Complessivamente il risparmio dei costi registrato a consuntivo per Poste Italiane (aggiornato al 31 dicembre 2019) per le tre fasi del modello è stato pari a circa il 30% dei costi che sarebbero stati sostenuti senza l’implementazione del nuovo modello; questo dato è influenzato dai costi relativi al servizio di recapito dei prodotti editoriali che è stato comunque assicurato nel medesimo periodo: al netto del recapito dei prodotti editoriali il risparmio sarebbe stato maggiore, vale a dire del 34%.

gramma 2020-2024⁴⁶, può avere come conseguenza soltanto l'applicazione di sanzioni amministrative. Com'è stato più volte sottolineato, anche in una segnalazione al Governo⁴⁷, nel settore postale le sanzioni amministrative sono del tutto inadeguate e assolutamente prive di efficacia deterrente, soprattutto in relazione alle fattispecie più gravi, come quelle di non corretta esecuzione di obblighi di servizio pubblico, per effetto della possibilità di ricorrere al pagamento in misura ridotta (c.d. oblazione).

Nella disciplina dei rapporti per l'affidamento di un servizio pubblico sono, invece, strumenti ordinariamente previsti e sicuramente efficaci per assicurare la corretta esecuzione delle prestazioni quelli di derivazione civilistica che, nelle ipotesi di significativo inadempimento dell'obbligo – scostamenti significativi rispetto agli obiettivi di qualità – danno luogo alla riduzione della controprestazione o all'applicazione di clausole penali. Le clausole penali, ordinariamente previste nella regolazione del rapporto con il fornitore del servizio universale postale, sono state espunte dai contratti di programma, a partire dal periodo 2015-2019, nonostante i rilievi critici espressi all'epoca da questa Autorità nel proprio parere e successivamente ribaditi anche con riferimento al contratto per il periodo 2020-2024.

I rilievi dell'Autorità sull'anomalia dell'assenza di un sistema di penali applicabili al verificarsi del man-

cato raggiungimento degli obiettivi sono stati accolti, anche se pro-futuro, nel parere reso dalla IX Commissione (Trasporti, Poste, Telecomunicazioni), nel corso dell'esame dello schema di contratto 2020-2024. Nel parere⁴⁸ si riconosce l'opportunità che, in prospettiva, sia introdotto *“un sistema di penali efficaci, congrue e proporzionate in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità da parte di Poste italiane Spa, ferma restando la possibile rilevanza di oggettive e documentate cause di forza maggiore”*.

2.5 I rapporti con i consumatori e gli utenti

L'aggiornamento del quadro regolamentare

In attesa dell'entrata in vigore a fine 2020 del nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (v. Capitolo I), con le sue importanti novità in materia di tutela dei consumatori, l'attività regolamentare dell'Autorità in favore degli utenti è stata volta principalmente all'aggiornamento della disciplina sulla trasparenza tariffaria, soprattutto in materia di fatturazione e servizi a sovrapprezzo, nonché sul servizio universale e sull'attività di risoluzione delle controversie tra operatori e utenti, con la modifica al regolamento di procedura.

La revisione dell'impianto regolamentare in materia di trasparenza della bolletta telefonica, blocco di chiamata e tutela dell'utenza, è stata avviata con la delibera n.

225/19/CONS, che ha sottoposto a consultazione pubblica l'adeguamento della vigente disciplina alle diverse abitudini di consumo degli utenti, all'evoluzione tecnologica e alle modifiche del quadro normativo. La proposta di provvedimento, da una parte armonizza le disposizioni in materia, aggiornando le numerazioni che rientrano nel blocco permanente di chiamata, come quelle a sovrapprezzo, in linea con il nuovo piano nazionale di numerazione; dall'altra, modifica le informazioni minime che gli operatori sono tenuti a fornire agli utenti nel documento di fatturazione in modo da consentire loro un maggiore controllo delle spese e una più efficace gestione del contratto. Oltre a informazioni dettagliate sugli importi addebitati, con una sintesi in formato grafico degli importi pagati nei dodici mesi precedenti, dovranno trovare posto, nella bolletta, anche altre informazioni, quali la denominazione delle offerte sottoscritte, la scadenza del contratto e delle promozioni attive, la modalità per recedere o per presentare reclamo, i parametri di qualità del servizio di accesso a internet.

Nel corso del 2019, è stata poi completata l'attuazione delle misure contenute nel Codice di autoregolamentazione dei servizi *premium* (CASP 4.0) approvate dall'Autorità con delibera n. 108/19/CONS. Parallelamente è proseguita anche l'attività di monitoraggio delle attivazioni dei servizi *premium* attraverso l'analisi dei

⁴⁶ L'efficacia del nuovo Contratto di Programma 2020-2024 è ancora condizionata alle valutazioni da parte della Commissione europea, per il profilo della compensazione degli obblighi di servizio pubblico, conformemente alle norme EU in materia di aiuti di Stato.

⁴⁷ Segnalazione al Governo del 4 febbraio 2015 in merito al sistema sanzionatorio di competenza dell'Autorità nel settore dei servizi postali.

⁴⁸ Parere reso nella seduta del 13 novembre 2019 sullo *“Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa. Atto n. 128”*.

dati trasmessi dagli operatori e dai *content service provider*, nonché la gestione del flusso di segnalazioni pervenute dagli utenti tramite i vari canali messi a loro disposizione (PEC, modelli D, *email* indirizzate alla casella dedicata). È stata pubblicata, contestualmente, la versione definitiva del CASP 4.0, in cui sono confluite le ulteriori misure previste dalla delibera n. 366/19/CONS, tese a rafforzare la consapevolezza dell'acquisto dei servizi *premium*. In aggiunta alle misure già in vigore – il “doppio click” per l'acquisizione del consenso all'acquisto dei servizi e l'istituzione di un *call center* unico per la rapida disattivazione – è stata introdotta, tra le altre, la novità del “diritto di ripensamento”. Entro le prime sei ore dalla ricezione del messaggio SMS che certifica l'attivazione di un servizio *premium* in abbonamento, l'utente può ottenerne la disattivazione, insieme al riaccredito di quanto addebitato. Ciò consente di verificare l'effettiva volontarietà dell'acquisto, e se esso risponde a quanto pubblicizzato. Oltre che tramite chiamata al *call center*, il diritto di ripensamento, a partire dal 20 gennaio 2020, può essere esercitato tramite l'invio di un SMS contenente il messaggio “ANNULLA” ad un numero indicato nel messaggio SMS di attivazione. L'istituzione del diritto di ripensamento ha richiesto la modifica dell'SMS di attivazione dei servizi in abbonamento, il quale contiene ora la chiara indicazione della possibilità di avvalersi di tale possibilità e la modifica della procedura di disattivazione che prevede l'invio di un SMS per informare il cliente dell'avvenuto o mancato riaccredito.

È stata inoltre avviata una procedura di controllo – svolta da un soggetto indipendente che riferisce mensilmente all'Autorità – della correttezza del processo di attivazione dei servizi *premium*, con la simula-

zione, nelle 24 ore, di 10.000 attivazioni di servizi *premium* ogni mese sulle reti dei principali operatori di accesso mobile e su due operatori *servicing provider*, al fine di verificarne la conformità al CASP e di rilevare eventuali attivazioni fraudolente. Grazie alle attività svolte, l'Autorità ha potuto ottenere una fotografia più nitida delle attivazioni di servizi *premium* non volute che, a partire dalla fine del 2019, hanno subito un calo, ed è riuscita ad intercettare movimenti di tipo fraudolento su SIM dedicate al telecontrollo e al teleriscaldamento.

Con riferimento alle postazioni di telefonia pubblica, con delibera n. 354/19/CONS sono stati resi noti gli esiti della consultazione pubblica avviata nell'autunno 2018. In particolare, l'Autorità non ha ritenuto opportuno modificare gli obblighi già previsti in capo al fornitore del servizio universale e ha deciso di lasciare inalterato l'attuale assetto regolamentare, riservandosi una nuova valutazione solo dopo il recepimento del Codice europeo delle Comunicazioni. Si segnala che delle 2.000 postazioni stradali comunicate da TIM nel piano di dismissione per il 2019, 120 sono state oggetto di opposizione da parte di cittadini e di enti e, nel 10% dei casi, l'Autorità ha accolto l'istanza di sospensione della rimozione.

Rispetto alla qualità del servizio universale, l'Autorità ha definito i valori degli obiettivi qualitativi per l'anno 2020 (delibera n. 467/19/CONS), confermando quelli fissati per l'anno precedente, con la sola eccezione dell'indicatore riguardante il tempo di riparazione dei malfunzionamenti, per il quale, alla luce dei buoni risultati conseguiti nell'ultimo triennio, si è stabilito un valore più sfidante (75 ore in luogo delle 90 ore fissate per il 2019).

Nel corso del periodo in esame, l'Autorità è intervenuta a sostegno delle popolazioni colpite da eventi

calamitosi, quali gli eventi sismici nella Regione Molise e nell'Area Etnea. In attuazione delle disposizioni introdotte dalla legge di conversione del decreto-legge n. 32/19, l'Autorità ha riconosciuto – con delibera n. 322/19/CONS – l'esenzione dal pagamento delle fatture per il servizio di telefonia fissa a tutti i proprietari, residenti o domiciliati in immobili che, in conseguenza degli eventi sismici, abbiano presentato all'operatore la documentazione attestante lo stato di inagibilità o lo sgombero dal fabbricato, dalla casa, dallo studio professionale o dall'azienda. Per tali utenti è stata altresì prevista la possibilità di ottenere gratuitamente ed in qualsiasi momento il recesso dal servizio o il suo trasloco ad altra sede.

Completa il quadro delle iniziative regolamentari a favore dell'utenza anche la consultazione pubblica per l'aggiornamento dell'attuale disciplina sui servizi di assistenza, attualmente riservata ai soli *call center* degli operatori di telefonia (delibera n. 375/19/CONS). Lo scopo è quello di esplorare le specifiche condizioni del mercato e valutare un intervento di revisione dell'attuale disciplina per garantire la tutela degli utenti alla luce delle innovazioni tecnologiche e della digitalizzazione dei servizi.

L'attività di vigilanza e sanzionatoria a tutela degli utenti

La vigilanza dell'Autorità sul rispetto della normativa di settore è stata svolta attraverso l'attività di indagine d'ufficio, l'impulso delle denunce dei consumatori, pervenute tramite l'apposito “modello D” e le segnalazioni inoltrate mediante altri canali (Tabella 2.5.1). L'attuale procedura per l'invio di segnalazioni da parte dei consumatori, che prevede la compilazione e l'inoltro del Modello D tramite e-mail, sarà sostituita con un nuovo modello interattivo di de-

Tabella 2.5.1 - Denunce per oggetto della segnalazione - modelli D

	OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE	N. MODELLI D	% SUL TOTALE
A	passaggio ad altro operatore	336	9,9%
B	addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto	615	18,1%
C	mancata esecuzione di recesso/disattivazione	389	11,5%
D	modifica di piani tariffari e condizioni contrattuali	426	12,5%
E	addebito per servizi <i>premium</i> (giochi, loghi, suonerie, ecc.)	71	2,1%
F	attivazione di servizi di comunicazione elettronica non richiesti (telefonia, internet, pay tv)	202	5,9%
G	sospensione o disattivazione di servizi	364	10,7%
H	addebiti per traffico extra-soglia senza preavviso o in presenza di blocco	52	1,5%
I	trasparenza delle informazioni (contrattuali, siti web e punti vendita)	245	7,2%
L	trasparenza della fatturazione	84	2,5%
M	servizi di assistenza clienti (<i>call center</i> , <i>app</i> , area clienti web)	214	6,3%
N	<i>roaming</i> internazionale (traffico voce e dati dall'estero)	22	0,6%
O	elenchi telefonici	9	0,3%
P	mancata risposta al reclamo	301	8,9%
Q	inottemperanza a provvedimenti temporanei (GU5) o a provvedimenti di definizione di controversie	65	1,9%
TOTALE		3.395	

nuncia, compilabile direttamente sul sito web dell'Autorità e collegato a un *software* di gestione avanzato predisposto allo scopo di intercettare più efficacemente i comportamenti lesivi dei diritti degli utenti e agevolare l'intervento per prevenirne o ridurne gli effetti. I dati annuali confermano alcune specifiche aree di criticità nei rapporti tra utenti ed operatori, quali l'addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto, la modifica dei piani tariffari e delle condizioni contrattuali e il mancato esercizio del diritto di recesso/disattivazione.

Conseguentemente, l'attività di *enforcement* dell'Autorità si è concentrata in particolare sulle numerose modifiche unilaterali di contratto intervenute nel corso dell'anno e sulla verifica della conformità dei comportamenti degli operatori alle "Linee guida in materia di costi per la dismissione o il trasferimento dell'utenza" (delibera

n. 487/18/CONS), anche alla luce del rigetto da parte del TAR Lazio dei ricorsi presentati dagli operatori. Ciò ha comportato un primo adeguamento da parte dei fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche, con alcune criticità che permangono e che hanno di recente portato all'avvio di procedimenti sanzionatori.

La vicenda relativa alla fatturazione a 28 gg. ha tenuto ancora impegnata l'Autorità in una serrata attività di vigilanza, con particolare riferimento alla restituzione dei giorni illegittimamente erosi agli utenti nel periodo di mancato ritorno alla cadenza mensile. La correttezza dell'operato dell'Autorità è stata definitivamente confermata dalle recenti sentenze del Consiglio di Stato n. 879, n. 987 e n. 1368 (cfr. Paragrafo 4.3), le quali hanno riconosciuto al regolatore un ampio e generale potere di intervento in materia di tutela degli utenti nelle comunicazioni elettro-

niche. All'esito di puntuali verifiche, l'Autorità ha accertato che gli operatori non hanno provveduto a restituire i giorni illegittimamente erosi a tutti gli utenti aventi diritto, non ottemperando, in tal modo, alle diffide impartite dall'Autorità (delibere nn. 112/18/CONS, 113/18/CONS, 114/18/CONS e 115/18/CONS), e a quanto stabilito con la successiva delibera n. 269/18/CONS, in tema di tempi e modalità di restituzione. A ciò ha fatto seguito l'apertura di quattro procedimenti sanzionatori per inottemperanza alle diffide dell'Autorità, conclusi con l'adozione di altrettante ordinanze ingiunzione, per un totale complessivo di 9 milioni di euro.

L'attività di vigilanza dell'Autorità è stata inoltre tesa a garantire l'accesso a una rete neutrale e ad assicurare l'applicazione della delibera n. 348/18/CONS in materia di libertà di scelta dei terminali e del regolamento UE n. 2015/2120

da parte dei fornitori di accesso alla rete internet.

In particolare, sono stati monitorati gli operatori che rappresentano oltre il 90% del mercato delle offerte di telefonia fissa. Nei casi di incompleto o tardivo adempimento, sono stati condotti specifici approfondimenti istruttori che hanno portato all'apertura di procedimenti sanzionatori nonché ad un'intensa azione di *moral suasion*. Ciò ha portato a un sostanziale adeguamento alle norme da parte degli operatori, consentendo agli utenti di scegliere liberamente il proprio modem in caso di stipula di nuovi contratti per l'accesso a internet da rete fissa. Resta alta l'attenzione rispetto alla fase di concreta commercializzazione delle offerte e alle criticità emerse. L'Autorità ha anche svolto un'intensa attività di valutazione delle richieste di restrizione alla libertà di scelta presentate dagli operatori (come previsto dalla delibera n. 348/18/CONS), in particolare, quelle legate alla fornitura dei moduli di conversione elettro-ottica nel caso di reti FTTH nonché degli apparati di ricetrasmisione per le offerte FWA. Le risposte ai quesiti posti dagli operatori sono state successivamente pubblicate sul sito

dell'Autorità. A fronte delle recenti sentenze del TAR Lazio n. 1200/20 e n. 1201/20, che hanno confermato la legittimità della disciplina dell'Autorità e posto fine al periodo di sospensione dell'attuazione dell'art. 5, comma 1, della delibera n. 348/18/CONS, l'Autorità ha avviato un'attenta verifica degli adempimenti da parte degli operatori relativamente ai contratti in essere al momento dell'adozione della delibera. L'attività di vigilanza ha inoltre interessato i servizi erogati in modalità *zero rating*, le pratiche di gestione del traffico e i servizi specializzati, con l'acquisizione di informazioni, approfondimenti documentali, audizioni e indagini d'ufficio, oggetto della reportistica al BEREC e alla Commissione, prevista dal regolamento e dalle relative Linee guida.

Un altro intervento è quello inerente alle manovre commerciali poste in essere dagli operatori TIM S.p.A., Vodafone Italia S.p.A. e Wind Tre S.p.A., che hanno, di fatto, reso impossibile, per gli utenti, l'acquisto di tagli di ricarica da 5 e 10 euro presso i rivenditori autorizzati e presso i punti vendita. Con ricariche apparentemente di pari valore, denominate "*Ricarica+*", "*Ricarica Special*" e "*Giga*

Ricarica", gli operatori hanno imposto agli utenti la decurtazione automatica di 1,00 euro del credito acquistato, a fronte dell'attivazione di un'offerta a tempo con minuti, SMS o traffico dati fruibili per un periodo determinato. Tali condotte sono state ritenute illegittime perché, oltre a generare confusione circa il reale prezzo della ricarica, hanno inciso sulle abitudini di consumo delle fasce più deboli, per le quali le rivendite autorizzate rappresentano il canale di acquisto più agevole rispetto ad altri (*app* o sito internet). Inoltre, le modalità delle offerte e la loro denominazione non hanno garantito né la consapevolezza, da parte degli utenti, di aver effettuato un acquisto diverso dalla semplice ricarica, né la manifestazione di una reale volontà di acquistare. Pertanto, gli operatori sono stati diffidati a rispettare gli obblighi vigenti in materia di concorrenza, trasparenza e confrontabilità delle offerte, nonché di parità di trattamento degli utenti, e a rimuovere qualsiasi costo fisso o contributo di ricarica aggiuntivo rispetto al traffico ricaricato e, per determinati tagli, la contestuale attivazione di pacchetti o opzioni tariffarie.

Con riferimento all'attività sanzio-

Tabella 2.5.2 - Nuovi procedimenti sanzionatori per fattispecie

Fattispecie Concreta	Presidio sanzionatorio	N° nuovi procedimenti
Inottemperanza a diffida - modalità e tempistiche per la restituzione dei giorni erosi dalla illegittima cadenza di rinnovo e fatturazione delle offerte sulla base di 28 gg	art. 98, co. 11, D. Lgs. n. 259/03	4
Modifiche contrattuali e diritto di recesso	art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03	6
Mancato rispetto obiettivi di qualità servizio universale	art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03	1
Mancato rispetto obblighi di trasparenza contrattuale	art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03	1
<i>Net neutrality</i> - libertà di scelta del terminale	art. 98, co. 16-ter, D. Lgs. n. 259/03	3
Mancato riscontro a richiesta di documenti e informazioni	art. 98, co. 9, D. Lgs. n. 259/03	2
TOTALE		17

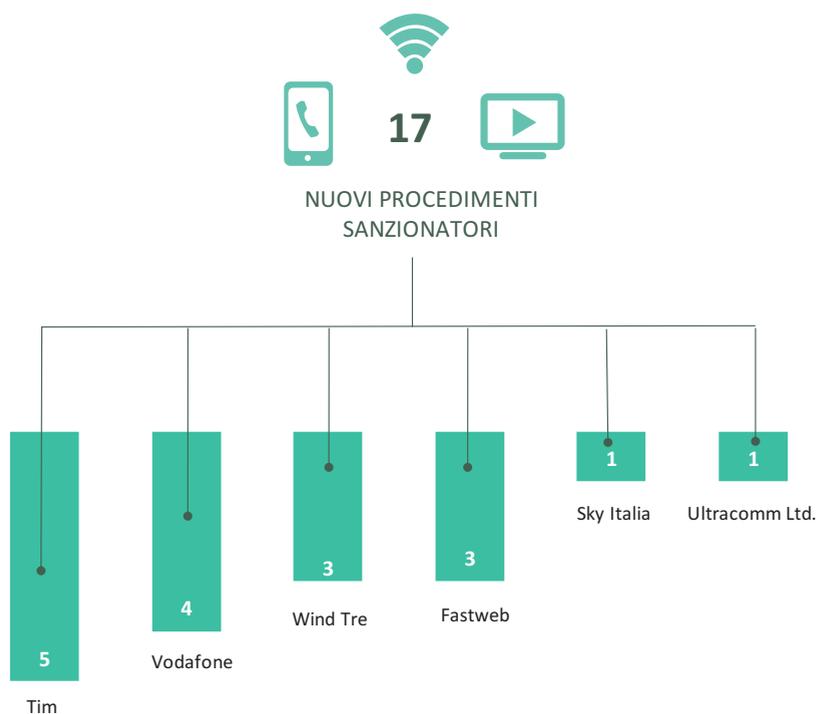
Tabella 2.5.3 - Procedimenti sanzionatori conclusi, per fattispecie

Fattispecie Concreta	Presidio sanzionatorio	Archiviazione	Oblazione	Ingiunzione
Inottemperanza a diffida - principio di simmetria delle forme per esercizio diritto di recesso e addebiti non dovuti in caso di recesso per modifiche contrattuali	art. 98, co. 11, D. Lgs. n. 259/03			3
Mancato riscontro a richiesta di dati e informazioni	art. 98, co. 9, D. Lgs. n. 259/03			2
Mancato rispetto obiettivi di qualità servizio universale	art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03			1
Mancato rispetto obblighi di trasparenza delle informazioni contrattuali	art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03			1
Modifiche contrattuali e diritto di recesso	art. 98, co. 16, D. Lgs. n. 259/03			5
Inottemperanza a diffida - modalità e tempistiche per la restituzione dei giorni erosi dalla illegittima cadenza di rinnovo e fatturazione delle offerte sulla base di 28 gg	art. 98, co. 11, D. Lgs. n. 259/03			4
Inottemperanza a diffida - rimodulazione del pacchetto "Sky Calcio"	art. 98, co. 11, D. Lgs. n. 259/03			1
Inottemperanza a provvedimento temporaneo Co.re.com.	art. 1, co. 31, l. n. 249/97			1
Mancato rispetto regolamenti europei per <i>net neutrality</i> e libertà di scelta del terminale	art. 98, co. 16-ter, D. Lgs. n. 259/03	2		1
TOTALE		2		19

natoria svolta nel periodo di riferimento, l'Autorità ha avviato, anche in base ad una trattazione unitaria e aggregata delle fattispecie analoghe, 17 nuovi procedimenti sanzionatori per violazione di norme a tutela dei consumatori (Tabella 2.5.2), portando a termine 21 procedimenti, di cui 7 avviati nel corso del precedente periodo di riferimento. Dei procedimenti portati a termine, 19 si sono conclusi con l'adozione di provvedimenti di ordinanza-ingiunzione e 2 con un provvedimento di archiviazione (Tabella 2.5.3).

L'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie ha avuto ad oggetto la violazione, in particolare, delle disposizioni in materia di: *i*) modalità e tempistiche di restituzione dei giorni erosi per effetto della illegittima cadenza di fatturazione delle offerte di rete fissa sulla base di 28 giorni; *ii*) diritto di recesso senza costi in caso di modifiche unilaterali e modalità per

Figura 2.5.1 - Nuovi procedimenti sanzionatori avviati per operatore (al 30 aprile 2020)

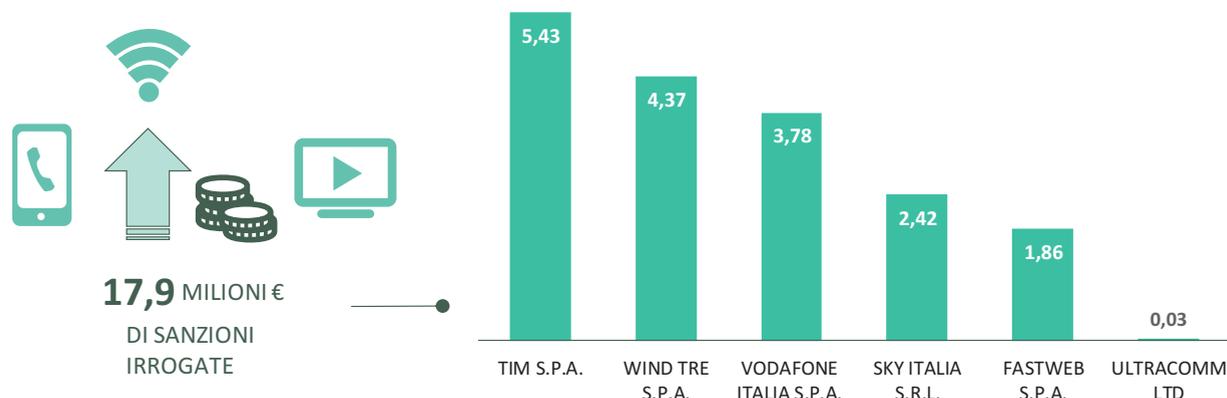


avvalersi di tale diritto; *iii*) introduzione di modalità di fruizione dei servizi in assenza di esplicito con-

senso da parte degli utenti.

In generale, pur avendo utilizzato lo strumento della diffida, al fine di

Figura 2.5.2 - Importi delle sanzioni per operatore (milioni di €)



prevenire la realizzazione della lesione degli interessi degli utenti, in diversi casi è stato comunque necessario sanzionare l'operatore per l'inottemperanza a quanto stabilito dall'Autorità. Il totale degli importi irrogati complessivamente a titolo di sanzione per violazione delle norme a tutela dei consumatori è stato pari a circa 17,9 milioni di euro, segnando il valore più elevato nei venti anni dell'Autorità. Le Figure 2.5.1 e 2.5.2 riportano informazioni di dettaglio sui procedimenti sanzionatori per operatore e gli importi delle sanzioni comminate.

Sul dato degli importi a titolo di sanzione hanno di certo influito i procedimenti per la mancata restituzione dei giorni illegittimamente erosi (per complessivi 9 milioni di euro). Nondimeno, il trend sarebbe stato in ogni caso in crescita rispetto all'anno precedente, confermando il progressivo miglioramento di efficienza dell'attività di *enforcement*, sempre più mirata nei riguardi delle condotte maggiormente lesive degli interessi degli utenti e della trasparenza del settore. La linea seguita dall'Autorità ha trovato di recente numerose conferme nelle sentenze favorevoli emesse dal giudice amministrativo, che hanno così fatto definitiva chiarezza sugli aspetti sinora più controversi.

È il caso, ad esempio, delle modi-

fiche unilaterali del contratto e delle condotte di abuso nello *ius variandi* da parte degli operatori, un fronte che da alcuni anni caratterizza gli interventi sanzionatori dell'Autorità. In merito, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 8029/2019, ha espressamente chiarito che "[...] il citato art. 70, comma 4, non può applicarsi a qualsivoglia tipo di variazione del contenuto del contratto, dovendosi riconoscere in via ermeneutica due tipologie di limiti: in primo luogo, le modifiche unilaterali possono riguardare soltanto la variazione di condizioni già contemplate nel contratto; in secondo luogo, i mutamenti delle condizioni preesistenti non possono mai raggiungere il livello della novazione del preesistente rapporto obbligatorio".

Anche quest'anno, l'Autorità è intervenuta in materia, con le ordinanze ingiunzioni adottate nei confronti degli operatori che, pur in presenza di legittimo esercizio del diritto di recesso per modifica unilaterale del contratto, hanno preteso che l'utente continuasse a pagare i costi riferibili al modem ovvero all'attivazione dell'offerta sottoscritta.

Si segnalano, infine, i provvedimenti sanzionatori adottati nei confronti dei quattro operatori principali di telefonia mobile, che hanno introdotto, per le utenze di tipo prepagato, modalità di prose-

cuzione automatica del traffico voce, SMS e dati in caso di esaurimento del credito residuo. In pratica, all'esaurimento del credito, l'utente, anziché poter solo ricevere chiamate, si ritrova comunque abilitato al traffico in uscita, con relativi costi "a debito". Tali novità contrattuali, ricondotte dagli operatori nell'ambito del legittimo esercizio di *ius variandi* previsto dall'art. 70, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche, lasciano agli utenti la sola facoltà di recesso senza costi. Tuttavia, come verificato dall'Autorità, gli operatori non si sono limitati a modificare le originarie condizioni del contratto prepagato sottoscritto, ma vi hanno inserito un *quid novi* che, in quanto tale, doveva essere accettato espressamente dagli utenti. È da segnalare, altresì, il provvedimento di ordinanza ingiunzione adottato a conclusione del procedimento sanzionatorio avviato nei confronti della società SKY Italia S.r.l., per l'inottemperanza alla diffida impartita con delibera n. 488/18/CONS, concernente la rimodulazione del contenuto delle offerte commercializzate per la visione delle partite della stagione calcistica 2018/2019.

L'attività di risoluzione delle controversie tra operatori e utenti

L'attività di risoluzione delle controversie tramite la piattaforma

ConciliaWeb è entrata ormai a pieno regime. Al fine di agevolare l'accesso anche tramite terze parti, aprendo a una pluralità di soggetti da sempre coinvolti nell'attività di risoluzione delle controversie, quali associazioni dei consumatori e avvocati, con la delibera n. 353/19/CONS è stato concluso il procedimento per la modifica del regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche. Un apposito gruppo di lavoro è stato incaricato di esaminare le soluzioni tecniche e procedurali necessarie all'attuazione delle modifiche approvate, nell'ottica di aggiornare il regolamento applicativo di cui alla delibera n. 339/18/CONS, che dovrà essere adottato d'intesa con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

I lavori del gruppo hanno coinvolto i principali *stakeholders*, operatori e associazioni dei consumatori, tramite audizioni e convocazioni.

Nella gestione delle controversie riguardanti il passaggio tra operatori sono state ricevute, nel 2019, 1.672 istanze, 400 in più rispetto al 2018, rispetto alle quali sono già stati conclusi 1.077 procedimenti (890 con accordo o rinuncia dell'utente, 69 con provvedimento decisorio e 118 con archiviazione). Nel 2019, inoltre, sono stati portati a compimento, con provvedimento decisorio, 147 procedimenti avviati nel corso dell'anno precedente.

Progetti speciali per la qualità della rete

Sul fronte del monitoraggio della qualità del servizio di accesso a internet, l'Autorità ha portato avanti i progetti MisuraInternet Mobile e MisuraInternet. Per il primo, si segnala la pianificazione delle campagne 2019-2020 (delibera n. 125/19/CONS) e il completamento delle attività relative alla campagna

di *drive test* 2019 di verifica della qualità del servizio di accesso a internet da rete mobile, con la pubblicazione dei relativi dati. La campagna 2019, completata secondo i tempi del cronoprogramma, ha coinvolto 45 città rispetto alle 40 del precedente triennio. È stato anche istituito, con avvio dei lavori, un tavolo tecnico finalizzato allo studio e all'analisi degli aspetti evolutivi delle campagne per gli anni successivi, con particolare riferimento alla misurazione della qualità dei servizi disponibili con la nuova tecnologia 5G.

Nell'ambito del progetto MisuraInternet per le reti fisse, al fine di migliorare la conoscenza dello stato della banda larga in Italia e della qualità percepita dagli utenti finali, è stato avviato un progetto per la predisposizione di un *agent web based* di misura della velocità istantanea di accesso a internet (*speed test on line*). Tale progetto, per il quale è attualmente in corso l'attività di *testing*, consentirà la raccolta di dati relativi alla velocità della connessione a internet da reti sia fisse che mobili, da parte di utenti distribuiti su tutto il territorio italiano, con l'obiettivo di ottenere una base statistica sufficientemente rappresentativa, tale da consentire valutazioni sulle *performance* ragguagliate dagli utenti delle diverse reti, da comparare con quelle misurate presso gli Ispettorati del MISE e attraverso le campagne di *drive test*.

I rapporti con le associazioni dei consumatori

Per l'Autorità il confronto con le associazioni dei consumatori, sia in sede di verifica del rispetto della disciplina di settore che in occasione dell'esercizio del potere regolamentare, è da sempre prezioso, perché consente di acquisire elementi utili per una più chiara visione d'insieme dei comportamenti su cui è necessario un approfondimento normativo o l'av-

vio di un procedimento sanzionatorio.

Nel corso dell'anno, le associazioni dei consumatori hanno partecipato attivamente alle consultazioni pubbliche lanciate dall'Autorità, contribuendo anche all'efficacia dell'attività di vigilanza attraverso segnalazioni e denunce circostanziate di condotte degli operatori contrarie agli interessi degli utenti. Il rapporto con l'Autorità è stato reso proficuo grazie all'organizzazione di incontri periodici e alla convocazione di audizioni su temi specifici. Inoltre, nel corso dell'anno l'Autorità ha organizzato un seminario nazionale di formazione, riservato esclusivamente al personale delle associazioni dei consumatori, al fine di fornire aggiornamenti normativi ed esperienze di casi pratici sul tema del recesso e delle modifiche unilaterali di contratto nelle comunicazioni elettroniche. L'evento, che ha avuto un riscontro positivo tra i partecipanti provenienti da tutta Italia, si iscrive nel quadro della ricerca di una costante interlocuzione con le associazioni, nella convinzione che essa possa essere di impulso e supporto all'azione svolta dall'Autorità.

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

L'Ufficio relazioni con il pubblico e gestione del *Contact Center* (URP) è preposto all'interlocuzione tra i cittadini e l'Autorità e ha il compito di assicurare, mediante servizi di ascolto telefonico, posta elettronica o altri mezzi telematici, l'informazione ai cittadini, alle amministrazioni pubbliche, alle imprese o alle associazioni, nelle materie di competenza dell'Autorità.

L'Ufficio è strutturato in un primo livello di contatto con il pubblico, svolto in *outsourcing* da un servizio di *contact center* allocato presso l'Autorità, attivo attraverso il canale telefonico, e in un secondo livello,

Tabella 2.5.4 - Contatti del pubblico nel periodo di riferimento (URP)

	maggio-giugno 2019	luglio-settembre 2019	ottobre-dicembre 2019	gennaio-aprile 2020	Totale
<i>Front Office</i>	5.252	10.527	9.415	7.834	33.028
<i>Back Office</i>	5.409	5.023	6.456	5.672	22.560
Totale	10.661	15.550	15.871	13.506	55.588
<i>di cui ConciliaWeb</i>	3.987	4.968	4.768	3.894	17.617

gestito da personale interno, che svolge funzioni di *back office* e che provvede anche a dare risposta alle richieste di informazioni e di assistenza pervenute in forma scritta.

Gli utenti possono accedere all'URP attraverso due canali: *i*) telefono, attraverso due numeri telefonici attivi nei giorni lavorativi dalle 10.00 alle 14.00, di cui uno gratuito (800.18.50.60), per chiamate da rete fissa, e uno geografico (081.750750), per chiamate da rete mobile e dall'estero; *ii*) e-mail, all'indirizzo info@agcom.it. Il sistema così strutturato di interlocuzione con il pubblico risulta efficace nel rispondere alle istanze di quanti si rivolgono all'Autorità.

Nel periodo di riferimento, l'URP ha gestito contatti con oltre 55.000 cittadini e imprese (Tabella 2.5.4). Il 59% dei contatti si sono realizzati attraverso il canale telefonico, mentre il restante 41% tramite e-mail, per una media di 217 contatti al giorno.

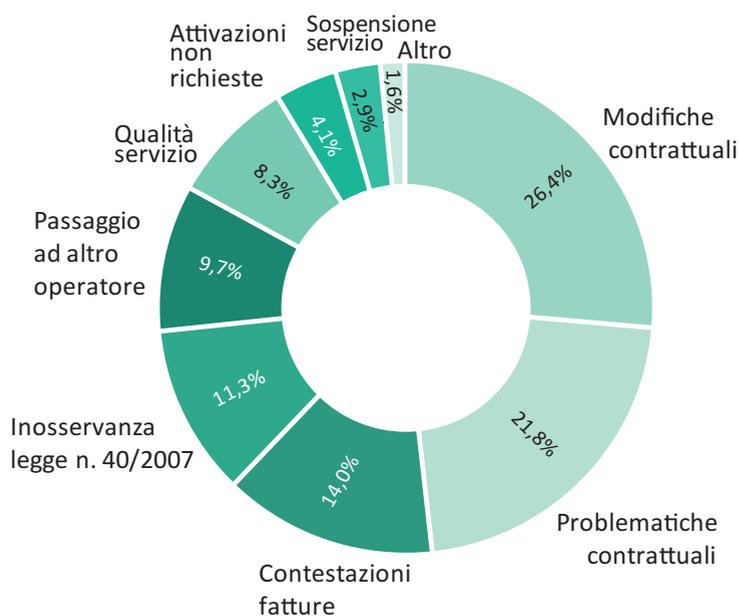
I contatti hanno riguardato, per il 56% dei casi, richieste di informazioni e chiarimenti sulle normative dei diversi settori di competenza dell'Autorità e sui relativi strumenti di tutela attivabili da parte dell'utenza. In oltre un terzo dei casi, i cittadini si sono rivolti all'URP per assistenza nell'utilizzo della piattaforma ConciliaWeb, nella compilazione del modello telematico di denuncia (modello D) e per gli adempimenti inerenti al Registro degli operatori di comunicazione e al Contributo. Per la restante parte (12%), i contatti hanno avuto a og-

getto segnalazioni di problematiche con operatori di comunicazioni.

L'allocazione all'interno dell'URP delle funzioni di prima assistenza agli utenti ConciliaWeb ha consentito una complessiva ottimizzazione delle risorse e un'armonizzazione degli strumenti di interlocuzione con il pubblico, rendendo disponibile all'utenza, sia il canale dell'interlocuzione telefonica del *Contact Center*, sia il canale delle e-mail, garantendo in tal modo agli utenti della piattaforma ConciliaWeb un efficace modello organizzativo, volto a verificare che gli utenti ricevano riscontro in maniera tempestiva e soddisfacente, secondo gli standard di servizio cui l'URP ha da sempre improntato l'attività di re-

lazione con il pubblico. Inoltre, nei casi in cui i cittadini si sono rivolti all'URP con riferimento a specifiche controversie, l'Ufficio ha tempestivamente avvisato i Co.re.com., grazie alla creazione e all'utilizzazione di un apposito *network* di contatti dedicato a tale scopo.

Con riferimento, invece, alle segnalazioni di problematiche con i fornitori dei servizi, gli utenti hanno lamentato prevalentemente criticità nella relazione con gli operatori di telecomunicazione. Tra le problematiche più frequentemente riportate spiccano, in linea con quanto emerso in precedenza, le difficoltà nelle procedure di trasferimento delle utenze tra operatori e le variazioni unilaterali dei contratti (Figura 2.5.3).

Figura 2.5.3 - Problematiche maggiormente segnalate all'URP


Il rafforzamento dei canali di comunicazione con il pubblico, ha migliorato significativamente la qualità della relazione con i pubblici di riferimento, contribuendo a una maggiore consapevolezza nell'utenza in merito ad aspetti giuridici, procedurali e a problematiche specifiche del rapporto con i fornitori dei servizi nei settori di competenza, in particolare con riferimento al mercato delle comunicazioni elettroniche, affinando, nel contempo, la conoscenza che l'Autorità ha dei propri interlocutori e delle loro istanze emergenti.

La tutela dei consumatori nel settore postale

Per quanto riguarda l'attività a tutela dei consumatori, nel periodo di riferimento, oltre alle consuete relazioni con le associazioni dei consumatori, sono state gestite anche circa 150 segnalazioni di utenti finali, delle quali circa l'80% relative a Poste Italiane (85% per problemi riguardanti disservizi nel recapito).

Con riferimento ai procedimenti di definizione delle controversie postali tra operatori e utenti, sono pervenute circa 70 istanze per la definizione di controversie, di cui il 61%, ha avuto ad oggetto disservizi riguardanti la consegna dei pacchi, mentre il restante 39% ha riguardato per lo più problematiche di recapito di corrispondenza e servizi accessori (quali, ad esempio, il servizio "seguimi") e, una esigua parte, disservizi che non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni regolamentari (come ad esempio problematiche di natura doganale). Nel settore postale, a differenza di quanto avviene nel settore delle comunicazioni elettroniche, la procedura di conciliazione, prerequisito essenziale per l'esame dell'istanza di definizione della controversia, si svolge, come previsto dalla normativa, presso gli

operatori postali e non presso gli uffici dell'Autorità. Tale meccanismo, che consente, dunque, di comporre la controversia già presso l'operatore che ha svolto il servizio, spiega il numero più contenuto di istanze di risoluzione proposte a questa Autorità.

Si registra, tuttavia, una scarsa conoscenza da parte dell'utenza del meccanismo di risoluzione delle controversie postali: ciò è confermato, ad esempio, dall'elevato numero di istanze dichiarate inammissibili o improcedibili perché prive di requisiti essenziali.

Sotto il profilo dell'efficacia dello strumento di tutela a disposizione dell'utente, l'Autorità, dalla disamina delle istanze pervenute, ha avuto modo di constatare che, sovente, pur a fronte di una regolare richiesta di conciliazione da parte dell'interessato, l'operatore postale non provveda poi a espletare, come dovuto, la procedura di conciliazione. Allo scopo di garantire pienamente la posizione dell'utente, l'Autorità ha diffidato molti operatori postali, pena l'avvio di un procedimento sanzionatorio, a espletare il tentativo di conciliazione. In tal modo - ossia salvaguardando l'originaria istanza e consentendo, una volta esperita la procedura di conciliazione, il ricorso alla procedura di risoluzione davanti all'Autorità - è stata assicurata piena tutela alla posizione dell'utente.

Sono inoltre emerse alcune criticità relative alla procedura seguita da Poste Italiane per svolgere la conciliazione. Per i prodotti *retail*, in particolare, gli utenti, in relazione ad alcune categorie di disservizio, non potevano avere accesso alla procedura di conciliazione, con la conseguenza di precludere anche la successiva fase di risoluzione della controversia presso l'Autorità. Grazie a un confronto con l'operatore, che ha accolto i suggerimenti dell'Autorità, sono state eliminate le preclusioni che non consenti-

vano agli utenti di avere accesso alla conciliazione.

In alcuni casi, infine, gli utenti si sono rivolti non al fornitore del servizio, ma ai soggetti che effettuano attività di intermediazione. In tali ipotesi le istanze presentate sono state archiviate per difetto di legittimazione passiva di tali soggetti, ma contestualmente gli utenti sono stati informati della possibilità di avviare la controversia, previo esperimento del tentativo di conciliazione, nei confronti dell'operatore postale che aveva materialmente svolto il servizio, la cui denominazione doveva essere indicata nella documentazione fornita dall'intermediario.

2.6 Una nuova generazione regolamentare: servizi digitali e spettro radio

La mappatura delle reti di accesso a internet di proprietà pubblica e privata (cd. *broadband map*)

Con il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (che dal 2020 dispiegherà pienamente i propri effetti), tutti gli Stati Membri dell'UE dovranno ampliare le finalità delle proprie banche dati cartografiche, consultabili dagli utenti, sulle reti a banda larga e ultra-larga per l'accesso a internet.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha ulteriormente sviluppato la propria piattaforma, già disponibile online (<https://maps.agcom.it/>), tramite il potenziamento dei macchinari, il raffinamento e l'aggiornamento puntuale dei dati via via disponibili, l'aumento delle utenze da rete fissa e mobile. Lo strumento e le metodologie impiegate per la mappatura vengono anche utilizzate, nel confronto europeo, per sviluppare la modellistica DESI (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società). La mappatura fornisce i dati ufficiali, utilizzati in ambito europeo per la predisposizione del *Digital Economy and So-*

*ciety Index-DESI*⁴⁹, relativamente alla dimensione della connettività con la quale viene misurata la diffusione dell'infrastruttura a banda larga e la sua qualità. La mappatura trova impiego altresì a supporto delle analisi di mercato dell'Autorità e le valutazioni della Commissione in merito allo stato di avanzamento della Digital Agenda e della competizione infrastrutturale esistente.

Sotto il profilo tecnico, la *broadband map* utilizza un motore di analisi ad alta risoluzione capace di valutare circa 40 milioni di punti geografici e, dunque, di consentire all'utente di verificare le velocità del proprio accesso a internet anche in aree di piccole dimensioni, normalmente trascurate dalle implementazioni più datate. Parallelamente all'incremento del dettaglio delle mappe, è stata ulteriormente perfezionata l'interfaccia utente per consentire l'accesso e la leggibilità dei dati anche agli utenti meno esperti o a quanti non dispongono di tecnologie e competenze GIS (*Geographic Information System*).

Per gli addetti ai lavori, gli analisti e tutti coloro che hanno bisogno di elaborare le proprie mappe con un elevato livello di dettaglio, è stata, inoltre, potenziata la sezione "Open Data" per riutilizzare i dati AGCOM. Grazie alle implementazioni avviate nel 2018 e proseguite nel 2019, oltre alla ricerca per singolo indirizzo, è possibile visualizzare interi tratti stradali serviti con velocità fino a 30 Mbps, nell'intervallo 30-100 Mbps o superiori ai 100 Mbps. Sono stati, inoltre, inse-

riti i riferimenti segnaletici (i c.d. "bollini") che l'Autorità ha introdotto per rendere più agevole, ai consumatori, la comprensione del tipo di infrastruttura fisica utilizzata per l'erogazione dei servizi di connettività⁵⁰. Inoltre, sono stati integrati graficamente altri utili indicatori per il monitoraggio della disponibilità della banda larga sul territorio nazionale (copertura di famiglie, abitazioni, aree industriali, grado di rispondenza rispetto alla domanda attesa, ecc.), così da fornire una fotografia completa dello sviluppo delle reti di accesso a internet in Italia. La banca dati è messa a disposizione anche in formato *open data* e con licenza *Creative Commons*. I dati sono reperibili tramite un sistema semplice e intuitivo grazie al quale gli utenti possono autonomamente ed in qualsiasi momento analizzare lo stato di sviluppo dell'offerta di accesso a internet relativa al proprio indirizzo di residenza, nonché effettuare valutazioni comparative sulle diverse tecnologie e velocità disponibili (Adsl, FTTC, FTTH, 2G, 3G, 4G, FWA).

Le mappature realizzate sono state utilizzate, nel periodo di riferimento, anche a supporto dell'attività del MISE che, nel periodo di riferimento, ha chiesto all'Autorità di effettuare specifiche elaborazioni volte a verificare le zone del territorio nazionale prive di copertura internet, ai fini della corretta applicazione, di volta in volta, delle pertinenti disposizioni normative. Utilizzando lo strumento della *broadband map*, sono state, quindi, effettuate elaborazioni di

dettaglio inerenti alle aree con scarsa o inesistente copertura delle reti fisse e mobili a larga banda, individuando la lista dei comuni, le percentuali della popolazione coinvolta e le sotto-aree comunali non coperte dalla rete radiomobile. L'attività richiesta conferma il carattere strategico della *broadband map* quale strumento a disposizione di tutte le Istituzioni e degli Enti nazionali e locali, per verificare le zone in *digital divide* (o quelle di successo) al fine di definire politiche industriali e di incentivo all'offerta (cd. *technology push*), così come degli operatori per definire le proprie politiche di investimento.

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

L'Autorità ha proseguito le attività concernenti la definizione delle politiche per lo spettro radio e la sua gestione efficiente sia in ambito nazionale che internazionale, in linea con l'obiettivo strategico dell'efficiente allocazione delle risorse scarse nel quadro evolutivo nazionale ed europeo.

A livello nazionale, in continuità con lo scorso anno, l'attività si è concentrata sulla promozione dello sviluppo del 5G e sugli aspetti attuativi del regolamento di cui alla delibera n. 231/18/CONS⁵¹. In particolare, l'Autorità ha partecipato ai lavori del "Tavolo Tecnico 5G" istituito presso il MISE, fornendo il proprio contributo su vari temi legati all'uso delle frequenze assegnate nelle tre bande "pioniere" per lo

⁴⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

⁵⁰ Delibera n. 292/18/CONS recante "Definizione delle caratteristiche tecniche e delle corrispondenti denominazioni delle diverse tipologie di infrastruttura fisica utilizzate per l'erogazione dei servizi di telefonia, reti televisive e comunicazioni elettroniche, ai sensi dell'art. 19 quinquiesdecies del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148".

⁵¹ Delibera n. 231/18/CONS recante "Procedure per l'assegnazione e regole per l'utilizzo delle frequenze disponibili nelle bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26.5-27.5 GHz per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche al fine di favorire la transizione verso la tecnologia 5G, ai sensi della legge 27 dicembre 2017, n. 205".

sviluppo del 5G in Europa (cioè le bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26,5-27,5 GHz), tra cui quelli riguardanti le modalità di accesso in *leasing* alla banda 3600-3800 MHz, le metodologie per la verifica degli obblighi di copertura in capo agli aggiudicatari della banda 3600-3800 MHz, le modalità di accesso alla banda 26 GHz e i meccanismi di condivisione della stessa secondo il modello "*club use*". Inoltre, l'Autorità ha continuato l'azione mirata a fornire chiarimenti circa gli obblighi di copertura previsti dalla citata delibera, a seguito delle istanze di alcuni sindaci e cittadini dei comuni interessati. Nello specifico, è stato chiarito che la copertura prevista con la banda 700 MHz in 120 specifici comuni non prevede oneri per gli stessi e va a loro beneficio, ponendo le basi per superare annosi problemi di divario digitale, senza peraltro alcuna modifica del quadro normativo per la realizzazione degli eventuali nuovi siti necessari, che dovrà rispettare i vigenti limiti di emissione elettromagnetica nonché la vigente normativa edilizia e urbanistica.

Sempre in un'ottica di promozione del 5G e, più in generale, di servizi innovativi forniti attraverso le reti radiomobili, in coerenza con il quadro normativo europeo, l'Autorità ha condotto la consultazione pubblica di cui alla delibera n. 119/19/CONS, concernente il possibile impiego di frequenze nelle bande 1427-1452 MHz e 1492-1517 MHz recentemente armonizzate a livello dell'Unione, ai sensi della decisione di esecuzione (UE) 2018/661 (porzioni aggiuntive della c.d. banda L per servizi SDL, cioè *downlink-only*). Come de-

scritto nel documento di sintesi della consultazione, in merito all'uso delle porzioni aggiuntive di banda L è stata riscontrata, al momento, da parte degli operatori, una domanda moderata e comunque differita nel tempo, anche alla luce di alcune criticità relative alla definizione delle condizioni di compatibilità in banda e in banda adiacente. Per quanto concerne, invece, la messa a disposizione di ulteriori frequenze per gli sviluppi del 5G, argomento trattato nella medesima consultazione pubblica, le osservazioni dei rispondenti hanno riguardato la porzione della banda 3.4-3.6 GHz ancora in uso al Ministero della Difesa, per la quale è stata manifestata l'opportunità di attendere alcuni sviluppi di carattere tecnico, nonché la disponibilità delle ulteriori porzioni non assegnate al 5G della banda 26 GHz e altre bande di futuro interesse per le quali, anche ad esito della Conferenza mondiale delle telecomunicazioni dell'ITU (WRC-19)⁵², è previsto l'avvio di ulteriori attività di carattere regolamentare finalizzate a definirne l'uso per i servizi *wireless broadband*.

L'Autorità ha inoltre condotto una consistente attività pareristica nei confronti del MISE. Tale attività rappresenta una forma di normazione secondaria intesa a garantire l'uniformità di applicazione del quadro regolatorio nell'ambito dello *spectrum management* nazionale. Tra i vari pareri resi, si annoverano quelli concernenti l'uso condiviso delle frequenze tra operatori finalizzato alla realizzazione di reti 5G, il trasferimento/affitto di diritti d'uso di frequenze, l'autorizzazione generale per servizi di rete mobile, il *refarming* verso le nuove

tecnologie radiomobili.

Il rapporto di collaborazione istituzionale con il MISE è proseguito non solo attraverso la formulazione di pareri, ma anche attraverso la partecipazione dell'Autorità al predetto tavolo tecnico 5G e al tavolo tecnico *refarming*, istituito presso tale dicastero al fine di analizzare lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni attualmente impiegate sulle reti radiomobili e delle condizioni per un'eventuale revisione dell'obbligo di servizio GSM. Tale obbligo è stato fissato dall'Amministrazione al momento della concessione della proroga dei diritti d'uso delle frequenze nelle bande 900 e 1800 MHz, disposta ai sensi della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017). Alla luce delle suddette attività, risulta in corso di valutazione l'avvio di una consultazione pubblica circa il futuro dei servizi 2G e 3G, rispetto alle più recenti tecnologie 4G e, in prospettiva, 5G, nonché riguardo alla diffusione di tecnologie M2M/IoT.

Infine, la collaborazione istituzionale si è ulteriormente rafforzata nell'ambito del Gruppo Nazionale che ha definito e poi supportato la posizione dell'Italia alla citata WRC-19, conferenza cui ha preso parte anche l'Autorità nell'ambito della delegazione italiana (cfr. Capitolo I).

Un altro ambito di cooperazione riguarda la partecipazione, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, ai due principali organismi dell'Unione Europea competenti in materia di regolazione e definizione delle *policy* in tema di spettro radio: il Comitato Radio Spettro (RSC, *Radio Spectrum Committee*)⁵³ e il Gruppo per la politica

⁵² La conferenza si è tenuta in Egitto dal 28 ottobre al 22 novembre 2019.

⁵³ L'RSC, istituito con la decisione n. 676/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, persegue l'obiettivo di favorire nell'Unione l'armonizzazione della gestione e dell'uso dello spettro radio, provvedendo alla definizione e adozione delle rilevanti misure di implementazione tecnica.

dello spettro radio (RSPG, *Radio Spectrum Policy Group*), di cui si è dato conto nel primo capitolo⁵⁴.

Le principali questioni trattate attraverso il coordinamento interno al comitato RSC hanno riguardato: a) studi ai fini dell'aggiornamento della decisione 2008/671/EC riguardo l'uso armonizzato della porzione estesa della banda a 5.9 GHz per applicazioni *safety-related* degli *Intelligent Transport Systems* (ITS); b) aggiornamento della decisione 2012/688/EU circa le condizioni tecniche di uso della banda FDD a 2100 MHz, in corso di adozione; c) modifiche alla decisione 2008/477/EC riguardo le condizioni tecniche di utilizzo della banda a 2.6 GHz, in corso di adozione; d) adozione della decisione (EU) 2019/785 riguardante l'armonizzazione dello spettro per apparati in tecnologia *ultra-wide-band* (UWB) che sostituisce la decisione 2007/131/EC; e) nuove disposizioni riguardanti l'armonizzazione della banda a 26 GHz per l'utilizzo 5G adottate con le decisioni (EU) 2019/784 e (EU) 2020/590; f) adozione della decisione (EU) 2019/1345 riguardante il settimo aggiornamento del *framework* per l'utilizzo dello spettro per sistemi *unlicensed SRD* di cui alla decisione 2006/771/EC e Linee guida alla CEPT ai fini del successivo aggiornamento.

La partecipazione dell'Autorità all'RSPG, inoltre, ha contribuito all'adozione del Rapporto sulla *European Spectrum Strategy*, che ha delineato le sei linee direttrici di intervento ai fini della promozione e dello sviluppo di un uso sempre più efficiente, e a beneficio degli utenti, dello spettro radio. Tali direttrici sono: 1) considerazione dei

requisiti di tutti gli utilizzatori dello spettro; 2) innovazione; 3) condivisione; 4) armonizzazione; 5) sviluppo dei ricevitori e degli standard; 6) meccanismi di mercato. Inoltre, sono state aggiornate le Regole di Procedura, che hanno incluso importanti meccanismi per gestire l'applicazione dell'art. 35 del nuovo Codice europeo riguardante la c.d. *Peer Review*. Molte di tali modifiche si sono basate sulla posizione fornita dall'Autorità.

Tra le attività svolte in ambito RSPG, per l'Italia è particolarmente rilevante l'assistenza fornita per il coordinamento frequenziale tra Stati confinanti, mediante l'istituto dei c.d. "*good offices*" (cfr. Capitolo I).

La gestione dello spettro si avvale anche della collaborazione multilaterale tra autorità nazionali. Questa si svolge in diversi contesti. In ambito RSPG mediante un sistema denominato "*Peer Review Platform*" che consiste nella realizzazione di *workshop* europei di presentazione dei progetti di *spectrum management* rilevanti ai fini del mercato interno, allo scopo di diffondere le migliori pratiche. Il sistema ha quindi anticipato, seppure con minore formalità, quanto ora previsto nel nuovo EECC in tema di *Peer Review*.

L'Autorità ha altresì partecipato a *meeting* bilaterali richiesti da altri regolatori e istituzioni internazionali per approfondire le misure contenute nel regolamento di cui alla delibera n. 231/18/CONS, che ha suscitato interesse a livello internazionale in quanto primo regolamento in Europa per l'assegnazione simultanea di frequenze in tutte le tre bande pioniere per lo sviluppo del 5G. A tal

riguardo, si evidenzia anche la partecipazione dell'Autorità ad alcuni *workshop* in ambito EMERG per illustrare gli aspetti innovativi del proprio regolamento di assegnazione e utilizzo delle frequenze destinate allo sviluppo del 5G, nonché per un confronto su altri temi di regolamentazione attinenti all'ecosistema 5G, quali ad esempio la *net neutrality*.

Tra i risultati conseguiti mediante l'attività di coordinamento con il MISE nei vari contesti istituzionali deputati alla definizione di politiche per lo spettro radio, si segnalano le decisioni assunte in sede di Conferenza mondiale delle radio-comunicazioni (WRC-19) dell'ITU (cfr. Capitolo I). In particolare, sono state identificate ulteriori bande di frequenza nel campo delle onde millimetriche per il 5G, all'interno delle quali verranno poi definite le porzioni effettive che saranno implementate nell'Unione. Tra queste, le bande di frequenze 24.25-27.5 GHz (che diventa quindi globale), 37-43.5 GHz e 66-71 GHz, che potranno quindi facilitare, usufruendo di larghe economie di scala, lo sviluppo dei diversi scenari di utilizzo previsti per il 5G, cioè *enhanced mobile broadband* (eMBB), *massive machine type communications* (mMTC) e *ultra-reliable and low latency communications* (URLLC). Ciò potrà favorire lo sviluppo di nuove applicazioni e soddisfare le esigenze di tutti i nuovi casi d'uso, inclusi quelli riconducibili all'ambito IoT/M2M, e supportare i principali settori verticali (c.d. *verticals*) e le applicazioni cosiddette critiche. Più in generale, l'esito della WRC-19 è stato sostanzialmente in linea con le proposte e gli obiettivi

⁵⁴ L'RSPG, istituito dalla decisione della Commissione n. 2019/C196/08, adotta pareri (*opinion*) e rapporti aventi l'obiettivo di assistere e fornire consulenza strategica alla Commissione e ad altre istituzioni europee (Parlamento e Consiglio), su questioni di politica dello spettro radio e sul coordinamento europeo delle misure attuative.

dell'Unione e dell'Italia, e può quindi ritenersi complessivamente positivo.

Attività in materia di roaming internazionale

In linea con l'obiettivo di esercitare compiutamente la vigilanza sui mercati regolati, l'Autorità ha applicato la disciplina europea in materia di *roaming* internazionale recata dal regolamento UE 2012/531 come modificato dai regolamenti UE 2015/2120 e UE 2016/2286. Sono state condotte attività istruttorie per verificare le richieste di deroga avanzate a norma dell'articolo 6-*quater*, par. 2 del regolamento UE 2012/531, che stabilisce condizioni per la domanda che gli operatori possono presentare al fine di ottenere una deroga al divieto di applicare sovrapprezzi, in esito alle quali sono state concesse quattro deroghe agli operatori MVNO (privi di una rete propria), e segnatamente alle società Digi Italy (delibera n. 392/19/CONS), Tiscali (delibera n. 367/19/CONS), Fastweb (delibera n. 306/19/CONS) e Welcome Italia (delibera n. 289/19/CONS). È stata altresì condotta un'intensa attività di verifica sulla corretta applicazione del regolamento alle offerte degli operatori.

Le attività in materia di neutralità della rete

L'Autorità, nel periodo di riferimento, ha esercitato i poteri derivanti dal regolamento UE 2015/2120 che stabilisce norme riguardanti l'accesso a un'internet aperta e neutrale (*net neutrality*) e, in attuazione degli articoli 3 e 4, ha sottoposto a stretto monitoraggio le offerte commerciali degli operatori. Inoltre, l'Autorità ha partecipato ai

lavori dei gruppi di esperti del BEREC finalizzati all'adozione di un "*Opinion*" (parere) sull'attuazione degli obblighi delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di *net neutrality* e a revisionare gli "Orientamenti". Il coordinamento in ambito BEREC è un elemento inscindibile dall'attività svolta a livello nazionale, per le dirette implicazioni che esercita sull'attività delle strutture competenti in materia di *net neutrality*. Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha collaborato con il gruppo di regolatori europeo preposto alla valutazione del primo biennio di attuazione del regolamento UE 2015/2120 e degli Orientamenti del BEREC, anche alla luce degli scenari tecnologici e di mercato futuri. Questa attività è anche propeudeutica alla revisione degli Orientamenti del BEREC in materia di "*Open Internet*" che l'Autorità è poi chiamata ad applicare direttamente nell'esercizio delle proprie funzioni.

Le misure attuative degli obblighi previsti in questa materia e, in particolare all'articolo 3, commi 1, 2 e 3 del regolamento 2015/2120 hanno riguardato anche la corretta applicazione della delibera n. 348/18/CONS avente ad oggetto, in particolare, il diritto degli utenti a scegliere liberamente il proprio terminale di accesso a internet. A tal fine, l'Autorità – come si è dato conto nel paragrafo precedente – ha condotto un'intensa attività di vigilanza, riconoscendo il sussistere di motivi validi a giustificare alcune deroghe per determinate offerte di servizi di accesso a internet basate su tecnologie FTTH (limitatamente alla scelta dell'ONT) e *Fixed Wireless Access*. Nel periodo di riferimento, è stata inoltre adot-

tata, in attuazione della sentenza del TAR Lazio, sez. III, n. 1200 del 23 ottobre 2019 pubblicata il 28 gennaio 2020, la delibera n. 34/20/CONS, recante «*Modifiche alla delibera 348/18/CONS recante "misure per la corretta applicazione dell'articolo 3, commi 1, 2, 3, del regolamento (ue) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta, con specifico riferimento alla libertà di scelta delle apparecchiature terminali"*».

In relazione alle offerte *zero rating*⁵⁵ l'attività di vigilanza ha inoltre riguardato la rimodulazione, richiesta agli operatori, delle condizioni contrattuali in contrasto con le norme sulle *net neutrality* e la rimozione, ove necessario, degli elementi di potenziale incompatibilità con il regolamento.

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio e vigilanza svolte dall'Autorità, queste si sono estese anche alle misure di gestione del traffico internet, così come sulla fornitura dei c.d. "servizi specializzati". Al riguardo, specifiche misure sono state adottate in risposta all'emergenza Covid-19 alla cui descrizione è dedicato un apposito approfondimento allegato alla Relazione.

Sempre nell'ambito delle funzioni di monitoraggio della qualità dei servizi di accesso a internet previste dal regolamento 2015/2120, l'Autorità ha proseguito nella collaborazione per lo sviluppo del *software* di riferimento per l'armonizzazione e la standardizzazione dei *test* sulla banda larga in Europa, in modo da conseguire uno strumento di misurazione unico in tutta Europa. Lo strumento paneuropeo che tende, in particolare, all'aumento dei livelli di armonizzazione delle me-

⁵⁵ Proposta tecnica-economica che, in presenza di limiti alla connessione dati, non computa il traffico generato da (o verso) particolari servizi o applicazioni ai fini del raggiungimento delle soglie di consumo.

triche (Qualità del Servizio-QoS) e della metodologia di misurazione dei servizi di accesso a internet (IAS) relative alla *net neutrality* potrà essere utilizzato dalle singole Autorità che opereranno per l'adozione dello strumento a livello nazionale (su base volontaria, c.d. soluzione *opt-in*).

L'Autorità ha, infine, pubblicato e trasmesso alla Commissione europea e al BEREC una relazione con la descrizione delle attività svolte e l'indicazione dei principali risultati raggiunti nel terzo anno di attuazione del regolamento in materia di *net neutrality*.

Pianificazione e regolamentazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva

La legge di bilancio 2019, modificando e integrando quanto già disposto da quella del 2018, ha introdotto ulteriori compiti in capo all'Autorità (e al Ministero dello Sviluppo Economico), rispetto a quelli già previsti, ai fini dell'attuazione del processo di riassetto del sistema radiotelevisivo su piattaforma digitale terrestre – cd. *refarming* della banda a 700 MHz – a seguito della destinazione ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili (5G) delle frequenze nella banda 700 MHz, in attuazione della Decisione (UE) 2017/899 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il presupposto fondamentale di tale processo è costituito dal Piano di assegnazione delle frequenze (PNAF), che è stato aggiornato dall'Autorità in recepimento delle novità introdotte dalla legge di bilancio 2019 (delibera n. 39/19/CONS), tra cui la destinazione di ulteriori frequenze alla radiodiffusione digitale.

Inoltre, al fine di assicurare il corretto funzionamento dell'intero processo di assegnazione dei diritti d'uso per l'esercizio delle reti nazionali previste dal PNAF, l'Auto-

rità, ad esito di una complessa istruttoria, ha provveduto alla definizione dei criteri di conversione dei diritti d'uso delle frequenze per il servizio digitale terrestre, di cui sono titolari gli operatori nazionali, in diritti d'uso di capacità trasmissiva in *multiplex* nazionali di nuova realizzazione in tecnologia DVB-T2 (delibera n. 129/19/CONS). Nel merito, l'Autorità ha individuato un fattore di conversione convenzionale tra le reti DVB-T e quelle DVB-T2, di applicazione generale, pari a 0,5. In concreto, un diritto d'uso delle frequenze di cui sia titolare – alla data di entrata in vigore della norma – un operatore di rete nazionale, è convertito in un diritto d'uso di capacità trasmissiva equivalente alla metà (50%) della capacità trasmissiva totale resa disponibile da un *multiplex* nazionale in tecnologia DVB-T2.

L'Autorità, nel medesimo provvedimento, ha inoltre definito i criteri per l'assegnazione (da parte del Ministero dello sviluppo economico) dei diritti d'uso in ambito nazionale delle frequenze pianificate dal PNAF per il servizio *broadcasting* (per l'esercizio, nel complesso, di 10 nuove reti), oltre che stabilito la relativa durata. In attuazione delle regole previste dal quadro nazionale, nonché delle politiche europee e delle decisioni assunte in ambito internazionale alla Conferenza Mondiale delle Radiocomunicazioni dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (di seguito WRC), l'Autorità ha ritenuto opportuno di non vincolare nel lungo periodo le risorse spettrali oggetto di assegnazione, determinando in 10 anni la durata dei nuovi diritti d'uso.

Sulla base dei criteri e della procedura stabiliti dalla menzionata delibera n. 129/19/CONS, sono pertanto stati assegnati dal MISE i primi sette diritti d'uso di frequenze in ambito nazionale per l'esercizio, a partire dalla seconda

metà del 2021, di altrettante reti tra quelle pianificate dal PNAF.

Ancora in attuazione della legge di bilancio 2019, si annovera il procedimento avviato con delibera n. 128/19/CONS per l'assegnazione di ulteriore capacità trasmissiva disponibile in ambito nazionale e delle frequenze terrestri, da destinare al servizio televisivo digitale terrestre per l'esercizio, nel complesso, di 2 nuove reti. Al riguardo, la legge ha disposto che l'assegnazione delle risorse frequenziali avvenga mediante procedura onerosa senza rilanci competitivi, sulla base di specifici principi e criteri individuati dalla norma.

Nell'ambito dell'istruttoria in questione l'Autorità ha ritenuto, altresì, di dare esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5928, pubblicata il 16 ottobre 2018 – di cui si è dato conto nella Relazione annuale dello scorso anno – avente ad oggetto le passate procedure per la digitalizzazione e l'assegnazione delle reti televisive in tecnologia digitale terrestre. Detta sentenza ha stabilito che l'Autorità e il Ministero dello sviluppo economico, ciascuno per quanto di propria competenza, recepiscono l'effetto conformativo della pronuncia nella fase di compimento delle attività in corso (di rinnovata pianificazione e assegnazione delle frequenze) connessa al *refarming* della banda 700 MHz. A tal fine, in considerazione sia della particolare complessità delle vicende oggetto del giudizio, sia della circostanza che l'ottemperanza deve avvenire nell'ambito delle citate attività connesse al *refarming* della banda 700 MHz, e cioè in un contesto fattuale, normativo e di mercato profondamente diverso rispetto a quello che ha regolato il passaggio dal sistema trasmissivo analogico a quello digitale, l'Autorità ha ritenuto necessario presentare un ricorso per chiarimenti al Consiglio di Stato ex articolo 112, comma 5

del Codice del processo amministrativo, al fine di ricostruire l'esatto perimetro del *dictum* giurisdizionale e conseguentemente calibrare la portata delle misure da adottare in esecuzione della decisione, i cui esiti sono stati resi con sentenza n. 6910 dell'11 ottobre 2019 (cfr. Paragrafo 4.3).

La legge di bilancio 2019 ha previsto il coinvolgimento dell'Autorità anche per attività che riguardano il c.d. *periodo transitorio*, ovvero il periodo, compreso tra il 1° gennaio 2020 e il 30 giugno 2022, entro il quale è previsto lo svolgimento delle operazioni legate al passaggio tecnologico DVB-T/DVB-T2 e alla riconfigurazione delle reti di trasmissione in coerenza con il PNAF. In particolare, è stato affidato all'Autorità il compito di disporre le modalità e le condizioni economiche, orientate al costo, secondo cui la concessionaria del servizio pubblico, nel *multiplex* contenente l'informazione regionale, ha l'obbligo di cedere una quota della capacità trasmissiva assegnata (nel periodo transitorio), a favore dei soggetti operanti in ambito locale tenuti al rilascio anticipato dei diritti d'uso dei canali 51 e 53 in determinate zone del territorio nazionale (c.d. "aree ristrette" come definite nel decreto del Ministro dello sviluppo economico del 19 giugno 2019). Tale compito è stato assolto con l'adozione della delibera n. 457/19/CONS.

In tale sede, l'Autorità ha evidenziato che il richiamo della norma al criterio dell'orientamento al costo debba essere inteso come rispondente alla finalità di garantire l'accesso alla capacità trasmissiva da parte dei fornitori di contenuti in ambito locale a tutela del prin-

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

Trasferimenti dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive ai sensi dell'art. 14-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche	
Pareri adottati	42
Istruttorie espletate	4
In attesa del parere AGCM	0

cipio del pluralismo nei servizi di media. Pertanto, le suddette condizioni economiche sono state determinate utilizzando un modello economico dinamico coerente con le elaborazioni effettuate dall'Autorità in altre istruttorie⁵⁶, sulla base di una valutazione dei costi "efficienti" e "pertinenti", nonché dei dati tecnici e di copertura, della specifica rete Rai (il *multiplex* a decomponibilità regionale DVM1) destinata a trasportare i contenuti degli operatori.

Anche per le frequenze destinate ai servizi di media audiovisivi l'Autorità è chiamata a pronunciarsi con proprio parere sul rilascio delle autorizzazioni al trasferimento dei diritti d'uso individuali da parte del MISE. A tal fine, l'Autorità effettua un'istruttoria volta a verificare che siano rispettati i vincoli di pianificazione previsti dalle relative delibere e, sentita l'AGCM, che non si determinino alterazioni della concorrenza. Nel corso del periodo di riferimento di questa Relazione sono stati adottati 42 pareri (Tabella 2.6.1).

Pianificazione e regolamentazione delle frequenze per la radiodiffusione sonora in tecnica digitale (DAB+)

Le leggi di bilancio 2018 e 2019 hanno modificato radicalmente il

quadro normativo nel settore della pianificazione delle frequenze per la radiofonia digitale. Dapprima la legge di bilancio 2018 ha introdotto l'obbligo di dotare tutti i ricevitori radiofonici venduti a partire dal 1° gennaio 2020 di un'interfaccia in grado di ricevere i segnali radiofonici digitali. Successivamente, la legge di bilancio 2019 ha stabilito che la banda 174-230 MHz, attualmente attribuita in uso condiviso alla radiodiffusione televisiva e a quella sonora, venga, invece, destinata prioritariamente alla radiodiffusione sonora e solo ove necessario alla radiodiffusione televisiva. Tale previsione ha reso finalmente disponibili le risorse spettrali necessarie per procedere alla pianificazione delle frequenze destinate a tale tipologia di servizio sia in ambito nazionale sia locale, sull'intero territorio italiano. Per tale motivo, l'Autorità, con delibera n. 13/19/CONS, ha avviato il procedimento finalizzato all'adozione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze in banda VHF-III per il servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale DAB+. Il piano è destinato a entrare in vigore il 1° luglio del 2022, contestualmente all'attuazione del "Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per il servizio televisivo" di cui alla delibera n. 39/19/CONS e alla conse-

⁵⁶ L'Autorità ha utilizzato un *software* (sviluppato dalla Fondazione Ugo Bordoni) che consente di stimare i costi complessivi (fissi e variabili) di una rete diffusiva digitale terrestre, secondo una modalità *bottom up*, mediante una serie di dati di *input* relativi alla configurazione della rete trasmissiva, al tipo di rete di distribuzione e alle tecnologie trasmissive utilizzate (codifica e parametri trasmissivi).

guente riconfigurazione delle reti trasmissive del servizio televisivo digitale operanti nella banda 174-230 MHz. Tuttavia, poiché la concreta possibilità di sviluppare un progetto di pianificazione dipende dalla quantità di risorse frequenziali disponibili per il Paese, come risultante dall'attività di coordinamento internazionale con i paesi radioelettricamente confinanti, alla luce della nuova attività di negoziazione avviata dal Ministero dello sviluppo economico (con il supporto dell'Autorità) nei primi mesi dell'anno 2019 con i vari paesi interessati, si è ritenuto opportuno posticipare la definizione in concreto del nuovo piano frequenze per la radiodiffusione digitale, al completamento definitivo di tale attività di coordinamento internazionale (tutt'ora in corso solo per quanto riguarda l'area adriatica). Al fine di favorire l'affermazione della radiofonia digitale in Italia, nel corso degli anni sono state adottate da parte dell'Autorità differenti iniziative, sviluppate lungo due principali direttrici: i) interventi di pianificazione delle risorse frequenziali disponibili in banda VHF-III; ii) interventi di semplificazione ed adeguamento della disciplina regolamentare inerente alla fase di avvio delle trasmissioni radiofoniche terrestri in tecnica digitale (recata dalla delibera n. 664/09/CONS, di seguito Regolamento).

Con riferimento a tale secondo profilo, alla luce di alcune problematiche riscontrate nell'accesso alla risorsa trasmissiva disponibile da parte di fornitori di contenuti radiofonici indipendenti, è apparso necessario integrare e dettagliare la

disciplina recata dal Regolamento in materia di gestione della capacità trasmissiva da parte delle società consortili titolari dei diritti d'uso delle frequenze, prevedendo adeguate garanzie di accesso alla risorsa, comunque limitata. In questo senso, con le modifiche e integrazioni al Regolamento, operate con delibera n. 455/19/CONS, l'Autorità ha introdotto una specifica e dettagliata disciplina sulle condizioni e le modalità di accesso alla capacità trasmissiva da parte di fornitori di contenuti indipendenti⁵⁷, al fine di promuovere l'arricchimento dell'offerta di programmi disponibili per l'utenza, nonché di assicurare lo sviluppo del mercato delle trasmissioni radiofoniche terrestri in tecnica digitale, sin dalla fase di avvio, in senso aperto, equilibrato e pluralista.

Nel dettaglio, è stato introdotto, per tutti gli operatori di rete nazionali, un obbligo di riserva di una quota di unità di capacità del blocco di diffusione assegnato in favore dei fornitori di contenuti indipendenti (pari a 216 unità di capacità per la Concessionaria del servizio pubblico e 144 unità di capacità per ciascuno dei due operatori privati organizzati in società consortili). La cessione della capacità trasmissiva relativa alla quota riservata ai fornitori di contenuti indipendenti avviene da parte dell'operatore di rete su base negoziale sia con riferimento alle condizioni tecniche di accesso al servizio sia a quelle economiche. In questo senso, considerata l'attuale fase di avvio del mercato della radiofonia digitale, nonché il differente stato di penetrazione e

infrastrutturazione delle reti trasmissive realizzate dai tre operatori di rete autorizzati (ancora in fase di implementazione anche in considerazione delle risorse frequenziali sino ad oggi disponibili sull'intero territorio nazionale), è stato previsto che ciascun operatore di rete predisponga una "Offerta di Servizio" da pubblicare sul proprio sito web al fine di rendere trasparenti e universalmente conosciute le caratteristiche minime del servizio offerto e le condizioni di cessione della capacità trasmissiva, consentendo in tal modo, ai fornitori di contenuti indipendenti interessati, di valutare opportunamente le opzioni disponibili anche attraverso il confronto comparativo delle offerte predisposte dai tre operatori esistenti.

Infine, sono state anche disciplinate le modalità di richiesta di tale capacità riservata, prevedendo altresì in sede di prima applicazione – qualora le richieste di accesso riguardino una quantità di capacità complessiva superiore al doppio della capacità trasmissiva riservata ai fornitori di contenuti indipendenti nell'ambito del blocco di diffusione gestito – che l'individuazione, tra i richiedenti, dei soggetti che possono accedere alle unità di capacità avvenga attraverso una procedura selettiva che sarà appositamente emanata dall'Autorità.

Coordinamento internazionale delle frequenze per la banda VHF-III per la pianificazione del servizio DAB+

La pianificazione delle frequenze destinate alla radiofonia digitale,

⁵⁷ All'art. 1, comma 1, lettera hh) del regolamento allegato alla delibera n. 664/09/CONS: "Fornitore di contenuti radiofonici indipendente: il soggetto titolare di un'autorizzazione per la fornitura di contenuti radiofonici in ambito nazionale o locale che non sia in rapporto di controllo o collegamento, ai sensi dell'art. 43, c. 13, 14 e 15 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e dell'art. 2359, c. 3, del codice civile, con gli operatori di rete nonché con alcun soggetto partecipante al capitale sociale delle società consortili di cui all'art. 12, c. 3, né con alcun soggetto beneficiario della riserva di cui all'art. 12, c. 5-bis".

come detto, ha beneficiato anche dell'azione di coordinamento e negoziazione internazionale con i paesi radioelettricamente confinanti, svolte dal MISE con la collaborazione dell'Autorità, per giungere ad una razionalizzazione delle frequenze in banda VHF-III attualmente attribuite all'Italia; ciò anche allo scopo, ove possibile, di incrementare ulteriormente le risorse disponibili.

In particolare, in aggiunta agli accordi già sottoscritti con le amministrazioni di Svizzera e Austria (nel 2018), è stato formalizzato l'ulteriore accordo con l'amministrazione di Malta dell'11 ottobre 2019 e il successivo *addendum* all'accordo del 22 gennaio 2020, scaturito da interlocuzioni avute al riguardo con l'amministrazione greca. Inoltre, è stato definito il cosiddetto "accordo tirrenico" tra le amministrazioni di Italia, Francia, Monaco e Città del Vaticano, che al momento è in attesa della sottoscrizione da parte dell'amministrazione monegasca (*iter* di firma già in corso). Restano in corso le trattative già avviate nel 2019 con le amministrazioni di Slovenia, Croazia, Montenegro, Albania e Grecia per la definizione del cosiddetto "accordo adriatico", la cui chiusura è prevista entro il 2020.

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

Il Registro degli Operatori di Comunicazione

In attuazione della legge 4 agosto 2017, n. 124, recante "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*" e del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 5 marzo 2018, che, all'articolo 3, comma 1, ha prescritto che "*ogni impresa che utilizza indirettamente una risorsa nazionale di numerazione ha l'obbligo di iscriversi nell'apposita sezione del registro,*

tenuto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lettera a), n. 5, della legge 31 luglio 1997, n. 249", nel periodo di riferimento, ad alcune Società con sede legale all'estero, che svolgono la suindicata attività utilizzando indirettamente risorse nazionali di numerazione, è stato chiesto di inviare la domanda di iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC), ovvero, laddove fossero già iscritte, di trasmettere una comunicazione di variazione telematica compilando l'apposito modello 26/ROC. Allo stato, alcuni operatori hanno già adempiuto all'obbligo di iscrizione al ROC, mentre con altri sono in corso approfondimenti anche attraverso audizioni.

Al fine di coordinare le attività di vigilanza sugli adempimenti derivanti dall'entrata in vigore della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in materia di *call center*, è proseguita l'attività di collaborazione con il Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, finalizzata a individuare gli operatori economici che svolgono l'attività di *call center* in assenza dell'iscrizione al ROC, o che non hanno comunicato tutte le numerazioni nazionali messe a disposizione del pubblico con l'apposita modulistica. A seguito di tale attività, sono stati diffidati diversi operatori economici segnalati dal predetto Nucleo Speciale e sono stati avviati e conclusi alcuni procedimenti sanzionatori per violazione dell'art. 24-*bis*, comma 11, del decreto-legge n. 83/2012, come modificato dalla legge n. 232/2016.

Da ultimo, nel periodo di riferimento, è stata portata a termine l'attività istruttoria sull'obbligo di iscrizione al ROC delle società Ad-salsa Italia Publicidad Sucursal, Microsoft Online Inc., Microsoft Ireland Operations Ltd. e Facebook Ireland Limited, con sede legale all'estero, esercenti l'attività di con-

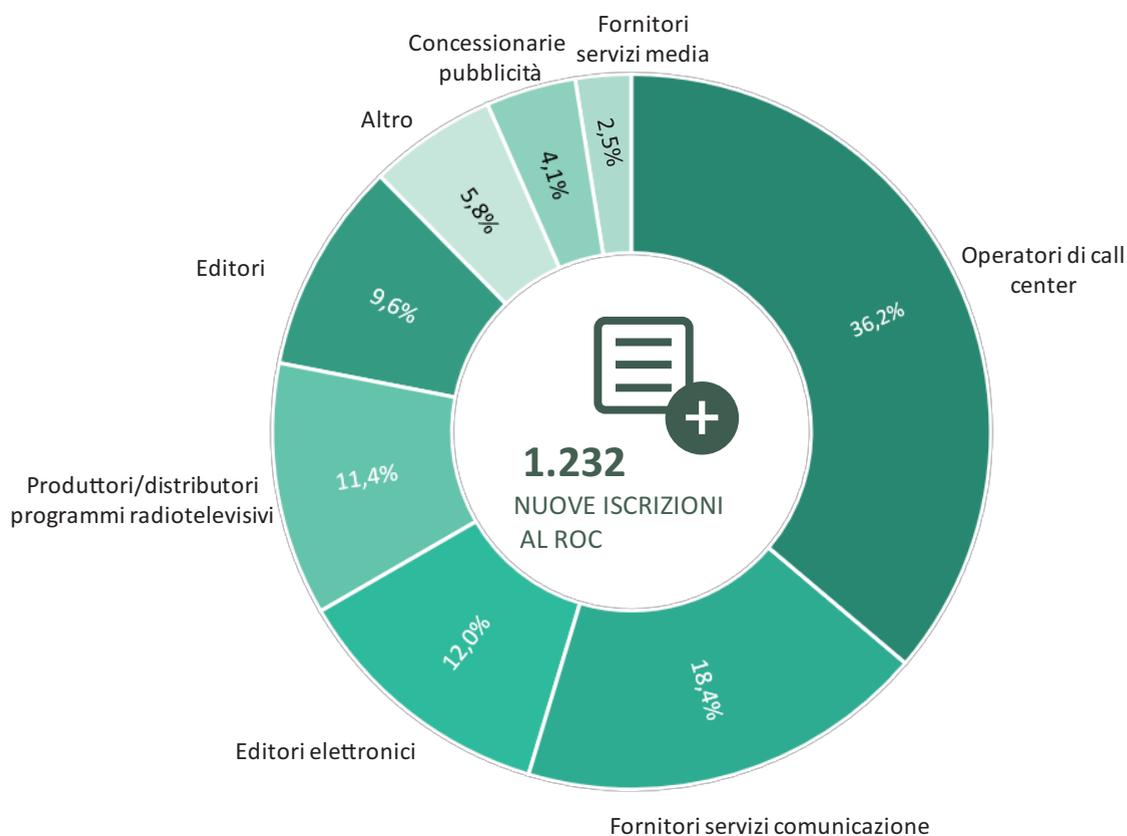
cessionaria di pubblicità sul web. Relativamente alle società Daily-motion SA e Google Ireland Limited, si è proceduto all'iscrizione d'ufficio e all'avvio dei conseguenti procedimenti sanzionatori per la violazione degli obblighi di iscrizione al ROC, previsti dagli articoli 5 e 7 dell'allegato A alla delibera n. 666/08/CONS e s.m.i..

In tal senso, il ROC congiuntamente all'Informativa economica di sistema (IES, v. Capitolo I) si pongono nel panorama nazionale (e internazionale) come strumenti attraverso i quali monitorare non solo i tradizionali settori dell'ecosistema della comunicazione, ma, anche, tutti i nuovi mercati digitali che riguardano sempre più soggetti operanti in Italia ma stabiliti all'estero, quali le piattaforme online.

La gestione ordinaria

Nel periodo 1° maggio 2019-20 marzo 2020, sono prevenute al ROC 20.391 comunicazioni (iscrizioni, comunicazioni annuali, variazioni, certificazioni, cancellazioni, etc.). In particolare, sono state trasmesse 1.225 domande di iscrizione, 6.521 comunicazioni annuali e 11.943 domande di variazione (di cui 2.388 inviate dagli operatori e 9.555 acquisite automaticamente dal Registro delle Imprese attraverso i processi di cooperazione applicativa) che attestano un costante livello di aggiornamento dei dati del ROC. Sono state trasmesse, altresì, 563 domande di cancellazione (di cui 293 inviate dagli operatori di comunicazione e 270 acquisite automaticamente dal Registro delle Imprese a seguito di procedure concorsuali o per cessazione dell'attività). Sono state inviate, da ultimo, 27 richieste di certificazione.

Figura 2.7.1 - Tipologia di attività dichiarate al ROC dagli operatori che hanno richiesto l'iscrizione (1° maggio 2019-20 marzo 2020, %)



I controlli in materia di editoria sulle imprese richiedenti i contributi

Nell'ambito delle attività di verifica previste dall'art. 5 del D.P.R. n. 25 novembre 2010, n. 223 e dal decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70, sono state rilasciate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria (DIE) - le prescritte attestazioni, a seguito della verifica della posizione presso il ROC delle imprese richiedenti i contributi ai sensi del citato decreto legislativo. Sono state rilasciate, in particolare, le attestazioni relative alle imprese editrici richiedenti i contributi per la stampa italiana all'estero e, per la prima volta, alle imprese editrici di periodici per non vedenti e ipovedenti.

Sono state verificate complessivamente le posizioni di 175 imprese iscritte al Registro richiedenti i con-

tributi, e le relative attestazioni sono state trasmesse al DIE nei termini previsti dalla legge 26 ottobre 2016, n. 198.

Ad esito di tale attività, sono stati avviati e definiti, con determine di archiviazione per intervenuta oblazione, due procedimenti sanzionatori per omessa o tardiva trasmissione della comunicazione annuale telematica al ROC.

Sono stati definiti, inoltre, otto procedimenti sanzionatori avviati nei confronti delle società che non avevano ottemperato all'obbligo di inviare l'Informativa Economica di Sistema 2018 in violazione dell'art. 3 della delibera n. 397/13/CONS. Nello specifico, 4 procedimenti sanzionatori si sono conclusi con determine direttoriali di archiviazione per intervenuta oblazione e, altri 4, con l'adozione di delibere di ordinanza-ingiunzione.

Il Catasto nazionale delle infrastrutture di diffusione

La Sezione Speciale del Registro degli Operatori di Comunicazione destinata alle infrastrutture di diffusione (c.d. "Catasto nazionale delle frequenze") costituisce il principale punto di riferimento per numerose attività tecniche e amministrative, tra cui quelle relative alla prevista liberazione della banda dei 700 MHz, che sarà destinata entro il 2022 non più alla radiodiffusione televisiva, ma ai servizi mobili. Il Catasto consente di disporre dei dati relativi a tutti gli impianti di radiodiffusione digitale televisiva e sonora, nonché sonora analogica, operanti sul territorio nazionale. Alla data del 9 marzo 2020, risultano dichiarati al Catasto 38.256 impianti di radiodiffusione attivi, dei quali 20.910 di tipo televisivo digitale, 399 di tipo radiofonico di-

gitale (DAB) e 16.947 di tipo radiofonico analogico in banda FM.

Il volume delle transazioni registrate nel sistema informatico nel periodo in esame è aumentato significativamente rispetto all'annualità precedente, anche in ragione dell'avvio delle attività di adeguamento delle reti di radiodiffusione televisiva connesse alla liberazione della banda dei 700 MHz (v. *supra*).

Nel periodo in esame sono stati registrati, nello specifico, circa 2.700 accessi (+17%), nel corso dei quali sono state acquisite e validate oltre 2.581 comunicazioni (+17%), integralmente dematerializzate, con le quali sono state dichiarate 18.441 variazioni agli impianti (+250%) recanti comunicazione di diversa natura: nuovi inserimenti, modifiche tecnico/amministrative, cessioni, subentri, cessazioni.

L'attività ispettiva

Nel corso dell'annualità in esame, l'Autorità, operando alla luce delle delibere n. 220/08/CONS e n. 710/13/CONS, ha svolto attività ispettive, di monitoraggio e di verifica, dispiegando la sua azione nelle molteplici aree di intervento rientranti nelle sue tradizionali competenze istituzionali, a partire dalla tutela dei diritti dei consumatori nel settore delle comunicazioni elettroniche. Tali attività sono state, sovente, svolte con l'ausilio del personale in servizio presso la Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni distaccata presso l'Autorità e con l'apporto del personale operante presso il Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza (cfr. Capitolo I).

Le funzioni ispettive e di verifica hanno interessato una pluralità di ambiti operativi. Attività specifiche sono state espletate nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, nel settore dei contenuti audiovisivi e nel settore dei servizi postali, ambito che è

stato oggetto di verifiche anche con l'apporto del citato Nucleo Speciale della Guardia di Finanza. Attività di vigilanza, di monitoraggio, di verifica ispettiva (sia da *desk*, sia direttamente presso le sedi delle società interessate) sono state poste in essere nei confronti degli operatori dei servizi di telefonia. Inoltre, sono state effettuate specifiche attività di vigilanza, anche di natura ispettiva, finalizzate a verificare il corretto impiego delle numerazioni telefoniche da parte dei *call center*, molti dei quali operano su mandato di operatori di servizi di comunicazione elettronica compiendo, per conto di questi ultimi, campagne finalizzate a promuovere presso i consumatori offerte commerciali relative a nuovi prodotti e servizi. In particolare, in quest'ultimo ambito, sono state svolte attività di controllo intese a verificare la regolare gestione delle attività di *call center* rispetto al quadro normativo di settore, anche con il contributo del personale della Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni distaccata presso l'Autorità. Un filone ulteriore di approfondimento ispettivo ha riguardato la verifica sulla correttezza dei dati trasmessi al ROC da parte dei soggetti tenuti alla relativa iscrizione.

Nell'ambito delle attività di vigilanza, nel 2019 sono state svolte delle verifiche sul corretto pagamento del canone di concessione da parte delle emittenti radiofoniche (c.d. CANORAD). Tali verifiche hanno interessato un campione di emittenti radiofoniche selezionato incrociando dati e comunicazioni presenti nei database dell'Autorità. Le attività, svolte con l'ausilio del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza, hanno interessato oltre venti concessioni radiofoniche e sono state condotte in undici diverse regioni italiane. Le attività ispettive effettuate hanno consentito di individuare persistenti irre-

golarità nel pagamento del canone di concessione, opportunamente segnalate alla Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali del Ministero dello sviluppo economico.

All'esito di verifiche in ordine al regolare versamento, da parte dei soggetti vigilati, delle sanzioni amministrative irrogate e del contributo dovuto all'Autorità ex legge n. 266/2005, la società Agenzia Entrate-Riscossione è stata interessata per complessivi 94 procedimenti di iscrizione a ruolo esecutivo. L'importo caricato presso il citato agente della riscossione per sanzioni amministrative originarie è stato pari a 3.144.282 euro, mentre per la voce oneri accessori (maggiorazioni ex legge n. 689/81 ed interessi legali) per ritardato pagamento, l'importo complessivo è stato pari 157.832 euro, per un totale di 3.302.114 euro.

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

Relativamente alle funzioni concernenti la vigilanza sulla regolare applicazione dell'art. 41 del Testo unico dei servizi media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR), in materia di obblighi di destinazione sui mezzi di comunicazione della pubblicità istituzionale effettuata dagli enti pubblici, l'Autorità, in prosecuzione delle attività espletate negli anni scorsi, ha svolto attività di vigilanza e controllo nei confronti di enti rientranti nelle categorie oggetto di precedenti campionamenti, sulla base di verifiche supplementari anche di natura ispettiva.

Inoltre, sono state completate le verifiche e conclusi diversi procedimenti sanzionatori avviati nei confronti di alcuni enti pubblici rientranti nel campione 2018, formato dagli Istituti Nazionali di Pre-

videnza, dalle Autorità di Sistema Portuale e dalle Agenzie Regionali per il Lavoro.

Con riferimento alla annualità 2019, l'Autorità ha provveduto alla gestione delle procedure di ricezione e acquisizione delle dichiarazioni annuali inviate dagli enti

pubblici nel periodo compreso tra il 1° e il 30 settembre. A questa fase ha fatto seguito la consueta attività di vigilanza e verifica mirata nei riguardi della platea di enti selezionati quale campione oggetto di specifico approfondimento. Detto campione è composto, per la

corrente annualità, dalle Autorità di Bacino, dalle Agenzie Regionali per il Turismo e dalle Aziende Sanitarie Regionali. Tali attività di verifica, tuttora in corso, hanno determinato, laddove necessario, l'avvio di controlli mirati e di procedimenti sanzionatori.